



Naciones Unidas

C E P A L

Comision Economica
para America Latina
y el Caribe

JOSE ANTONIO OCAMPO
Secretario Ejecutivo

REYNALDO BAJRAJ
Secretario Ejecutivo Adjunto

LC/G. 2130-P — Abril 2001

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 0251 – 0257 / ISBN 92-1-321811-7

La Secretaría de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe prepara la *REVISTA DE LA CEPAL*. Las opiniones expresadas en los artículos firmados son las de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la organización. Las denominaciones empleadas y la forma en que aparecen presentados los datos no implican, de parte de la Secretaría, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

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

El valor de la suscripción anual para el año 2001 es de 30 dólares la versión en español y de 35 dólares la versión en inglés. El precio del ejemplar suelto en uno u otro idioma es de 15 dólares, más gastos de envío.

La suscripción por dos años (2001-2002) vale 50 dólares la versión española y 60 dólares la versión inglesa.

El formulario de suscripción se encuentra inmediatamente antes de las Publicaciones recientes de la CEPAL.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, NY 10017, EE.UU. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

REVISTA

de la

C E P A L

NUMERO 73
ABRIL 2001
SANTIAGO DE CHILE

OSCAR ALTIMIR
Director



NACIONES UNIDAS

Notas explicativas

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

| | |
|-----|--|
| ... | Tres puntos indican que los datos faltan o no constan por separado. |
| — | La raya indica que la cantidad es nula o despreciable. |
| | Un espacio en blanco en un cuadro indica que el concepto de que se trata no es aplicable. |
| – | Un signo menos indica déficit o disminución, salvo que se especifique otra cosa. |
| . | El punto se usa para separar los decimales. |
| / | La raya inclinada indica un año agrícola o fiscal, p. ej., 1998/1999. |
| - | El guión puesto entre cifras que expresan años, p. ej., 1998-1999, indica que se trata de todo el período considerado, ambos años inclusive. |

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

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

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

- El envío de un artículo supone el compromiso por parte del autor de no someterlo simultáneamente a la consideración de otras publicaciones periódicas.
- Los trabajos deben enviarse en su original español, francés, inglés o portugués, y serán traducidos al idioma que corresponda por los servicios de la CEPAL.
- Se deberá acompañar un extracto del artículo (de alrededor de 300 palabras), en que se sinteticen sus propósitos y conclusiones principales. Este extracto será publicado en la página de presentación de la CEPAL en la Internet.
- La extensión total de los trabajos —incluyendo extracto, notas y bibliografía, si la hubiere— no deberá exceder de 10 000 palabras, pero también se considerarán artículos más breves.
- El artículo deberá enviarse con una copia, acompañado de un disquete en Word para Windows 95 ó 98, a *Revista de la CEPAL*, Casilla 179-D, Santiago, Chile; de no haber disquete, se ruega enviar dos ejemplares en papel. También puede enviarse por correo electrónico a: edesolminihac@eclac.cl.
- Toda colaboración deberá venir precedida de una hoja en la que aparezca claramente, además del título del trabajo, el nombre del autor, su afiliación institucional, nacionalidad, dirección, fax, teléfono y correo electrónico.
- Se recomienda limitar las notas a las estrictamente necesarias.
- Asimismo, se recomienda restringir el número de cuadros y gráficos al indispensable, evitando su redundancia con el texto. En el caso de los gráficos, éstos deben ser confeccionados teniendo en cuenta que se publicarán en blanco y negro. Finalmente, deberá indicarse la ubicación en el texto de cuadros y gráficos, pero incluirlos separadamente al final.
- Recomendación especial merece la bibliografía, que no debe extenderse innecesariamente. Se solicita consignar con exactitud, en cada caso, toda la información necesaria (nombre del o los autores, título completo y subtítulo cuando corresponda, editor, ciudad, mes y año de publicación y si se trata de una serie, indicar el título y el número del volumen o la parte correspondiente, etc.).
- La Dirección de la *Revista* se reserva el derecho de encargar la revisión y los cambios editoriales que requieran los artículos, incluyendo los títulos de éstos.
- Los autores recibirán una suscripción anual de cortesía, más 30 separatas de su artículo en español y 30 en inglés, cuando aparezca la publicación en uno y otro idioma.

SUMARIO

| | |
|--|------------|
| ¿Por qué hay tanta inseguridad económica en América Latina? | 7 |
| <i>Dani Rodrik</i> | |
| Fortalecimiento de la cooperación financiera regional | 33 |
| <i>Manuel R. Agosin</i> | |
| La agenda social latinoamericana del año 2000 | 55 |
| <i>Rolando Franco y Pedro Sáinz</i> | |
| Educación y desarrollo en Brasil, 1995-2000 | 67 |
| <i>Paulo Renato Souza</i> | |
| La reforma educacional chilena | 83 |
| <i>José Pablo Arellano Marín</i> | |
| Protección social para los pobres en América Latina | 95 |
| <i>Norman Hicks y Quentin Wodon</i> | |
| Viejas y nuevas formas de la ciudadanía | 117 |
| <i>Martín Hopenhayn</i> | |
| Política industrial, ventajas comparativas y crecimiento | 129 |
| <i>Jaime Ros</i> | |
| Brasil en los años noventa: Una economía en transición | 149 |
| <i>Renato Baumann</i> | |
| Estrategias de búsqueda de empleo en Trinidad y Tabago | 173 |
| <i>Kathleen Valtonen</i> | |
| Jueces de la <i>Revista de la CEPAL</i> 1999-2000 | 187 |
| La revista en Internet | 189 |
| Publicaciones recientes de la CEPAL | 191 |

¿Por qué hay tanta *inseguridad económica* en América Latina?

Dani Rodrik

Universidad de Harvard
dani-rodrik@harvard.edu

La idea de que una inseguridad económica generalizada amenaza el respaldo político a las reformas en curso orientadas al mercado ha pasado a ser una de las más escuchadas en los debates actuales sobre los asuntos latinoamericanos. Por lo tanto, ocuparse de tal inseguridad parece ser un componente clave de la agenda inconclusa de las reformas latinoamericanas. El autor sostiene que en América Latina la inseguridad económica es multifacética y proviene de muchas fuentes que se nutren recíprocamente. Parte de la inseguridad se debe a la declinación de la protección del empleo y la mayor volatilidad de los resultados de los hogares, parte a flujos de capital erráticos y la inestabilidad sistémica generada por el divorcio entre los instrumentos de estabilización y la economía real y, por último, parte importante a la debilidad de las instituciones de expresión (voz) y de representación. Los programas de protección social *per se* sólo dan una ayuda parcial. Habrá que complementarlos con políticas macroeconómicas, en particular las relativas a los flujos de capital y el tipo de cambio, que contribuyan más a la estabilidad de la economía real, y con la relajación del control que ejercen los mercados financieros sobre los instrumentos de la política macroeconómica. Asimismo, tendrán que tener acceso a instituciones representativas —sindicatos, partidos políticos y órganos legislativos— con mayor sensibilidad y legitimidad que las que existen actualmente. Pero tal vez lo que más necesita América Latina es una visión de cómo se puede mantener la cohesión social frente a grandes desigualdades y resultados volátiles, agravados ambos por una confianza creciente en las fuerzas del mercado. La región tendrá que desarrollar una visión que ayude a aliviar la tensión entre las fuerzas del mercado y las ansias de seguridad económica.

I

Introducción

Durante los años noventa el ingreso per cápita en América Latina y el Caribe creció a una tasa media anual de un 2%, tras haber caído a una tasa de casi 1% durante los años ochenta. El desempeño en los noventa se mantuvo a la zaga del ritmo de expansión económica al que la región estaba acostumbrada antes de la crisis de la deuda de 1982; pero da esperanzas de que podría estarse dejando atrás definitivamente la “década perdida” de los ochenta. No obstante, la región sigue siendo presa de un nivel desconcertante de inseguridad económica. La idea de que la inseguridad económica generalizada pone en peligro el respaldo político que se presta a las reformas en curso orientadas al mercado ha pasado a ser una de las cantilenas más comunes en los debates actuales sobre los asuntos latinoamericanos.

El problema se hace evidente en las últimas encuestas realizadas en la región. Una gran encuesta transnacional de 14 países latinoamericanos concluyó recientemente que 61% de los encuestados pensaba que sus padres habían vivido mejor que ellos. Además, menos de la mitad de los encuestados (46%) pensaba que sus hijos terminarían viviendo mejor que ellos, porcentaje que variaba desde 30% en México hasta 61% en Chile (cuadro 1).

La misma encuesta detectó una fuerte demanda de seguro social en la región. Casi tres cuartos de los encuestados favorecían un mayor gasto en seguro de desempleo y más de 80% expresaban el deseo de que se gastara más en pensiones. Además, estas demandas incluían a todos los grupos sociales. La preferencia por un mayor gasto en pensiones y seguro de desempleo

CUADRO 1

América Latina (14 países): Respuestas a una encuesta sobre cambios previstos en los niveles de vida, 1999
(En porcentaje, a menos que se indique otra cosa)

| Muestra total | | Países | | | | | | | | | | | | | | |
|--|-------|-----------|---------|--------|----------|------------|-------|---------|-----------|--------|--------|----------|-------|---------|-----------|----|
| Nº | % | Argentina | Bolivia | Brasil | Colombia | Costa Rica | Chile | Ecuador | Guatemala | México | Panamá | Paraguay | Perú | Uruguay | Venezuela | |
| 14 839 | 100 | 1 200 | 794 | 1 000 | 1 200 | 1 000 | 1 200 | 1 200 | 1 000 | 1 200 | 1 000 | 600 | 1 045 | 1 200 | 1 200 | |
| Tomando todo en consideración, ¿diría usted que sus padres vivían mejor, igual o peor que como usted vive hoy? | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Mejor | 9 081 | 61.2 | 63 | 51 | 64 | 78 | 56 | 45 | 67 | 57 | 43 | 52 | 75 | 80 | 59 | 70 |
| Igual | 3 261 | 22 | 22 | 31 | 9 | 14 | 26 | 32 | 20 | 31 | 35 | 24 | 14 | 12 | 18 | 19 |
| Peor | 2 139 | 14.4 | 12 | 16 | 25 | 8 | 14 | 22 | 10 | 11 | 20 | 21 | 6 | 6 | 20 | 10 |
| No responde | 358 | 2.4 | 3 | 3 | 2 | 1 | 5 | 1 | 2 | 1 | 3 | 3 | 5 | 2 | 3 | 2 |
| Y respecto a sus hijos, ¿cree usted que vivirán mejor, igual o peor que como usted vive hoy? | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Mejor | 6 843 | 46.1 | 43 | 56 | 58 | 36 | 52 | 61 | 34 | 51 | 30 | 48 | 48 | 37 | 46 | 53 |
| Igual | 3 071 | 20.7 | 22 | 20 | 12 | 21 | 25 | 22 | 21 | 23 | 23 | 20 | 26 | 19 | 22 | 17 |
| Peor | 3 261 | 2 | 20 | 13 | 21 | 38 | 11 | 11 | 29 | 17 | 41 | 21 | 13 | 26 | 19 | 19 |
| No responde | 1 664 | 11.2 | 16 | 11 | 9 | 6 | 12 | 7 | 16 | 8 | 6 | 12 | 13 | 19 | 13 | 12 |

Fuente: Mirror on the Americas Poll (1999), Wall Street Journal Interactive Edition.

□ El presente artículo fue preparado para el Banco Mundial y financiado por él. Agradezco a Guillermo Perry por haberme solicitado la elaboración de este trabajo, a Jorge Domínguez, Nora Lustig, Norman Hicks, Bill Maloney, Guillermo Perry, Martín Rama, Guilherme Sedlacek, Luis Servén y Mariano Tommasi

por sus inapreciables observaciones sobre una versión preliminar anterior. Vladunur Kliouev se desempeñó como asistente de investigación especializado. Ninguna de estas personas, y menos aun el Banco Mundial, es responsable de las opiniones aquí vertidas.

CUADRO 2

América Latina (14 países): Respuestas a una encuesta sobre aspectos vinculados con el seguro social, por categoría socioeconómica^a
(En porcentaje, a menos que se indique otra cosa)

| | Muestra total | | Edad | | | Empleo | | | | | Educación | | | | Ingreso | | | |
|----------------------------------|---------------|------|-------|-------|-----|-----------|------|-------------|----------|-----------|-------------|--------|-------|------|---------|------|-------|------|
| | Nº | % | 18-29 | 30-49 | 50+ | Autó-nomo | Gob. | Sect. priv. | Des-emp. | Reti-rado | Ama-de casa | Estud. | Prim. | Sec. | Univ. | Alto | Medio | Bajo |
| Seguro de desempleo | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| No responde | 551 | 3.7 | 3 | 4 | 4 | 4 | 5 | 3 | 3 | 4 | 4 | 3 | 4 | 3 | 4 | 4 | 4 | 3 |
| Gastar más | 10 088 | 73.4 | 74 | 73 | 73 | 74 | 69 | 74 | 80 | 74 | 73 | 74 | 74 | 75 | 71 | 72 | 73 | 74 |
| Gastar menos | 2 543 | 17.1 | 18 | 18 | 16 | 17 | 19 | 17 | 13 | 16 | 17 | 19 | 16 | 16 | 19 | 19 | 17 | 17 |
| No sabe | 857 | 5.8 | 5 | 5 | 7 | 5 | 7 | 6 | 3 | 6 | 7 | 5 | 7 | 5 | 6 | 4 | 6 | 6 |
| Pensiones | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| No responde | 172 | 1.2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 2 | 1 | 1 |
| Gastar más | 12 426 | 83.7 | 83 | 83 | 86 | 83 | 84 | 84 | 88 | 88 | 84 | 82 | 83 | 85 | 83 | 83 | 85 | 83 |
| Gastar menos | 1 861 | 12.5 | 13 | 13 | 10 | 13 | 12 | 13 | 9 | 9 | 12 | 15 | 13 | 12 | 14 | 14 | 11 | 13 |
| No sabe | 380 | 2.6 | 3 | 3 | 3 | 3 | 2 | 2 | 1 | 2 | 3 | 2 | 3 | 2 | 2 | 2 | 2 | 3 |
| Defensa y fuerzas armadas | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| No responde | 623 | 4.2 | 4 | 5 | 5 | 4 | 6 | 3 | 3 | 5 | 4 | 3 | 4 | 4 | 5 | 5 | 5 | 3 |
| Gastar más | 4 810 | 32.4 | 33 | 31 | 34 | 34 | 28 | 29 | 36 | 33 | 35 | 32 | 37 | 33 | 27 | 32 | 31 | 34 |
| Gastar menos | 8 359 | 56.3 | 58 | 57 | 53 | 56 | 59 | 60 | 56 | 54 | 52 | 60 | 50 | 57 | 62 | 58 | 56 | 57 |
| No sabe | 1 047 | 7.1 | 5 | 7 | 9 | 6 | 7 | 7 | 5 | 8 | 9 | 5 | 8 | 7 | 7 | 6 | 8 | 7 |

Fuente: Mirror on the Americas Poll (1999), Wall Street Journal Interactive Edition.

^a Texto de la pregunta: “¿Podría decirme si cree que en su país sería mejor gastar más o menos en cada uno de los siguientes rubros?”

variaba muy poco con el nivel de ingreso, educación y tipo de ocupación de los encuestados (cuadro 2). Como era de prever, la demanda de seguro social tiende a ser más alta en los países en que impera un mayor pesimismo respecto al futuro. Pero hay excepciones interesantes. En México, las demandas de mayor gasto en seguro social son débiles pese a un alto nivel de pesimismo sobre las perspectivas de la próxima generación. En Chile, en tanto, donde las expectativas son razonablemente auspiciosas, el porcentaje de encuestados que favorece un mayor gasto llegaba a 85% en el caso del seguro de desempleo y a 93% en el caso de las pensiones.

¿Significan algo estas cifras? Un indicio de que sí lo hacen proviene de las respuestas a otras preguntas de la encuesta. Por ejemplo, cuando los mismos individuos eran interrogados acerca de la defensa nacional y las fuerzas armadas, menos de un tercio contestaba que desearía que se incrementara el gasto en ellas (cuadro 2). Esto demuestra que los encuestados hacían una clara distinción entre la seguridad económica y la seguridad nacional, y que situaban a la primera muy por encima de esta última. Otro indicio proviene de comparar resultados de encuestas similares en

otros entornos. Cuando las encuestas de esta índole se realizan en países industrializados, la proporción de encuestados que favorece un mayor gasto en pensiones y seguro de desempleo tiende a ser notoriamente menor. Además, las proporciones varían apreciablemente según los niveles de ingreso.¹ El *New York Times* destacaba hace poco un ejemplo patético en Brasil, donde no menos de un millón de personas (uno de cada 160 brasileños) competían en agosto de 1999 por 10 000 empleos de oficina en el Banco do Brasil, una institución administrada por el gobierno que “paga los sueldos íntegros y oportunamente” y ofrece un seguro de salud integral y beneficios previsionales. “Necesito estabilidad en mi vida”, habría declarado una candidata de 23 años al preguntársele por qué postulaba a un empleo en que ganaba menos que en la ocupación que tenía (Romero, 1999). El hecho de ocuparse de la inseguridad económica parece ser una parte clave de la agenda inconclusa de las reformas latinoamericanas.

¹ Véanse algunos datos comparativos en Taylor-Gooby (1989).

¿Cómo avanzan las autoridades desde aquí? El primer paso es conocer las causas fundamentales de la inseguridad económica. En el presente artículo se destaca el papel de tres conjuntos de factores decisivos que contribuyen a ella. Primero, debemos comenzar por el trauma de los años ochenta. La profunda recesión que experimentó la mayoría de los países de la región al término de la crisis de la deuda recuerda, en cierta forma, la Gran Depresión que afectó a los Estados Unidos durante los años treinta. Aunque esa crisis provocó una caída más abrupta de los ingresos, la recuperación posterior también fue más rápida. En los Estados Unidos, las penurias causadas por la Gran Depresión, y especialmente las pérdidas sufridas por las clases medias, estimularon la creación de un conjunto de programas gubernamentales —conocidos colectivamente como el Nuevo Trato— que ampliaron sobremanera el papel del gobierno, establecieron redes de seguridad social y brindaron seguro social. En América Latina, el resultado final de la crisis de la deuda fue una serie de reformas que en realidad sirvieron para debilitar las instituciones de seguro social. El empleo se tornó en general menos estable y las redes de seguridad proporcionadas por el sector público se debilitaron.

Segundo, al entrar América Latina en los años noventa se encontró en un mundo de gran volatilidad macroeconómica, impulsada en parte por flujos de capital erráticos o al menos magnificada por ellos. La difusión de los mercados financieros internacionales y la acogida entusiasta que les dio la región dejaron a la política macroeconómica dependiente (y a menudo rehén) de los caprichos de los inversionistas de corto plazo. Instrumentos claves como la política fiscal y el tipo de cambio fueron sobrepasados por la necesidad de gestionar flujos de capital y ya no pudieron destinarse a la estabilidad interna. La política macroeconómica se divorció cada vez más de la economía real, lo que exacerbó la volatilidad de los resultados económicos tanto en el tiempo como entre los hogares.

Tercero, una deficiencia clave en América Latina es que hasta ahora las instituciones sociales y políticas no se han sensibilizado adecuadamente al clamor por una mayor seguridad económica. Cabe recordar que los Estados han eludido, más que asumido, las nuevas responsabilidades que exige la gestión del riesgo en sociedades orientadas al mercado. Pero el problema trasciende los gobiernos. Los sistemas políticos en su conjunto no han creado mecanismos

viables de participación: los parlamentos nacionales se han fragmentado y no son representativos, y los partidos políticos son débiles. Los sindicatos no han sido capaces de desarrollar una estrategia adecuada y global para encarar la inseguridad en el empleo y han perdido afiliados. Y la monopolización de los debates de política en torno a una visión estrecha de la política de desarrollo, por las líneas del Consenso de Washington y notoriamente restringida por los “requisitos” de la integración económica mundial, ha impedido el surgimiento de una visión alternativa (o al menos complementaria) de una reforma económica impulsada por los intereses locales y las aspiraciones nacionales.

Examinaré estos aspectos y sus implicaciones de política en el resto del artículo. Pero cabe formular de partida una advertencia crucial. Este artículo no está centrado en los pobres y los más vulnerables *per se*. No me ocupo aquí de políticas contra la pobreza, ni analizo cómo reducir la vulnerabilidad de los pobres a la volatilidad y las perturbaciones (*shocks*).² Los pobres de América Latina han sido siempre excluidos y vulnerables. Lo que parece ser novedoso es que el temor a la movilidad descendente afecta ahora también a gran parte de las clases medias. La encuesta mencionada más atrás revela que en algunos de los países más grandes de la región —en particular Argentina, Brasil, México y Venezuela— los grupos de ingresos medios están más pesimistas sobre el futuro de sus hijos que los grupos de bajos ingresos. De hecho, esto es lo que otorga a la demanda de “protección social” su notoriedad política en la región. Me centraré en esta noción más amplia de inseguridad económica y sus consecuencias.

Por último, debo destacar que la finalidad de este artículo es estimular el debate, sugerir hipótesis y diseñar una agenda para investigaciones futuras, como también lo es presentar argumentos concretos con datos que los respalden. Muchos de los argumentos que expongo siguen siendo especulativos. Las “pruebas” empíricas que presento son sugerentes y no definitivas. Pero el artículo habrá logrado su objetivo en la medida en que sirva para abrir nuevas líneas de investigación.

² Véase un buen conjunto de ensayos sobre estos temas en Lustig, ed. (1995).

II

El trauma de los años ochenta

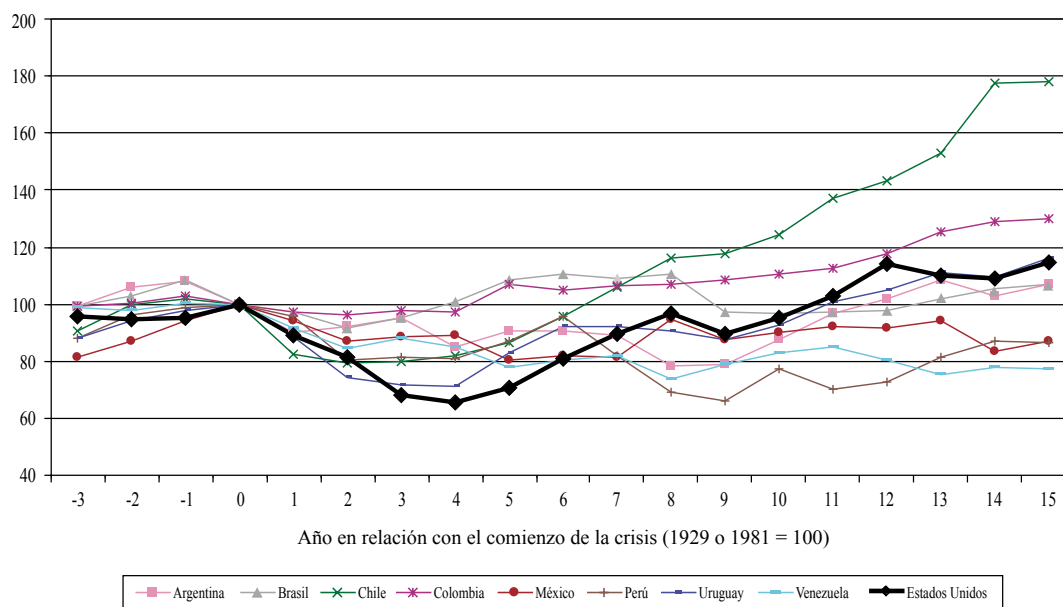
La crisis de la deuda de 1982 sumió a América Latina en una recesión profunda y prolongada. El gráfico 1 muestra el índice del ingreso per cápita en los principales países de la región, comparando su experiencia con la de los Estados Unidos durante la Gran Depresión. En los Estados Unidos, los ingresos declinaron 35% en promedio entre 1929 y 1933 y el desempleo llegó a un máximo de 25% en este último año. Como se indica en el gráfico, la declinación de los ingresos reales (y el aumento del desempleo) no fue tan abrupta en América Latina después de 1981: alrededor de 20% en Argentina, Chile, México y Venezuela, y de 10% en Brasil. Entre los países principales, sólo Perú experimentó (gracias a las políticas desastrosas del Presidente García) un colapso del ingreso de la misma magnitud que los Estados Unidos en la Gran Depresión. Sin embargo, con la notable excepción de Chile, la recuperación en América Latina fue también más gradual. En los Estados Unidos, el ingreso per cápita tardó 10 años en recuperar su nivel previo a la crisis. En Argentina y Brasil tardó 12 y 13 años, respectivamente, y en México, Perú y Venezuela los ingresos per

cápita en 1997, último año con estimaciones disponibles sobre el ingreso nacional (Banco Mundial, 1999), todavía eran inferiores a los de 1981. Además, la economía de los Estados Unidos, impulsada en parte por la Segunda Guerra Mundial, experimentó una expansión mucho más rápida en los años cuarenta que en los veinte. La tasa de crecimiento de América Latina durante los años noventa no logró equiparar las cifras de los años sesenta y setenta.

Los Estados Unidos respondieron a la Gran Depresión con una serie de importantes innovaciones institucionales que ampliaron sobremedida el papel del gobierno en la economía y representaron en buena medida una ruptura violenta con el pasado. Muchas de estas innovaciones se tradujeron en seguro social (Bordo, Goldin y White, eds., 1998, p. 6): la seguridad social, la compensación por desempleo, las obras públicas, la propiedad pública, la garantía de depósitos y la legislación favorable a los sindicatos figuraban entre los nuevos mecanismos creados para encarar las deficiencias que se advertían en el mercado privado. Como señala Jacoby (1998), antes de la Gran Depresión las

GRAFICO 1

Comparación entre América Latina después de 1981 y los Estados Unidos en la Gran Depresión: Declinación de los ingresos reales per cápita



clases medias podían en general autoasegurarse o comprar seguros a intermediarios privados. Al colapsar estas formas de seguro privado, las clases medias utilizaron su considerable peso político para ampliar el seguro social y crear lo que posteriormente se denominaría el Estado benefactor.

La Gran Depresión tuvo dos efectos: primero, minó la confianza de la clase media en el sistema privado para manejar los riesgos del mercado laboral; el colapso del capitalismo de bienestar, sumado a despidos masivos y quiebras bancarias, creó una crisis de confianza que llevó a la clase media estadounidense a movilizarse en búsqueda de alternativas. Segundo, hizo que la clase media percibiera como precaria su condición social; la movilidad descendente real o en ciernes disminuyó la distancia social entre la clase media y las que la seguían, hizo más probables las alianzas entre clases y debilitó la resistencia a los programas redistributivos que pudieran beneficiar a los que descendían... En suma, las experiencias de los años treinta y cuarenta inclinaron a la clase media estadounidense a favorecer la solidaridad social en vez del individualismo duro, un cambio que promovió el Estado benefactor, la educación pública y otras formas de gasto del gobierno (Jacoby, 1998, pp. 29-31).

Nótese el paralelismo con la experiencia latinoamericana después de la crisis de la deuda. Tal como en el caso de los Estados Unidos, la crisis de los años ochenta ejerció grandes presiones sobre los mecanismos de seguro privado en América Latina. Por ejemplo, Glewwe y Hall (1998) observan en su análisis de Perú que las redes de transferencia entre hogares colapsaron casi por completo durante el segundo lustro de los años ochenta. Dado que los hogares que hacen las transferencias también sufren durante las grandes crisis, los sistemas privados de apoyo al ingreso tienden a no ser muy flexibles frente a las macroperturbaciones. Y una consecuencia de la crisis generalizada fue que, según se señaló en la introducción, el seguro social pasó a ser asimismo una preocupación de la clase media en América Latina.

Pero también hubo un respaldo ideológico al crecimiento de los programas gubernamentales en los Estados Unidos. Rockoff (1998) ha sostenido que el cambio de actitudes frente al papel del gobierno se facilitó en los Estados Unidos debido a que hubo un cambio ideológico entre los economistas —del *laissez-faire* al intervencionismo— que se remonta al menos a una década antes de la Gran Depresión. Mientras que los macroeconomistas tendían a ser conservadores, los microeconomistas abogaban por

una larga lista de reformas como el salario mínimo, las bolsas de empleo, las pensiones de vejez, los servicios de utilidad pública regionales de propiedad estatal, etc. (*ibid.* p. 134). De aquí que la ideología y los intereses coincidieran en espolear la adopción de programas de seguro social.

En cuanto al papel del gobierno, América Latina entró a los años ochenta desde una posición estratégica muy diferente a la de los Estados Unidos al ingresar a los años treinta. La mayoría de los países de la región se había industrializado merced a restricciones comerciales impuestas por el gobierno, las empresas públicas habían pasado a ser una cosa corriente, y los déficits fiscales y la mala gestión macroeconómica eran las causas próximas de la crisis de la deuda. Y tal como en el caso de los Estados Unidos, la opinión académica había cambiado considerablemente durante los años setenta, pero esta vez hacia favorecer los mercados y no la intervención del gobierno.

Las reformas que América Latina adoptó en los años ochenta, y con posterioridad, se destinaron en consecuencia a realzar el radio de acción del mercado y a frenar el del gobierno. La privatización, la desregulación, la liberalización comercial y la liberalización financiera fueron elementos claves del Consenso de Washington. Las encuestas de opinión pública, como las ya citadas, muestran en general que la mayoría de los latinoamericanos prefieren los mercados y el sistema de empresa privada al control del gobierno. Sin embargo, lo que es importante desde nuestra perspectiva es la ausencia completa en la agenda del Consenso de Washington de recetas dirigidas a combatir la inseguridad económica.

Esto es sorprendente, en especial porque muchas de las reformas en pro del mercado tenían el efecto predecible de incrementar el riesgo para los trabajadores y hogares. La privatización, la desregulación y la liberalización comercial entrañaban la reestructuración de la economía y un mayor riesgo de pérdida de ocupaciones, al menos en el corto plazo. La reducción del sector público significaba menores oportunidades de lograr un empleo público relativamente seguro. Era de suponer que la liberalización financiera generaría volatilidad en el entorno económico. La mayor movilidad del capital implicaba desplazar el riesgo-país idiosincrásico desde el capital móvil a la mano de obra inmóvil. Sólo últimamente se ha venido a reconocer la importancia de tales efectos.

Por lo tanto, podemos suponer que la inseguridad económica generada por la prolongada crisis de la deuda sólo se vio amplificadas por las reformas orien-

tadas al mercado que todos los países de la región adoptaron en definitiva, sin instituir programas complementarios de seguro social. Mientras que en los Estados Unidos la respuesta a la Gran Depresión fue

el fortalecimiento significativo de la protección social, en América Latina la respuesta a la crisis de la deuda fue el debilitamiento del seguro social frente a mayores riesgos en el mercado laboral.

III

La declinación de la seguridad en el empleo

Si bien se podría haber esperado que muchas de las reformas emprendidas en América Latina aumentarían la inseguridad en el empleo, al menos en el corto plazo, no es fácil conseguir datos directos que avalen esta suposición. Las medidas de desplazamiento involuntario del empleo no son muchas, y en todo caso están contaminadas por las respuestas conductuales que genera la inseguridad económica: los trabajadores que se sienten menos seguros son más propensos a aceptar reducciones salariales o a hacer otras concesiones para evitar la pérdida de sus empleos. Además, no ha habido muchos cambios en la legislación formal sobre protección del empleo, pese a que se ha hablado mucho sobre la necesidad de volver más “flexibles” los mercados laborales (Márquez y Pages, 1998). No obstante, los datos disponibles sí sugieren que la proporción de trabajadores con empleos “seguros” ha declinado en casi todos los países de la región con datos al respecto.

Un indicio de ello es la violenta reducción de la densidad de los sindicatos desde los años ochenta en todos los países, salvo Chile. Esto es importante puesto que negociar para obtener mayor seguridad en el empleo en nombre de sus afiliados es una función clave de los sindicatos. El cuadro 3 presenta estadísticas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la afiliación sindical y la densidad sindical en 10 países latinoamericanos. Cuando se puede establecer una comparación entre los años ochenta y noventa, las cifras revelan habitualmente una brusca declinación. En Argentina, por ejemplo, el porcentaje de la mano de obra no agrícola representada por sindicatos cayó de 49% en 1986 a 25% en 1995. En México, la cifra correspondiente disminuyó (si ha de creerse en las estadísticas) de 54% a 31% en el lapso de dos años (1989 a 1991). Chile, donde el término del régimen de Pinochet y la transición a la democracia produjo un brusco aumento inicial de la afiliación y densidad sindical, es la única excepción a la regla. Sin embargo, incluso en Chile las cifras más recientes indican que

las tasas de afiliación han disminuido desde comienzos de los años noventa, y actualmente han retrocedido a los niveles previos al regreso de la democracia.³

El cuadro 3 muestra asimismo otro indicador de inseguridad en el empleo: la proporción de trabajadores que no están “protegidos” por contratos escritos formales o incluidos en los programas de prestaciones sociales. La definición de empleo desprotegido, tomada de la OIT (1999), es algo escurridiza, y se refiere a cosas diferentes en países diferentes. Por ejemplo, en Argentina las cifras se refieren a los empleados del sector privado sin contrato escrito como proporción del empleo privado total en el Gran Buenos Aires. En Bolivia, las cifras se refieren a aquellos que no están cubiertos por la legislación laboral y social, expresados como proporción del total del empleo asalariado. En Brasil, las cifras (tomadas de Ferreira y Paes de Barros, 1999) corresponden a los empleados sin *carteira* expresados como una fracción de todos los empleados asalariados y trabajadores autónomos.

En los siete países donde es posible comparar entre dos momentos en el tiempo, las cifras revelan un salto ascendente del empleo “desprotegido”: de 22% a 34% en Argentina, de 64% a 69% en Brasil, de 44% a 50% en México. Esta vez Chile no es la excepción a la tendencia (con un incremento de 17% a 22%). Nótese que estas proporciones no pueden compararse entre países puesto que las muestras cubiertas varían considerablemente, y las proporciones absolutas en sí no son muy significativas (a diferencia de los cambios en ellas). Puesto que los denominadores suelen incluir a los trabajadores más privilegiados (los de las zonas urbanas o los asalariados), las proporciones mencionadas subestiman en la mayoría de los casos la verdadera proporción de trabajadores desprotegidos. La

³ Cifras del Ministerio del Trabajo de Chile, publicadas en The Economist Intelligence Unit, 1998.

CUADRO 3

América Latina (10 países): Indicadores de seguridad en el empleo

| | Afilación sindical (En miles) | | Densidad sindical (Como porcentaje de la mano de obra no agrícola) | | Empleo "desprotegido" ^a (Como porcentaje de los empleados) | |
|-------------|----------------------------------|--------|--|------|---|------|
| Argentina | 1986 | 3 262 | 1986 | 48.7 | 1990 | 21.7 |
| | 1995 | 3 200 | 1995 | 25.4 | 1996 | 34 |
| Bolivia | 1994 | 276 | 1994 | 16.4 | 1991 | 28 |
| | | | | | 1997 | 34.8 |
| Brasil | 1991 | 15 205 | 1991 | 32.1 | 1985 | 63.6 |
| | | | | | 1996 | 68.5 |
| Chile | 1985 | 361 | 1985 | 11.6 | 1990 | 17 |
| | 1993 | 684 | 1993 | 15.9 | 1996 | 22.3 |
| Colombia | 1985 | 877 | 1985 | 11.2 | | |
| | 1995 | 840 | 1995 | 7.0 | | |
| El Salvador | 1985 | 79 | 1985 | 7.9 | 1994 | 59.1 |
| | 1995 | 103 | 1995 | 7.2 | 1997 | 61.3 |
| México | 1989 | 9 500 | 1989 | 54.1 | 1990 | 43.4 |
| | 1991 | 7 000 | 1991 | 31.0 | 1997 | 49.6 |
| Perú | 1991 | 442 | 1991 | 7.5 | 1990 | 25.5 |
| | | | | | 1996 | 34.1 |
| Uruguay | 1990 | 222 | 1990 | 19.9 | | |
| | 1993 | 151 | 1993 | 11.6 | | |
| Venezuela | 1988 | 1 700 | 1988 | 25.9 | | |
| | 1995 | 1 153 | 1995 | 14.9 | | |

Fuente: OIT (1997, cuadros 1.1 y 1.2); OIT (1999, cuadro 7); Ferreira y Paes de Barros (1999, cuadro 1).

^a El término empleo "desprotegido" se refiere a la proporción de empleados sin contrato escrito o prestaciones sociales, según el país. Los empleados son del sector privado o tienen empleo urbano. Véase OIT (1999, cuadro 7) para las fuentes originales y mayores detalles.

afirmación tan repetida de que la economía informal representa el 80% de los nuevos empleos creados en América Latina en las dos últimas décadas (véase OIT, 1999) ofrece una perspectiva que complementa estas observaciones.^{4, 5}

⁴ Sigue siendo debatible en qué medida la menor participación del empleo en el sector formal es el resultado de una legislación restrictiva en materia de empleo, tal como el salario mínimo y las prestaciones legales. Amadeo y Camargo (1997) sostienen, en el contexto brasileño, que tal legislación explica sólo una pequeña parte de la situación. Pessino (1997) ofrece otra perspectiva respecto a Argentina.

⁵ Nótese que el empleo en el sector informal, pese a niveles generalmente más reducidos de seguridad en el empleo, no implica necesariamente peores resultados para los trabajadores. En muchos casos, los trabajadores preferirían la informalidad para evitar el pago de impuestos a la renta.

Puesto que la propia legislación no ha cambiado gran cosa, estas tendencias tienen que interpretarse como las respuestas endógenas de la economía a las perturbaciones conjuntas de la crisis de la deuda y la reforma estructural. En Chile, por ejemplo, el período posterior a la crisis de la deuda ha presentado históricamente altos niveles de rotación laboral. Además, la liberalización comercial ha causado la expansión de actividades (en particular, silvicultura y agricultura) en que el empleo con contrato a largo plazo es poco común y predomina más el empleo por cuenta propia, a diferencia de lo que sucede en las actividades tradicionales (como la minería del cobre y las manufacturas). La expansión de las exportaciones ha estado vinculada también con un aumento de la subcontratación, que generalmente traslada el riesgo a la pequeña empresa

y a los trabajadores por cuenta propia. En la silvicultura, un desempeño exportador impresionante ha ido acompañado de un tipo de organización laboral caracterizado por una elevada proporción de actividades de subcontratación y por inestabilidad en el empleo (OIT, 1998). En Brasil, la rotación laboral sigue siendo bastante alta comparada con los estándares europeos o incluso estadounidenses, una situación que Amadeo y Camargo (1997) caracterizan como un caso de flexibilidad “excesiva” del empleo.

¿La declinación manifiesta de la protección del empleo se ha compensado con menores tasas de desempleo global? La literatura empírica sobre la relación entre costos por terminación de contrato y tasas de desempleo no arroja conclusiones firmes. Los datos nacionales sugieren generalmente que los efectos de primer orden de la protección del empleo son distributivos: los beneficiarios tienden a ser hombres más viejos en desmedro de mujeres más jóvenes. Pero la relajación de la legislación de protección del empleo parece tener pocos efectos sobre el nivel de empleo global. Los escasos datos al respecto provenientes de América Latina son compatibles con esas conclusiones (Márquez y Pages, 1998).

El cuadro 4 presenta las tasas de desempleo en 16 países latinoamericanos, correspondientes a tres subperíodos posteriores a 1981 (1981-1988, 1989-1993 y 1994-1998). En la mayoría de los países, el patrón de desempleo tiene forma de U. Los primeros años tras la crisis de la deuda fueron, en general, de alto desempleo. Este disminuyó a fines de los años ochenta, pero posteriormente se ha elevado desde mediados de los noventa. Brasil, México, Uruguay y Venezuela presentan este patrón. Pero también hay excepciones. En Chile, el desempleo se ha mantenido muy por debajo de los niveles registrados en la primera mitad de los años ochenta. En Argentina, ha aumentado en forma

CUADRO 4

América Latina (16 países): Tasas de desempleo
(En porcentaje)

| | 1981-1988 | 1989-1993 | 1994-1998 |
|-------------|-----------|-----------|-----------|
| Argentina | 5.4 | 7.6 | 15.3 |
| Bolivia | 7.6 | 6.9 | 3.6 |
| Brasil | 5.6 | 4.7 | 5.7 |
| Chile | 14.9 | 7.2 | 7.6 |
| Colombia | 11.6 | 9.9 | 10.4 |
| Costa Rica | 6.2 | 4.4 | 5.4 |
| Ecuador | 8.2 | 8.1 | 8.8 |
| El Salvador | 9.4 | 8.5 | 7.2 |
| Guatemala | 9.1 | 4.1 | 4.0 |
| Honduras | 10.3 | 7.1 | 5.6 |
| México | 4.0 | 2.9 | 4.8 |
| Nicaragua | 13.0 | 14.7 | 16.5 |
| Paraguay | 5.6 | 5.6 | 6.0 |
| Perú | 6.9 | 8.3 | 7.8 |
| Uruguay | 11.3 | 8.8 | 10.8 |
| Venezuela | 10.4 | 8.4 | 10.5 |

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID, s/f).

más o menos sostenida desde principios de los años ochenta para los trabajadores con cualquier nivel de especialización (Pessino, 1997). Llama la atención que la mitad de los países del cuadro (ocho de dieciséis) tuvieron tasas de desempleo más elevadas en 1994-1998 que en 1981-1988 (Argentina, Brasil, Ecuador, México, Nicaragua, Perú, Paraguay y Venezuela).

Por lo tanto, la menor protección del empleo se acompañó de niveles de desempleo crecientes durante los años noventa en la mayoría de los países de la región. Aunque es posible que el desempleo se hubiera elevado más si los sindicatos no hubieran perdido afiliados y no se hubieran debilitado otras protecciones del empleo, los datos internacionales sugieren que éste no es un escenario muy probable. Los riesgos de pérdida del empleo seguido de un período de desempleo parecen haber aumentado claramente.

IV

La volatilidad macroeconómica y su relación con el ingreso de los hogares: una descomposición

Aunque el temor a la reducción drástica del ingreso asociada a la pérdida del empleo y el desempleo es un componente importante de la inseguridad económica,

otro componente es la mera volatilidad de los ingresos de los hogares. Según lo han destacado Gavin y Hausmann (1996) en sus escritos, América Latina es

una región volátil, donde la desviación estándar de las tasas de crecimiento del producto nacional bruto (PNB) tiende a ser, en general, alrededor del doble del nivel observado en las economías industrializadas. En cada hogar, lo que interesa es la volatilidad de su propia corriente de ingresos. Si bien, por definición, no todos los hogares pueden protegerse con éxito de la volatilidad media de la economía (captada por los movimientos del PNB agregado), la distribución de la incertidumbre entre los hogares sí depende de la medida en que los riesgos de los hogares varían con el producto nacional.⁶

Podemos expresar la relación entre la volatilidad del ingreso del hogar y del ingreso nacional utilizando una descomposición simple basada en la identidad:

$$d \ln y_{it} \equiv d \ln y_t + (d \ln y_{it} - d \ln y_t)$$

donde y_{it} e y_t son los ingresos del hogar y nacional en el tiempo t , y $d \ln y_{it}$ y $d \ln y_t$ son la tasa de crecimiento del ingreso del i ésimo hogar y del PNB, respectivamente. Definamos las tasas de crecimiento del hogar y nacional como:

$$d \ln y_{it} = \delta_{it}$$

$$d \ln y_t = \delta_t$$

Además, que la tasa de crecimiento del ingreso del hogar en relación con el promedio nacional esté dada por:

$$(d \ln y_{it} - d \ln y_t) = \rho_{it}$$

Ahora, podemos descomponer la volatilidad del crecimiento del ingreso del i ésimo hogar en tres términos separados.

$$\sigma_{\delta_i}^2 = \sigma_{\delta}^2 + \sigma_{\rho_i}^2 + 2 \text{cov}(\rho_{it}, \delta_t)$$

El primer término representa la volatilidad de la economía nacional (σ_{δ}^2). Este término capta las macroperturbaciones a que está sujeta la economía y es la volatilidad en que se centra el trabajo de Gavin y Hausmann (1996). El segundo término es la volatilidad de los ingresos relativos del hogar ($\sigma_{\rho_i}^2$). Éste capta las

perturbaciones puramente idiosincrásicas que golpean un hogar determinado. Por último, el tercer término es la covarianza entre las tasas de crecimiento del PNB y los ingresos relativos del hogar ($\text{cov}(\rho_{it}, \delta_t)$). Este término será positivo cada vez que el ingreso relativo del hogar sea procíclico, es decir, cuando el ingreso del hogar crece más rápido que el promedio en épocas propicias para la economía nacional y más lento que el promedio en épocas adversas. Por cierto que el tercer término no puede tener el mismo signo para todos los hogares de la economía. Lustig (1999) cita estudios que demuestran que por cada punto porcentual en que cae el crecimiento, la pobreza aumenta 2%. Si los pobres son más vulnerables a las recesiones económicas, como indican estos estudios, el tercer término será positivo para los hogares situados al pie de la escala de distribución del ingreso y negativo para los hogares situados en la cima.

La descomposición sirve para organizar nuestro pensamiento sobre cómo abordar mejor la incertidumbre a nivel del hogar. Destaca tres fuentes de incertidumbre con tres clases diferentes de implicaciones en materia de políticas. Si la mayor parte de la incertidumbre está a nivel macroeconómico, mejorar la calidad de las políticas macroeconómicas sería el método más directo y efectivo de reducir el riesgo del hogar. En cambio, si la mayor parte de ella es idiosincrásica, específica de cada hogar, lo que se necesita es simplemente un seguro (suministrado por el sector privado o el gobierno). Y si parte considerable de la incertidumbre se origina en la excesiva susceptibilidad de determinados hogares a las recesiones macroeconómicas, entonces habrá que identificar esos hogares y asegurarse de que los mecanismos de transferencia sean i) focalizados en forma adecuada, y ii) resistentes a las macroperturbaciones.⁷

Para efectuar esta descomposición se requieren datos de paneles repetidos de hogares que no existen para muchos países. Las encuestas de medición de niveles de vida de Perú sí los ofrecen. Glewwe y Hall (1998) los han utilizado con el fin de identificar los hogares que son más vulnerables a las perturbaciones.

Con el fin de mostrar cómo puede utilizarse la descomposición, realizaré un ejercicio muy burdo basado en datos sobre salarios reales medios de fácil obtención. El ejercicio consiste en hacer cálculos

⁶ Para los fines de este análisis, el ingreso nacional y el PNB son intercambiables.

⁷ Véase Lustig (1999), en particular sobre el diseño de medidas en favor de los pobres ante perturbaciones adversas. Lustig aboga por la institución de redes de seguridad anticíclicas para proteger a los pobres de la vulnerabilidad excesiva a las recesiones económicas.

ilustrativos para el hogar de un trabajador promedio. Consideremos un hogar cuya única fuente de ingresos son los salarios, que percibe el salario medio de la economía y que no puede variar las horas trabajadas. La descomposición de la volatilidad pertinente para este hogar puede escribirse así:

$$\sigma_w^2 = \sigma_\delta^2 + \sigma_\rho^2 + 2 \text{cov}(\rho, \delta),$$

donde σ_w^2 representa la volatilidad del crecimiento del salario real, σ_ρ^2 representa la volatilidad de los salarios reales en relación con el PNB, y los demás términos tienen las interpretaciones obvias. Como antes, la ecuación descompone la volatilidad del salario del trabajador promedio en tres componentes: un término macroeconómico, un término idiosincrásico y un término de covarianza.

Cabe formular aquí una advertencia importante: el hecho de basar los cálculos en el salario medio de toda la economía conspira contra la finalidad de la metodología de descomposición, pues empaña la distinción entre el riesgo idiosincrásico y el macroeconómico. Se omite la incidencia de riesgo entre los trabajadores. La única fuente de riesgo idiosincrásico que este cálculo particular puede captar es la que afecta al ingreso laboral medio (sector formal) en relación con otras fuentes de ingreso. Por esa razón, no puede pensarse que el ejercicio ofrece una guía precisa sobre la magnitud relativa de los riesgos idiosincrásicos y macroeconómicos. Es sólo una guía ilustrativa sobre la experiencia de un trabajador "promedio".

El cuadro 5 muestra los cálculos para cuatro países (Chile, México, Perú y Venezuela), seleccionados según la disponibilidad de datos salariales reales, en dos subperíodos posteriores a 1980. El resultado principal que se advierte en este cuadro es la diferencia entre Chile y los demás países de la muestra. Primero, la volatilidad de los salarios reales se incrementó notoriamente en los años noventa en todos los países, salvo en Chile. En este último el crecimiento salarial fue considerablemente más estable en el período posterior al colapso de los años ochenta. Segundo, el crecimiento de los salarios en relación con el ingreso nacional es o bien procíclico (Perú) o pasó a serlo en los años noventa (México y Venezuela), pero no así en Chile. En otras palabras, la volatilidad macroeconómica se transmite a los salarios en estos países de una manera magnificada. Tercero, el componente idiosincrásico de la volatilidad salarial representa para el trabajador promedio alrededor de la mitad o menos de la volatilidad salarial total de los países considerados, salvo Chile. Por lo tanto, las macroperturbaciones y su interacción con los movimientos salariales son una parte importante —si no la más importante— de la incertidumbre salarial en México, Perú y Venezuela. En Chile, es el componente idiosincrásico de los movimientos salariales el que ejerce la influencia dominante.

Estos cálculos y conclusiones son necesariamente provisionales, sobre todo porque uno quisiera efectuar las descomposiciones con datos a nivel del hogar en vez de usar los salarios medios. No obstante, son indicadores del papel importante y creciente que des-

CUADRO 5

América Latina (cuatro países): Descomposición de la volatilidad del salario real^a

| | Períodos | Var ($d \ln w$) | | Var ($d \ln y$) | | Var ($d \ln w - d \ln y$) | | $2\text{cov} (d \ln y, d \ln w - d \ln y)$ | |
|-----------|-----------|-------------------|------------|-------------------|------------|-----------------------------|------------|--|------------|
| | | Valor | Porcentaje | Valor | Porcentaje | Valor | Porcentaje | Valor | Porcentaje |
| Chile | 1981-1986 | 2.13 | 100 | 0.77 | 36 | 3.13 | 147 | -1.77 | -83 |
| | 1987-1992 | 0.22 | 100 | 0.13 | 60 | 0.29 | 131 | -0.20 | -91 |
| México | 1984-1989 | 0.40 | 100 | 0.66 | 165 | 0.21 | 54 | -0.48 | -119 |
| | 1990-1995 | 0.86 | 100 | 0.35 | 41 | 0.42 | 48 | 0.09 | 11 |
| Perú | 1983-1988 | 3.11 | 100 | 1.30 | 42 | 1.12 | 36 | 0.70 | 23 |
| | 1989-1994 | 6.90 | 100 | 1.61 | 23 | 3.25 | 47 | 2.04 | 30 |
| Venezuela | 1983-1988 | 0.36 | 100 | 0.34 | 93 | 1.16 | 320 | -1.13 | -312 |
| | 1989-1994 | 1.77 | 100 | 0.53 | 30 | 0.91 | 51 | 0.33 | 19 |

Fuente: Calculado con datos del Banco Mundial (1999), del FMI (varios años) y del BID (s/f).

^a Las varianzas y covarianzas se han multiplicado por 100.

empeña la inestabilidad macroeconómica —además de las perturbaciones idiosincrásicas— en impulsar la incertidumbre respecto del ingreso en los trabajadores de la región. Esto implicaría que una mayor estabilidad del entorno macroeconómico debería hacer una contribución sustancial —quizá en algunos casos más que los propios programas de seguro social— a la seguridad económica de los trabajadores.

América Latina y el Caribe es en efecto una región con un nivel muy elevado de volatilidad macroeconómica agregada. Aunque la volatilidad ha disminuido un tanto desde los años de la crisis de la deuda, todavía permanece alta en términos comparativos. El cuadro 6 muestra las cifras de volatilidad para los países de la región correspondientes a los años ochenta y noventa. En términos no ponderados, la volatilidad del crecimiento medio del PNB se ha reducido de 4.5 puntos porcentuales durante los años ochenta a 3.2

puntos en los años noventa. Aun así, es todavía el doble de la que experimenta una economía industrial como la de los Estados Unidos. Además, en varios casos importantes, la volatilidad ha aumentado: en Argentina y Venezuela, países con niveles de volatilidad superiores al promedio, los años noventa han sido, incluso, más volátiles que los ochenta.

El cuadro 7 muestra una comparación a más largo plazo con los años sesenta y setenta para los países más grandes de la región. En vez de presentar desviaciones estándares brutas, he preferido entregar las cifras en forma algo diferente. Las de este cuadro responden a la siguiente pregunta: ¿cuál es la probabilidad en un año dado de que el ingreso per cápita baje 5% o más? Puesto que la inseguridad económica suele basarse en el temor a una caída abrupta del ingreso, ésta parecería ser una medida mejor que la propia volatilidad. He basado mis cálculos en los promedios

CUADRO 6

América Latina y el Caribe (26 países): Indicadores de la volatilidad^a

| País | Volatilidad del PNB | | Volatilidad de la relación de intercambio del ingreso | | Volatilidad de los flujos de capital privado | |
|----------------------|---------------------|---------|---|---------|--|---------|
| | Años 80 | Años 90 | Años 80 | Años 90 | Años 80 | Años 90 |
| Argentina | 0.048 | 0.050 | 0.007 | 0.004 | 0.032 | 0.058 |
| Bahamas | 0.028 | 0.023 | | | | |
| Barbados | 0.052 | 0.030 | | | 0.047 | 0.045 |
| Belice | 0.032 | 0.010 | | | 0.031 | 0.011 |
| Bolivia | 0.045 | 0.031 | 0.009 | 0.016 | 0.025 | 0.003 |
| Brasil | 0.044 | 0.039 | 0.008 | 0.003 | 0.009 | 0.040 |
| Chile | 0.070 | 0.027 | 0.021 | 0.029 | 0.049 | 0.018 |
| Colombia | 0.015 | 0.016 | 0.019 | 0.011 | 0.010 | 0.012 |
| Costa Rica | 0.045 | 0.024 | 0.042 | 0.014 | 0.068 | 0.028 |
| República Dominicana | 0.047 | 0.043 | 0.030 | 0.035 | 0.023 | 0.036 |
| Ecuador | 0.044 | 0.012 | 0.030 | 0.027 | 0.035 | 0.009 |
| El Salvador | 0.027 | 0.007 | 0.039 | 0.022 | 0.026 | 0.009 |
| Guatemala | 0.049 | 0.052 | 0.013 | 0.013 | 0.011 | 0.006 |
| Guyana | 0.026 | 0.024 | 0.063 | 0.197 | 0.058 | 0.051 |
| Haití | 0.017 | 0.069 | 0.026 | 0.016 | 0.004 | 0.014 |
| Honduras | 0.036 | 0.024 | 0.026 | 0.040 | 0.010 | 0.014 |
| Jamaica | 0.042 | 0.038 | | | 0.039 | 0.024 |
| México | 0.051 | 0.023 | 0.016 | 0.008 | 0.029 | 0.017 |
| Nicaragua | 0.069 | 0.026 | 0.032 | 0.060 | | |
| Panamá | 0.083 | 0.053 | 0.021 | 0.019 | | |
| Paraguay | 0.035 | 0.015 | 0.020 | 0.011 | 0.021 | 0.016 |
| Perú | 0.047 | 0.019 | 0.014 | 0.006 | 0.017 | 0.032 |
| Suriname | 0.060 | 0.074 | | | 0.140 | 0.034 |
| Trinidad y Tabago | 0.043 | 0.022 | | | 0.037 | 0.032 |
| Uruguay | 0.055 | 0.028 | 0.026 | 0.008 | 0.037 | 0.033 |
| Venezuela | 0.050 | 0.052 | 0.060 | 0.030 | 0.085 | 0.104 |
| Media | 0.045 | 0.032 | 0.026 | 0.028 | 0.037 | 0.028 |
| Mediana | 0.045 | 0.027 | 0.023 | 0.016 | 0.031 | 0.024 |

^a La volatilidad se calcula como la desviación estándar de las tasas de crecimiento anual del PNB y la relación de intercambio del ingreso, y la desviación estándar de los flujos brutos de capital privado como proporción del PNB. La información sobre el PNB y la relación de intercambio proviene de la base de datos del BID, y aquella sobre los flujos de capital privado proviene de Banco Mundial (1999).

CUADRO 7

**América Latina (ocho países):
La inseguridad económica en una
perspectiva de largo plazo**
(Probabilidad de que el ingreso per cápita
caiga 5% en un año, en porcentaje)

| | Años 60 | Años 70 | Años 80 | Años 90 |
|-----------|---------|---------|---------|---------|
| Argentina | 7.9 | 5.4 | 36.5 | 3.3 |
| Brasil | 2.3 | 0.2 | 12.4 | 14.4 |
| Chile | 0.4 | 25.5 | 17.5 | 0.0 |
| Colombia | 0.0 | 0.0 | 0.5 | 0.0 |
| México | 0.0 | 0.0 | 17.1 | 19.0 |
| Perú | 3.5 | 3.6 | 36.5 | 17.8 |
| Uruguay | 4.3 | 0.3 | 28.7 | 0.4 |
| Venezuela | 5.4 | 1.5 | 37.3 | 9.0 |
| Media | 3.0 | 4.6 | 23.3 | 8.0 |
| Mediana | 2.9 | 0.9 | 23.1 | 6.1 |

Fuente: Cálculos del autor, basados en los promedios decenales de las tasas de crecimiento del ingreso per cápita y su desviación estándar y suponiendo que las tasas de crecimiento se distribuyen en forma idéntica y normal en una década.

decenales de las tasas de crecimiento y sus desviaciones estándares, suponiendo que las tasas de crecimiento anual se distribuyen en forma idéntica y normal. Para una tasa de crecimiento dada, la probabilidad de una

declinación del ingreso de 5% aumenta con la volatilidad. Por otra parte, para un nivel dado de volatilidad (expresado como la desviación estándar del crecimiento), la misma probabilidad es declinante en la tasa de crecimiento medio. Por ende, las probabilidades señaladas en el cuadro 7 combinan la información tanto de la tasa de crecimiento del ingreso como de su volatilidad.

El cuadro revela que los años noventa registran una enorme mejoría con respecto a los ochenta. Pero también deja en claro que para la mayoría de los países indicados, la inseguridad del ingreso agregado es sustancialmente mayor en los años noventa de lo que era en los años sesenta y setenta. En Brasil, México, Perú y Venezuela, la probabilidad de que los ingresos medios bajen 5% o más fluctúa en el rango de 10% a 20%, muy por encima de los niveles anteriores a los años ochenta. Puede decirse que sólo Argentina y Chile han exhibido mejorías claras en la seguridad del ingreso conforme a esta medición. Tomando la muestra de países en su conjunto, la probabilidad media de una contracción abrupta del ingreso (de 5% o más) en los años noventa es alrededor del doble de la observada en los años sesenta y setenta (8.0% contra 3.0% y 4.6%, respectivamente).

V

Las fuentes de la volatilidad macroeconómica: la importancia de los flujos de capital

Las causas de la volatilidad macroeconómica en América Latina han sido investigadas por Hausmann y Gavin (1996). Como lo destacan estos autores, la volatilidad es impulsada tanto por perturbaciones externas como por fallas de política internas. En el frente externo, la inestabilidad de la relación de intercambio y de los flujos de capital son los factores claves (véase algunos datos sobre ellos en el cuadro 6). En lo que toca a las políticas, el colapso de los regímenes de cambio fijo y las políticas monetarias erráticas han desempeñado generalmente un gran papel. Por ende, en general han pesado tanto las perturbaciones exógenas como las instituciones y políticas internas.

Para los años noventa, los datos sugieren que la inestabilidad de los flujos de capital privado ha sido quizá el factor principal de la volatilidad macro-

económica. Este es el mensaje central que surge de las regresiones del cuadro 8.

Dicho cuadro muestra los resultados de regresar promedios de la volatilidad del crecimiento del PNB, tanto para los años ochenta como para los noventa, respecto a varios elementos determinantes: la volatilidad de la relación de intercambio, la volatilidad de los flujos brutos de capital privado, la volatilidad de las condiciones monetarias, la profundización financiera, el ingreso per cápita y una variable ficticia para los años noventa.⁸ La primera columna del cuadro, que agrupa los promedios de ambas décadas (y contiene hasta dos

⁸ Véase un análisis transnacional de índole similar en Easterly, Islam y Stiglitz (1999).

CUADRO 8

América Latina y el Caribe: Determinantes de la volatilidad del producto nacional bruto, años ochenta y noventa^a

| | Variable dependiente: desviación estándar de las tasas de crecimiento del PNB | | | |
|---|---|---------------------|--------------------|---------------------|
| | (1) | (2) | (3) | (4) |
| Constante | 0.087* (0.029) | 0.067* (0.019) | 0.044 (0.031) | 0.079* (0.024) |
| Log. ingreso per cápita | -0.009** (0.004) | -0.006** (0.003) | -0.003 (0.005) | -0.009** (0.003) |
| Volatilidad de la política monetaria (desv. est. del crecimiento de M1) | 0.011*** (0.006) | 0.010*** (0.005) | 0.012 (0.007) | 0.003 (0.009) |
| Volatilidad de la relación de intercambio del ingreso | -0.049 (0.112) | | | |
| Volatilidad de los flujos brutos de capital privado | 0.505* (0.130) | 0.454* (0.099) | 0.419** (0.177) | 0.509* (0.127) |
| Profundidad financiera (M2/PNB) | 0.0000 (0.0003) | | | |
| Variable ficticia para los años noventa | -0.010** (0.005) | -0.010** (0.004) | | |
| Período cubierto | Años 80 Años 90 | Años 80 Años 90 | Sólo años 80 | Sólo años 90 |
| N | 36 | 44 | 22 | 22 |
| R ² ajustado | 0.39 | 0.41 | 0.16 | 0.46 |

^a Las regresiones usan hasta dos observaciones por país, una para los años ochenta y otra para los noventa. Los errores estándar están entre paréntesis. Los asteriscos indican los niveles de significancia: * 99%; ** 95%; *** 90%. Se excluyen de las muestras utilizadas en estas regresiones cuatro países pequeños que registran flujos de capital privado muy volátiles: Suriname, Panamá, Bahamas y Nicaragua.

observaciones por país), indica que la volatilidad de los flujos de capital es un correlato altamente significativo de la volatilidad del PNB. El coeficiente estimado de la volatilidad de la relación de intercambio es insignificante. La profundización financiera (sustituida por M2/PNB) parece no importar. La volatilidad de las condiciones monetarias internas es estadísticamente significativa, pero sólo a un nivel de confianza de 90%. La variable ficticia correspondiente a los años noventa es negativa y significativa, con un coeficiente estimado que es aproximadamente igual a la declinación de la volatilidad media del PNB entre las dos décadas. Por último, hay una asociación negativa y significativa entre ingreso per cápita y volatilidad. La segunda columna del cuadro 8 omite las variables insignificantes (la volatilidad de la relación de intercambio y la profundización financiera) para obtener algunas observaciones adicionales. Los resultados permanecen invariables. En particular, la volatilidad de los flujos bru-

tos de capital privado participa con un coeficiente muy significativo.

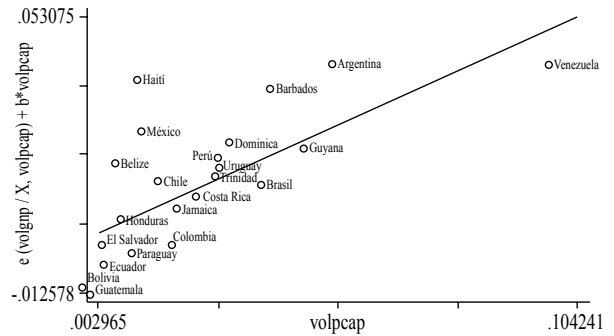
Las dos últimas columnas del cuadro 8 muestran los resultados cuando las regresiones se ejecutan década por década. Observamos que la asociación entre la volatilidad del PNB y la volatilidad de los flujos de capital privado es particularmente estrecha en los años noventa. De hecho, junto con el ingreso per cápita, la volatilidad de los flujos de capital explica aproximadamente la mitad de la variación internacional de la volatilidad del PNB en América Latina durante los años noventa (comparada con menos de 20% durante los años ochenta). La estimación del coeficiente indica que un punto de aumento de la desviación estándar de los flujos brutos de capital privado (expresados como porcentaje del PNB) se asoció con un incremento de la desviación estándar de las tasas de crecimiento del PNB de más de medio punto porcentual. La relación excepcionalmente estrecha durante los años noventa entre la

volatilidad de los flujos de capital y la volatilidad del PNB en la región figura también en el gráfico 2. Como se indica en dicho gráfico, algunos de los países más pequeños de la región con poco acceso a los flujos de capital privado (Bolivia y Guatemala) han tenido los niveles más bajos de volatilidad macroeconómica. Argentina y Venezuela están en el extremo opuesto, con riesgo muy elevado de volatilidad en los flujos de capital privado y, por consiguiente, con altos niveles de macrovolatilidad. Países como Brasil, Chile y Colombia, que han regulado flujos de capital privado, figuran en una situación más bien intermedia.

Es posible interpretar estos resultados de una manera diferente, poniendo de relieve la causalidad en la dirección opuesta. Tal vez los flujos de capital responden sencillamente a la volatilidad subyacente en el entorno económico y no sean un factor determinante de ella. Esta sería la interpretación apropiada conforme a las premisas de que los flujos de capital privado siguen a las variables macroeconómicas fundamentales y que no hay equilibrios múltiples, de modo que los flujos de capital no constituyen una fuente de perturbaciones independiente. Sin embargo, incluso en este escenario nuestros resultados indican que los flujos de capital, por ser muy sensibles a otras perturbaciones, podrían magnificarlas. En este sentido, los países que están muy

GRAFICO 2

Relación entre la volatilidad del PNB y la volatilidad de los flujos brutos de capital privado durante los años noventa (considerando el ingreso per cápita y la volatilidad monetaria)



abiertos a las corrientes de capital privado pueden sufrir una volatilidad adicional generada por reversiones de esas corrientes, aunque los flujos de capital responden sólo a las variables macroeconómicas fundamentales. Este aspecto se retoma con mayor detalle en la sección siguiente, que muestra cómo la movilidad del capital agrava el riesgo para la economía nacional, incluso en casos en que el capital responde sólo a perturbaciones exógenas de la productividad.

VI

La movilidad del capital y la incidencia del riesgo macroeconómico

La observación de que los flujos de capital erráticos son un correlato estrecho de la volatilidad macroeconómica tiene una connotación importante para la distribución del riesgo macroeconómico entre los hogares del país. Tal como destacaba la descomposición en una sección previa, los hogares cuyo ingreso relativo covaría con el promedio nacional corren un mayor riesgo en materia de ingreso que aquéllos cuyos ingresos relativos son anticíclicos. En particular, como se destacó en mi ilustración empírica, los trabajadores cuyos salarios reales son procíclicos —aumentan más que el ingreso nacional en épocas propicias, y bajan más que éste en épocas adversas— sufren desproporcionadamente con la volatilidad macroeconómica.

Una consecuencia de la movilidad del capital es precisamente que una mayor proporción del riesgo

macroeconómico se traslada a los factores de producción nacionales —como el trabajo— que no son móviles en el plano internacional. Dado que el capital puede entrar y salir en respuesta, por ejemplo, a los cambios bruscos de la productividad interna, puede evadir el riesgo que plantea el carácter estocástico del entorno económico nacional. Pero los flujos de capital imponen con ello una externalidad a los grupos inmóviles en el plano internacional, porque estos últimos tienen ahora que asumir una mayor proporción del riesgo que no es posible diversificar en el país.

Un modelo sencillo, adaptado de Rodrik (1997, cap. 4) ilustra como opera esto. Supongamos una economía pequeña abierta que produce (y exporta) un solo bien, cuyo precio es determinado en los mercados mundiales. Este bien es producido bajo rendimientos

de escala constantes y utilizando trabajo y capital. A diferencia del trabajo, el capital puede cruzar las fronteras, pero a un cierto costo. La magnitud de este costo será el parámetro que capte el grado de movilidad del capital en la economía. El trabajo, cuyo bienestar es el centro del análisis, sólo consume lo importable. La única fuente de incertidumbre del modelo es el nivel de productividad en el sector exportable, que se supone es estocástico. El ingreso del trabajo se compone del ingreso salarial más lo proveniente de un impuesto al capital nacional.

Sea la función de producción del sector exportable $pf(k, l)$, con las condiciones habituales de regularidad: $f_k > 0, f_l > 0, f_{kk} < 0, f_{ll} < 0, y f_{kl} > 0$. El parámetro de productividad estocástica está dado por p . (De igual forma podríamos pensar que p es la relación de intercambio). Normalizamos la dotación fija de trabajo de la economía a la unidad, de modo que la función de producción pueda expresarse también como $pf(k)$. El acervo de capital de propiedad nacional se fija exógenamente en k_0 . Nótese que k , el capital utilizado en el país, puede diferir de k_0 ya que el capital entra y sale del país. Un supuesto clave es que los capitalistas incurren en un costo creciente cuando el capital cruza las fronteras. Podemos pensar que esto equivale al costo de instalar un negocio en un entorno menos familiar, de transportar de vuelta los bienes finales a la economía matriz, de comunicarse con las filiales en un país diferente, etcétera. La mayor movilidad del capital se captará en el modelo por reducciones del parámetro λ .

El modelo puede describirse en tres ecuaciones:

$$r = pf_k(k) - \tau \tag{1}$$

$$r = r^* - \lambda(k_0 - k) \tag{2}$$

$$w = pf_l(k) \tag{3}$$

La rentabilidad interna del capital (r) está dada por el valor marginal del producto del capital una vez deducido el impuesto interno. El comercio internacional de servicios de capital exige que esta rentabilidad sea igual a la internacional (r^*) menos un margen que está relacionado con el costo de trasladar el capital al exterior. Por lo tanto, una salida de capital que redujera el acervo de capital en el país a k_1 deprimiría la rentabilidad que perciben los capitalistas nacionales a $r^* - \lambda(k_0 - k_1)$. La ecuación [2] expresa esta condición de arbitraje. Por último, la ecuación [3] establece que el salario interno (w) es igual al valor marginal del producto del trabajo. Estas tres ecuaciones determinan las tres variables endógenas del sistema, $w, r, y k$.

El gráfico 3 ilustra cómo funciona el modelo. La curva de pendiente descendente muestra la relación negativa entre r y k expresada en la ecuación [1]. Al desplazarse la productividad interna (p), también lo hace esta curva. Intuitivamente, para todo monto dado de capital invertido en el país, el rendimiento del capital fluctúa a la par de la productividad en el sector exportable. A su vez, la curva de pendiente ascendente representa la relación expresada en la ecuación [2]. Se muestran dos versiones de esta curva, una para λ elevada (escasa movilidad del capital) y otra para λ baja (gran movilidad del capital). Mientras más baja es λ , más plana es esta curva. En el límite, con un capital totalmente móvil a costo nulo, la curva sería horizontal y fijaría la tasa interna de rentabilidad en r^* .

Denótese por $k(p, \tau, \lambda)$ el nivel de equilibrio del capital empleado en el país. Considérese un equilibrio inicial donde la combinación de parámetros es tal que $k(p, \tau, \lambda) = k_0$. En este equilibrio, representado por A en el gráfico 3, $r = r^*$. Las variaciones de λ no tendrían efecto sobre w o k (o r) a partir de este equilibrio inicial, puesto que

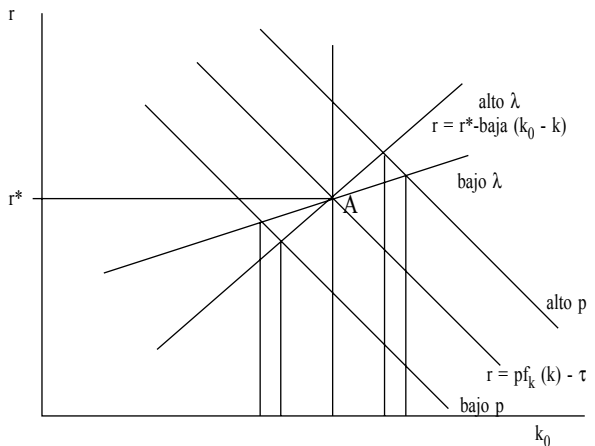
$$\frac{dk}{d\lambda} = \frac{k - k_0}{p f_{kk} - \lambda}$$

$$\frac{dw}{d\lambda} = p f_{kl} \left[\frac{k - k_0}{p f_{kk} - \lambda} \right]$$

y ambas expresiones son iguales a cero cuando $k = k_0$. Intuitivamente, fijamos el equilibrio inicial de manera que el capital no tenga ningún incentivo para entrar o salir de la economía nacional, y por consiguiente las

GRAFICO 3

Funcionamiento del modelo



variaciones del costo de la movilidad no tienen importancia (manteniendo p constante).

Considérese ahora qué ocurre si p fluctúa. La reducción de p deprime el rendimiento interno del capital y provoca una salida de capital, cuya magnitud es inversamente proporcional a λ . Como lo demuestra el gráfico, mientras mayor es la movilidad del capital, más amplias son las fluctuaciones del acervo de capital interno en respuesta a las variaciones del precio mundial. Formalmente,

$$\frac{dk}{dp} = \frac{f_k}{\lambda - pf_{kk}} > 0,$$

que decrece respecto a λ . Las consecuencias para la fuerza de trabajo pueden deducirse fácilmente. Dado que el salario interno (en términos de lo importable) está determinado por el valor marginal del producto del trabajo en lo exportable —ecuación [3]—, la movilidad del capital acentúa la fluctuación del salario de consumo. Mientras más baja es λ , mayor es la amplitud de las fluctuaciones en w :

$$\frac{dw}{dp} = f_l + \frac{pf_{kl}f_k}{\lambda - pf_{kk}} > 0,$$

que es decreciente en λ .

De hecho, las cosas son incluso peores para el trabajo en la medida en que parte del ingreso de los trabajadores proviene del impuesto al capital. Siendo I el ingreso (real) de los trabajadores,

$$I = w + \tau k$$

Por lo tanto, las fluctuaciones de I provienen no sólo de las fluctuaciones salariales, sino también de las fluctuaciones de la base impositiva (k) a medida que el capital va y viene en busca de rendimientos mayores.

Así, al hacer el capital más sensible a los cambios de la productividad interna, la movilidad del capital magnifica la amplitud de las fluctuaciones de los ingresos de los trabajadores en el país. El efecto se produce porque los ingresos de los trabajadores dependen no sólo de la productividad interna, sino también de i) el acervo de capital interno, que fluctúa en respuesta a los cambios bruscos de la productividad, y ii) la base impositiva de la economía, que también fluctúa en mayor medida como resultado de la movilidad del capital. El efecto de tal movilidad es que el trabajo está expuesto a un mayor riesgo macroeconómico. Esto puede considerarse con propiedad como una externalidad negativa que el capital impone al trabajo. Además, cuando la movilidad del capital es suficientemente elevada, se torna imposible compensar el trabajo mediante ajustes adecuados del impuesto al capital: la movilidad del capital permite que los capitalistas evadan el impuesto, lo que deja a los trabajadores en peor situación aún. El modelo capta de manera esquemática un dilema de política que se plantea en todo el mundo, pero con especial fuerza en América Latina, donde la volatilidad de los flujos de capital es particularmente significativa.

VII

Los tipos de cambio, la movilidad del capital y la volatilidad macroeconómica

Ya se ha señalado la asociación entre política cambiaria y volatilidad macroeconómica: el colapso de tipos de cambio fijos insostenibles ha sido tradicionalmente una fuente importante de inestabilidad para los países latinoamericanos. Una de las observaciones de Hausmann y Gavin (1996) es que los países con tipos de cambio flexibles han experimentado una menor volatilidad del PNB que los países con tipos de cambio fijos. Una razón es que se evitan las crisis monetarias. La otra es que los tipos de cambio flexibles aíslan mejor que los

fijos de las perturbaciones reales: una baja de la productividad en los sectores transables o de la relación de intercambio puede solucionarse con una depreciación monetaria inmediata, soslayando un proceso de ajuste que en un régimen de tipo de cambio fijo tendría que producirse a través de variaciones de los precios internos y tardaría mucho más.

La movilidad del capital en los años noventa ha socavado la capacidad de los tipos de cambio flexibles para cumplir esa función estabilizadora. Cuando no son

fijos, los tipos de cambio se han guiado menos por las perturbaciones de la competitividad o las fluctuaciones de la balanza comercial y más por el deseo de mantener los flujos de capital a corto plazo y la confianza de los inversionistas. Michael Gavin sintetiza así la respuesta en la región a las perturbaciones ocurridas a partir de la crisis asiática:

El primer hecho estilizado es que pese a la magnitud de las perturbaciones externas, *la mayoría de los países usó su flexibilidad cambiaria con mucha parsimonia...* En Perú —un país con un tipo de cambio flotante oficial que fue afectado severamente por El Niño y el colapso de la relación de intercambio— la devaluación acumulativa apenas se mantuvo a la par de la inflación. Chile también permitió movimientos mínimos de su tipo de cambio pese a la gran caída del precio del cobre y de la demanda asiática de sus exportaciones (Gavin, 1999, p. 3).

El autor citado pasa a analizar cómo la política que se eligió como respuesta fue la de recurrir en cambio a la tasa de interés, que se utilizó agresivamente para defender el tipo de cambio. En otras palabras, en vez de dejar que el tipo de cambio nominal se depreciara lo suficiente para dar un impulso a la economía real, los gobiernos latinoamericanos optaron por restringir las condiciones monetarias para impedir la depreciación. La política cambiaria se desvinculó de las necesidades de la economía real.

El cuadro 9 ofrece una visión más sistemática de lo anterior al analizar la correlación entre los tipos de cambio reales y los flujos de la balanza de pagos de diferentes clases. El ejercicio está inspirado en uno similar publicado por la OIT (1999, cuadro 3), que sólo abarca un país latinoamericano. En él se calculan los coeficientes de correlación entre los movimientos trimestrales del tipo de cambio real y los flujos de dos clases: flujos “reales” y flujos “financieros”. La primera categoría de flujos se define como la suma de la cuenta corriente y la afluencia de inversión extranjera directa (IED). La segunda categoría abarca todos los movimientos de la cuenta de capital salvo la IED y las variaciones de las reservas, e incluye errores y omisiones.⁹ El ejercicio se realiza para todos los principa-

⁹ Nótese que dado que las variaciones de las reservas están excluidas de los cálculos, los dos conjuntos de correlaciones no tienen que producir resultados simétricos (idénticos en valor absoluto y de signo contrario).

CUADRO 9

América Latina (seis países): Correlaciones entre el tipo de cambio real y los flujos de la balanza de pagos^a

| | Coeficiente de correlación entre el tipo de cambio real y: | | |
|-----------|--|----------------------|----------------------|
| | Cuenta corriente + IED | Entradas financieras | Período ^b |
| Argentina | 0.19 | -0.52* | 89T2-98T4 |
| Brasil | 0.40*** | -0.23 | 93T1-97T4 |
| Chile | -0.24 | -0.03 | 89T1-98T4 |
| México | 0.68* | -0.69* | 89T1-98T4 |
| Perú | 0.40 | 0.21 | 94T1-97T4 |
| Venezuela | 0.24 | -0.06 | 94T1-98T4 |

Fuente: Calculado con datos de FMI (varios años).

^a Los tipos de cambio están definidos en términos de moneda nacional por unidad de moneda extranjera, de modo que un incremento es una depreciación real. Las entradas financieras corresponden a todos los movimientos de la cuenta de capital distintos de la afluencia de inversión extranjera directa (IED) y variaciones de reservas, incluidos errores y omisiones. Los períodos se seleccionaron según la disponibilidad de datos trimestrales. Los niveles de significancia estadística son los siguientes: *99%; **95%; ***90%.

^b T= trimestre.

les países latinoamericanos sobre los cuales el FMI ha publicado en las *International Financial Statistics* datos trimestrales pertinentes por algún tiempo durante los años noventa. Son seis países en total.

Los resultados entregan un relato consistente. La correlación entre los flujos financieros y los movimientos del tipo de cambio real es negativa en todos los casos, salvo en Perú. Esto indica que hay una tendencia general a que el tipo de cambio real se aprecie en respuesta a la afluencia financiera. La correlación entre el tipo de cambio real y los flujos reales, por otra parte, es positiva en cinco de los seis casos (aquí Chile es la excepción). En otras palabras, en todos los países, salvo Chile, el deterioro de la cuenta corriente (y del balance de la IED) está vinculado con una apreciación del tipo de cambio real.

Lo que estos resultados parecen reflejar es un patrón cada vez más habitual en que los flujos financieros llevan las riendas del tipo de cambio real. En lo que respecta a la demanda estabilizadora de la producción interna, el tipo de cambio tiende a moverse en la dirección “correcta” en el caso de los flujos financieros —una reducción de las entradas deprecia el tipo de cambio real—, pero al moverse en la dirección “errada” en el caso de los flujos comerciales, un deterioro de la cuenta corriente se acompaña de una apreciación del tipo de cambio real. Este patrón es clarísimo en el

caso de México, donde la entrada creciente de recursos financieros y el deterioro de la cuenta corriente entre 1988 y 1994 fueron equiparados con una apreciación real continua de la moneda. Esto se registra en el cuadro 9 en la forma de correlaciones muy estrechas entre estos flujos y el tipo de cambio real. Naturalmente, es posible interpretar la experiencia de México

como una apreciación de equilibrio de la moneda en previsión de futuros aumentos de la productividad, pese a la eventual crisis del peso; no obstante, ocurre que el tipo de cambio real estuvo regido por las expectativas de los inversionistas de corto plazo y no por el estado de la demanda interna o el enorme y creciente déficit en cuenta corriente.

VIII

La flexibilidad cambiaria como seguro social

El manejo de la política cambiaria durante los años noventa ha contribuido también a una mayor inseguridad económica en la región de manera más sutil. Un tipo de cambio que está dirigido a la economía real no sólo desempeña una función estabilizadora; sirve también como un seguro. La razón es que cuando el tipo de cambio sigue el comportamiento de la cuenta corriente, las perturbaciones de la competitividad de las industrias se disipan a través de toda la economía mediante variaciones del valor de la moneda. Por otra parte, cuando el tipo de cambio es fijo o es sensible sobre todo a los flujos financieros, las industrias afectadas tienen que soportar todo el peso de la perturbación. Dado que éste es un aspecto que en general no se reconoce, lo explicaré con un modelo sencillo.

Considérese una economía abierta pequeña que produce dos bienes transables (1 y 2) y un solo bien no transable (n). Supóngase, para simplificar, que ninguno de los dos bienes transables se consume en el país, y que la producción interna total de ellos se exporta. Los hogares consumen el bien no transable así como un bien importado que no se produce en el país. Fijemos los precios mundiales (exógenos) de los bienes transables en la unidad. Sea e el tipo de cambio nominal en unidades de la moneda del país por moneda extranjera. El precio interno de los tres bienes transables (los dos exportables y el importable) está dado entonces por e . Sea p el precio del bien no transable.

Simplifiquemos más la estructura de la economía suponiendo que el trabajo es el único factor de producción, y que cada uno de los tres sectores productivos del país utiliza mano de obra específica para esa actividad en particular. No hay movilidad intersectorial de la mano de obra. Digamos que la mano de obra de cada tipo suministrada en forma inelástica esté dada por \bar{l}_1 , \bar{l}_2 y \bar{l}_n , con sus correspondientes salarios w_1 , w_2 y

w_n , y que la productividad laboral en los tres sectores esté dada por a_1 , a_2 y 1, respectivamente.

Para permitir que la política cambiaria nominal tenga efectos reales, supondremos que w_1 y w_2 son rígidos a la baja. Esto implica que cuando los costos unitarios de la mano de obra sobrepasan los precios en cualquiera de los sectores exportadores, la mano de obra de ese sector quedará desempleada. Formalmente,

$$l_1 = \begin{cases} \bar{l}_1 & \text{if } w_1 \leq ea_1, \\ 0 & \text{en los demás casos} \end{cases} \quad [2.1]$$

y de manera similar para el otro sector exportador:

$$l_2 = \begin{cases} \bar{l}_2 & \text{if } w_2 \leq ea_2, \\ 0 & \text{en los demás casos} \end{cases} \quad [2.2]$$

La mano de obra en el sector no transable está siempre con pleno empleo, y la relación precio-costo en ese sector está dada por

$$w_n = p. \quad [2.3]$$

Nótese que las desigualdades en [2.1] y [2.2] se mantendrán como igualdades mientras la mano de obra del tipo respectivo no esté desempleada.

Para cerrar el modelo, tenemos que especificar la igualdad entre demanda y oferta. Supondremos que la balanza comercial está equilibrada, de modo que para nuestros fines basta con establecer la igualdad entre oferta y demanda para los transables. Supóngase que $Y = ea_1l_1 + ea_2l_2 + pl_n$ represente el ingreso agregado, y $D(e, p, Y)$ la función de demanda de los importables. La ecuación de la balanza comercial es:

$$a_1l_1 + a_2l_2 - D(e, p, Y) = 0.$$

Convendrá trabajar con una forma funcional específica, de modo que supondremos que las preferencias son Cobb-Douglas. Sea α la que represente la participación presupuestaria de los importables, de manera que $D(\cdot) = \alpha Y/e$. Entonces, la ecuación de la balanza comercial puede escribirse así:

$$(1-\alpha)a_1l_1 + (1-\alpha)a_2l_2 - \alpha\left(\frac{p}{e}\right)\bar{l}_n = 0. \quad [2.4]$$

Para ver cómo funciona el modelo, considérese primero el caso sin rigidez salarial. Entonces tenemos pleno empleo con $l_1 = \bar{l}_1$ y $l_2 = \bar{l}_2$, y la ecuación [2.4] determina el “tipo de cambio real” (e/p) como una función de las productividades laborales a_1 y a_2 . Una disminución de la productividad de cualquiera de los sectores exportadores provoca una depreciación del tipo de cambio real (un aumento de e/p). Las ecuaciones [2.1] a [2.3] nos dan tres ecuaciones adicionales con variables endógenas adicionales w_1 , w_2 y w_n . Tenemos un total de cuatro ecuaciones y cinco precios (los tres salarios más p y e), de modo que sólo pueden determinarse cuatro precios relativos. No importa que se utilice como numerario el tipo de cambio nominal o una de las remuneraciones salariales.

Para referencia futura, hagamos el análisis estático comparativo del caso sin rigidez nominal. (Las soluciones de este caso seguirán siendo válidas también en condiciones de rigidez salarial, mientras no se requiera en equilibrio un ajuste a la baja de los salarios del sector transable). Considérese un cambio en a_1 , mientras a_2 permanece invariable. Defínase, $\theta \equiv \frac{a_1\bar{l}_1}{a_1\bar{l}_1 + a_2\bar{l}_2}$, siendo $1 > \theta > 0$. Entonces puede demostrarse que los precios relativos se mueven como sigue:

$$\hat{w}_1 - \hat{e} = \hat{a}_1 \quad [2.5]$$

$$\hat{w}_1 - \hat{p} = (1-\theta)\hat{a}_1 \quad [2.6]$$

$$\hat{w}_2 - \hat{e} = 0 \quad [2.7]$$

$$\hat{w}_2 - \hat{p} = -\theta\hat{a}_1 \quad [2.8]$$

$$\hat{w}_n - \hat{e} = \theta\hat{a}_1 \quad [2.9]$$

$$\hat{w}_n - \hat{p} = 0, \quad [2.10]$$

donde una cejilla indica el cambio proporcional ($\hat{x} \equiv dx/x$). Estas relaciones nos permiten determinar los efectos en los salarios reales y, por ende, el bienestar de cada uno de los tres grupos de trabajadores.

Supóngase que la productividad del sector 1 disminuye ($\hat{a}_1 < 0$). De las ecuaciones [2.5] y [2.6] vemos que los trabajadores del sector 1 pierden claramente. Los trabajadores de la otra industria exportadora (sector 2) se benefician, no obstante, puesto que su salario permanece invariable en términos de lo importable pero aumenta en términos del bien no transable (véanse las ecuaciones [2.7] y [2.8]). Los trabajadores del sector no transable pierden, debido a la depreciación real del tipo de cambio. Estos resultados son independientes del “régimen cambiario”, puesto que en un modelo sin rigidez salarial, el tipo de cambio nominal no tiene ningún efecto real.

1. La rigidez del salario nominal y los tipos de cambio fijos

Considérese ahora qué ocurre cuando postulamos que los salarios de ambos sectores transables sean rígidos a la baja, es decir $\hat{w}_1 \geq 0$ y $\hat{w}_2 \geq 0$. El tipo de cambio ahora sí importa porque en un régimen de cambio fijo (con $\hat{e} = 0$), el ajuste a la baja de los salarios en relación con los precios de los bienes transados queda bloqueado. Puesto que se precisa un ajuste de esta especie para mantener el pleno empleo cuando una empresa se ve afectada por una perturbación negativa de su productividad, el resultado será desempleo.

El análisis comparativo estático de este caso, con $\hat{a}_1 < 0$ como antes, da los siguientes resultados en regímenes de cambio fijo.

$$dl_1 = -\bar{l}_1 \quad [2.11]$$

$$\hat{w}_2 - \hat{e} = 0$$

$$\hat{w}_2 - \hat{p} = -\theta\hat{a}_1 + \theta \quad [2.8']$$

$$\hat{w}_n - \hat{e} = \theta\hat{a}_1 - \theta \quad [2.9']$$

$$\hat{w}_n - \hat{p} = 0.$$

Observamos tres cambios. Primero, todos los trabajadores de la industria 1 pierden sus empleos [ecuación 2.11]. Segundo, los trabajadores de la industria 2 experimentan ahora un aumento incluso mayor de sus salarios reales (compárense [2.8] y [2.8'], recordando que $\hat{a}_1 < 0$). Tercero, los trabajadores del sector no transable experimentan una caída mayor de su salario real (compárense [2.9] y [2.9']). Los dos últimos resultados se deben a una variación más abrupta del tipo de cambio real cuando la rigidez salarial combinada

con tipos de cambio fijo conduce al desempleo. Se intuye lo siguiente: cuando la industria exportadora 1 colapsa como resultado de haberse tornado no competitiva, el déficit comercial incipiente es mucho mayor, y la corrección requerida de los precios relativos es también mucho mayor.

El resultado que importa desde nuestra perspectiva es que se acentúan los efectos distributivos de la perturbación de la productividad. La rigidez salarial combinada con tipos de cambio fijo provoca no sólo resultados ineficientes (captados aquí por el desempleo), sino también una mayor dispersión de los resultados distributivos.

2. La rigidez del salario nominal y los tipos de cambio flexibles

Cuando el tipo de cambio no es fijo, y se puede focalizar en la balanza comercial, estos efectos pueden compensarse mediante una depreciación del tipo de cambio nominal de magnitud suficiente para restablecer los costos unitarios de la mano de obra en la industria 1 a su nivel original (es decir, $\hat{e} = -\hat{a}_1$). La flexibilidad en e permite reducir el salario del sector 1 en función de los precios de los bienes transados, eli-

minando el desempleo. Por lo tanto, las ecuaciones [2.5] a [2.10] continúan describiendo el comportamiento de la economía, pese a la rigidez a la baja en w_j . Los resultados distributivos son los mismos que en ausencia de rigidez salarial.

Los resultados de las perturbaciones de la productividad en el sector 2 son análogos, y no es necesario analizarlos en detalle. El cuadro 10 reseña los impactos distributivos de los tres sectores, con perturbaciones tanto positivas como negativas. Nótese que en las perturbaciones positivas de la productividad, los impactos distributivos no dependen de si el tipo de cambio es fijo u orientado a la balanza comercial. Esto obedece al supuesto (plausible) de que los salarios son rígidos a la baja pero no al alza.

En consecuencia, los resultados no clásicos rigen con tipos de cambio fijo solamente cuando uno de los sectores sufre una perturbación negativa. Cuando eso ocurre, los efectos distributivos se agravan con tipos de cambio fijos merced a los dos conductos ya mencionados: primero, el ingreso colapsa en el sector afectado debido al desempleo; y segundo, hay una mayor variación del precio relativo que beneficia al otro sector transable en detrimento del sector no transable.

CUADRO 10

Efectos distributivos de las perturbaciones (*shocks*) de la productividad en diferentes regímenes cambiarios

| | Perturbación en el sector exportador 1 | | | | | | Perturbación en el sector exportador 2 | | | | | |
|---------------------------|--|---|----------|------------------------------|----|----------|--|---|----------|------------------------------|-----|----------|
| | Positiva ($\hat{a}_1 > 0$) | | | Negativa ($\hat{a}_1 > 0$) | | | Positiva ($\hat{a}_2 > 0$) | | | Negativa ($\hat{a}_2 > 0$) | | |
| | Implicación para el sector | | | Implicación para el sector | | | Implicación para el sector | | | Implicación para el sector | | |
| Régimen cambiario | 1 | 2 | <i>n</i> | 1 | 2 | <i>n</i> | 1 | 2 | <i>n</i> | 1 | 2 | <i>n</i> |
| Tipos de cambio fijos | + | - | + | --- | ++ | -- | - | + | + | ++ | --- | -- |
| Tipos de cambio flexibles | + | - | + | - | + | - | - | + | + | + | - | - |

^a El modelo supone que los salarios nominales son rígidos a la baja en los sectores 1 y 2. Véase en el texto la descripción del modelo y el análisis.

IX

Instituciones de expresión

El término de los regímenes militares y la transición a la democracia han sido los acontecimientos más alentadores ocurridos en América Latina en las dos últimas décadas. Los datos de diversos países sugieren que las sociedades con mayor apertura y participación política se ajustan mejor a las perturbaciones externas, experimentan una menor volatilidad económica y generan menos inflación (Rodrik, 1998). Por ende, la institucionalización de la democracia debería producir en definitiva resultados económicos más estables y aliviar la inseguridad económica en la región.

La evidencia transnacional sobre la relación entre el tipo de régimen político y la estabilidad económica figura en los gráficos 4 y 5. Estos diagramas de dispersión —para un conjunto de 96 países— presentan la asociación (parcial) entre una medida de participación política de las no elites y dos indicadores de volatilidad macroeconómica en el lapso de dos décadas (años setenta y ochenta). Las medidas de la volatilidad son la desviación estándar de las tasas de crecimiento del PNB real (gráfico 4) y la tasa de inflación media (gráfico 5). La medida de la participación (*parcomp*) es un índice tomado del conjunto de datos Polity III de Jagers y Gurr (1995), y se define como la medida en que las no elites son capaces de acceder a las estructuras institucionales de expresión política. Esta última tiene una estrecha correlación con las medidas habituales de democracia (como el índice Freedom House que se utiliza habitualmente), pero he observado que es un mejor predictor de la volatilidad macroeconómica. Las regresiones en que están basados los diagramas de dispersión contienen los siguientes controles adicionales: ingreso per cápita, tamaño de la población, volatilidad de la relación de intercambio y variables ficticias regionales para América Latina, África y Asia oriental. Los diagramas de dispersión muestran la asociación entre participación política y volatilidad considerando estas otras variables.

La participación política resulta tener una estrecha correlación negativa tanto con la volatilidad del PNB como con los niveles de inflación. Aunque correlación no prueba causalidad, otros estudios econométricos y una serie de estudios de caso sugieren que la medida en que un sistema político está abierto a la participación desde abajo sí afecta para mejor la calidad de la

GRAFICO 4

Relación transnacional (96 países) entre la volatilidad del PNB y la participación política, 1975-1990

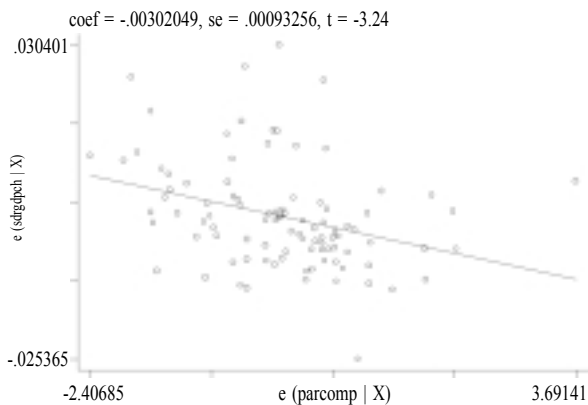
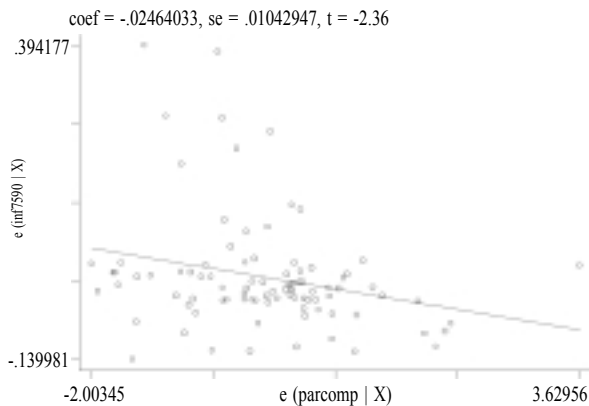


GRAFICO 5

Relación transnacional (96 países) entre la la inflación y la participación política, 1970-1990



gestión macroeconómica (véase Rodrik, 1999, y publicaciones allí mencionadas). La participación es útil por varios motivos. Primero, la democracia permite transferir el poder sin contratiempos desde políticos (y políticas) fracasados a un nuevo grupo de líderes de gobierno. Segundo, la participación posibilita el establecimiento de mecanismos de consulta y negociación, lo que permite que las autoridades creen el consenso necesario para emprender con decisión los ajustes de política indispensables. Tercero, los mecanismos

institucionalizados de expresión (voz) obvian la necesidad de los grupos afectados de recurrir a disturbios, protestas y otras acciones perturbadoras, y reducen también el apoyo que otros grupos de la sociedad dan a esa conducta.

Las instituciones de participación en América Latina retienen, sin embargo, varias deficiencias importantes, pese a la transición a la democracia. Estas deficiencias tienen que verse como uno de los elementos que agravan la inseguridad económica: cuando grandes segmentos de la población carecen de un mecanismo eficaz de expresión en asuntos que los afectan, es natural que sientan que controlan menos sus destinos.

Cabe recordar que los sindicatos, una institución importante de expresión colectiva, han perdido afiliados en todos los países con datos al respecto, salvo Chile. Los sindicatos son importantes para los trabajadores no sólo porque obran como grupos de presión en el ámbito político, sino también porque permiten la participación en la toma de decisiones en el lugar de trabajo. Por ambos conceptos, los sindicatos brindan a sus miembros una mayor sensación de que controlan su entorno laboral. Como lo plantea Pencavel (1997, p. 58) en su análisis de América Latina:

Es importante ...que los trabajadores no se sientan alienados del sistema económico y social y [que] perciban que tienen intereses en él. El proceso tiene importancia: aunque los resultados sean idénticos, los empleados valoran el hecho de que ellos o sus agentes contribuyan a configurar su entorno laboral. El sindicato ha sido el vehículo primordial para alcanzar tal situación.

El viejo estilo de actividad sindical en América Latina —cabildear para obtener protecciones laborales y ventajas salariales establecidas por ley— podría decirse que no se adapta bien a las exigencias de economías con mercados competitivos y unidades de producción más pequeñas. Hasta ahora, los sindicatos se han asociado muy a menudo con políticas populistas y proteccionistas. Tal como lo sostienen Márquez y Pages (1998), ni los líderes sindicales ni las autoridades han logrado crear todavía un entorno en que los sindicatos sean considerados suficientemente sensibles a las necesidades de los trabajadores como grupo.

El sistema político latinoamericano, en general, confronta lo que J. Domínguez denomina una “crisis de representación”. Según dicho autor, las formas tradicionales de representación —los partidos populistas y los llamados arreglos corporativistas— se han debilitado precisamente en el momento en que hay

que buscar el apoyo público que contribuya a garantizar la estabilidad de las reformas económicas y del gobierno constitucional. Los funcionarios de gobierno en América Latina son percibidos como corruptos, los partidos políticos como un conjunto de facciones, los parlamentos como ineficaces y los presidentes o bien como salvadores o bien como granujas que deben ser sometidos a una acusación constitucional. Aunque los golpes militares casi han desaparecido, han surgido nuevas formas de amenaza al constitucionalismo: el gobierno por decreto presidencial, los motines encabezados por militares de rango medio descontentos y golpes presidenciales contra el parlamento, los tribunales y todos los vehículos que sirven para que la sociedad civil procure la defensa y representación de sus intereses (Domínguez, 1997, pp. 109-112). Han estallado motines militares en Argentina, Ecuador, Guatemala, Panamá y Venezuela. Ha habido tentativas de golpe presidencial en Guatemala, Perú y Venezuela.

El coronel Hugo Chávez, paracaidista venezolano, caracteriza todas estas tendencias: en 1992 fracasó en su intento de derrocar el gobierno de Venezuela elegido democráticamente. Aun así, su tentativa fue lo suficientemente popular como para darle una clara mayoría en las elecciones presidenciales de 1998. A fines de 1999, Chávez mantenía altos índices de popularidad pese a su decisión de disolver efectivamente el parlamento y reemplazarlo por una asamblea constituyente elegida para redactar una nueva constitución. Este es un indicio de la frustración manifiesta que sienten los latinoamericanos respecto a sus sistemas políticos.

Como en tantas otras circunstancias, Chile resulta ser la excepción a muchas de estas tendencias. La transición a la democracia en Chile en 1990 se acompañó del inicio de un diálogo social entre trabajadores, empresarios y gobierno, y de una serie de acuerdos anuales tripartitos. El gobierno democráticamente elegido de Patricio Aylwin procuró brindar legitimidad social a sus políticas económicas mediante el incremento del gasto en programas sociales y recurriendo al movimiento laboral. Uno de los primeros logros legislativos importantes del gobierno de Aylwin fue un aumento impositivo destinado a financiar gasto social (Domínguez, 1998). Los acuerdos tripartitos permitieron que los sindicatos participaran en la toma de decisiones del país sobre asuntos tales como el aumento del salario mínimo y la reforma de las leyes laborales. Según Cortázar (1997), las coaliciones de centro izquierda que han gobernado Chile desde 1990 han considerado que los sindicatos son una oportunidad para el desarrollo y no una amenaza a éste. Los empleadores, por

su parte, han estimado conveniente en el período posterior a Pinochet tener un copartícipe social en la mesa de negociaciones para evitar conflictos sociales. El resultado ha sido un sistema comparativamente armóni-

co de relaciones laborales,¹⁰ y un sistema político que posee tal vez una medida sorprendente de legitimidad popular, pese a que no ha podido librarse de algunas ataduras heredadas de Pinochet.

X

Observaciones finales

He sostenido en este artículo que la inseguridad económica en América Latina es multifacética y tiene muchas fuentes que se nutren unas de otras. Parte de la inseguridad emana de la menor protección del empleo y la mayor volatilidad de los resultados de los hogares. Parte de ella deriva de flujos de capital erráticos y de la inestabilidad sistémica generada por el divorcio entre los instrumentos de estabilización y la economía real. Por último, un componente importante es la debilidad de las instituciones de expresión y representación.

De lo anterior se desprende que los programas destinados a la protección social *per se* sólo prestan una ayuda parcial. Las redes de seguridad que funcionan bien —compensación por desempleo, prestaciones de vejez y atención médica, fondos sociales focalizados— pueden servir para paliar algunos de los riesgos idiosincrásicos que encaran los hogares. Pero tendrán que complementarse con políticas macroeconómicas (en particular relativas a los flujos de capital y el tipo de cambio) que sean más conducentes a la estabilidad de la economía real, y con la relajación del control que ejercen los mercados financieros sobre los instrumentos de la política macroeconómica. Asimismo, tendrán que tener acceso a instituciones representativas —sindicatos, partidos políticos y órganos legislativos— que tengan mayor sensibilidad y legitimidad que las que existen actualmente.

Pero tal vez lo que más necesita América Latina es una visión de cómo se puede mantener la cohesión

social frente a grandes desigualdades y a resultados volátiles, agravados ambos por una confianza creciente en las fuerzas del mercado. En los países industrializados de hoy, la expansión del papel de los mercados ha ido tradicionalmente de la mano con el fortalecimiento de las instituciones de seguro social. Desde el Nuevo Trato en los Estados Unidos, y sobre todo desde la Segunda Guerra Mundial en Europa, eso ha significado el crecimiento del sector público y la construcción de un Estado benefactor. Para que América Latina se labre una trayectoria diferente, la región tendrá que desarrollar una visión alternativa que lleve a aliviar la tensión entre las fuerzas del mercado y las ansias de seguridad económica.

Lo bueno es que este asunto está por lo menos encarándose. Lo malo es que hasta ahora nadie, y menos aun los economistas, tiene una respuesta realmente útil que ofrecer.

(Traducido del inglés)

¹⁰ En una encuesta realizada en 1997 entre 300 empresas del sector privado en Santiago, se observó que un porcentaje sorprendente de los empleadores —83.7%— consideraba que los sindicatos contribuían a las relaciones laborales, y que sólo 6% creía que las dificultaban más. Entre los líderes sindicales, 65.3% manifestó que los empleadores facilitaban casi siempre la labor de los sindicatos (citado en The Economist Intelligence Unit, 1998).

Bibliografía

- Amadeo, E.J. y J. M. Camargo (1997): Brazil: regulation and flexibility in the labor market, S. Edwards y N. Lustig (eds.), *Labor Markets in Latin America*, Washington, D.C., Brookings Institution.
- Banco Mundial (1999): *World Development Indicators 1999*, CD-ROM.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (s/f): Economic and Social Data Base, <http://database.iadb.org/esdbweb/scripts/esdbweb.exe>
- Bordo, M.D., C. Goldin y E.N. White, eds. (1998): *The Defining Moment: The Great Depression and the American Economy in the Twentieth Century*, Chicago, Illinois, University of Chicago Press.
- Cortázar, R. (1997): Chile: The evolution and reform of the labor market, en S. Edwards y N. Lustig (eds.), *Labor Markets in Latin America*, Washington, D.C., Brookings Institution.
- Domínguez, J. (1997): Latin America's crisis of representation, *Foreign Affairs*, vol. 76, N° 1, Nueva York, Council on Foreign Affairs, Inc.
- (1998): Free politics and free markets in Latin America, *Journal of Democracy*, vol. 9, N° 1, Nueva York, Council of Foreign Relations, octubre.
- Easterly, W., R. Islam y J. E. Stiglitz (1999): *Shaken and Stirred: Volatility and Macroeconomic Paradigms for Rich and Poor Countries*, Michael Bruno Memorial Lecture, XII World Congress of the IEA, Buenos Aires, Asociación Internacional de Evaluación del Rendimiento Escolar, 27 de agosto.
- Ferreira, F.H. y R. Paes de Barros (1999): *The Slippery Slope: Explaining the Increase in Extreme Poverty in Urban Brazil, 1976-1996*, Texto para discussão, N° 404, Rio de Janeiro, Pontificia Universidad Católica de Rio de Janeiro.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (varios años): *International Financial Statistics*, Washington, D.C.
- Gavin, M. (1999): Latin American central banks: Reticent to react, *Latin American Economic Policies*, vol. 7, Washington, D.C., BID, Office of the Chief Economist.
- Gavin, M. y R. Hausmann (1996): *Sources of Macroeconomic Volatility in Developing Economies*, Washington, D.C., BID.
- Glewwe, P. y G. Hall (1998): Are some groups more vulnerable to macroeconomic shocks than others? Hypothesis test based on panel data from Peru, *Journal of Development Economics*, vol. 56, N° 1, Amsterdam, Países Bajos, Elsevier Science Publishers, B.V.
- Hausmann, R. y M. Gavin (1996): *Securing Stability and Growth in a Shock Prone Region: The Policy Challenge for Latin America*, Washington, D.C., BID.
- Jacoby, S.M. (1998): *Risk and the Labor Market: Societal Past as Economic Prologue*, Los Angeles, California, Universidad de California, Institute of Industrial Relations.
- Jagers, K. y T.R. Gurr (1995): Tracking democracy's third wave with Polity III data, *Journal of Peace Research*, vol. 32, Oslo, International Peace Research Institute Oslo (PRIO).
- Lustig, N. (ed.) (1995): *Coping with Austerity: Poverty and Inequality in Latin America*, Washington, D.C., Brookings Institution.
- Lustig, N. (1999): *Crises and the Poor: Socially Responsible Macroeconomics*, Washington, D.C., BID, septiembre.
- Márquez, G. y C. Pages (1998): *Ties That Bind: Employment Protection and Labor Market Outcomes in Latin America*, Washington, D.C., BID, febrero.
- Mirror on the Americas Poll (1999): Nueva York, Wall Street Journal Interactive Edition.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (1997): *World Labour Report 1997-1998*, Ginebra.
- (1998): *Studies in the Social Dimensions of Globalization*, Ginebra.
- (1999): *Progress Report on the Country Studies on the Social Impact of Globalization*, Ginebra, 24 de marzo.
- Pencavel, J. (1997): The legal framework for collective bargaining in developing economies, en S. Edwards y N. Lustig (eds.), *Labor Markets in Latin America*, Washington, D.C., Brookings Institution.
- Pessino, C. (1997): Argentina: The labor market during the economic transition, en S. Edwards y N. Lustig (eds.), *Labor Markets in Latin America*, Washington, D.C., Brookings Institution.
- Rockoff, H. (1998): By way of analogy: The expansion of the federal government in the 1930s, en M.D. Bordo y otros (eds.), *The Defining Moment: The Great Depression and the American Economy in the Twentieth Century*, Chicago, Illinois, University of Chicago Press.
- Rodrik, D. (1997): *Has Globalization Gone Too Far?*, Washington, D.C., Institute for International Economics (IIE).
- (1998): Where has all the growth gone? External shocks, social conflict, and growth collapses, *Journal of Economic Growth*, N° 4, Boston, Kluwer Academic Publishers.
- (1999): *The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work*, Washington, D.C., Consejo de Desarrollo de Ultramar.
- Romero, S. (1999): Brazilians eagerly seek a big bank's entry level jobs, *The New York Times*, Nueva York, 26 de agosto.
- The Economist Intelligence Unit (1998): *Country Report for Chile*, Londres, 17 de agosto.
- Taylor-Gooby, P. (1989): The role of the state, en R. Jowell y otros, *British Social Attitudes: Special International Report*, vol. 6, Aldershot, Reino Unido, Gower Publishing.

Fortalecimiento *de la cooperación* financiera regional

Manuel R. Agosin

*Asesor Económico Regional
del Banco Interamericano
de Desarrollo (BID) y
Profesor del
Departamento de Economía
de la Universidad de Chile
manuelag@iadb.org*

Las fuertes crisis financieras internacionales que sacudieron a las economías latinoamericanas en los años ochenta y noventa sugieren que el sistema financiero internacional adolece de serios defectos. En este artículo se examina una de las reformas que se han puesto sobre el tapete en años recientes: el fortalecimiento de la cooperación financiera regional. Se llega a la conclusión de que un fondo latinoamericano que contara con una porción modesta de las reservas de los países de la región, reforzadas quizás con créditos contingentes de la banca internacional, podría ser una línea de defensa eficaz contra las crisis financieras ocasionadas por fugas de capitales y contribuir a evitar la propagación por contagio de las crisis dentro de la región. Un fondo de esta naturaleza podría también tener otras funciones, como la de proveer financiamiento para enfrentar problemas de balanza de pagos asociados a deterioros temporarios de los términos del intercambio. Asimismo, un fondo regional contribuiría a la armonización de las políticas macroeconómicas de sus miembros, condición indispensable para lograr una mayor estabilidad en los tipos de cambio bilaterales y una efectiva integración regional. Un fondo regional no sería un sustituto del Fondo Monetario Internacional, sino que más bien lo complementaría.

I

Introducción

Las recurrentes crisis financieras internacionales que han azotado a las economías “emergentes” han dado lugar a un vigoroso debate sobre posibles reformas a la arquitectura financiera internacional. Existen numerosas propuestas de reforma y algunas de ellas incluyen la creación de entidades monetarias regionales (véase Ocampo, 1999, pp. 68-70; Mistry, 1999; FLAR, 2000). En este artículo se analiza la importancia que puede tener el fortalecimiento de la capacidad de los organismos regionales para hacer frente al contagio financiero y para promover el comercio y las inversiones intrarregionales.

Los países latinoamericanos, en particular, han realizado algunos esfuerzos por construir instituciones financieras subregionales que vayan en ayuda de países con problemas de balanza de pagos. También existen en América Latina mecanismos regionales y subregionales de pagos recíprocos cuyo objetivo es reducir la necesidad de recurrir a divisas para financiar pagos entre los países que participan en ellos. Aunque estas instituciones han desempeñado un importante papel en las últimas dos a tres décadas, deben ser fortalecidas para encarar los desafíos de la globalización y para constituirse en el eslabón regional del que carece la arquitectura financiera internacional.

Con el refuerzo de la institucionalidad financiera regional se perseguirían los siguientes objetivos:

- i) ayudar a los países miembros a enfrentar crisis de balanza de pagos que ocurren por motivos ajenos a la calidad de sus políticas macroeconómicas;
- ii) contribuir a la integración regional promoviendo una mayor estabilidad en los tipos de cambio bilaterales entre los países de la región;
- iii) proteger el comercio y las inversiones intrarregionales en momentos de crisis financiera global;

iv) proveer un foro que propenda a la coordinación de las políticas macroeconómicas, lo que redundaría en menos vulnerabilidad frente a crisis externas y una mayor estabilidad en los tipos de cambio bilaterales, y

v) promover el intercambio de información sobre temas vitales para la estabilidad financiera internacional, como son las regulaciones prudenciales en el sector financiero y para los flujos de capital.

Se postula en este artículo que la naturaleza de las crisis financieras en el contexto de la globalización de las finanzas aconseja contar con instituciones regionales más fuertes en este campo. La sección II siguiente trata de las crisis financieras de última generación y sus efectos sobre las economías receptoras. La sección III presenta argumentos en favor del fortalecimiento de los mecanismos financieros regionales. En la sección IV se aborda el papel que dichos mecanismos pueden tener en la promoción de la integración regional. En la sección V se describen dos de las instituciones de cooperación financiera internacional existentes en la región: el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR) y el Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos (CPCR) de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). La sección VI presenta algunas alternativas para reforzar la institucionalidad financiera regional con miras a enfrentar los desafíos de la globalización financiera y de la integración latinoamericana. En la sección VII se analiza la factibilidad de un fondo regional reforzado y cuál debiera ser el tamaño de dicho fondo para que se le considere capaz de hacer frente a los avatares de la globalización. La sección VIII presenta algunas reflexiones a modo de conclusión.

□ El autor agradece los comentarios a versiones anteriores de este trabajo de un árbitro anónimo y de Reinaldo Bajraj, Javier Camboni, Roberto Guarnieri, Felipe Jiménez, Edgard Moncayo, Humberto Mora, José Antonio Ocampo y Rogério Studart. La excelente asistencia de

investigación de Ricardo Mayer y Víctor Zúñiga facilitó la preparación del estudio. Este trabajo fue financiado por un proyecto de la CEPAL que contó con recursos del Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR) y de la Corporación Andina de Fomento (CAF).

II

Las crisis financieras de última generación

La crisis financiera internacional que se desató a partir de la depreciación del *baht* tailandés en julio de 1997 tuvo alcances mundiales y afectó profundamente a los países en desarrollo que habían logrado insertarse en los mercados internacionales de capital. En este contexto, los países de América Latina no pudieron aislar sus economías de los vaivenes de los capitales internacionales. A partir de 1998, la tasa de crecimiento de la región se deterioró sensiblemente y 1999 fue el año de su peor desempeño económico desde la crisis de la deuda.

Más adelante definimos con más precisión el término contagio. Baste decir aquí que consideramos contagio a una perturbación (*shock*) externa pura que no se relaciona en forma alguna con las bondades o yerros de la política económica interna de los países que la sufren. Por lo general, la expresión contagio se ha aplicado al ámbito financiero: una crisis financiera actúa como señal y esta señal desencadena conductas de manada en los mercados de capitales. Si bien ésta es una de las formas más importantes de contagio en una economía mundial financieramente globalizada, por cierto no es la única. Hay países de América Latina que participan en forma muy parcial en los mercados financieros globales, pero se ven profundamente afectados por los efectos indirectos que los acontecimientos en dichos mercados tienen sobre los términos de su intercambio o el volumen de sus exportaciones. Por estos motivos, usamos el término contagio en un sentido más amplio, que por supuesto también abarca las fugas de capitales causadas por problemas financieros internacionales en otros países o por alzas de las tasas de interés en los países industriales.

Los mecanismos del contagio que experimentó la región durante la crisis financiera mundial más reciente fueron de varios tipos:

i) hubo contagio comercial a través del impacto que tuvo, sobre los términos del intercambio, la recesión en las economías asiáticas (las más fuertemente castigadas por la crisis financiera): los precios de varias materias primas que los países latinoamericanos exportan a los mercados internacionales disminuyeron apreciablemente. Si bien es cierto que la caída de los precios de los productos de exportación fue, en algunos casos, compensada por menores precios de algu-

nos productos importados (en particular petróleo y manufacturas), los términos del intercambio de la mayoría de los países se deterioraron;¹

ii) el contagio comercial también se manifestó a través de la contracción de los volúmenes exportados a Asia, que afectó con particular intensidad a los países para los cuales las economías asiáticas son un mercado importante. Pero el contagio comercial también tomó la forma de una contracción más que proporcional de las exportaciones intrarregionales, las que se concentran en bienes manufacturados;

iii) el contagio financiero fue importante para la mayoría de los países de la región y sus efectos fueron particularmente adversos. Como consecuencia de una corrida de capitales de todos los países emergentes, los bancos y empresas de muchos países de la región tuvieron dificultades para renovar sus líneas de crédito. Los *spreads* con que pudieron colocarse nuevos bonos corporativos aumentaron dramáticamente. En algunos casos, las empresas de primera línea de la región simplemente no pudieron realizar colocaciones de bonos a ningún precio. Los inversionistas extranjeros de cartera liquidaron sus posiciones;

iv) el contagio financiero tuvo también un aspecto puramente nacional. El aumento repentino del riesgo cambiario motivó a los propios agentes nacionales a trasladar sus inversiones desde papeles en moneda nacional a otros denominados en dólares, lo que agravó la tendencia a la depreciación del tipo de cambio. Las empresas con pasivos en divisas, acumulados durante la larga bonanza de capitales externos, se apresuraron a cubrirse y con ello agudizaron la crisis provocada por la fuga de capitales extranjeros y la no renovación de créditos por parte de la banca internacional;

v) todos los países (a excepción de aquellos que mantienen tipos de cambio fijo) acusaron depreciaciones cambiarias (nominales e incluso reales) excesivas, algunas de las cuales ya se han revertido.

La mayoría de los países de la región sufrieron contagio comercial y también financiero, lo que hizo

¹ Este trabajo se terminó de redactar antes de las alzas del precio del petróleo en la segunda mitad de 2000.

que la crisis tuviera efectos tan adversos. Las consecuencias de ambos tipos de contagio pueden ser amonizadas por la vía del financiamiento. En lo comercial, si se espera que el deterioro de los términos del intercambio y/o la caída de los volúmenes exportados sean temporarios y reversibles, la mejor política es obtener financiamiento compensatorio mientras dure el problema. Esta es la razón de ser del Servicio de Financiamiento Compensatorio y Contingente del Fondo Monetario Internacional (FMI).

El contagio financiero también es temporario por naturaleza. Como nos enseñan las crisis de los años noventa (tanto la mexicana como la asiática), las entradas y salidas de capitales se suceden en forma cíclica, tema que abordaremos más adelante con mayor detención. Si el origen del problema de balanza de pagos es el contagio financiero, se justifica contar de antemano con líneas de crédito que complementen las reservas internacionales del país que sufre el problema, evitando así que sus autoridades tengan que aplicar políticas excesivamente restrictivas para reducir el déficit externo.

Dados la globalización de las finanzas, la participación creciente de los países de la región en los mercados internacionales de capital y el comportamiento de los agentes financieros (tanto nacionales como internacionales), es muy probable que las crisis financieras sean cada vez más frecuentes y cada vez más se deban al contagio. Las reformas que se han propuesto a la arquitectura financiera internacional apuntan a reducir la probabilidad de que dichas crisis ocurran y proteger a los países en desarrollo de los peores efectos de las que se produzcan.²

Esto implica que las crisis de balanza de pagos que ya están experimentando muchos países pueden tener poco que ver con políticas macroeconómicas desacertadas. Las típicas crisis de balanza de pagos a las que estábamos acostumbrados en la región se originaban en déficit en cuenta corriente que se tornaban no financiables. Las políticas macroeconómicas asociadas a estas crisis incluían elevados déficit fiscales (aun en períodos de auge cíclico) que debían ser monetizados en alguna medida, así como políticas monetarias demasiado expansivas o la insistencia en mantener un tipo de cambio sobrevaluado (quizás porque la inflación interna había sido superior a la internacional

por un período suficientemente largo). Políticas macroeconómicas imprudentes llevaban a déficit eventualmente insostenibles en la cuenta corriente y a pérdidas de reservas por parte del Banco Central. Este es el tipo de situaciones con las que el FMI está preparado a lidiar otorgando sus préstamos condicionados.

Por supuesto que la región no está enteramente liberada de estas “crisis de primera generación” (cuya expresión formal como modelo puede encontrarse en Krugman, 1979). Lo que distingue a las crisis actuales es que ellas ocurran en varios países en forma secuencial y muchas veces sin que existan causas evidentes en el manejo macroeconómico de los países afectados. A esto es lo que llamamos “contagio financiero”. Como se verá más adelante, esta característica secuencial fue muy evidente en la crisis financiera asiática.

Es una constante empírica que los países que caen presa de esta nueva generación de crisis asociadas con la globalización experimentan primero una poderosa oleada de afluencia de capitales. Es lo que sucedió en México en el período previo a 1994 y ha sucedido en todos los países que han resultado más vapuleados por la reciente crisis financiera: Tailandia, Malasia, Indonesia, Filipinas, la República de Corea, Rusia, Brasil y Argentina. De manera, pues, que en cierto sentido la crisis financiera se gesta durante períodos de excesivas entradas de capital, particularmente de corto plazo (Rodrik y Velasco, 1999). La masiva afluencia de recursos a determinados países obedece a una constelación de factores, entre los cuales figuran la favorable percepción de los inversionistas financieros extranjeros o simplemente las expectativas de que la respectiva moneda se apreciará.³ Dado que normalmente las tasas de interés son más altas en mercados emergentes que en los países desarrollados, las expectativas de una apreciación cambiaria pueden desencadenar cuantiosas entradas de capitales.

Esas mismas entradas a menudo no son en absoluto marginales para un receptor individual. En economías emergentes, pueden llegar a representar más del 10% del producto interno bruto (PIB). Por otra parte, como los mercados financieros de dichas economías son muy poco profundos, los movimientos de capital

² Existe una extensa literatura sobre el tema y numerosas propuestas de reforma han sido puestas sobre la mesa. El lector interesado puede consultar Ocampo (1999), Eichengreen (1999), Agosin (1999) y Ahluwalia (2000).

³ Esta es una versión internacional bastante *sui generis* de “los concursos de belleza” de Keynes (Eatwell, 1997, p. 243). Así, algunos agentes son más sensibles a lo que otros agentes se proponen hacer que al valor subyacente de los activos. Cuando estos agentes predominan sobre los “fundamentalistas”, los mercados financieros pueden tornarse muy volátiles.

con frecuencia constituyen una proporción muy elevada de las finanzas nacionales. Como puede apreciarse en el cuadro 1, mientras en los países desarrollados los movimientos internacionales de capital casi nunca sobrepasan el 5% de la cantidad de dinero (medida por el M2), en las economías emergentes ellos pueden llegar al 25%.

Por lo tanto, las oleadas de capital pueden provocar importantes externalidades negativas en los países en desarrollo: en efecto, ellas generan déficit en cuenta corriente, aprecian el tipo de cambio, desencadenan burbujas en los precios de los activos y aumentan la vulnerabilidad del sistema financiero nacional a una corrida o no renovación de créditos de corto plazo. Además, a menudo hacen elevarse el coeficiente de deuda de corto plazo a reservas internacionales. A la vez, la naturaleza cortoplacista de las corrientes de capital hace que los inversionistas puedan fácilmente irse en manada del país y los acreedores negarse a renovar sus préstamos tan pronto perciban algún problema.

Al cambiar las variables económicas fundamentales, en algún momento las percepciones de vulnerabilidad comienzan a crecer y la entrada de capitales a disminuir, pudiendo incluso transformarse en salidas netas, con fugas masivas de recursos. Cuando el país ha perdido cierto volumen de reservas, los inversionistas financieros extranjeros y nacionales descubren

la existencia de riesgo cambiario, y cuando los temores a la depreciación cobran ímpetu, todos buscan liquidar posiciones en moneda nacional o cubrir sus posiciones pasivas en divisas, acelerando la pérdida de reservas y precipitando una aguda crisis.

Como los bancos fueron grandes receptores de créditos externos durante la bonanza, las salidas de capital están asociadas a la no renovación de créditos y causan profundas crisis bancarias. Por ello, las crisis de última generación suelen ser “crisis gemelas”: de balanza de pagos y bancarias al mismo tiempo (Kaminsky y Reinhart, 1996; Kaminsky, Lizondo y Reinhart, 1998).

Cabe recalcar en el contexto actual que tanto las entradas como las salidas de capital están sujetas a contagio. En lo que toca a las entradas, los inversionistas de cartera y los acreedores bancarios tienden a subestimar el riesgo de invertir o de prestar a agentes de la economía receptora. Las entradas de capital a una economía emergente suelen estar acompañadas de entradas a otros países con características similares. Y en momentos de salidas abruptas, se tiende a sobreestimar el riesgo de quedarse en ella (Ocampo, 1999, p. 21). Una gran mayoría de las economías latinoamericanas recibieron ingentes capitales de cartera y préstamos de la banca internacional durante los años noventa. Entre esas economías había algunas que ya habían realizado profundas reformas económicas y otras que estaban iniciando tal proceso (Calvo, Leiderman y Reinhart, 1993; Devlin, Ffrench-Davis y Griffith-Jones, 1995; Ocampo y Steiner, 1994). Por lo tanto, aunque muchos países habían realizado enormes progresos en su manejo macroeconómico, muchos estaban muy vulnerables al contagio de una estampida financiera como la que ocurrió a partir de la crisis de Asia, la crisis rusa (julio de 1998) y las dos crisis brasileñas (la primera en agosto-septiembre de 1998 y la segunda en enero de 1999).

Ante entradas de capital de gran magnitud en relación con el tamaño de los mercados financieros de las economías receptoras, el manejo macroeconómico en éstas se hace muy complejo. Si bien es posible contrarrestar en algún grado el efecto expansivo de las entradas de capital con políticas fiscales y monetarias restrictivas, ningún país latinoamericano ha sido totalmente exitoso en esta tarea, ni siquiera aquellos que, como Chile y Colombia, se lo propusieron como objetivo explícito de política económica. La experiencia muestra que lo más aconsejable para las economías emergentes son las regulaciones prudenciales sobre las corrientes de capitales.

CUADRO 1

**Economías desarrolladas y emergentes
(14 países): Flujos netos de capital^a a M2^b
(Porcentajes)**

| País | 1990-1998 | 1990-1994 | 1995-1998 |
|----------------|-----------|-----------|-----------|
| Japón | 1.7 | 1.8 | 1.7 |
| Canadá | 3.1 | 4.2 | 1.7 |
| Estados Unidos | 3.1 | 2.1 | 4.2 |
| Suiza | 5.7 | 5.3 | 6.0 |
| Corea | 5.7 | 4.7 | 7.0 |
| Brasil | 7.2 | 3.3 | 10.4 |
| Indonesia | 9.1 | 8.9 | 8.4 |
| Malasia | 11.2 | 13.2 | 6.3 |
| Venezuela | 14.5 | 18.5 | 11.4 |
| Chile | 18.6 | 18.9 | 19.2 |
| Colombia | 18.5 | 11.8 | 26.0 |
| México | 18.9 | 23.8 | 12.9 |
| Ecuador | 19.6 | 16.4 | 19.3 |
| Argentina | 22.0 | 25.5 | 18.2 |

Fuente: FMI (2000).

^a Entradas o salidas netas (salidas en Suiza y Japón, entradas en otros países).

^b Monedas y billetes en circulación, depósitos a la vista, depósitos a plazo y depósitos de ahorro.

Aunque hay evidencia de que algunas formas de contagio financiero son simultáneas (ampliación simultánea de los *spreads* que deben pagar los deudores de economías emergentes, por ejemplo), la experiencia de los últimos años indica que las crisis financieras internacionales ocurren en forma secuencial. Luego que una economía comienza a experimentar salidas de capital,

los inversionistas y acreedores internacionales empiezan a dudar de la solvencia de deudores en otros países que podrían presentar síntomas parecidos. En algunos casos, el contagio es fruto de los efectos de la crisis inicial: la depreciación cambiaria que resulta de la primera crisis torna menos competitivas las exportaciones de otras economías con perfiles de exportación parecidos.

III

El papel de los fondos regionales ante las crisis financieras

Como ya afirmamos al principio de este artículo, los fenómenos que describimos han hecho cundir la percepción de que la arquitectura financiera internacional necesita importantes modificaciones y ha suscitado un debate internacional muy interesante acerca de cuáles debieran ser los elementos constitutivos de esa nueva estructura. Uno de ellos es el de asignar una importancia mucho mayor a las instituciones monetarias regionales como línea adicional de contención de las crisis financieras y del contagio.

El objetivo de fortalecer la institucionalidad financiera regional no significa sustituir al FMI, institución clave en el sistema monetario internacional. Ningún fondo regional contaría ni con el volumen de recursos del FMI ni con la capacidad política para movilizar rescates financieros de gran envergadura cuando ellos fueran necesarios. Por lo demás, muchos problemas financieros internacionales rebasan el ámbito regional y requieren de soluciones globales.

Los fondos regionales pueden constituirse en un vínculo importante entre países individuales y un FMI fortalecido y reformado, dotando así al sistema de una mayor capacidad para promover la estabilidad financiera internacional. Y si la reforma a nivel internacional no se diera, con más razón aún se justificaría que los países latinoamericanos reforzaran sus líneas de defensa frente a las crisis financieras mediante el fortalecimiento de la cooperación regional.

Las razones para reforzar los fondos regionales son varias. Todos los países latinoamericanos están continuamente expuestos a perturbaciones externas temporarias, ya sea por fluctuaciones en la relación de precios de su intercambio, elevaciones en las tasas de interés en los mercados financieros internacionales, o

perturbaciones financieras como las descritas más arriba. Estas perturbaciones pueden enfrentarse de diversas maneras. Una de ellas es el autoaseguro, que consiste en mantener niveles de reservas internacionales más elevadas que las actuales o contratar líneas de crédito contingentes con la banca internacional. Esta solución entraña dos problemas: el costo de oportunidad de las reservas es elevado y los créditos contingentes de la banca privada internacional con que puede contar cada país son costosos y modestos. Una segunda opción es recurrir directamente al FMI. Los países latinoamericanos, sin duda, seguirán haciéndolo cuando enfrenen severas dificultades financieras; pero el Fondo suele imponer condiciones que no siempre son adecuadas para enfrentar el problema y sus decisiones suelen ser demasiado lentas para lidiar con situaciones que requieren una capacidad de respuesta rápida. Por último, los países latinoamericanos tienen escasísima influencia sobre las decisiones y criterios del FMI.

Por todas estas razones, recurrir a un organismo regional puede ser una opción atractiva. Una entidad monetaria regional puede responder de manera eficaz a problemas netamente regionales. La conveniencia de contar con reservas adecuadas para hacer frente a problemas comunes es, entonces, un argumento poderoso en favor de establecer lo que sería en efecto una cooperativa de crédito internacional en la región. Si, además, las crisis financieras tienen un componente de contagio regional, el argumento a favor de la constitución de fondos regionales para hacerles frente se torna aun más poderoso, particularmente si al evitar una crisis de balanza de pagos en un país de una región determinada se estuvieran evitando crisis similares en otros países de

la misma región. En otras palabras, un organismo financiero regional tendría externalidades importantes.

El contagio regional fue claramente visible durante la crisis financiera más reciente, que tuvo dos fases, ambas con un fuerte contenido regional. La primera fue netamente asiática; comenzó en julio de 1997 en Tailandia y en la segunda mitad del año se extendió gradualmente y, en forma secuencial, a casi todos los mercados emergentes del Asia: Indonesia, Filipinas, Malasia, la región administrativa de Hong Kong, la provincia china de Taiwán, Singapur y, finalmente, a la República de Corea en noviembre del mismo año. Cayeron justos y pecadores: países con deudas de corto plazo elevadas en relación con sus reservas (Tailandia, Indonesia, Malasia y la República de Corea) y economías con una situación de reservas muy sólida (Hong Kong y Singapur); países con elevados déficit en cuenta corriente como proporción del PIB (Tailandia y Malasia), países con déficit moderados (República de Corea e Indonesia) e, incluso, economías con superávit significativos (Singapur y Hong Kong).

En 1998, después de la crisis rusa, el real brasileño debió soportar el primer ataque especulativo en agosto y septiembre. Esto exacerbó la crisis en América Latina, región que ya estaba experimentando dificultades comerciales y financieras importantes pero aún manejables. Ya a mediados de 1998, con la estampida de los inversionistas de cartera desde los países emergentes y la reevaluación negativa de los deudores latinoamericanos por los acreedores internacionales, los países de la región habían comenzado a tener graves problemas de balanza de pagos que requirieron severas políticas de ajuste. Pero fue el segundo, y exi-

toso, ataque especulativo en contra del real, en enero de 1999, lo que desató la crisis en su fase más aguda en los demás países de la región.

Si las crisis financieras no fueran secuenciales, es poco probable que un fondo regional pudiese contar con recursos suficientes para enfrentar fugas de capital desde varios países al mismo tiempo. Como estas crisis sí pueden ocurrir (la crisis de la deuda durante los años ochenta fue un señalado ejemplo), el papel de una institución como el FMI en la resolución de tales crisis no puede ser desempeñado por fondos regionales.

Si las crisis se van extendiendo gradualmente de una economía a otra, un fondo regional capaz de detener la fuga de capitales desde el primer país de la región que se viese afectado reduciría significativamente los riesgos para los demás países de la región. Por supuesto, suponiendo que la causa de la crisis inicial no es el mal manejo macroeconómico. Para corregir esto último, un mecanismo regional diseñado con miras a controlar fenómenos de contagio no es la solución adecuada. Sólo lo es la provisión internacional de liquidez bajo una condicionalidad apropiada.

Los fondos regionales se justifican también por otros motivos. Los países de una región tendrán mucho más que decir sobre las políticas de un fondo regional que sobre las políticas de un organismo como el FMI. Por lo tanto, un fondo regional respondería a las necesidades de los países que lo constituyen de manera mucho más cabal. Esto puede ser muy importante a la hora de coordinar políticas monetarias y económicas para alcanzar un estadio de integración regional más avanzado, tema que abordaremos en la próxima sección.

IV

El papel de los fondos regionales en favor de la integración

La necesidad de fortalecer la cooperación financiera regional va más allá de la defensa común frente a fenómenos de contagio. La integración regional es un objetivo privilegiado de la política de desarrollo de todos los países latinoamericanos. En años recientes ha habido importantes avances en los aspectos comerciales de la integración, tanto en el marco de los acuerdos plurilaterales de integración existentes en Améri-

ca Latina —el Mercosur, la Comunidad Andina, el Mercado Común Centroamericano (MCCA), la Comunidad del Caribe (Caricom)— como entre países individuales. Asimismo, desde el comienzo de los años noventa se han celebrado numerosos acuerdos comerciales bilaterales bastante completos. Tanto los acuerdos plurilaterales como los bilaterales han contribuido a elevar significativamente el comercio intrarregional,

que ha aumentado a tasas más aceleradas que el interregional.

Sin embargo, la falta de armonización de las políticas macroeconómicas y las agudas fluctuaciones de los tipos de cambio bilaterales están conspirando contra un avance más decisivo hacia la integración comercial y las inversiones recíprocas entre los países de la región. En la Comunidad Andina, a raíz de la crisis financiera, el fuerte crecimiento del comercio recíproco de los últimos años se detuvo bruscamente en 1998.

Hasta el momento, los gobiernos han actuado bajo el supuesto implícito de que es posible avanzar hacia la integración comercial ocupándose principalmente de rebajar aranceles y dismantelar barreras no arancelarias al comercio y dejando para una etapa posterior los temas cambiarios y financieros. Quizás sea hora de invertir el proceso. La experiencia ha demostrado una y otra vez que la volatilidad del tipo de cambio y las crisis financieras desarticulan las corrientes de comercio y terminan desarmando, en la práctica, el andamiaje formal de los acuerdos comerciales. Una crisis financiera internacional puede hacer variar repentinamente el tipo de cambio de un país con respecto a los de sus socios regionales en un porcentaje mucho mayor que su arancel de nación más favorecida. Esto nos indica que la estabilidad cambiaria bilateral puede ser más importante que la reducción arancelaria para incentivar los flujos comerciales regionales y subregionales.

El propio Mercosur, el proceso de integración subregional más ambicioso de los últimos tiempos, ha sido sometido a considerables presiones precisamente por la inestabilidad del tipo de cambio entre sus dos socios más grandes, debido al impacto sobre las economías nacionales de los cambios de dirección de los movimientos de capital y a la falta de coordinación macroeconómica y cambiaria entre los países.

Las razones por las cuales las crisis financieras son tan dañinas para el comercio recíproco son varias. Ante todo, cuando un país empieza a experimentar problemas de balanza de pagos, ocurren dos fenómenos: se deprecia su tipo de cambio frente a las monedas de sus vecinos y cae la demanda agregada. Este último efecto puede ser amplificado por la adopción de políticas restrictivas orientadas a enfrentar la crisis de balanza de pagos. Los efectos comerciales recaen en forma particularmente aguda sobre los países vecinos, los cuales encuentran más dificultades para vender sus productos en el mercado del país en crisis y, a la vez, deben enfrentar una mayor competencia proveniente de las exportaciones de este último.

El comercio intrarregional en América Latina está fuertemente concentrado en manufacturas, cuya demanda es muy sensible a las fluctuaciones de los tipos de cambio y de la demanda agregada de los socios. No sucede lo mismo en el comercio de productos básicos, los que se exportan fundamentalmente a los países industriales.

La inestabilidad de los flujos financieros que se dirigen a los países de América Latina produce una gran volatilidad en los tipos de cambio bilaterales en su interior y deprime la actividad económica en todos ellos. Estos dos factores son muy perjudiciales para el logro de una integración económica más estrecha.

Las crisis financieras generalizadas son particularmente dañinas para la integración. Cuando un país comienza a contagiarse de otras crisis dentro de la región, se deprecia su moneda y sus productores recuperan la competitividad perdida durante el auge de capitales que precedió a la crisis. Sin embargo, los efectos positivos de la depreciación cambiaria se logran a expensas de sus socios regionales. Además, no puede cosechar todos sus frutos porque, como resultado de la crisis, los socios regionales están sufriendo una recesión. Los cambios abruptos en la competitividad de los productores brasileños comparada con la de los argentinos durante la reciente crisis financiera son un ejemplo paradigmático.

Es indudable, entonces, que para alcanzar una mayor integración comercial y de las inversiones se requiere una mayor estabilidad cambiaria entre los países que buscan integrarse. Sin ella, es poco probable que en la región se logre seguir avanzando hacia una integración mucho mayor. Ello no significa que se deba ir rápidamente a la adopción de una moneda común. Los procesos de integración se desarrollan gradualmente y en América Latina están aún en sus comienzos. Pero es indispensable dar los primeros pasos hacia la integración financiera, para lo cual los tipos de cambio bilaterales deben tener mucho más estabilidad que la que han exhibido hasta ahora.

Baste recordar la experiencia europea. Toda la primera etapa de la integración europea se dio en el marco de la estabilidad cambiaria que le otorgaba el régimen de tipos de cambio fijos (pero ajustables) surgido de Bretton Woods. Cuando dicho régimen se desintegró en 1971-1973, buena parte del trabajo para establecer una unión aduanera ya se había hecho. No obstante, los miembros de la Comunidad Económica Europea rápidamente lograron dotar a sus tipos de cambios bilaterales de un grado de estabilidad que no se habría dado si se hubieran decidido a emplear el

régimen que comenzó a imperar a partir de 1973 para las monedas convertibles: tipo de cambio flexible con flotación sucia. Los países europeos decidieron primero que sus monedas flotaran juntas en lo que se denominó “la serpiente”, que limitaba las fluctuaciones de los tipos de cambios bilaterales. Luego, adoptaron el Sistema Monetario Europeo (SME), con su Mecanismo de Tipos de Cambio (MTC), que fijaba un tipo de cambio central para cada moneda con respecto a la Unidad Monetaria Europea (el ECU) y bandas de flotación estrechas alrededor del tipo de cambio central. La etapa final fue alcanzada a comienzos de 1999 con el establecimiento del euro.

Los embates que recibió el MTC durante las crisis financieras de 1992-1993 no impidieron el avance definitivo hacia la fijación irrevocable de los tipos de cambio y la adopción del euro por 11 países europeos. No cabe duda de que la estabilidad cambiaria entre países europeos, con la que ellos se comprometieron políticamente, dio un fuerte impulso a la integración comercial y a los flujos de inversión real en Europa.

La existencia de instituciones monetarias comunitarias y la intervención concertada en los mercados cambiarios ayudaron a los países europeos a alcanzar el alto grado de estabilidad cambiaria que han experimentado desde el colapso del sistema de Bretton Woods.

Una de las diferencias cruciales entre los países que componen la Unión Europea y los países latinoamericanos es que los primeros poseen monedas convertibles y pueden realizar intervenciones en los mercados cambiarios en sus propias monedas. Además, sus bancos centrales (y ahora el Banco Central Europeo) cuentan con líneas de crédito de la Reserva Federal de los Estados Unidos y del Banco de Japón, con el fin de intervenir en los mercados cambiarios.

Los países latinoamericanos están en fuerte desventaja en estos aspectos, ya que, al ser la moneda de intervención el dólar estadounidense, deben recurrir a sus reservas; la intervención coordinada de bancos centrales es mucho menos poderosa para impedir fuertes fluctuaciones y desalineamientos en los tipos de cambio bilaterales. Tampoco cuentan con líneas de crédito de la Reserva Federal. Sólo en tiempos de crisis, y únicamente los países más grandes, pueden tener algún éxito en conseguir recursos financieros de emergencia de esa fuente. Por lo demás, esto ocurre sólo una vez que se ha desatado una crisis y en el marco de un programa de ajuste acordado con el FMI.

Todo esto sugiere que el apoyo monetario y cambiario a la integración sólo vendrá de una institucionalidad financiera regional más completa que la que existe hoy en día. Para que América Latina pueda alcanzar una mayor integración comercial, es importante que se logre una mayor estabilidad de los tipos de cambio entre los países de la región, la que también incentivaría el crecimiento de las inversiones recíprocas, en un proceso que ya ha comenzado y que resulta indispensable para llegar a una integración económica más completa.

Desde luego, los objetivos de contar con recursos financieros para limitar los fenómenos de contagio a nivel regional o subregional y de dar mayor estabilidad a los tipos de cambio bilaterales están relacionados. Las crisis financieras tienen un efecto casi inmediato sobre el tipo de cambio. Por lo tanto, si una institución financiera regional cumple con el objetivo de evitar las crisis financieras en los países miembros contribuirá asimismo a una mayor estabilidad cambiaria entre ellos.

Los tipos de cambio también responden a desalineamientos de las políticas económicas. Por lo tanto, al promover una mayor convergencia de las políticas macroeconómicas, la existencia de una institución financiera regional acortaría la volatilidad cambiaria entre los países miembros.

Como ya se ha anotado más atrás, las crisis financieras se gestan durante las bonanzas de capitales externos. Para evitar tales crisis es indispensable que los países tomen medidas para moderar las entradas de capitales cuando ellas amenazan con ser excesivas y con deteriorar sus equilibrios macroeconómicos. Una de las misiones de una institución financiera regional sería la de facilitar el intercambio de información y así propiciar estándares comunes para la regulación bancaria y para la regulación prudencial de las corrientes de capitales.⁴ Porque las entradas de capital desestabilizadoras incluyen flujos no intermediados por la banca (préstamos directos a empresas nacionales y entradas de cartera), estas regulaciones prudenciales tienen relación no sólo con una adecuada supervisión bancaria, aunque por supuesto es esencial.

⁴ La experiencia reciente de Chile y Colombia, en este campo, ha sido analizada en Agosin y Ffrench-Davis (1997), Le Fort y Lehmann (2000), Barrera y Cárdenas (1997) y Ocampo y Tovar (1999).

V

Breve examen de algunas instituciones regionales de apoyo a los pagos externos

América Latina cuenta ya con instituciones financieras y monetarias que cumplen parcialmente algunas de las funciones que le estamos asignando a un fondo regional. Ellas son el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR), el Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos (CPCR) de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), la Cámara de Compensación Centroamericana del MCCA, el Fondo Latinoamericano de Estabilización Monetaria del MCCA y el Caribbean Multilateral Clearing Facility de la Caricom.⁵ Por lo tanto, un buen punto de partida es el análisis de sus actividades y de los montos de financiamiento que estos organismos otorgan. Aquí concentraremos nuestra atención en dos de estas instituciones: el FLAR y el CPCR.

1. El Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR)

El FLAR fue creado en 1978 por la Comunidad Andina como Fondo Andino de Reservas. En 1991 sus miembros (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) decidieron abrirlo a la participación de otros países latinoamericanos, convirtiéndolo *de jure* en una institución financiera regional. A fines de junio de 1998, el FLAR tenía un patrimonio de unos 1 032 millones de dólares, constituido por las cuotas de los países miembros y por sus ganancias netas capitalizadas (FLAR, 1998). Con la incorporación de Costa Rica a mediados de 2000, el FLAR inició un proceso de ampliación hacia países latinoamericanos que no son miembros de la Comunidad Andina, con miras a darle mayor alcance (FLAR, 2000).

Los objetivos explícitos del FLAR son:

- Apoyar a los países miembros cuando enfrenten problemas de balanza de pagos.
- Contribuir a armonizar políticas macroeconómicas y cambiarias, con el fin de apoyar a los países en el cumplimiento de los compromisos asumidos en el Acuerdo de Cartagena, que creó la Comunidad Andina, y el Tratado de Montevideo, que estableció la ALADI.

- Mejorar las condiciones de inversión para las reservas internacionales de los países miembros.

El FLAR se financia fundamentalmente con cuotas de los bancos centrales de los países miembros. Otra modalidad para captar fondos es la aceptación de depósitos a plazo de los bancos centrales y de otras entidades autorizadas. Durante el año financiero 1997/1998 (1 de julio de 1997 a 30 de junio de 1998), los bancos centrales y el Parlamento Andino constituyeron depósitos por 1 837 millones de dólares, con un saldo al 30 de junio de 1998 de 237 millones (FLAR, 1998).

La principal actividad del FLAR es la de prestar servicios de apoyo a las balanzas de pagos de los países miembros. De hecho, el FLAR ya es una cooperativa de crédito al estilo del FMI. Los bancos centrales de dichos países pueden girar préstamos que son hasta dos veces y media el valor del aporte de capital pagado, en el caso de Colombia, Perú y Venezuela, y hasta tres veces y media en el caso de Bolivia y Ecuador.

El FLAR provee los siguientes servicios a los bancos centrales de los países miembros:

- Créditos de apoyo a las balanzas de pagos: Se conceden hasta por cuatro años, incluyendo un año de gracia, con compromisos de desempeño macroeconómico.
- Créditos a la reestructuración de la deuda pública externa: Se otorgan en condiciones de cofinanciamiento con otros organismos multilaterales, con un plazo de hasta cuatro años, incluyendo un año de gracia.
- Créditos de liquidez: Tienen por objeto ayudar a los países a cubrir necesidades transitorias de liquidez con créditos de hasta un año de duración.
- Servicio de Financiamiento Contingente: Creado en 1998, este servicio ayuda a los países miembros a financiar desequilibrios de balanza de pagos temporales y de origen externo no relacionados con una inconsistencia fundamental de las condiciones de equilibrio de la balanza de pagos. El plazo de este financiamiento es de seis meses no renovables. Los préstamos otorgados por este servicio deben estar garantizados por los deudores con títulos aceptables para el FLAR.

⁵ Véase en CEPAL (1990) una descripción de otros mecanismos de cooperación financiera en la región.

- El peso andino: Fue creado para facilitar pagos entre bancos centrales y otros tenedores autorizados. Ha sido poco utilizado hasta ahora.

Ciertamente, el FLAR cubre casi toda la gama de actividades que desearíamos para un fondo regional fortalecido. ¿Cuán importante es desde un punto de vista cuantitativo el financiamiento que entrega a los bancos centrales de los países miembros para evitar o paliar crisis de balanza de pagos, particularmente las que se producen por motivos exógenos, y su contribución a la estabilidad de los tipos de cambio bilaterales?

La relevancia del FLAR como proveedor de financiamiento depende de sus cuotas, que son su única fuente de financiamiento estable. Como puede apreciarse en el cuadro 2, las cuotas en el FLAR de los países miembros, salvo Venezuela, son significativas con respecto al monto de sus cuotas en el FMI. Además, el acceso a los recursos del FLAR multiplica el valor de las cuotas hasta en 3.5 veces para los países miembros menos desarrollados (Bolivia y Ecuador) y en 2.5 veces para los otros tres. Vale decir, Bolivia y Ecuador tienen acceso a préstamos del FLAR por 437.5 millones de dólares, cifra considerablemente superior a la que podrían obtener del FMI, el que rara vez otorga créditos superiores al tamaño de la cuota y, cuando lo hace, ellos son fraccionados (en *tranches*), de lento desembolso y contra prueba de que el deudor está cumpliendo con las condiciones establecidas en la carta de intención. Los préstamos del FLAR no están exentos de condicionalidad, pero ella tiende a ser menos estricta. Los desembolsos pueden ser bastante rápidos, median-do sólo una reunión de directorio entre una solicitud para girar montos superiores a la cuota y el otorgamiento del crédito.

Para los países miembros más pequeños, los créditos disponibles del FLAR representan una adición importante a sus reservas y a su capacidad para hacer frente a una crisis financiera internacional. Para los tres de mayor tamaño, esto no es así: sus reservas internacionales son un múltiplo elevado de sus cuotas en el FLAR.

La relación entre la deuda de corto plazo y las reservas internacionales suele ser considerada un indicador certero de la vulnerabilidad a una corrida en contra de la moneda de un país. En el cuadro 2 hemos realizado dos cálculos: la razón entre la deuda de corto plazo y las reservas imperante a fines de 1997 y la razón deuda/reservas incluyendo el máximo de crédito disponible del FLAR. Como puede verse en el cuadro, el acceso a los recursos del FLAR disminuye significativamente la vulnerabilidad externa de Bolivia y Ecuador, aunque no la de los países más grandes.

Con todo, y a pesar de sus modestos recursos, el FLAR ya está desempeñando un papel importante en las finanzas internacionales de los países de la Comunidad Andina. Sin embargo, para que el FLAR o un sucesor con capacidades ampliadas se transforme en una institución capaz de proveer el financiamiento que necesitan los países miembros, tendrá que disponer de recursos bastante más cuantiosos. En la sección VI proponemos diversas maneras de lograrlo.

2. El Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos de la ALADI (CPCR)

El CPCR comenzó a operar en 1969 y tiene la finalidad de minimizar el uso de las reservas internacionales en la liquidación de pagos por operaciones de comercio exterior entre los miembros de la ALADI. El sistema

CUADRO 2

Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR): Indicadores de tamaño relativo de las cuotas, fines de 1997 (Millones de dólares; razones en porcentajes)

| | Bolivia | Colombia | Ecuador | Perú | Venezuela |
|---|---------|----------|---------|--------|-----------|
| Cuotas FLAR | 125 | 250 | 125 | 250 | 250 |
| Cuotas FMI | 170 | 757 | 296 | 628 | 2 633 |
| Reservas internacionales | 1 359 | 9 611 | 2 213 | 11 306 | 17 704 |
| Deuda corto plazo | 374 | 5 759 | 2 069 | 6 832 | 4 395 |
| Deuda/reservas ^a | 27.5 | 59.9 | 93.5 | 60.4 | 24.8 |
| Deuda/reservas aumentadas por FLAR ^b | 20.8 | 56.3 | 78.1 | 57.3 | 24.0 |

Fuente: FMI (1998); Banco Mundial (1999); FLAR (1998).

^a Razón deuda de corto plazo/reservas.

^b Razón deuda de corto plazo/reservas más el máximo de endeudamiento con el FLAR.

tiene dos componentes: una cámara de compensación, con el Banco Central de la Reserva del Perú como banco agente, y líneas de crédito recíproco con vencimientos cuatrimestrales. El banco agente efectúa las compensaciones entre acreedores y deudores en forma cuatrimestral. Los bancos centrales se han otorgado líneas de crédito bilaterales en dólares que también deben ser liquidadas cada cuatro meses. El sistema ha sido exitoso, por cuanto un porcentaje elevado y creciente del comercio intrarregional ha sido cubierto por sus operaciones (CEPAL, 1990). En 1990, la cobertura de las operaciones cursadas por el convenio en relación con el valor del comercio intrarregional fue casi del 100%. Por otra parte, las divisas transferidas por el banco agente constituyeron menos del 20% del valor de las transacciones. Por lo tanto, la existencia del CPCR ha significado un importante ahorro de divisas para los bancos centrales de los países miembros de la ALADI.

El sistema fue puesto a prueba durante la crisis de los años ochenta. A causa de dicha crisis, algunos bancos centrales experimentaron dificultades para cubrir sus saldos deudores y debieron salir del sistema, negociando bilateralmente condiciones de pago con los bancos centrales acreedores. A medida que la crisis

financiera fue amainando, los bancos centrales volvieron al sistema, el cual ya había recuperado a todos sus miembros en 1988.

El Acuerdo de Santo Domingo de 1981 creó un mecanismo para extender crédito a bancos centrales que se vieses impedidos de liquidar sus saldos deudores en el período de cuatro meses. El plazo de este financiamiento es de cuatro meses adicionales, renovables hasta por un año. El Acuerdo estableció un programa de crédito especial para países que experimenten déficit generales de balanza de pagos y para países que estén enfrentando catástrofes naturales. Para los primeros, el plazo es de dos años, renovable por un año adicional. Para los segundos, el plazo es de dos años, renovable bilateralmente con los bancos centrales acreedores por cinco años.

A diferencia del FLAR, el CPCR no posee recursos propios, sino que debe hacer efectivas las líneas de crédito a las que se han comprometido los bancos centrales. Al generalizarse la crisis regional, éstos no estuvieron en condiciones de enterar los aportes a los que se habían comprometido. Es por ello que se hace indispensable que se maneje un sistema de pagos en conjunción con una institución regional de mayor volumen y peso financiero.

VI

Opciones para fortalecer los organismos regionales de pagos

El FLAR es ciertamente un buen punto de partida para una institucionalidad financiera regional fortalecida: sus operaciones son ya de una dimensión significativa y las funciones que los países miembros le han asignado son precisamente las que debe tener un mecanismo financiero regional. En esta sección abordamos varios aspectos que deberían tenerse en cuenta en un escenario en que los países de la región acuerden la creación de una institución financiera latinoamericana.⁶

⁶ No estamos sugiriendo que el FLAR deba, necesariamente, convertirse en el organismo monetario regional fortalecido por el que se aboga en este artículo. Las modalidades para pasar de la institucionalidad existente a una con mayores recursos y capacidad de acción es un tema político que rebasa el marco de este trabajo. El objetivo de esta sección es esbozar las características que debería tener un futuro organismo financiero de alcance continental.

1. Miembros

El fondo regional estaría abierto a todos los países de América Latina y el Caribe. La participación en un fondo regional de las características del FLAR puede resultar muy atractiva. Las reservas depositadas en él se multiplican en caso de crisis. Además, el fondo podría acceder a recursos a los que no tendrían acceso los países por sí solos.

2. Recursos

Los recursos con que cuente un fondo regional deben ser de una magnitud que se condiga con su misión. Para ello existen varias opciones:

a) *Aumentos en el capital pagado del fondo*

Al ingresar nuevos miembros, aumentarían los recursos del fondo. También se puede pensar en elevar las cuotas, que hoy representan entre el 9 y el 1.5% de las reservas de los miembros del FLAR.

b) *Compromisos contingentes de crédito*

Los bancos centrales miembros podrían otorgar líneas de crédito al fondo que se activaran sólo en casos de emergencias financieras de características preestablecidas. Esta solución sería similar a los *General Arrangements to Borrow* (GAB) y los *New Arrangements to Borrow* (NAB) entre el Fondo Monetario Internacional y los bancos centrales del Grupo de los 10 y de Suiza. Además, el FMI tiene un acuerdo paralelo con Arabia Saudita. Bajo el GAB, 11 países industriales o sus bancos centrales han acordado prestar al Fondo ciertos volúmenes de recursos a tasas de interés de mercado, en situaciones de crisis financiera que no puedan ser abordadas con los recursos normales del FMI. Aprobado en noviembre de 1994 a raíz de la crisis mexicana, el NAB es similar, excepto que en él participan 25 países. Los recursos a los que tiene acceso el FMI bajo ambos acuerdos pueden ser prestados tanto a países participantes como a no participantes. Un mecanismo de este tipo dotaría al fondo latinoamericano de recursos muy superiores a su capital, para enfrentar emergencias financieras en los países miembros.

c) *Endeudamiento en los mercados internacionales de capital*

El FMI no está autorizado a endeudarse para financiar sus operaciones de asistencia a países que sufren crisis financieras. Pero no hay impedimentos para que un organismo latinoamericano lo haga. El fondo latinoamericano podría emular al Banco Mundial y tener dos clases de capital: uno estaría constituido por las cuotas de los bancos centrales y el otro serviría de garantía para que el fondo se endeudara directamente en los mercados. Esta opción es aún conservadora, ya que la razón de apalancamiento (*gearing ratio*) del fondo, incluso bajo esta modalidad, sería inferior a 1.

¿Estarían dispuestos los mercados financieros internacionales a aceptar bonos de largo plazo de un fondo latinoamericano y sería menor el *spread* otorgado a los papeles del Fondo que el que deben cancelar sus países miembros? La respuesta a ambas preguntas es probablemente sí: la garantía de todos los miembros del fondo en forma conjunta debe ser superior a la de cada uno por separado, ya que la capacidad financiera de un grupo de países actuando concerta-

damente es superior a la que tienen en forma independiente.⁷

Al aumentar la disponibilidad de recursos financieros, esta opción le daría al fondo una gran capacidad para ayudar a los países miembros que enfrentarían problemas financieros.

d) *Créditos contingentes con la banca privada*

El fondo podría negociar líneas de crédito con la banca privada internacional que se activarían en situaciones de crisis financieras que amenazarán a países miembros. Los bancos centrales de Argentina y México ya lo han hecho en forma individual. Sin duda, la intervención de un organismo regional podría ayudar a conseguir mayores volúmenes de recursos y mejores condiciones, ya que estaría respaldada por todos los bancos centrales o gobiernos de los países miembros. Esta opción, junto con la discutida en el acápite anterior, podría hacer que el fondo fuese atractivo aun para países grandes con necesidades financieras en períodos de crisis, que podrían rebasar la capacidad del fondo.

e) *Creación de un "derecho especial de giro latinoamericano"*

El FLAR ya cuenta con una figura de esta naturaleza: el peso andino. Pero ciertamente tendría más usos un peso latinoamericano, que podría utilizarse en pagos entre bancos centrales de la región. Una unidad contable de esta naturaleza podría reforzar el CPR y ayudar a economizar en el uso de las reservas internacionales.

Tal como en el FMI, los países miembros y el CPR recibirían asignaciones de pesos latinoamericanos que podrían ser utilizados en los pagos entre bancos centrales para liquidar posiciones deudoras en el CPR. Los países que hicieran uso neto de pesos latinoamericanos se comprometerían a redimir los saldos deudores netos cuando su situación de balanza de pagos mejorara o en plazos máximos que determinaría el directorio del FLAR. Está claro que esta opción involucra una estrecha relación entre el CPR y el fondo. Sería posible que el CPR pasara directamente a constituir un servicio del fondo.

⁷ Se podría argumentar que el *spread* que debería pagar el fondo sería un promedio ponderado de los *spreads* sobre la deuda soberana de sus integrantes. Estamos asumiendo que el fondo tendría una sinergia importante por tratarse de una institución con garantías simultáneas de un grupo de países. En este sentido, la existencia del fondo podría entenderse como la solución a un problema de acción colectiva.

f) *Acceso a los recursos del FMI*

Si el fortalecimiento de la institucionalidad regional ocurriera en el contexto de una reforma a la arquitectura financiera internacional que contemplara la creación de una red de fondos regionales para complementar al FMI en caso de crisis que afectaran a varios países de la región, el fondo latinoamericano, así como otros, podría intermediar recursos entre el FMI y los países afectados (Ocampo, 1999, p. 70). Asimismo, el fondo latinoamericano podría ser designado como receptor de derechos especiales de giro (DEG), a los que podría echar mano en tiempos de crisis.⁸

3. Los posibles servicios del fondo y su condicionalidad

Es necesario establecer en forma clara las ocasiones en que un país que experimentara problemas de balanza de pagos podría acudir al fondo. Así, cabría distinguir cuatro tipos de problemas de balanza de pagos: (a) escasez temporaria de liquidez internacional; (b) crisis de balanza de pagos debidas a desequilibrios fundamentales en la política económica del país miembro; (c) crisis de balanza de pagos por contagio, y (d) problemas de balanza de pagos por deterioro transitorio en los términos del intercambio.

a) *Servicio de créditos de liquidez*

El FLAR ya cuenta con un servicio para enfrentar problemas transitorios de liquidez. Los países pueden hacer uso de una proporción de sus cuotas (75% en el caso de los dos países miembros de menor desarrollo relativo, 50% en el caso de los otros tres) por períodos de un año. Una institución monetaria latinoamericana podría incorporar este mismo servicio sin mayores alteraciones.

b) *Servicio de créditos de apoyo a la balanza de pagos*

Este servicio estaría disponible para aquellos países que experimentasen problemas de balanza de pagos por razones de desequilibrio fundamental en sus políticas económicas (cambiarías, monetarias y fiscales). Estos créditos debieran ser concedidos con fuerte condicionalidad, a la usanza del FMI. Incluso sería con-

cebible que el fondo regional actuara en forma concertada con el FMI en estos casos.

c) *Servicio de crédito contingente*

La existencia de este servicio tendría dos objetivos: disuadir a potenciales especuladores y persuadir a los países miembros de que coordinen sus políticas económicas en forma más efectiva.

Si se lo diseña bien, el uso de este servicio sería poco frecuente. Se activaría cuando un país experimentara una crisis de balanza de pagos asociada a una fuga de capitales que no dijera relación con un desequilibrio macroeconómico fundamental. El FLAR tiene en la actualidad un servicio de crédito contingente, recientemente aprobado. Pero el plazo que da para reintegrar los préstamos (seis meses) es demasiado corto y los recursos de que dispone son demasiado exigüos.

Para evitar problemas de riesgo moral, los países miembros tendrían que cumplir con condiciones *ex ante* mínimas para acceder a este servicio. Ellas podrían incluir avances hacia la regulación bancaria, particularmente en lo que se refiere a los potenciales descalces de monedas entre activos y pasivos; indicadores de fragilidad financiera (razones de deuda de corto plazo a reservas y de reservas a M2), y metas para el déficit en cuenta corriente.

Es importante que no se le agreguen demasiadas dimensiones a estos requisitos previos. El mero hecho de que un país pierda acceso al servicio podría desencadenar una fuga de capitales. Por lo tanto, si bien es imposible evitar algún grado de condicionalidad *ex ante*, el fondo debiera tener libertad para manejarla con flexibilidad y ambigüedad constructiva.

Para que el servicio pueda ser útil en detener los efectos de manada en los mercados internacionales, los desembolsos debieran ser expeditos. Con tasas de interés más elevadas que para otras operaciones del fondo se incentivaría a los países usuarios a reintegrar los recursos en el período más corto posible.

d) *Servicio de financiamiento compensatorio*

Este servicio se activaría cuando un país esté enfrentando problemas de balanza de pagos debidos a un deterioro transitorio y reversible de sus términos del intercambio. Por lo tanto, cuando éstos mejorasen, los países tendrían la obligación de pagar los créditos insolutos y/o de prestar recursos al fondo. El Fondo podría manejar una cuenta especial para este servicio. Los países deudores pagarían interés y los acreedores lo recibirían. Una opción sería incorporar a este servicio, tal como lo hace el FMI, el financiamiento de ne-

⁸ En otro trabajo (Agosin, 1999), hemos argumentado que el FMI, para enfrentar crisis agudas en el sistema financiero internacional, podría recurrir a emisiones extraordinarias de DEG, los que se extinguirían al volver el sistema a la normalidad. La mera existencia de dicha posibilidad haría menos probable las crisis sistémicas.

CUADRO 3

América Latina (10 países): Coeficientes de correlación entre variaciones en los términos del intercambio, 1981-1999^a

| | Argentina | Bolivia | Brasil | Chile | Colombia |
|------------|-------------|--------------|--------------|-------------|-------------|
| Bolivia | 0.62 | | | | |
| Brasil | -0.14 | -0.55 | | | |
| Chile | 0.01 | -0.21 | 0.46 | | |
| Colombia | 0.44 | 0.40 | 0.05 | -0.01 | |
| Costa Rica | -0.22 | -0.39 | 0.51 | 0.17 | 0.46 |
| Ecuador | 0.70 | 0.89 | -0.67 | -0.21 | 0.31 |
| Paraguay | 0.22 | 0.05 | 0.72 | 0.26 | 0.17 |
| Perú | 0.15 | -0.22 | 0.47 | 0.82 | -0.21 |
| Uruguay | 0.10 | -0.10 | 0.16 | 0.70 | -0.25 |
| Venezuela | 0.61 | 0.84 | -0.60 | -0.10 | 0.08 |

| | Costa Rica | Ecuador | Paraguay | Perú | Uruguay |
|-----------|--------------|-------------|----------|-------------|---------|
| Ecuador | -0.44 | | | | |
| Paraguay | 0.10 | -0.28 | | | |
| Perú | -0.02 | -0.15 | 0.25 | | |
| Uruguay | -0.13 | 0.17 | 0.16 | 0.53 | |
| Venezuela | -0.67 | 0.91 | -0.20 | 0.02 | 0.04 |

Fuente: CEPAL, 1999.

^a Los coeficientes significativamente distintos de cero aparecen en negrita.

cesidades asociadas a las alzas de las tasas de interés internacionales.

Casi todos los países latinoamericanos sufren fluctuaciones pronunciadas en los términos de su intercambio, ya sea porque los precios de los productos que exportan son volátiles o porque lo son los precios de algunos productos específicos de importación (especialmente el petróleo y los cereales). Los ciclos de los términos del intercambio no están sincronizados entre países. Más aún, los movimientos de algunos precios claves (del petróleo, por ejemplo) simultáneamente mejoran los términos del intercambio de algunos países y deterioran los de otros.⁹

Por lo tanto, es posible y deseable que exista un fondo regional para ayudar a los distintos países a enfrentar los problemas de balanza de pagos derivados de esta condición estructural de sus economías. Al existir compensaciones entre países cuyos términos de

intercambio se deterioran y otros que experimentan mejoras en los suyos, un fondo regional podría hacer un uso mucho más económico de las divisas que los fondos de estabilización que manejan algunos países para estos propósitos. Los países que ya cuentan con dichos fondos podrían aportar parte de los depósitos acumulados en ellos al fondo regional. Como ya se dijo, estos aportes serían adecuadamente remunerados.

Los movimientos en los términos del intercambio no están, en general, correlacionados entre los países de la región, haciendo financieramente viable que una entidad regional opere un esquema como el sugerido aquí. Para el período 1981-1999 se calcularon 55 coeficientes de correlación entre las variaciones anuales en los términos del intercambio de pares de países considerados a la vez. De ellos, sólo 18 resultaron ser significativamente distintos de cero.¹⁰ Cuatro de los 18 coeficientes fueron negativos; todos ellos involucraban a un país exportador y a un país importador de hidrocarburos (Bolivia-Brasil, Brasil-Ecuador, Brasil-Venezuela y Costa Rica-Venezuela). Tres de los coeficientes de correlación positivos y significativamente distintos de cero se dieron entre países exportadores de hidrocarburos (Bolivia-Venezuela, Ecuador-Venezuela y Bolivia-Ecuador) y uno de ellos entre exportadores de cobre (Chile-Perú). Los resultados se muestran en el cuadro 3, con los coeficientes significativamente distintos de cero resaltados en negrita.

⁹ Esto ocurre no sólo porque algunos países son exportadores y otros importadores netos de petróleo. Existe también un efecto indirecto sobre los precios de otros insumos industriales. Cuando aumenta el precio del petróleo, las exportaciones de otras materias primas (cobre, hierro, madera) pueden experimentar caídas en los precios de sus exportaciones, si el aumento en el precio del petróleo da lugar a expectativas de que la actividad económica en los países industriales se resentirá.

¹⁰ Al 10 por ciento de significación. Se utilizó el estadígrafo $z = \frac{\hat{\rho}\sqrt{n-2}}{\sqrt{1-\hat{\rho}^2}}$, que tiene una distribución t, con n-2 grados de libertad. $\hat{\rho}$ es el valor estimado del coeficiente de correlación.

Un servicio regional de financiamiento compensatorio podría coordinar sus actividades con el servicio homólogo del FMI. De ser esto posible, el fondo regional podría movilizar mayores recursos y contribuir a que los países de la región hicieran más uso del servicio del FMI.

4. Coordinación de política económica y de supervisión bancaria

Una institución monetaria regional podría convertirse en un foro adecuado y probablemente muy eficaz para coordinar las políticas económicas de los países de la región con miras a propiciar que los países miembros mantengan los equilibrios macroeconómicos fundamentales para así minimizar la probabilidad de crisis financieras. La coordinación de políticas, que incluiría aquellas relativas a los flujos de capital, es más fácil y aceptable entre pares que cuando es impuesta desde una institución lejana y percibida como hostil. Por lo tanto, un mecanismo financiero latinoamericano fortalecido mejoraría los equilibrios macroeconómicos de los miembros y, por esta vía, los haría menos susceptibles al contagio.

Una mayor convergencia de las políticas económicas, conjuntamente con la existencia de un fondo financiero regional que tuviera acceso a importantes recursos, favorecería la estabilidad cambiaria regional

y permitiría avanzar hacia una integración mayor de las economías latinoamericanas.

La debilidad de la supervisión bancaria nacional ha sido una de las causas —aunque ciertamente no la única— de las crisis financieras nacionales. Entre otras falencias, los organismos reguladores no han sabido —o no han podido— impedir que los bancos nacionales se endeuden de manera excesiva en moneda extranjera para luego prestar a entidades que no tienen ingresos en divisas. Un organismo financiero regional puede contribuir a elevar sustancialmente los estándares de supervisión prudencial de sus miembros. Como ya se mencionó, contar con estándares apropiados (y asegurar que se cumplan) puede ser una de las condiciones *ex ante* para acceder a recursos del servicio de crédito contingente. Asimismo, el organismo podría instituir evaluaciones periódicas de la supervisión bancaria nacional y establecer estándares que pudiesen ser adoptados por todos sus miembros.

La existencia de un fondo regional también permitiría el intercambio fluido de información sobre las experiencias de los distintos países en lo que toca a políticas para la regulación prudencial de los movimientos de capital. Se facilitaría así el avance hacia políticas consensuadas regionalmente en este importante y delicado tema, lo que contribuiría a aliviar las crisis financieras que, como ya hemos señalado, tienden a ser la consecuencia de entradas excesivas de capital extranjero.

VII

Factibilidad y tamaño de un fondo regional ampliado

¿Es factible ampliar la cooperación financiera regional de la manera que estamos sugiriendo en este trabajo? Que lo sea o no, va a depender de la magnitud de las crisis nacionales y del grado de covarianza que exista entre ellas. Si todos los países de la región sufren crisis de balanza de pagos simultáneas por contagio financiero (o por deterioro de los términos del intercambio), un fondo regional podría ser inviable desde el punto de vista financiero.

Para dilucidar los interrogantes sobre la covarianza de las crisis nacionales se hizo un análisis de correlación, considerando dos países a la vez, entre cambios

en los flujos de capitales (descontándoles la inversión extranjera directa y los flujos oficiales) en el período 1978-1998 (cuadro 4). El período se dividió en dos subperíodos, 1978-1987 y 1988-1998, para ver hasta qué punto ha aumentado la covarianza entre los flujos de capital a distintos países. En el cuadro 4, los coeficientes de correlación bilaterales que son significativamente distintos de cero al 10 por ciento de significación aparecen en negrita.

Este análisis reveló que, efectivamente, hay bastante covarianza entre los flujos de capital a distintos países latinoamericanos, pero ella no es tan elevada

CUADRO 4

América Latina (10 países): Coeficientes de correlación entre las entradas netas de capital, 1978-1998^{ab}

| 1978-1998 | | | | | |
|------------|--------------|--------------|-------------|-------------|--------------|
| | Argentina | Bolivia | Brasil | Chile | Colombia |
| Bolivia | 0.02 | | | | |
| Brasil | 0.30 | -0.20 | | | |
| Chile | 0.22 | -0.49 | 0.41 | | |
| Colombia | 0.50 | -0.07 | 0.61 | 0.29 | |
| Costa Rica | 0.54 | -0.07 | 0.38 | 0.17 | 0.13 |
| Ecuador | 0.27 | -0.19 | 0.66 | 0.38 | 0.09 |
| Paraguay | 0.58 | -0.01 | 0.51 | 0.34 | 0.37 |
| Perú | 0.58 | -0.43 | 0.62 | 0.61 | 0.40 |
| Uruguay | 0.29 | 0.05 | 0.26 | 0.45 | 0.03 |
| Venezuela | 0.04 | 0.13 | -0.09 | 0.16 | -0.39 |
| | Costa Rica | Ecuador | Paraguay | Perú | Uruguay |
| Ecuador | 0.66 | | | | |
| Paraguay | 0.47 | 0.45 | | | |
| Perú | 0.52 | 0.42 | 0.76 | | |
| Uruguay | 0.27 | 0.32 | 0.38 | 0.30 | |
| Venezuela | 0.15 | 0.37 | 0.25 | 0.00 | 0.08 |
| 1978-1987 | | | | | |
| | Argentina | Bolivia | Brasil | Chile | Colombia |
| Bolivia | -0.20 | | | | |
| Brasil | 0.27 | -0.23 | | | |
| Chile | 0.41 | -0.57 | 0.39 | | |
| Colombia | -0.19 | -0.29 | 0.42 | 0.46 | |
| Costa Rica | 0.67 | 0.26 | 0.42 | 0.11 | -0.11 |
| Ecuador | 0.65 | -0.05 | 0.75 | 0.35 | 0.07 |
| Paraguay | 0.36 | 0.00 | 0.42 | 0.58 | 0.19 |
| Perú | 0.32 | -0.76 | 0.55 | 0.75 | 0.43 |
| Uruguay | 0.38 | 0.06 | 0.11 | 0.45 | -0.37 |
| Venezuela | 0.71 | 0.29 | 0.13 | 0.17 | -0.38 |
| | Costa Rica | Ecuador | Paraguay | Perú | Uruguay |
| Ecuador | 0.83 | | | | |
| Paraguay | 0.30 | 0.44 | | | |
| Perú | 0.05 | 0.33 | 0.56 | | |
| Uruguay | 0.13 | 0.30 | 0.36 | 0.04 | |
| Venezuela | 0.88 | 0.62 | 0.22 | -0.08 | 0.43 |
| 1988-1998 | | | | | |
| | Argentina | Bolivia | Brasil | Chile | Colombia |
| Bolivia | 0.51 | | | | |
| Brasil | 0.36 | 0.33 | | | |
| Chile | 0.33 | 0.47 | 0.44 | | |
| Colombia | 0.60 | 0.18 | 0.88 | 0.33 | |
| Costa Rica | 0.65 | 0.06 | 0.13 | -0.01 | 0.33 |
| Ecuador | 0.36 | 0.07 | 0.33 | 0.27 | 0.39 |
| Paraguay | 0.62 | 0.82 | 0.57 | 0.15 | 0.51 |
| Perú | 0.71 | 0.80 | 0.63 | 0.52 | 0.52 |
| Uruguay | 0.60 | 0.55 | 0.73 | 0.33 | 0.60 |
| Venezuela | -0.10 | 0.38 | -0.43 | 0.14 | -0.41 |
| | Costa Rica | Ecuador | Paraguay | Perú | Uruguay |
| Ecuador | -0.24 | | | | |
| Paraguay | 0.13 | 0.30 | | | |
| Perú | 0.51 | 0.12 | 0.76 | | |
| Uruguay | 0.57 | 0.17 | 0.67 | 0.92 | |
| Venezuela | -0.56 | -0.06 | 0.10 | -0.22 | -0.56 |

Fuente: FMI, 1999.

^a Excluidos los flujos de inversión extranjera directa y los flujos oficiales.

^b Los coeficientes de correlación bilaterales significativamente distintos de cero al 10% aparecen en negrita.

como para hacer financieramente inviable un fondo regional. En 1988-1998, sólo 22 de 55 coeficientes de correlación fueron significativamente distintos de cero y positivos. Otra conclusión que puede avalar la necesidad de contar con un fondo regional es el aumento que ha experimentado en el tiempo el número de correlaciones bilaterales elevadas: las correlaciones positivas y significativamente distintas de cero aumentaron de 11 a 22 entre 1978-1987 y 1988-1998, mientras que las negativas (y significativas) se mantuvieron constantes en dos.

Con el objeto de establecer el orden de magnitud que debiera tener un fondo regional, también se examinaron los cambios anuales en los flujos de capital privados —excluyendo la inversión extranjera directa (IED)— a los seis países más grandes de la región, salvo México, en el período 1991-1998. Si las salidas anuales se producen simultáneamente de todos los países, es poco probable que un fondo regional pueda hacerles frente. En el cuadro 5 se puede advertir una tendencia a que tanto los aumentos como las disminuciones de los capitales extranjeros privados estén correlacionados entre los países. Sin embargo, hay suficiente divergencia en las situaciones individuales como para que un fondo regional sea viable. Por ejemplo, mientras en Argentina había grandes necesidades de financiamiento en 1994 debido a la “crisis del tequila”, Brasil exhibía cuantiosas entradas de capital. Exactamente lo contrario ocurrió en 1997-1998. Las mayores necesidades de financiamiento se registraron en 1994-1995 y 1997-1998. El monto máximo de dichas necesidades puede estimarse como la suma de las cifras negativas en el cuadro 5. En estos años de crisis, dichas cifras se ubicaron entre 25 y 30 mil millo-

nes de dólares, ciertamente abordables por un fondo regional.

Es importante considerar que la existencia de un fondo regional con capacidad para enfrentar crisis podría resultar en un cambio de régimen: al detener una crisis en un país, la probabilidad de que ella se extienda a otros países podría disminuir considerablemente. En otras palabras, la existencia del fondo reduciría la covarianza de los flujos de capital a los países de la región.

Si es efectivo que las crisis son secuenciales, y que la existencia de un fondo de dimensión adecuada disminuiría la probabilidad de contagio a otros países de la región, el fondo debiera tener suficientes recursos como para que un país miembro vulnerable y con capacidad para generar contagio pudiera enfrentar la no renovación de su deuda de corto plazo. Un fondo que contara, digamos, con un 15% de las reservas (en 1997, el último año “normal” para la región en su conjunto) de los 11 países incluidos en el cuadro 6 (unos 20 mil millones de dólares), podría cubrir cómodamente fugas de capitales equivalentes a toda la deuda de corto plazo de cada país del grupo, excepto la de Brasil. Para enfrentar posibilidades de fugas de capital simultáneas desde más de un país, líneas de crédito contingentes como las sugeridas más arriba dotarían al fondo de una capacidad financiera aun mayor.

La primera línea de defensa en contra de las fugas de capital son las reservas propias. Como también se observa en el cuadro 6, los países latinoamericanos son bastante prudentes en este sentido, ya que en casi todos ellos las reservas en 1997 superaban con holgura el total de su deuda de corto plazo, lo que no suce-

CUADRO 5

**América Latina: Cambios en los flujos de capital privados^a
a seis países de la región, 1991-1998**
(Miles de millones de dólares)

| | Argentina | Brasil | Chile | Colombia | Perú | Venezuela | Suma ^b |
|------|-----------|--------|-------|----------|------|-----------|-------------------|
| 1991 | 5.6 | 0.7 | -2.3 | -0.6 | -0.2 | -12.8 | -15.8 |
| 1992 | 3.9 | 9.0 | 1.6 | 0.6 | 1.1 | 1.4 | 0.0 |
| 1993 | 26.2 | 2.7 | 0.2 | 2.9 | -0.5 | -0.9 | -1.4 |
| 1994 | -21.6 | 31.5 | 0.1 | 0.2 | 0.5 | -5.3 | -26.9 |
| 1995 | -11.6 | -15.3 | -1.6 | 1.1 | 0.1 | 1.3 | -28.5 |
| 1996 | 8.7 | 1.7 | 1.2 | 0.0 | -0.5 | 0.4 | -0.5 |
| 1997 | 1.4 | -18.4 | -1.0 | -3.2 | 2.3 | -1.0 | -23.6 |
| 1998 | 4.0 | -20.9 | -4.6 | 0.6 | -2.7 | 0.8 | 28.2 |

Fuente: FMI, 1999.

^a Excluyendo a la inversión extranjera directa.

^b De las disminuciones de financiamiento privado.

CUADRO 6

América Latina (11 países): Reservas internacionales, deuda de corto plazo y cantidad de dinero, 1997
(Miles de millones de dólares)

| | Reservas internacionales | Deuda de corto plazo | Cantidad de dinero (M1) | Cantidad de dinero (M2) |
|--------------|--------------------------|----------------------|-------------------------|-------------------------|
| Argentina | 22.8 | 18.0 | 21.5 | 77.6 |
| Bolivia | 1.2 | 0.4 | 0.7 | 3.8 |
| Brasil | 52.0 | 36.2 | 47.3 | 236.5 |
| Chile | 17.7 | 9.9 | 7.7 | 33.6 |
| Colombia | 9.7 | 5.7 | 10.3 | 24.9 |
| Costa Rica | 1.3 | 0.5 | 1.5 | 4.0 |
| Ecuador | 2.2 | 2.1 | 1.7 | 6.7 |
| Paraguay | 0.7 | 0.5 | 0.9 | 2.9 |
| Perú | 11.3 | 6.8 | 5.7 | 16.8 |
| Uruguay | 1.7 | 1.9 | 1.1 | 8.6 |
| Venezuela | 15.2 | 4.4 | 11.4 | 19.0 |
| <i>Total</i> | <i>135.8</i> | <i>86.3</i> | | |

Fuentes: Banco Mundial (1999) y FMI (1999).

dió en los países asiáticos en la última crisis. Sin embargo, es necesario tomar en cuenta que, en una crisis, las fugas de capital tienen otros componentes, como la liquidación de inversiones extranjeras de cartera y la sustitución por parte de inversionistas nacionales de activos en moneda nacional por otros denominados en moneda extranjera.

En situaciones de crisis, la dimensión máxima de las presiones sobre la balanza de pagos está dada por la cantidad de dinero. Si los agentes pierden totalmente la confianza en una economía, buscarán convertir una alta proporción de sus activos líquidos en divisas. Esos activos líquidos están determinados por los acervos de dinero nacional, que para estos fines podemos medir como M1 (monedas y billetes en circulación más depósitos a la vista) o M2 (M1 más depósitos a plazo y depósitos de ahorro). Las cifras correspondientes también se muestran en el cuadro 6.

El 15% de las reservas de los 11 países allí considerados asciende a 20.4 mil millones de dólares. Esto indica que todos ellos, salvo Brasil y Argentina, podrían enfrentar una fuga de capitales equivalente a la totalidad de su M2 con reservas propias (85% de la cifra indicada en el cuadro 6 como reservas internacionales) y las de un fondo constituido con el 15% de las reservas de los 11 países en conjunto. Argentina, por su parte, podría financiar salidas de capital equivalentes a todo su M1 y más de la mitad de su M2. Dicho de otra manera, un fondo con 15% de las reservas representa un potencial importante para disuadir ataques especulativos en contra de las monedas de los países de la región. Si se le pudieran agregar otras fuentes de financiamiento, como las sugeridas más arriba, el fondo propuesto podría desempeñar un importante papel en la promoción de la estabilidad de las economías latinoamericanas.

VIII

Conclusiones

En este artículo se ha argumentado a favor de la creación de un fondo regional que contribuya a llenar un vacío en la arquitectura financiera internacional. Tal fondo sería de gran utilidad para los países de la región como línea adicional de defensa ante las crisis financieras internacionales, que se han vuelto cada vez

más exógenas a las políticas nacionales y que probablemente continuarán golpeando a la región aun cuando los países continúen mejorando la calidad de sus políticas macroeconómicas.

Por supuesto, un fondo regional no puede sustituir a la prudencia macroeconómica. Más bien, su

existencia contribuiría a que los países de la región fuesen mejorando la calidad de sus políticas macroeconómicas. Un fondo con recursos importantes para prestar a países que pongan en práctica buenas políticas sería un incentivo poderoso en esa dirección.

El fondo regional puede concebirse en el marco de una reforma profunda de la estructura financiera actual o como un organismo que se inserte en un sistema que no sufriría variaciones fundamentales. Aunque el primer escenario es el más favorable desde el punto de vista de la eficiencia del nuevo organismo para proteger a los países de la región de los efectos adversos de turbulencias financieras internacionales, en el segundo escenario dicho fondo sería aun más necesario. Por lo demás, como hemos argumentado en la sección anterior, el fondo regional no está fuera del alcance de las capacidades financieras de los países latinoamericanos en las circunstancias actuales.

Un fondo regional como el propuesto tendría la misión adicional, de gran importancia para el desarrollo futuro de la región, de contribuir a la integración de la economía regional a través de la promoción de la estabilidad cambiaria y la coordinación de políticas macroeconómicas. En sus políticas para promover la integración regional, hasta ahora los países han privilegiado el avance hacia la armonización de las políticas comerciales. Las barreras comerciales entre ellos han tendido a disminuir significativamente

en la última década, y los retrocesos que se han observado han estado casi siempre relacionados con turbulencias financieras. En algunos casos, los gobiernos han tenido que recurrir a la protección comercial para defenderse de los efectos de entradas de capital que aprecian el tipo de cambio y amenazan a actividades nacionales transables en el ámbito internacional. En otros, la fuga de capitales provoca crisis de balanza de pagos que no dejan más alternativa que restringir los flujos comerciales. Definitivamente, la mayor amenaza que se cierne sobre el progreso de la integración regional es la inestabilidad financiera internacional, que ha acrecentado significativamente la volatilidad cambiaria y la inestabilidad interna de los países de la región.

El mecanismo institucional propuesto podría amortiguar los efectos adversos de la inestabilidad financiera internacional sobre las economías nacionales y, además, contribuir a que los países puedan avanzar hacia la integración económica. Con cada crisis financiera de las que azotan periódicamente a los países de la región, los avances en materia de integración que se logran con mucho esfuerzo suelen ser sucedidos por retrocesos parciales. Una mayor estabilidad de los tipos de cambio y de las economías internas permitiría a los países de América Latina converger hacia la deseada integración comercial, sueño nacido hace cuatro décadas y aún no realizado.

Bibliografía

- Agosin, M. R. (1999): *Towards a New Architecture for the International Financial System: Lessons from the Financial Crisis*, Documento de trabajo N° 1, Santiago de Chile, Universidad de Chile, Departamento de Economía, Centro de Economía Internacional y Desarrollo (CENDES).
- Agosin, M. R. y R. Ffrench-Davis (1997): Managing capital inflows in Chile, *Estudios de Economía*, vol. 24, N° 2, Santiago de Chile, Universidad de Chile, Departamento de Economía.
- Ahluwalia, M. S. (2000): *Reforming the Global Financial Architecture*, Secretaría del Commonwealth, Londres, abril.
- Banco Mundial (1999): *Global Development Finance, Country Tables, 1999*, Washington, D.C.
- Barrera, R. y M. Cárdenas (1997): On the effectiveness of capital controls: the experience of Colombia during the 1990s, *Journal of Development Economics*, vol. 54, N° 1, Amsterdam, Países Bajos, Elsevier Science Publishers, B.V.
- Calvo, G., L. Leiderman y C. Reinhart (1993): *Capital Inflows and Real Exchange Rate Appreciation in Latin America: The Role of External Factors*, IMF Staff Papers, vol. 40, N° 1, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1990): *La cooperación regional en los campos financiero y monetario*, Serie Financiamiento del Desarrollo, N° 5, Santiago de Chile.
- _____ (1999): Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, LC/G.2088-P, Santiago de Chile.
- Devlin, R., R. Ffrench-Davis y S. Griffith-Jones (1995): Repunte de las corrientes de capital y el desarrollo: implicaciones para las políticas económicas, en R. Ffrench-Davis y S. Griffith-Jones (eds.), *Las nuevas corrientes financieras hacia la América Latina. Fuentes, efectos y políticas*, Santiago de Chile, CEPAL/Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Eatwell, J. (1997): International capital liberalization: The impact on world development, *Estudios de Economía*, vol. 24, N° 2, Santiago de Chile, Universidad de Chile, Departamento de Economía.
- Eichengreen, B. (1999): *Toward a New International Financial Architecture*, Washington, D.C., Institute for International Economics.
- FLAR (Fondo Latinoamericano de Reservas) (1998): *Memoria Anual, 1997-1998*, Santafé de Bogotá.
- _____ (2000): Propuesta para la transformación del Fondo Latinoamericano de Reservas en un fondo monetario latinoamericano, Santafé de Bogotá, marzo.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (1998): *Estadísticas financieras internacionales, Anuario 1998*, Washington, D.C.
- _____ (1999): *Estadísticas financieras internacionales, Anuario 2000*, Washington, D.C.

- Kaminsky, G. y C. M. Reinhart (1996): *The Twin Crises: the Causes of Banking and Balance of Payments Problems*, International finance discussion paper, N° 544, Washington, D.C., Junta de Gobernadores de la Reserva Federal, marzo.
- Kaminsky, G., S. Lizondo y C.M. Reinhart (1998): *Leading Indicators of Currency Crises*, IMF Staff Papers, vol. 45, N° 1, Washington, D.C., FMI.
- Krugman, P. (1979): A model of balance of payments crises, *Journal of Money, Credit, and Banking*, vol. 11, N° 3, Columbus, Ohio, Ohio State University.
- Le Fort, G. y S. Lehmann (2000): El encaje, los flujos de capitales y el gasto: Una evaluación empírica, Documento de trabajo, N° 64, Santiago de Chile, Banco Central de Chile, febrero.
- Mistry, P. S. (1999): Coping with financial crises: Are regional arrangements the missing link?, en UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo), *International Monetary and Financial Issues for the 1990s*, vol. 10, Ginebra .
- Ocampo, J. A. (1999): *La reforma del sistema financiero internacional: un debate en marcha*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica.
- Ocampo, J. A., y R. Steiner (1994): Los capitales extranjeros en las economías latinoamericanas, en J. A. Ocampo (ed.), *Los capitales extranjeros en las economías latinoamericanas*, Santafé de Bogotá, Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (FEDESARROLLO)/Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Ocampo, J. A., y C. Tovar (1999): *Price-based Capital Account Regulations: the Colombian Experience*, Serie Financiamiento del desarrollo, N° 87, Santiago de Chile, CEPAL.
- Rodrik, D., y A. Velasco (1999): Short-term capital flows, ABCDE Conference, Washington, D.C., Banco Mundial.

La agenda social *latinoamericana* del año 2000

Rolando Franco

*Director de la División
de Desarrollo Social, CEPAL
rfranco@eclac.cl*

Pedro Sáinz

*Director de la División
de Estadística y Proyecciones
Económicas, CEPAL
psainz@eclac.cl*

Terminada la década de los noventa, el bajo crecimiento económico, su vulnerabilidad ante la inestabilidad financiera internacional y los escasos avances en materia de equidad, obligan a reflexionar respecto de la agenda social futura. En ella seguirá teniendo un papel importante la lucha por la superación de la pobreza y la indigencia, condicionada en buena parte por la capacidad de la transformación económica y su dinamismo para crear puestos de trabajo en gran cantidad y de mayor calidad en términos de productividad e ingresos. A la vez, por la pesada herencia de rezagos sociales, es imprescindible que los programas sociales hagan uso eficiente de sus recursos, y para precaverse ante posibles crisis, hay que implementar redes de protección para los períodos recesivos. Dichos programas deberán asignar gran importancia a la creación de capital humano, cuidando de mejorar la mala distribución actual de la educación entre estratos sociales que constituye uno de los símbolos de los rezagos sociales latinoamericanos. Pero la educación por sí sola no basta para superar la falta de equidad, mejorar la distribución del ingreso y generar una movilidad social que permita que los hijos superen las oportunidades de bienestar material y de status social alcanzados por sus padres. La transformación económica debiera aprovechar los mayores niveles educativos creando más puestos de trabajo de mayor productividad, para lo cual hay que elevar los actuales coeficientes de inversión y la captación y difusión del progreso técnico. Una mejor combinación de trabajo, capital y progreso técnico sentará las bases de sociedades más inclusivas e igualitarias.

I

Introducción

La vulnerabilidad de la mayoría de los países de la región frente a la inestabilidad financiera internacional, el reducido crecimiento económico, los escasos progresos en equidad y la insatisfacción que se detecta en la opinión pública, han modificado las coordenadas del debate económico y social vigente en la región, poniendo en tela de juicio algunos de los principios de las modalidades de desarrollo predominantes.

Por un lado, se postula la conveniencia de introducir cambios en la arquitectura del sistema financiero internacional (CEPAL, 1998), que tiendan a favorecer una estabilidad sostenible y a facilitar la toma de decisiones oportunas para prevenir y manejar las crisis (CEPAL, 1999a).

En la discusión internacional se expresa asimismo una fuerte preocupación por la equidad,¹ aun cuando también se insta a mantener la disciplina macroeconómica (Camdessus, 1996). Se afirma que “El desarrollo es algo más que el ajuste. [Hasta ahora nos] hemos centrado excesivamente en lo económico, sin comprender bien los aspectos sociales, políticos, ambientales y culturales de la sociedad”. Habría que ir entonces, se predica, “más allá de la estabilización financiera” y “abordar los problemas del crecimiento con equidad en el largo plazo, [que son la] base de la prosperidad y el progreso humano” (Wolfenson, 1998).

Por otro lado, en Europa ha surgido la discusión sobre la desigualdad “tolerable” en esas sociedades y las alternativas viables para desarrollar (o mantener) la protección de los vulnerables (Giddens, 1998). En ese contexto, ha logrado gran difusión, por lo menos mediática, el planteo de perseguir estos objetivos mediante una “tercera vía” entre las opciones tradicionales.²

¹ Se reclaman buenas políticas sociales, porque sin ellas la globalización y la democracia perderían legitimidad. Se recomiendan redes de protección social, la reforma agraria, fomentar la igualdad de oportunidades, y reducir las inequidades extremas en la distribución del ingreso a través de transferencias justas de ingresos desde los sectores más ricos a los más necesitados, desde los que gozan de buena salud hacia los enfermos, y desde los que tienen empleo a los que sufren de falta del mismo (Camdessus, 1996, p. 35).

En América Latina, entretanto, se ha perdido el optimismo de comienzos de los años noventa. Las sucesivas crisis condujeron a un crecimiento económico inferior al de otras épocas. Recuérdese que, a comienzos de los años setenta, el producto regional se incrementaba en torno al 6% anual; hacia el final de esa década se redujo a 1.5% y cayó a 0 con la crisis de los ochenta. En la primera mitad de los noventa tuvo una recuperación esperanzadora, que alcanzó el 3%, y llegó a su máximo en 1997 (5.3%), para volver a caer en 1998 a 2.5%; en 1999 el crecimiento fue negativo en la mayor parte de América del Sur, y se recuperó débilmente en 2000. También preocupa en la región que dicho crecimiento lento no genere ocupaciones de buena calidad en la cantidad necesaria para emplear a quienes ingresan a la fuerza de trabajo, especialmente jóvenes y mujeres. Esto se ha traducido en muestras de malestar de la opinión pública, desinterés en algunos casos por la actividad política y críticas al funcionamiento de los partidos políticos y del gobierno.

Ante el legado de los años noventa que se ha descrito, conviene reflexionar sobre cuáles son los temas que se encuentran incluidos en la agenda social de América Latina, y que marcarán los años iniciales del nuevo siglo.

² Los planteos son diversos. Un amplio grupo de líderes políticos mundiales parece coincidir con los partidarios de la *tercera vía*, que buscan combinar los aportes socialdemócratas del período denominado los “treinta gloriosos”, combinándolo con las que se reconocen como ventajas del mercado. Empero, hay socialdemócratas reacios a esos cambios, al mismo tiempo que ciertos analistas para los que “la idea de la socialdemocracia carece [actualmente] de sentido, ya que corresponde al acceso al poder del sindicalismo, hoy en retroceso en todas partes”, pero que creen que el nuevo “social-liberalismo” implica una alianza de centroderecha entre el Estado y las fuerzas económicas, por lo cual plantean una alternativa “dos y medio” en la que el Estado otorgue mayor peso a las presiones sociales (Touraine, 1998). Otros sectores parecen también motivados a renovar perspectivas, como sucede en Estados Unidos, con la tesis del “conservadurismo compasivo” (Olasky, 2000), adoptada por uno de los candidatos presidenciales (uno de los cuales prologó el libro mencionado anteriormente), y en la región, el intento de construir un “centro reformista”. Cabe destacar asimismo ciertas coincidencias que superan las tradiciones políticas (Blair y Aznar, 2000).

II

La situación social actual

1. Pobreza e indigencia

Según las mediciones efectuadas por la CEPAL, la pobreza disminuyó en América Latina, de 41% a 36%, entre 1990 y 1997, recuperando así un nivel cercano al previo a la crisis de la deuda. La indigencia tuvo una evolución similar: pasó de 18% a 15% en el mismo período (CEPAL, 1999b). La crisis de 1998-1999 elevó la proporción de pobres en algunos países y atenuó la tendencia favorable que se venía observando en otros. El decenio se cerró con cerca de 38% de los hogares por debajo de la línea de pobreza y 16% en indigencia (Ocampo, coord., 2000).

La reducción que tuvo lugar en los inicios de los años noventa permitió estabilizar la cantidad de individuos pobres, mientras que el impacto de la crisis posterior volvió a elevarlo a cerca de 220 millones de personas. También subió el número de indigentes de 93.4 millones a casi 100 millones (Ocampo, coord., 2000).

Cabe extraer dos conclusiones de lo acaecido en la región en estos años. Puede afirmarse que el crecimiento económico tiene un impacto positivo en la reducción de la pobreza, aunque la intensidad de esa reducción depende del perfil de ese crecimiento. También es evidente el impacto regresivo que tienen los episodios recesivos sobre la reducción de la pobreza: un año de recesión lleva a perder entre la mitad y todo lo ganado durante cuatro o cinco años de crecimiento.

2. Empleo y desocupación

Hacia fines de los años noventa, junto con desacelerarse el crecimiento, se elevaron las tasas de desempleo abierto y los porcentajes de trabajo asalariado no permanente, así como el número de trabajadores sin contrato de trabajo y sin seguridad social (Ocampo, coord., 2000, pp. 49-53 y 95-102).

La tasa media regional de desempleo abierto, en 1999, fue la más alta de la década (8.7%), pese a que bajó la tasa de participación laboral (de 58.5% a 57.9%). Sin embargo, conviene distinguir dos situaciones: mientras México y algunos países centroamericanos y caribeños mostraron un apreciable dinamismo económico y una disminución del desempleo, este último aumentó en los países sudamericanos que enfren-

taron problemas de estancamiento. El fenómeno fue especialmente notable en Chile, donde el incremento de la desocupación pasó de 6.4% en 1996 a 9.8% en 1999 (Ocampo, coord., 2000, p. 95), para seguir creciendo en 2000 hasta 10.6%. Igual propensión mostró Argentina, aunque con una intensidad mucho menor, dado que frente a una caída de 3% en el producto, la desocupación sólo aumentó de 12.9% a 14.3%.

También hubo cambios significativos en la organización del trabajo, que se caracterizaron por el aumento de la precariedad. Se acentuó la desregulación laboral, mediante la reducción de los costos de la mano de obra, las contrataciones de corta duración (temporal, estacional o a tiempo parcial), la ampliación de las causales de término de contrato, la reducción de las indemnizaciones por despido y del derecho de huelga, con lo que se buscó mantener o incrementar la competitividad de la economía a nivel internacional.

En esa línea se aprecia un incremento de la ocupación no permanente, aunque con gran heterogeneidad, que fluctuó entre 9.5% (Costa Rica) y 45.1% (Ecuador) en 1997, y con ascensos extremos en Colombia, donde pasó de 6.6% en 1980 a 20.0% en 1997. Este tipo de empleo temporal es más común en las microempresas, y entre los menores de 30 años, las mujeres y las personas de bajo nivel educativo (Martínez y Tokman, citados en Ocampo, coord., CEPAL, 2000, p. 99).

Se incrementó asimismo el número y la proporción de quienes estaban ocupados pero no tenían contrato de trabajo. En 1996, la proporción de asalariados en esta situación fluctuaba entre 65% y 22%, según los países. Obviamente, la precariedad estaba vinculada con menores remuneraciones y mayor vulnerabilidad y pobreza.

Una importante proporción de trabajadores no contaba con protección de la seguridad social y de la salud. Las diferencias nacionales son notables: van de más de 60% sin protección en Bolivia y Paraguay a una protección casi total en Uruguay (CEPAL, 2000, p. 101).

3. Distribución del ingreso

Durante los años ochenta, los gobiernos centraron su preocupación en el crecimiento económico y el alivio de la pobreza. Para ello se suponía que bastaba con

recuperar los equilibrios macroeconómicos, acabar con la inflación, retirar al Estado de ciertas áreas y ampliar espacios para el sector privado. Muchos de quienes propiciaban estas políticas pensaban que, en el largo plazo, el chorreo (*trickle-down*) terminaría con la pobreza. La distribución del ingreso no era un objetivo, porque se creía que podría afectar tanto el crecimiento económico como la posibilidad de reducir la pobreza que derivaba de él.

Hoy, la distribución del ingreso ha vuelto a ganar status político, tanto porque el crecimiento económico no parece haber conducido en general a una mejor distribución, como porque el debate económico ha vuelto a considerar la distribución, relacionándola con tres temas relevantes.

Una primera línea de análisis retoma la tesis de que una distribución del ingreso más igualitaria promueve el crecimiento económico, en oposición al argumento de que, por lo menos en las primeras fases del proceso de desarrollo, el ingreso debe concentrarse en ciertos grupos que tienen capacidad de ahorrar e invertir. Se han planteado dudas, incluso, sobre si los grupos de mayores ingresos de la región tienen esa capacidad, por la tendencia al consumo que suelen mostrar (ILPES, 1999, pp. 15-19).

También se han relacionado distribución del ingreso y pobreza. El argumento, de carácter mecánico, sostiene que hoy existiría una pobreza “innecesaria” en América Latina (Berry, 1997), por cuanto si se hubiera mantenido la distribución del ingreso de comienzos de los años ochenta, el aumento de la pobreza derivado de la crisis habría sido 50% inferior (Londoño y Szekely, 1997).

Finalmente, se sostiene que la reducción de las desigualdades incrementa la estabilidad de los sistemas políticos democráticos, mientras que la concentración crea mayores riesgos, derivados de la reacción de los grupos perdedores que buscan mejorar su desmedrada posición.

La distribución del ingreso en América Latina en los años noventa puede analizarse a través de los siguientes indicadores:

i) el porcentaje de hogares que obtiene un ingreso inferior al ingreso promedio de la sociedad muestra que, entre 1970 y 1990, la cifra pasó de 67% a 75%, manteniéndose en ese nivel a lo largo de los años noventa. Esto permite afirmar que la evolución del ingreso promedio no representa bien lo que le está sucediendo a tres cuartas partes de la población latinoamericana;

ii) el coeficiente de Gini indica que, en el período 1990-1997, aumentó la desigualdad en siete países

y se redujo en sólo cuatro (CEPAL, 1999b). Como suele recordarse, América Latina es la región del mundo que tiene la peor distribución del ingreso. Sin embargo, constituye un conjunto heterogéneo de naciones entre las cuales existen grandes diferencias, ubicándose en los polos extremos Brasil y Uruguay (CEPAL, 1998, pp. 216-217, cuadro 23);

iii) la razón entre los ingresos obtenidos por el 10% más rico de la población y por el 40% de menores ingresos entre 1990 y 1997 creció en siete países y se redujo en cuatro (CEPAL, 1999b, pp. 64 y 66).

Cabe concluir, entonces, que la modalidad de crecimiento económico vigente en la región durante los últimos años, en el mejor de los casos, no ha contribuido a disminuir las desigualdades que tradicionalmente la han caracterizado. Empero, “los problemas no son un producto del modelo actual de desarrollo, ya que también caracterizaron al anterior y [a] los que le antecedieron. Reflejan, de esta manera, y no debe ocultarse, problemas fundamentales de la estructura económica y social” (Ocampo, 2000, p. 125).

Esa vocación por la desigualdad parece no ser peculiar de América Latina. Se encuentra incluso en el mundo desarrollado, aunque con otros niveles de concentración. En Estados Unidos, por ejemplo, varios analistas han hecho notar que las tecnologías de la información incrementan las oportunidades de empleo e ingresos para los “analistas simbólicos”, como se designa a aquellos trabajadores de alta calificación dedicados a producir bienes inmateriales que hacen uso intensivo de conocimiento (Reich, 1993). A la inversa, los obreros de la línea de montaje se ven afectados por la creciente exigencia de calificaciones informáticas, y porque las empresas trasladan los procesos rutinarios de producción a otros países (Thurow, 1992). Asimismo, en la Comunidad Europea se han percibido notables diferencias entre “las retribuciones de los sectores acomodados de la población [que] están aumentando de manera significativa” y las posibilidades de ocuparse, las características del tipo de empleo que consiguen y las remuneraciones que obtienen las personas del 40% inferior (Dahrendorf, 1996, p. 44).

Esas características del sistema económico mundial, que derivan en parte de la incorporación de nuevas tecnologías, se unen en América Latina a factores específicos que explican la concentración de la distribución del ingreso y que no facilitan su modificación en el corto plazo.

La CEPAL (1998) ha identificado cuatro especialmente relevantes:

i) *Patrimonio*: La distribución del patrimonio en América Latina es aun más concentrada que la del in-

greso total. En promedio, el ingreso patrimonial se sitúa en el percentil 85 (CEPAL, 1998, gráfico 4), lo que indica que 85% de la población latinoamericana tiene un acceso al patrimonio menor que el nivel medio de la sociedad.

ii) *Demografía*: Los hogares de menores ingresos tienen más miembros, en promedio cinco o más personas, que los hogares de mayores ingresos.

iii) *Ocupación*: La densidad ocupacional, vale decir, la cantidad de ocupados en relación con el total de miembros del hogar, tiene especial importancia para explicar lo que sucede con la distribución del ingreso. En algunos países, el estrato alto dobla a los estratos bajos en este indicador. Dada la importancia que tiene el ingreso laboral en el ingreso total del hogar, esta diferencia explica buena parte de la alta concentración distributiva. La distancia que separa a quienes se ubican en el primer decil de la distribución del ingreso y a los que están en el 40% inferior aumenta por la ya anotada disparidad creciente de las remuneraciones entre ocupaciones modernas y empleos de baja productividad.

iv) *Educación*: La distribución del ingreso está condicionada también por la educación. Si bien ella ha aumentado en los últimos 25 a 30 años, al punto que las nuevas generaciones tienen en promedio tres años de estudio más que sus padres, existe una alta concentración del capital educativo.

4. Gasto social: ¿ventana de oportunidades desaprovechada?

Luego de la reducción del gasto público social que se dio en la mayoría de los países en la década de 1980, se produjo un significativo aumento de ese gasto durante los años noventa. Entre 1990-1991 y 1996-1997 creció 38% para el conjunto de la región, duplicando así el crecimiento del producto por habitante y haciendo que tres cuartas partes de los países superaran su nivel máximo histórico. Esa tendencia pareció continuarse hacia fines de la década, aunque al respecto cabe esperar los resultados que presentará la CEPAL en su *Panorama Social de América Latina, 2000-2001*.

Sin embargo, esta “ventana de oportunidades” —que acompaña al “bono demográfico”³ de que disfruta la re-

gión—, no ha sido aprovechada a cabalidad. Conviene insistir en que gastar mucho no significa necesariamente gastar bien, siendo una de las tareas pendientes el incrementar la eficiencia, la eficacia y el impacto⁴ de este tipo de recursos, hecho de especial importancia para una región que dedica al gasto público porcentajes del PIB claramente inferiores a los que destinan a ese fin los países desarrollados.

Debe advertirse, además, que resulta cada vez menor el margen de que disponen los gobiernos para seguir elevando su gasto público social a un ritmo más rápido que el de su crecimiento económico. El mantenimiento de los actuales niveles de recursos públicos para los programas sociales es un desafío inmediato.

5. Insatisfacción en la opinión pública

En los comienzos de los años noventa, la preocupación principal de los latinoamericanos se centraba en los procesos inflacionarios que corroían sus ingresos. Los gobiernos que tuvieron éxito con la estabilización recibieron respaldo electoral (Mora y Araujo, 1992). Sólo algunos sectores, en especial los ocupados en el sector público, reaccionaron frente a las pérdidas relativas de salarios y beneficios (CEPAL, 1995). El resto de la ciudadanía apostó al futuro, con la esperanza de que también recibirían su parte de los frutos del crecimiento.

Hoy, en cambio, predomina la incertidumbre. La situación económica y social descrita ha contribuido a diluir esperanzas y ha hecho que aflore, en muchos casos, el cansancio con el ajuste permanente. Encuestas de opinión realizadas en 16 países señalan que aproximadamente 67% de los entrevistados considera que la distribución de la riqueza es injusta y 61% sostiene que su país no se está desarrollando (CEPAL, 1998).

Obviamente, tales opiniones están fuertemente basadas en la experiencia personal de quien las emite. No piensan igual los que participan de los sectores emergentes o quienes están saliendo de la pobreza, que los miembros de sectores medios hoy empobrecidos,

⁴ La eficiencia mide la relación que existe entre costos y productos (bienes o servicios) entregados por el proyecto. El objetivo del análisis de eficiencia es encontrar la alternativa que minimiza los costos por unidad de producto. La eficacia da cuenta del grado en que se han alcanzado las metas de producción del proyecto, en un período de tiempo, con independencia de los costos en que se haya incurrido.

El impacto expresa la magnitud del beneficio recibido por la población objetivo, según los fines del proyecto: por ejemplo, el porcentaje de reducción de la desnutrición de grado 1 y 2 en el grupo meta, que se alcanzó por un proyecto orientado a ese fin (véase Cohen y Franco, 1992).

³ La expresión “bono demográfico” busca destacar la ventaja para la región latinoamericana que deriva de un crecimiento de la población que se ha hecho más pausado y, por consiguiente, ha elevado la proporción de población adulta dentro del total, lo que hace que en teoría disminuya la tasa de dependencia (CEPAL/CELADE, 1996).

que pueden comparar su nivel de vida actual con el que disfrutaron en el pasado.

Existen, por lo demás, diferencias generacionales. La generación actual siente que tiene menores oportunidades, tanto respecto de la generación que la antecedió como de la que la sucederá (*Latinobarómetro*, 2000, p. 11).

Es muy común que los jóvenes demuestren insatisfacción por las dificultades que afrontan para encontrar un empleo acorde con sus aspiraciones. Conviene hacer notar que esta percepción parece tener una fuerte base material, sobre todo en la evolución del mercado de trabajo y en las dificultades para el funcionamiento adecuado de las microempresas y pequeñas empresas.

Llama la atención la similitud entre el porcentaje de jóvenes insatisfechos (entre 49% y 63%, según encuestas realizadas en siete países) y el de quienes no han logrado una educación que les asegure cierta movilidad social mediante una integración adecuada al mercado de trabajo⁵ (entre un tercio y la mitad). Podría sostenerse que estos jóvenes con capitales educativos insuficientes toman conciencia tempranamente de cuán predeterminada y limitada es la secuencia de oportunidades de bienestar de que disfrutarán a lo largo de su vida (Gerstenfeld, 1998).

En Chile —donde las reformas económicas han madurado más que en otros lados y se han alcanzado elevados niveles de crecimiento—, se aprecia una creciente preocupación por la desigualdad, que ha tendido a desplazar a la pobreza concebida como carencia de recursos. “Este cambio implica que la población presta particular atención al diferente ritmo con que los beneficios del progreso económico alcanzan a diferentes sectores de nuestra sociedad” (Manzi y Catalán,

1998, p. 555). Los opinantes de sectores bajos y medios consideran que los niveles de pobreza y desigualdad vigentes no se condicen con el crecimiento alcanzado. Piensan que esa incongruencia deriva de la propia dinámica del sistema y de la política de los actores sociales con poder de decisión, a los que critican su falta de sensibilidad. Reclaman, asimismo, un papel más activo del Estado (*ibid.*, p. 532).

La percepción de la desigualdad y de la falta de oportunidades lleva a que los ciudadanos pierdan progresivamente confianza en los políticos y en las instituciones, al tiempo que se alejan de los partidos (Manzi y Catalán, 1998). Se produce un distanciamiento de la actividad política, a la que ya no se ve como instancia en la cual es posible defender los intereses grupales y contribuir a crear una sociedad cuyas distancias sociales tengan una magnitud razonable. Sin embargo, existe apoyo a la democracia como el mejor sistema de gobierno, aunque no hay igual satisfacción con su funcionamiento, debido a las altas expectativas cifradas en la capacidad del sistema democrático para dar solución a los problemas. Sólo el 37% de los latinoamericanos está satisfecho con el desempeño de la democracia (*Latinobarómetro*, 2000, p. 6).

Debe reconocerse, sin embargo, que un proceso de desarrollo implica desencadenar demandas. Incluso cuando hay crecimiento económico y avances sociales en la satisfacción de necesidades básicas (agua potable, electricidad, caminos rurales), las encuestas de opinión no necesariamente mostrarán satisfacción. La teoría de Maslow (1954), según la cual la satisfacción de ciertas necesidades primarias implica el inmediato surgimiento de otras nuevas fuertemente sentidas, puede explicar parcialmente el descontento frente al surgimiento de nuevas expectativas y aspiraciones.

III

Los temas sociales emergentes

Ante un panorama como el descrito, un elemento fundamental de la agenda latinoamericana en la próxima década será la construcción de sociedades más igualitarias, lo que pasa por la incorporación de altos por-

centajes de la población a la sociedad de consumo y la existencia de canales que promuevan la movilidad social.

1. Integración a la sociedad de consumo

En América Latina, la mayoría de los hogares no logra ingresos suficientes para acceder a un nivel míni-

⁵ Esto es, lograr una educación de duración superior a la de sus padres, descontada la devaluación, y alcanzar el umbral mínimo para incorporarse adecuadamente al mercado de trabajo.

mo del consumo de masas. Este es una dimensión no sólo del bienestar material, sino de status y de integración, crecientemente valorados por la sociedad. Pese a ello es común que se insista en denunciar lo que denominan “consumismo”, que sería una desviación de ciertos patrones culturales, la que derivaría del efecto de demostración por el cual se adoptan modas “propias” de otros estratos sociales y de otros países.

En general, sólo dos a tres de cada 10 hogares urbanos registran actualmente un ingreso per cápita suficiente para integrarse a la sociedad de consumo de dimensiones y calidades latinoamericanas.⁶ En las áreas rurales, la situación es aun menos favorable. Como excepción, en Uruguay alrededor de la mitad de los hogares tiene esa posibilidad; en otros países, un tercio. Una hipótesis optimista sostiene que en 2005 sólo Argentina y Chile se podrían incorporar al grupo de países latinoamericanos con más de la mitad de sus hogares integrados al consumo (Gerstenfeld, 1998).

Probablemente, son los miembros de estos hogares no pobres urbanos con ingresos insuficientes para integrarse plenamente al consumo los que más influyen en la sensación de frustración que detectan las encuestas (Gerstenfeld, 1998).

El crecimiento económico sostenido es, sin duda, el instrumento por el cual podrá lograrse que las grandes masas puedan incorporarse al consumo.

2. Movilidad social

Una sociedad abierta, moderna, preocupada por la equidad, debería caracterizarse por la fluidez de su movilidad social. Una manera de asegurar el buen desempeño de los roles sociales es que existan las posibilidades y los incentivos para acceder a las posiciones mejor remuneradas o de mayor status. En las sociedades tradicionales, en cambio, los roles se asignan básicamente por principios de adscripción que reservan esas posiciones por nacimiento.

En las primeras fases de desarrollo tiene lugar un tipo de movilidad “estructural”, por la cual se crean aceleradamente nuevas posiciones de mejor nivel, a las cuales se accede cualquiera sea la preparación para

ejercer esas funciones. En fases más avanzadas, la movilidad se torna “circular”: la generación de nuevas posiciones es menor y el cambio tiene que darse por rotación, esto es, por el abandono de alguno de los ocupantes de la posición más elevada (por retiro, muerte o desempleo), y el que asciende requiere credenciales adecuadas para su desempeño (Pastore y Silva, 2000, p. 5).

Los estudios muestran que, en la región, sólo tuvieron movilidad educacional dos de cada cuatro jóvenes urbanos y uno de cada cuatro rurales. En consecuencia, cabe concluir que la probabilidad de movilidad social prácticamente no ha cambiado desde 1980 (CEPAL, 1998a). La alteración de ese patrón está ligada fuertemente al sistema educativo.

Conviene destacar aquí que la sociedad meritocrática, donde las posiciones son desempeñadas por poseer ciertas capacidades, puede sumir en la exclusión y la pobreza a aquellos que no las posean. Esto justifica el argumento de que es preciso incorporar un elemento de solidaridad, que permita compensar esas carencias.

3. Hacia sociedades más igualitarias

Suele hacerse mucho hincapié en los aspectos económicos de la desigualdad. La experiencia latinoamericana muestra que incluso en aquellos países donde se ha logrado cumplir con la recomendación de mantener tasas de crecimiento de 6% anual, la distribución no mejora y tampoco hay diferencias respecto a la satisfacción de la opinión pública con lo que está sucediendo. Se destaca por ello “la necesidad de poner especial atención a las políticas económicas y sociales que tienen directa incidencia en aspectos de carácter distributivo, especialmente en aquellas áreas donde la sensibilidad por la desigualdad se manifiesta con mayor fuerza (educación, vivienda, y salud)” (Manzi y Catalán, 1998, p. 555). Asimismo, la ya mencionada nueva reflexión intelectual sobre la distribución del ingreso analiza relaciones que parecen mostrar que incluso para crecer es preferible una mayor igualdad en esta dimensión.

Siendo muy importante ese tema, conviene recalcar que la preocupación por construir sociedades más igualitarias va más allá de lo económico y lo relacionado con el bienestar material. Importan otras formas de igualdad sin las cuales no existe una buena sociedad.

Esos avances en la satisfacción de necesidades básicas generan costos monetarios que deben ser

⁶ Para integrarse a la sociedad de consumo se requiere un ingreso per cápita del hogar superior a tres líneas de pobreza. En ese punto, la distribución muestra un claro salto en el nivel de gasto. Recuérdese que una línea de pobreza es, justamente, el nivel de la pobreza; percibir un ingreso de hasta dos líneas de pobreza muestra vulnerabilidad y riesgo de sufrir esa situación en alguna etapa de la vida.

enfrentados por los beneficiarios, lo que resulta difícil cuando no se ha elevado la productividad de esos sectores atrasados y no han surgido nuevas opciones laborales que les permitan sustentar los avances logrados.

Pero la sociedad igualitaria va más allá del consenso sobre los elementos económicos cruciales. En primer lugar, porque es un requisito previo para el buen funcionamiento del propio mercado. Así sucede con la igualdad ante la ley, que si bien aparece expresada en las constituciones latinoamericanas, dista mucho de estar vigente en la práctica. Las reformas a la justicia constituyen el reconocimiento de las carencias existentes en la región. También es un requisito ineludible la igualdad de oportunidades, entendida como la superación de la desventaja que deriva para algunas personas de la existencia de ciertas barreras o constricciones o de la imposibilidad de acceso a ciertos medios. Igualar oportunidades implica eliminar las conexiones que existen entre las posibilidades de bienestar y ciertas características personales que no pueden ser modificadas o sólo son difícilmente alterables (sexo, raza), o que derivan del nacimiento en una familia con determinados atributos (nivel socioeconómico, casta, etc.).

En definitiva, incluso cuando se privilegia la libertad, corresponde asegurar una igualdad de libertades, esto es, “preocuparse igualmente, al nivel que sea, por todas las personas implicadas” (Sen, 1999, p. 7).

También corresponde promover la igualdad de posibilidades de expresión del pensamiento. Existen sin duda, en cualquier país, múltiples perspectivas sobre cómo organizar la sociedad. Y debe reconocerse a las personas, a las comunidades y a los grupos su derecho a expresar sus preferencias y a organizarse para sostenerlas en el debate democrático.

Muchos de esos principios son fundamentales para un adecuado funcionamiento de la democracia. El principio de “un hombre, un voto” tiene que ser respetado para que la democracia funcione. Se requiere igualdad ciudadana. Si bien se habla del “mercado político”, no puede aceptarse que el mercado (económico) determine las decisiones políticas. Se necesita cautelar “que quienes pesan y valen distinto en el mercado a partir de lo que tienen, adquieran peso y valor equivalente a la hora de ejercer como ciudadanos sus derechos cívicos y políticos, sociales y laborales, valóricos e ideológicos” (Hardy, 2000).

La igualdad de derechos ciudadanos lleva a que las diferencias personales no se transformen en privilegios de algunos y exclusiones de otros.

En el campo de la sociedad y la cultura se necesita también igualdad en la diversidad, esto es, que los

individuos, las comunidades y los grupos de diferente tipo tengan la posibilidad de desarrollar su propia visión de las diferentes dimensiones del comportamiento humano y poder así desenvolver sus “hechos diferenciales”; esto lleva al pluralismo cultural.

Pero el crecimiento también depende de las políticas sociales en cuanto éstas forman el capital humano que se movilizará para poder desempeñar correctamente los puestos de trabajo que requiere el funcionamiento del aparato económico. Asimismo, las políticas sociales contribuyen a crear condiciones políticas que son básicas para generar la estabilidad necesaria para la inversión y la realización de los proyectos productivos.

4. Responsabilidad de las políticas públicas

Sin duda, uno de los instrumentos claves para enfrentar la agenda social finisecular serán las políticas públicas. Una buena política económica tiene efectos sociales positivos. Genera condiciones para crear empleos y buenos salarios. Incluso cuando sólo se crean ocupaciones con productividad e ingresos bajos, como ha sucedido predominantemente en estos años, ello permite que un número mayor de miembros de los hogares pobres consiga ocuparse, con lo que aumenta la densidad ocupacional de los hogares y, consecuentemente, su ingreso per cápita. El crecimiento económico facilita, además, la expansión del gasto público, con su potencial de mejorar en equidad y disminuir la pobreza en el corto y largo plazo.

Sin embargo, conviene tener presente que “la sensibilidad del crecimiento regional a los ciclos financieros internacionales sigue siendo tan marcada como siempre, pese a la creciente sofisticación del manejo macroeconómico” (Ocampo, 2000, p. 122). Esto obliga a tratar de reducir el impacto de dichos ciclos sobre la población en general y en especial sobre los más desprotegidos. Asimismo, la creciente segmentación del mercado del trabajo exige políticas orientadas a evitar que los precios relativos afecten la contratación laboral; que aseguren una capacitación permanente de la mano de obra y preparen a los trabajadores para operar con nuevas tecnologías, y que perfeccionen la legislación laboral y establezcan seguros de desempleo que brinden protección a los trabajadores en coyunturas recesivas y readecuaciones productivas. Dado que los sectores de baja productividad están compuestos por empresas pequeñas y microempresas, las que ocupan más de la mitad de los trabajadores latinoamericanos, hay que fomentar en ellas la absorción de nueva tecnología, para lo que se les debe garantizar el

acceso al crédito y a los mercados, y apoyarlas en lo que toca a información, desarrollo de productos y canales de comercialización y gestión empresarial.

Asimismo, las políticas de vivienda popular y equipamiento comunitario son vitales para mejorar las condiciones de vida de las personas, elevar la calidad de la salud y crear el entorno propicio para que los escolares aprovechen la educación, al mismo tiempo que contribuyen a mejorar la distribución del patrimonio. Donde la población rural es aún significativa, es preciso facilitar el acceso a los mercados a productores de regiones apartadas mediante la realización de obras de infraestructura y el acceso a la tierra y al agua.

En cuanto a las políticas sociales, es claro que no pueden asumir solas el objetivo de la equidad. El desarrollo social no es de su responsabilidad exclusiva: comparte tal responsabilidad con la política económica. Las políticas sociales influyen directa e indirectamente en la disminución de la pobreza y el mejoramiento de las condiciones de vida, a través de sus tres funciones básicas: inversión en capital humano, compensación social e integración o cohesión social.

a) *Inversión en capital humano: la educación*

Cuando el principal factor productivo es el conocimiento hay una base sólida para justificar la conveniencia de una mayor equidad. Ya no es necesario recurrir solamente a argumentos éticos, filantrópicos o de solidaridad. Los países no podrán ser competitivos si no tienen una fuerza de trabajo adecuadamente formada y capacitada, que pueda acceder al progreso técnico e incorporarlo a su rutina de trabajo. Es posible, entonces, concebir la competitividad y la equidad como objetivos que pueden perseguirse simultáneamente y retroalimentarse. De esta manera, desde el punto de vista agregado, la política social que se orienta a invertir en capital humano se convierte en un prerrequisito del crecimiento económico. Otro tanto sucede con la necesidad de habilitar a la población en términos de salud para que pueda ejercer sus funciones productivas a un nivel adecuado.

La educación también es clave para los individuos. Sin embargo, es preciso reconocer que ella (especialmente la de calidad) es un bien que se hereda. Hay una transmisión intergeneracional de las oportunidades de bienestar (CEPAL, 1998) que vincula al hogar de origen con los años de educación, el tipo de ocupación y el nivel de bienestar que sus nuevos miembros podrán alcanzar a lo largo de su vida.

En primer lugar, el hogar de origen tiene un papel fundamental en el aprovechamiento escolar. Hay

varias características de ese hogar que influyen: i) el nivel socioeconómico; ii) el clima educacional, definido como la cantidad de años de estudio que tienen los adultos del hogar; iii) las condiciones habitacionales (si hay hacinamiento o no), y iv) la organización familiar (que puede ser monoparental, o con ambos padres presentes, influyendo también el tipo de unión).

Tempranamente, entonces, se decide el futuro de las nuevas generaciones, diferenciando entre los excluidos (aquellos cuya educación es insuficiente como para tener la posibilidad de ocupar empleos bien remunerados que los liberen de la pobreza) y los integrados. Los excluidos no alcanzarán niveles de vida adecuados, ni estarán en condiciones de aportar a la competitividad, por cuanto carecerán de conocimientos y de la flexibilidad necesaria para incorporar el progreso técnico a sus formas de producción.

En otro eslabón de la cadena, el capital educativo es clave en las oportunidades ocupacionales al llegar a la vida activa, debido a dos fenómenos fuertemente relacionados y que es necesario considerar en el diseño de políticas: devaluación educativa y umbral educativo.

La devaluación educativa es la pérdida de importancia de ciertos niveles académicos a medida que se generaliza su obtención; en definitiva, da cuenta de la necesidad de cursar cada vez más años de educación formal para acceder a la misma ocupación o para obtener un salario similar al que se lograba en la generación precedente.⁷ La experiencia muestra que cuanto menor sea el nivel educativo, mayor es la devaluación.

El umbral educativo, a su vez, es el número de años que se debe cursar como mínimo, en cada momento determinado, para obtener una ocupación que asegure una alta probabilidad (90%) de evitar la pobreza a lo largo del ciclo de vida. Dicho umbral hoy, en América Latina, se sitúa en muchos casos en los 12 años de educación formal (CEPAL, 1999b) y sólo lo alcanza un tercio de los jóvenes en las zonas urbanas y un décimo en las rurales.

Finalmente, la ocupación a la que se acceda se encadena con las oportunidades de bienestar, como se ha destacado en el *Panorama social de América Latina*. Quienes tienen menos de ocho años de estudio sólo podrán acceder a ocupaciones que les proporcionarán ingresos que se sitúan en torno a dos y media líneas

⁷ Este tema fue profundamente analizado hace ya mucho tiempo por Aldo E. Solari, y se encuentra presente en estudios de la CEPAL. Recientemente ha cobrado expresión en la prensa: véase *La Tercera* (2000).

de pobreza, que resultan insuficientes para un bienestar mínimo. En el otro extremo, quienes tienen 12 ó más años de estudio se desempeñarán como técnicos, gerentes o propietarios y, en esas ocupaciones, obtendrán ingresos superiores a las cuatro líneas de pobreza. Quienes se encuentren en una posición intermedia (9 a 11 años de estudio) trabajarán como vendedores en general o en profesiones similares, recibiendo un ingreso que, en ciertas etapas de su ciclo de vida —cuando hayan constituido una familia y sus hijos lleguen a la adolescencia—, puede no proporcionarles un nivel de bienestar adecuado (CEPAL, 1998).

Desde el punto de vista societal, el costo de los recursos humanos sin capacitación, que no resultan eficientes en sistemas de producción competitivos, puede definirse como “el potencial de crecimiento en la dotación de capital humano, que no se concreta como consecuencia de los déficits educativos existentes” (Cohen, 1996, p. 4).

Por lo mismo, si bien tienen gran importancia las políticas de reforma educativa que buscan reducir la repetición y la deserción y mejorar la calidad de la educación, no son suficientes por sí solas para superar la falta de equidad. Hay que considerar los factores extraescolares en el rendimiento educativo, y compensar las diferencias ligadas al hogar de origen de los alumnos, como única manera de evitar que el sistema educativo funcione como mecanismo de reproducción de diferencias preexistentes.

Conviene insistir en que mejorar la educación no basta para modificar la distribución del ingreso en los próximos 10 años. Como la rotación de personas en la fuerza de trabajo se realiza a un ritmo de 2% ó 3% anual, el perfil ocupacional del 80% de los trabajadores que estarán en funciones hacia fines de la próxima década ya está incorporado hoy al mercado laboral. Por ello, no obtendrán ventaja alguna de las mejoras en el sistema educacional, que se orientan justamente a quienes aún no se han incorporado al mercado de trabajo.

La distribución del acceso a la salud también es inequitativa, aunque cabe reconocer avances en la reducción de la mortalidad infantil y el aumento de la esperanza de vida, entre otros logros. Sin embargo, existen hoy nuevas demandas que obligarán a ampliar las políticas y a otorgar servicios más diversificados y modernos, no sólo en actividades preventivas. Los procesos de reforma llevados a cabo, en los cuales el sector privado desempeña un papel significativamente más importante que en el pasado, han dado lugar a un importante debate sobre la mejor manera de mejorar la eficiencia y responder a demandas cada vez mayores.

b) *Compensación social: redes de protección*

La lucha por la superación de la pobreza y la indigencia seguirá siendo central. Cobran importancia las redes de protección social, vale decir, aquellos “conjuntos de intervenciones compensatorias que incrementan el ingreso y otros activos mediante transferencias focalizadas, y que están diseñadas específicamente para sostener o aumentar el bienestar de los grupos pobres o vulnerables en períodos de transición económica” (Graham, 1994). Algunos creen incluso que pueden facilitar un respaldo popular al proceso de transición económica, siempre que exista una comunicación adecuada y se fomente la participación de los beneficiarios, fortaleciendo su capacidad de organización.

Estas redes deben ser estables, pertenecer a sistemas institucionales permanentes, tener personal especializado, mecanismos de elegibilidad, carteras de proyectos y prácticas establecidas para evaluarlos, etc. De no ser así, no podrán responder oportunamente a las necesidades de protección en momentos de crisis (Cornia, 1999).

Desde los años ochenta la protección de los pobres en las crisis se ha basado en programas de empleo de emergencia, programas contra la pobreza y fondos sociales de emergencia o de inversión social, con los que se buscó complementar a los tradicionales programas de asistencia social. Pero también cabe recurrir a medidas que les mantengan la ocupación mediante, por ejemplo, el adelanto de la inversión programada en infraestructura o la promoción de obras públicas en comunidades que hayan enfrentado desastres naturales o coyunturas económicas desfavorables (Iglesias, por publicarse). Como criterio básico de estos programas debe considerarse su operación contracíclica, expandiendo su cobertura y beneficios en los períodos de recesión. Corresponde, por ello, que se identifiquen aquellos rubros que no deben recortarse, o que necesitan ampliarse durante las crisis.

c) *Cohesión social*

Una sociedad integrada es aquella en la cual la población se comporta según patrones socialmente aceptados y existe un ajuste entre las metas culturales, la estructura de oportunidades para alcanzarlas y la formación de capacidades individuales para aprovechar tales oportunidades. Por cierto, siempre hay comportamientos que no se ajustan a esas pautas, que pueden inducir aumentos de la cohesión social o procesos de desintegración usualmente vinculados a fenómenos de

exclusión, vale decir, a circunstancias en que la sociedad no pone a disposición de las personas los medios (oportunidades) adecuados para que puedan alcanzar las metas impuestas por la cultura (CEPAL, 1997, cap. III, p. 73).

La preocupación por la cohesión no implica la búsqueda de la homogeneización, por cuanto una sociedad moderna tiene que respetar el derecho a la identidad cultural propia y valorar la diversidad, junto con los aportes que derivan de la creatividad de cada grupo cultural. Así, se comparten objetivos globales y normas, y existe espacio para una amplia gama de metas particulares, tanto individuales como grupales. Esto es de especial importancia en sociedades multiétnicas y multiculturales.

A los tradicionales problemas de baja integración social que presenta la región (pobreza y otros ya vistos, discriminación étnica, segmentación social, segregación residencial), se agregan ahora nuevos fenómenos (violencia en diversas formas, inseguridad ciudadana, narcotráfico, corrupción).

IV Conclusiones

El fin de siglo en América Latina, en el plano social, no es satisfactorio. Si bien se ha recuperado la senda del crecimiento económico, éste no tiene el ritmo necesario para mejorar los niveles de vida en toda la población. Las políticas sociales, por su parte, han recibido recursos muy importantes, que no será fácil mantener si no se asienta el crecimiento económico, y que en todo caso exigen mejoras notables en la eficiencia de su aplicación, en la eficacia para alcanzar los objetivos y en el impacto de los programas sobre la población beneficiaria.

En la agenda futura de la región estará presente la aspiración de construir sociedades más inclusivas e igualitarias, con una incorporación creciente a la sociedad de consumo y a la movilidad social, de estratos de la población hasta ahora excluidos.

Conviene insistir en la importancia de la democracia y de su calidad. Ella es un ingrediente básico para una buena sociedad. Las democracias de analfabetos no son tales democracias y, con mucha facilidad, abren camino al clientelismo y al populismo. Las sociedades de excluidos también son el caldo de cultivo

Este conjunto de situaciones debilitan o anulan los lazos de una pertenencia compartida, la aceptación de patrones de comportamiento común y el ejercicio de una ciudadanía efectiva, al mismo tiempo que refuerza particularismos excluyentes y genera desconfianza hacia el ordenamiento público.

Por lo mismo, el mejoramiento de la integración social se liga a la recomposición de canales de movilidad social adecuados a las transformaciones en curso, a la puesta en práctica de un desarrollo cuyos frutos lleguen al conjunto de la sociedad, a un ámbito público que reconozca y valore la diversidad y aliente el fortalecimiento de los actores de la sociedad civil, y a un sistema político en que se representen y negocien las demandas e intereses de todos los actores.

La incorporación de los excluidos por discriminaciones de diverso tipo (étnicas, de género y otras) es una tarea pendiente. En ella, la acción afirmativa o discriminación positiva es un medio fundamental para avanzar en la superación de las desigualdades adscritas al origen familiar, étnico y de género.⁸

de la violencia y la inseguridad ciudadana y terminan afectando el funcionamiento de la democracia. Deterioran asimismo las condiciones de vida no sólo de los pobres, sino también de los integrados, que pasan a vivir en *bunkers*, a no circular con tranquilidad por su propia ciudad y a fomentar el desarrollo de la industria de la seguridad privada.

Uno de los debates europeos actuales gira en torno a la sociedad de dos tercios, esto es, aquélla donde sólo dos de cada tres personas están integradas. Hoy, en América Latina predominan sociedades de un tercio. El desafío, entonces, es crear sociedades donde, como dice el título de un libro reciente, *Todos entran* (Bustelo y Minujin, 1998). Ese es el desafío de la región, que sólo será auténticamente competitiva si simultáneamente logra el desarrollo humano.

⁸ Recurriendo, por ejemplo, a la discriminación positiva o acción afirmativa para reducir las diferencias y desigualdades, solución hoy cuestionada en algunos medios. Así, el Presidente Fernando Henrique Cardoso destaca las resistencias que existen en Brasil a un sistema de cuotas para facilitar el acceso de los negros a la educación (véase Cardoso, 1998, p. 328).

Como ha sostenido Dahrendorf (1996), "Alcanzar al mismo tiempo crecimiento, cohesión y libertad puede ser difícil; puede incluso implicar *la cuadratura*

del círculo, [esto] por supuesto no puede lograrse de manera perfecta; pero es posible que podamos acercarnos a ello".

Bibliografía

- Berry, A. (1997b): The income distribution threat in Latin America, *Latin American Research Review*, vol. 32, N° 2, Albuquerque, New Mexico, University of New Mexico.
- Blair, T., y J. M. Aznar (2000): El crecimiento es el objetivo esencial para Europa, *El país*, Madrid, 18 de junio.
- Bustelo, E. y A. Minujin (1998): *Todos entran*, Buenos Aires, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)/Editorial Losada.
- Camdessus, M. (1996): Los nuevos pilares para una nueva solidaridad, Círculo de Montevideo, Los nuevos caminos de América Latina, Primera Reunión Plenaria, Montevideo, 5-6 de septiembre.
- Cardoso, F. H. (1998): *El Presidente segundo o Sociólogo, Entrevista de Fernando Henrique Cardoso a Roberto Pompeu de Toledo*, São Paulo, Companhia das Letras.
- CEPAL/CELADE (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro Latinoamericano de Demografía) (1996): *Impacto de las tendencias demográficas sobre los sectores sociales en América Latina: contribución al diseño de políticas y programas*, Serie E-CELADE, N° 45, Santiago de Chile.
- CEPAL (1995): *Panorama social de América Latina, 1995*, LC/G.1886-P, Santiago de Chile.
- _____ (1997): *La brecha de la equidad: América Latina, el Caribe y la cumbre social*, LC/G.1954, Santiago de Chile.
- _____ (1998a): *Panorama social de América Latina 1997*, LC/G.1892-P, Santiago de Chile.
- _____ (1999a): *La crisis financiera internacional: una visión desde la CEPAL*, LC/G.2040, Santiago de Chile.
- _____ (1999b): *Panorama Social de América Latina 1998*, LC/G.2050-P, Santiago de Chile.
- _____ (2000): *Panorama social de América Latina 1999-2000*, LC/G.2068-P, Santiago de Chile.
- Cohen, E. (1996): Presentación, *Educación, eficiencia y equidad*, Santiago de Chile, CEPAL/Organización de los Estados Americanos(OEA)/Ediciones SUR.
- Cohen, E. y R. Franco (1992): *Evaluación de proyectos sociales*, México, D.F., Siglo XXI Editores.
- Cornia, A. (1999): Liberalization, globalization and income distribution, Working paper, N° 157, Helsinki, World Institute for Development Economics Research (WIDER).
- Dahrendorf, R. (1996): *La cuadratura del círculo. Bienestar económico, cohesión social y libertad política*, México D.F., Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Gerstenfeld, P. (1998): Oportunidades de bienestar y movilidad social en América Latina. Percepciones y realidades, *Revista paraguaya de sociología*, año 35, N° 101, Asunción, Paraguay, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos (CPES).
- Giddens, A. (1998): El centro derecha sigue en la confusión neoliberal, *El país*, N° 933, Madrid, 22 de noviembre.
- Graham, C. (1994): *Safety Nets, Politics and the Poor*, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Hardy, C. (2000): Repensar la agenda progresista, *Revista Rocinante*, Santiago de Chile, octubre.
- Iglesias, E. V. (por publicarse): La crisis, el desempleo y las redes de protección social. Explorando nuevas fronteras, en R. Franco (ed.), *Sociología del Desarrollo, Políticas Sociales y Democracia*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica (FCE).
- ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social) (1999): *Reflexiones sobre el desarrollo y la responsabilidad del Estado*, Santiago de Chile.
- La Tercera* (2000): Santiago de Chile, 24 de septiembre.
- Latinobarómetro* (2000): Informe de prensa, 1999-2000, Santiago de Chile, Corporación Latinobarómetro.
- Londoño, J. L. y Szekely (1997): *Persistent Poverty and Excess Inequality: Latin America, 1970-1995*, Working paper series, N° 357, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Manzi, J. y C. Catalán (1998): Los cambios en la opinión pública, en C. Toloza y E. Lahera (eds.), *Chile en los noventa*, Santiago de Chile, Presidencia de la República/Dolmen Ediciones.
- Maslow, H. H. (1954): *Motivation and Personality*, Nueva York, Harper & Bros.
- Mora, M. y M. Araujo (1992): *Ensayo y error*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana.
- Morley, S. (1998): La pobreza en tiempos de recuperación económica y reforma en América Latina: 1985-1995, en E. Ganuza, L. Taylor y S. Morley (eds.), *Política macroeconómica y pobreza en América Latina y el Caribe*, Madrid, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/Mundiprensa.
- Ocampo, J. A. (2000): Nuestra agenda, *La CEPAL en sus 50 años. Notas de un seminario conmemorativo*, Libros de la CEPAL, N° 54, Santiago de Chile, CEPAL.
- Ocampo, J. A., coord. (2000): *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, LC/G.2071, Santiago de Chile, CEPAL.
- Olasky, M. (2000): *Compassionate conservatism*, Nueva York, The Free Press.
- Pastore, J. y N. do V. Silva (2000): *Movilidad social no Brasil*, São Paulo, Makron Books.
- Reich, R. (1993): *El trabajo de las naciones. Hacia el capitalismo del siglo XXI*, Buenos Aires, Vergara.
- Sen, A. K. (1999): *Nuevo examen de la desigualdad*, Madrid, Alianza Editorial.
- Thurow, L. (1992): La guerra del siglo XXI, Buenos Aires, Javier Vergara Editor.
- Touraine, A. (1998): 3 y 2/3, *El país*, N° 911, Madrid, 31 de octubre.
- Wolfenson, J. D. (1998): La otra crisis, discurso pronunciado ante la Junta de Gobernadores del Banco Mundial, Washington D.C., 6 de octubre.

Educación y desarrollo *en Brasil, 1995-2000*

Paulo Renato Souza

*Ministro de Educación
de la República Federativa
de Brasil*
paulorenato@gm.mec.gov.br

Este artículo analiza las políticas de educación del sexenio 1995-2000 en el Brasil. Tras señalar la necesidad de preparar al ciudadano y al país para enfrentar el siglo XXI, considera el atraso secular de la educación brasileña y las características generales del sistema educativo en dicho país. Enseguida describe las opciones de la política educacional del período, que apuntan sobre todo a la expansión con calidad del sistema; analiza las particularidades de los programas para la educación básica (entendida como la educación que se imparte desde los cero años hasta el fin de la enseñanza media); los programas compensatorios orientados a la retención escolar; la educación especial; los planes de alfabetización y la educación de jóvenes y adultos. Examina la formación de docentes, la enseñanza secundaria y técnico-profesional y la educación superior. Considera temas relativos a la transparencia de la información sobre el sistema educativo y a las posibilidades de evaluarlo. Pasa revista asimismo al financiamiento de la educación y la puesta en práctica de las normas constitucionales correspondientes. El artículo concluye con la consideración de los desafíos y perspectivas de la educación en Brasil, señalando como reto principal la búsqueda de índices de calidad crecientes en todos los niveles educativos, lo que está íntimamente ligado a la calificación del cuerpo docente y al financiamiento del sistema.

I

Preparando el ciudadano y el país del siglo XXI

Con una población de 165 millones de habitantes, Brasil es el quinto país más populoso del planeta, sólo superado por China, India, Rusia y Estados Unidos. Es el cuarto en extensión territorial y está entre las diez mayores economías del mundo.

Su sociedad y economía son diversificadas y complejas, con enormes potencialidades pero también con graves problemas, herencia del pasado. Existe hoy en el país una clara conciencia de que invertir en educación es la vía principal para enfrentar esos problemas y transformar en realidad la enorme esperanza con que su pueblo encara el futuro.

Consciente de la importancia estratégica de la educación para insertar el país en una economía global cada vez más anclada en el conocimiento y la innovación, Brasil pasó a considerar la enseñanza como una prioridad nacional. Además de tomar medidas destinadas a garantizar el financiamiento del sector, durante los últimos seis años aplicó en forma continua un conjunto coherente de políticas en todos los niveles de la educación brasileña.

Como telón de fondo de esas políticas está la comprensión de que el mundo vive un gran proceso de cambio estructural, desde el punto de vista de su historia económica, con todas las consecuencias sociales y políticas que esto significa. El modo de producir dio un salto gigantesco, lo que tuvo un enorme efecto sobre el consumo, el empleo, los salarios y, especialmente, sobre la productividad del trabajo.

El surgimiento de la informática revolucionó la tecnología de producción industrial, tornando obsoletas las antiguas especializaciones y requiriendo un nuevo tipo de trabajador, más versátil y mejor equipado intelectualmente. El gran salto de las comunicaciones, potenciado por el desarrollo de la tecnología espacial, rompió literalmente las barreras nacionales: a los países se les hizo imposible mantenerse aislados en un mundo con acceso instantáneo a la información, y se tornó inviable la aparición de procesos de desarrollo nacionales autóctonos.

En este mundo globalizado e interdependiente en una escala nunca antes vista en la historia universal, la superación de la pobreza y el arraigamiento de la democracia pasan necesariamente por la capacidad de apropiación y generación del conocimiento científico y tecnológico, raíz y motor del dinamismo del capitalismo contemporáneo, y por la afirmación de una ciudadanía dotada de los instrumentos para comprender, criticar e influir en la definición de los rumbos de dichas transformaciones.

Para la educación, el desafío es doble: formar el individuo y preparar el país tanto para comprender un mundo nuevo cuyas bases se reorganizan por completo como para participar en él. Recuperar el tiempo perdido, superar las deficiencias básicas y esenciales heredadas del pasado y, al mismo tiempo, implantar la reforma educacional que exige la nueva sociedad, es una tarea gigantesca que exige de los gobiernos y la sociedad la asignación de una clara prioridad a la educación.

II

Un atraso secular en la educación brasileña

Pese a todas las deficiencias y desigualdades de su modelo de desarrollo elitista y concentrador, Brasil ocupó el segundo lugar entre los países con mayor crecimiento económico del mundo entre 1890 y 1980. Pero fue el último país en abolir la esclavitud, en 1889, y el modelo agrario brasileño siguió manteniendo en la exclusión y la ignorancia a las grandes masas cam-

pesinas, descendientes en gran medida de los esclavos y de poblaciones indígenas que han perdido sus características culturales.

El proceso de industrialización —entre 1930 y 1980— se caracterizó por la sustitución de importaciones, sin hacer hincapié en la competitividad o la innovación. Las exportaciones se originaban sólo en los

sectores que hacían uso intensivo de recursos naturales y mano de obra barata, y la alta concentración del ingreso convivía con la profundización de la exclusión social.

Hasta 1950, casi 70% de la población todavía vivía en el campo. En 1960, sólo 60% de los niños de siete a catorce años asistía a la escuela y la tasa de analfabetismo era de 40%. Pero ya en 1997 el 80% de los brasileños vivía en las ciudades. Ese vertiginoso proceso de urbanización estuvo acompañado hasta fines de los años ochenta por altas tasas de crecimiento demográfico. Las grandes metrópolis, especialmente, tuvieron que acoger en sus redes ya deficientes de equipamiento y servicios urbanos a una población joven de origen rural, desprovista de casi toda calificación para las actividades productivas de la economía industrial.

A mediados de los años noventa, 89% de los niños asistía a la escuela y la tasa de analfabetismo había caído a 16%. Eran avances considerables, aunque insuficientes ante las exigencias de la nueva sociedad del conocimiento, sobre todo si se considera que sólo 50% de los niños que iniciaban el primer curso primario terminaba los ocho cursos, tardando un promedio de doce años en completar el ciclo, debido a las altísimas tasas de repitencia y deserción escolar.

Este panorama educacional desolador —el país tiene todavía hoy un legado de 15 millones de analfabetos mayores de 14 años— era coherente y hasta “funcional” frente al modelo de desarrollo vigente hasta entonces, que se hallaba al servicio de una política proteccionista y era capaz de equilibrarse internamente, protegido de la competencia internacional. Para esta modalidad de desarrollo industrial privilegiada por las elites, bastaba con tener en la educación un segmento de buena calidad que abarcara todos los niveles (primario, secundario y universitario), sin preocuparse por ampliar la cobertura, pues no era prioritario que toda la población recibiese educación.

Dentro de estos límites, el país siguió ese modelo educacional con cierta competencia, ya que en él se desarrolló y prosperó, sobre todo entre los años sesenta y ochenta, la mejor especialización de posgrado de los países en desarrollo.

Pero, sobre todo a partir de los años noventa, se intensificó la presión por lograr mejores condiciones educacionales para la población en general, ejercida tanto por los jóvenes y las familias que buscaban el ascenso económico y social como por la propia economía, cada vez más urbanizada y compleja, y cada vez más expuesta a la competencia externa.

III

Características del sistema de educación brasileño

Una particularidad del sistema educacional brasileño es su carácter extremadamente diversificado y descentralizado. El país es una república federal, constituida por 26 estados federativos y el distrito federal. Las unidades de la federación se subdividen a su vez en municipios, los que actualmente bordean los seis mil.

Todo el sistema de educación, excepto el de nivel superior, es predominantemente público. Existen hoy en el país, matriculados en todos los niveles de enseñanza, 54.7 millones de estudiantes. Esta cifra representa cerca de un tercio de la población general y equivale prácticamente a la suma de las poblaciones totales de Argentina, Chile y Uruguay. Las escuelas del sector público dan educación gratuita al 89% del total de 52 millones de alumnos de educación básica —in-

fantil, primaria y media— que equivalen a la suma de las poblaciones totales de Venezuela y Perú.

La nueva Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional, promulgada en diciembre de 1996, redefinió los papeles y responsabilidades de cada sistema de enseñanza (federal, estadual y municipal). Al dar mayor autonomía a la escuela, flexibilizar los contenidos curriculares y estimular la calificación del magisterio —estipula que para el año 2007 todos los profesores de educación básica deben tener formación superior—, la nueva ley creó el ambiente necesario para poner en marcha cambios significativos en el escenario educacional del país.

La educación primaria (*fundamental*) obligatoria que abarca de primero a octavo grado, así como

las guarderías infantiles (cero a tres años), la enseñanza preescolar (cuatro a seis años) y la educación media han sido siempre responsabilidad de estados y municipios. El papel del gobierno central en esos niveles es normativo, pues establece los grandes lineamientos del sistema redistributivo y subsidiario, otorgando asistencia y subsidios para disminuir las desigualdades sociales y regionales. Sólo las instituciones de enseñanza superior y las escuelas técnico-profesionales de nivel medio son mantenidas directamente por la Unión.

A partir de la aprobación de la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional se desencadenó un amplio proceso de “municipalización” de la educación primaria y de “estadualización” de la educación

media. En 1997 había 18 millones de alumnos en las escuelas estatales y 12 millones en las municipales. En 1999, las redes municipales y estatales se igualaron con 16 millones de alumnos cada una. La enseñanza media, que se expandió a tasas medias de 14% entre 1996 y 1999, se ha concentrado cada vez más en las redes estatales. Los datos preliminares del censo escolar de 2000 muestran que la expansión de 5.4% de la matrícula se originó en la red estatal, que creció 7.9%, mientras que todas las demás redes experimentaron descensos: -10.2% la federal, -4.9% la municipal y -4.2% la privada.

Este movimiento es coherente con la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional, que prevé la oferta de educación media por los estados.

IV

Las grandes opciones de la nueva política educacional del gobierno federal

Todo el esfuerzo del gobierno federal se concentra actualmente en promover, de la base a la cima de la estructura, la **expansión con calidad** de las oportunidades educacionales; está dirigido especialmente a la población en edad escolar, pero busca asegurar también oportunidades de ingreso a quienes no tuvieron acceso a la educación en edad adecuada, tomando en cuenta el derecho de los brasileños en general a la ciudadanía y el modelo de desarrollo necesario para que esa ciudadanía pueda ejercerse plenamente.

En la enseñanza primaria, lo más importante era matricular y mantener a los niños de 7 a 14 años en la escuela, garantizándoles una enseñanza de calidad. El segundo objetivo del gobierno, después del de universalizar el acceso, fue el de asegurar el éxito escolar, representado por el avance de los alumnos hasta la conclusión del último curso dentro del tiempo previsto, meta que incluía necesariamente la mejoría de la calidad de la educación.

Pero también cabe destacar, junto a la prioridad otorgada a la cobertura universal de la enseñanza primaria, las medidas relativas a la reforma y diversificación de la enseñanza media y técnico-profesional correspondiente, a la formación y capacitación de los profesores y a la expansión y evaluación de la enseñanza superior.

Los aspectos cuantitativos y cualitativos de esas políticas fueron sometidos a un control permanente a través de mecanismos confiables de información y evaluación educacional, de manera que, habiendo partido de cero hace cinco años, hoy se cuenta con un sistema que puede compararse con los de los países más desarrollados.

Además, se han elaborado programas complementarios de carácter compensatorio —algunos de los cuales se incluyen entre los más integrales del mundo— destinados a contrarrestar una herencia histórica de desigualdades en la sociedad brasileña. Entre ellos cabe destacar la distribución gratuita de la merienda escolar y el libro didáctico en la enseñanza primaria, la complementación del ingreso de las familias más pobres que tienen niños en la escuela y el crédito educativo para los jóvenes que llegan a la educación superior. Además, los programas de aceleración del aprendizaje, de alfabetización y educación de jóvenes y adultos y de apoyo a los sistemas educacionales de las regiones Norte y Nordeste también están orientados a compensar desequilibrios regionales y de ingreso, y a contribuir al gran esfuerzo de inclusión social hoy en marcha en Brasil.

El programa educacional del gobierno, basado en la búsqueda de la igualdad de oportunidades, incorpo-

ró junto a los principios de cobertura universal, calidad y descentralización, la participación de la comunidad en la gestión de las escuelas y el mayor control social del gasto público y sus resultados. Para ello, la tradicional asignación de recursos federales a los entes federados mediante convenios negociados fue sustituida gradualmente por mecanismos de transferencia automática basados en criterios transparentes y universales. Los instrumentos burocráticos de seguimiento y evaluación fueron sustituidos por la participación de la comunidad en órganos colegiados de supervisión y fiscalización.

1. Educación primaria (*fundamental*)

En cinco años se registró una fuerte expansión del acceso a la enseñanza primaria. La proporción de niños de 7 a 14 años matriculados en las escuelas aumentó de 89% en 1994 a 96% en 1999, habiéndose incorporado al sistema 4 millones de alumnos en ese período. Las desigualdades regionales están disminuyendo. En la región Nordeste, la matrícula creció casi 27%, comparada con 13% para el país en su conjunto.

Al contrario de lo que suele suponerse, las escuelas públicas de la enseñanza básica tendrían vacantes suficientes —naturalmente, con adaptaciones a un perfil diferente de estudiantes— para absorber a toda la población de 7 a 14 años (correspondiente a la educación primaria obligatoria) y de 15 a 17 años (correspondiente a la enseñanza media). Según el censo escolar de 1999, Brasil tenía 44 millones de alumnos matriculados en la educación básica pública, mientras que la población de 7 a 17 años era de 37 millones. El exceso de alumnos proviene de la repitencia, altísima en los primeros grados, y del ingreso tardío.

Pese a que la distorsión edad/grado sigue siendo alta —46.6% de los estudiantes podrían ir más adelantados— Brasil está mejorando su desempeño en la educación primaria.

Entre 1994 y 1999, el número de egresados de la enseñanza primaria saltó de 1 588 000 a 2 383 000, lo que representa un crecimiento de 50.1%. En el mismo período, el número de egresados de la enseñanza media aumentó en 67.8%, es decir, de 915 000 a 1 535 000.

La tasa de promoción, que mide el número de alumnos que pasan de curso, aumentó de 65% en 1995 a 74% en 1998; la expectativa de conclusión del primer grado se elevó a 63% y el tiempo medio para terminar los ocho grados se redujo de 12 a 10 años. En el año 2000 comenzó a disminuir por primera vez la matrícula en el ciclo primario, especialmente en los

primeros cuatro grados, ya que la del quinto al octavo grado sigue creciendo. Hay más alumnos concluyendo la enseñanza primaria que ingresando a ella, lo que significa que la distorsión edad/grado y los índices de reprobación están disminuyendo. Esta mayor eficiencia alivia las cargas educacionales de los municipios y amplía el desafío de los estados responsables de velar por la expansión de la enseñanza media.

Un elemento importante de la recuperación del desfase edad/grado es el programa de aceleración del aprendizaje. Por su intermedio, el gobierno federal financió el establecimiento de clases especiales para alumnos con alto desfase en este sentido, para procurar que avancen rápidamente hasta el grado compatible con su edad. Entre 1998 y 2000 más de 3.5 millones de alumnos se beneficiaron del programa, consiguiendo la mayoría de ellos progresar en sus estudios.

Se reitera que el principal problema de la enseñanza primaria no es cuantitativo, sino cualitativo. La formulación y difusión de los parámetros y referencias curriculares nacionales para todos los niveles y modalidades de la enseñanza básica (educación pre-escolar, primaria, media, de jóvenes y adultos e indígena), y también programas como TV Escola o Proinfo, que se tratarán más adelante, se suman al mejoramiento y extensión de otros programas, como el del libro didáctico y el de bibliotecas escolares, para responder al desafío de elevar la calidad de la educación primaria.

A los profesores primarios se les hizo entrega de más de 1.4 millones de ejemplares de los parámetros y referencias curriculares. En 1998, se distribuyeron a las escuelas 20 mil colecciones de la llamada biblioteca del profesor, compuesta por obras de referencia sobre la formación histórica, social y política de Brasil, y en 1999 se entregaron otras 35 mil bibliotecas de literatura infantil y juvenil destinadas a alumnos de la enseñanza primaria.

Los programas de carácter compensatorio, orientados a corregir los efectos de las grandes disparidades sociales y de ingreso que afectan a gran parte de las familias brasileñas, contribuyen también a aumentar las condiciones propicias para el éxito escolar de los estudiantes de bajos ingresos.

2. Programas compensatorios

El Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE), conocido como “merienda escolar”, proporciona durante los 200 días del año lectivo al menos una comida diaria a los 36 millones de niños de la enseñanza

primaria y preescolar del sistema público y de establecimientos privados de naturaleza filantrópica. La población atendida supera en número a la población total de Canadá y es igual a la suma de las poblaciones de Australia, Grecia, Nueva Zelanda y Singapur. La cobertura del programa es prácticamente universal: en 1999 funcionaba en 96.7% de las escuelas públicas urbanas y en 98.1% de las rurales. Buena parte de los directores de escuela (75% de los de escuelas rurales y 61% de los de las urbanas) cree que la merienda escolar es la comida principal del día para la mayoría de los alumnos.

El programa se ha mejorado, expandido y descentralizado totalmente. El gobierno actual duplicó casi las inversiones en merienda: desde 1995 hasta fines de 1999 el país invirtió 3 600 millones de reales en la alimentación de los alumnos de la enseñanza primaria. Sólo en 1999 se destinaron 903 millones de reales, que representaron 33% de la dotación presupuestaria autorizada del Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación (FNDE). Los recursos son enviados directamente a más de 5 000 municipios, donde la comunidad y las escuelas deciden el menú con autonomía de acuerdo con los hábitos de alimentación locales y regionales y se encargan de controlar la calidad de los alimentos. A partir de este año, la constitución de un consejo municipal de merienda escolar pasó a ser una condición indispensable para que los recursos del programa sean traspasados a los municipios.

El antiguo Programa Nacional del Libro Didáctico (PNLD), a través del cual el gobierno federal adquiría y distribuía libros de texto de la enseñanza primaria, fue perfeccionado y ampliado a partir de 1995. Restringido a los primeros cuatro grados, con problemas crónicos de impuntualidad en la distribución y carente de una evaluación de contenidos y metodologías orientada por referentes curriculares nacionales adecuados, el antiguo programa dejaba mucho que desear.

A partir de 1996 el PNLD comenzó a ocuparse de todos los alumnos de primero a octavo grado de la educación primaria. Entre 1994 y 2000 fueron adquiridos directamente por el FNDE o en forma descentralizada por los estados de São Paulo y Minas Gerais, 597 millones de libros didácticos, escogidos por los propios profesores a partir de un catálogo de obras evaluadas por una comisión independiente de profesores. En 1999 se enviaron 502 títulos diferentes de 27 editoriales a 170 mil escuelas en todo el país.

Una sociedad entre el Ministerio de Educación y la Empresa Brasileña de Correos y Telégrafos garan-

tiza la entrega del 100% de los libros en las escuelas antes del inicio de clases, incluso en los municipios más distantes. El programa está diseñado para que el libro sea reutilizado por un período de tres años, por lo cual se exigió a las editoriales mejorar la calidad del papel y las tapas, y se lanzó una campaña educativa dirigida a los alumnos y sus familias para estimular los cuidados en la conservación del material; la tasa de retorno ha sido sorprendentemente elevada. Según una evaluación independiente, 93.5% de los directores de escuela opinaron que los alumnos “utilizan con agrado” y aprueban los libros didácticos adoptados.

Para asegurar la permanencia en la escuela de los niños de menores ingresos, la iniciativa más importante y eficaz es sin duda el Programa Nacional de Garantía de Renta Mínima (PGRM), conocido como “Todo niño en la escuela”. Dentro de la tendencia mundial a descentralizar los recursos y focalizar la atención, el programa otorga una ayuda financiera mensual a familias carentes (cuyo ingreso familiar es inferior a medio salario mínimo per cápita) con niños en edad escolar. El PGRM es instituido por los municipios en los que el ingreso familiar medio es inferior al promedio de su estado, pero aquellos que no estén en condiciones de sufragar el costo total del programa pueden recibir apoyo financiero de la Unión. En 2002 se pretende cubrir el universo de más de tres mil municipios aptos para participar del beneficio. A fines de 1999 el programa ya había favorecido a más de 500 mil familias, cerca de un millón de niños de 7 a 14 años, en más de mil municipios. El programa colabora también para erradicar el trabajo infantil y reducir el éxodo de las familias hacia las grandes ciudades.

El reconocimiento de la situación extremadamente desfavorable de la educación en la región Nordeste del país, que presenta indicadores muy inferiores a los promedios brasileños, condujo a establecer el Proyecto Nordeste en esa región. Además de aplicar cuantiosos recursos a programas municipales y estatales de educación, el proyecto apoya las investigaciones que faciliten la formulación de estrategias eficaces para superar las deficiencias educacionales.

Entre 1993 y 1998, el Proyecto Nordeste invirtió recursos nacionales y externos —provenientes estos últimos de un préstamo del Banco Mundial— por cerca de 500 millones de dólares. Fue reformulado en 1998 con el nuevo nombre de Fondo de Fortalecimiento de la Escuela (Fundescola) y pasó a incluir también las regiones Norte y Centro-oeste.

El crecimiento cuantitativo y cualitativo de los indicadores educacionales en las regiones Nordeste y

Norte ha superado con creces la media nacional. Esta evolución favorable, que se acentuó en los últimos años, muestra que las diferencias regionales se están reduciendo rápidamente. La educación primaria en ellas creció 27.2% a partir de 1994, mientras que en el país en su conjunto creció 13%; la matrícula de quinto a octavo grado subió 49%, en tanto que la cifra a nivel nacional fue 27%. Más de la mitad de los alumnos que cursan las clases de aceleración del aprendizaje están en la región Nordeste (50.6%). En la enseñanza media, mientras la matrícula se expandió en 5.4%, en la media del país entre 1999 y 2000 su crecimiento fue de 11% en el Nordeste y de 8.3% en el Norte.

3. Educación infantil (de cero a seis años) y educación especial

En la educación infantil se destacan dos avances: la concepción de la atención educacional de niños de cero a seis años como una primera etapa de la educación básica, y la expansión de la matrícula. La inclusión de las guarderías infantiles (cero a tres años) en los sistemas de enseñanza y la definición de la responsabilidad de los municipios por la educación infantil completan los cambios institucionales efectuados. La matrícula preescolar, orientada a la atención de niños de cuatro a seis años, se expandió de 35.4% de esta población etaria en 1990 a 50.4% en 1998. Otro dato positivo es que en el nivel preescolar, si bien los índices de cobertura siguen siendo insatisfactorios, las disparidades regionales son mucho menores que en los demás niveles de enseñanza y la distribución de las matrículas entre la zona rural y la urbana es mejor.

Mejorar el catastro de escuelas de educación infantil, sobre todo de aquellas que poseen guarderías, es una tarea que exige una gran movilización, ya que muchas funcionan informalmente ligadas a iglesias, asociaciones y organizaciones no gubernamentales. A fin de incluir toda esa red informal de atención en las estadísticas del Ministerio de Educación, el Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas (INEP) realizará a partir de octubre de 2000 el primer censo de educación infantil, cuyas informaciones serán fundamentales en la definición de políticas educacionales para el sector. Actualmente, el censo escolar que divulga anualmente el INEP recopila los datos de las guarderías y preesuelas. La realización de un censo exclusivo de la educación infantil tiene por objeto ampliar la cobertura de las informaciones recogidas.

En la educación especial, el análisis de la evolución habida en los años noventa muestra que el acceso a la educación de los portadores de necesidades especiales ha experimentado un notorio aumento. Este resultado es fruto del esfuerzo por superar tanto el paradigma como la práctica de la segregación y avanzar en una educación "inclusiva" en la red regular de enseñanza, en la cual el respeto a la diversidad de los alumnos sea el eje principal de la acción pedagógica. Entre 1988 y 1998 la matrícula de alumnos con necesidades especiales registró un crecimiento de 102.8%.

4. Alfabetización y educación de jóvenes adultos

El crecimiento continuo de la tasa de escolaridad en todo el país viene reduciendo el analfabetismo, elevando el nivel de instrucción de la población y disminuyendo gradualmente las acentuadas disparidades regionales. El porcentaje de niños de 7 a 14 años de edad fuera de la escuela, que en 1989 se situaba en 16.2%, disminuyó de 9.8% a 4.3% entre 1995 y 1999.

En el grupo de 10 a 14 años de edad, en que se espera que el niño esté por lo menos alfabetizado, la tasa de analfabetismo bajó de 14.8% en 1989 a 9.9% en 1995 y cuatro años después cayó a 5.5%. Pero la pesada herencia de analfabetismo y baja escolaridad media de la población, resultante de históricas deficiencias cuantitativas y cualitativas de la enseñanza primaria, obliga a seguir enfrentando estos flagelos con programas específicos.

Según dispone la Constitución, el Estado tiene el deber de promover la oferta gratuita de enseñanza para todos, incluso para aquellos que no tuvieron acceso a ella en la edad apropiada. Por lo tanto, se han puesto en marcha diversas experiencias de alfabetización de adultos y tentativas de reinserción tardía en la enseñanza primaria regular de jóvenes que habían abandonado la escuela.

Sin embargo, comenzó a difundirse cada vez más la noción de que la educación de jóvenes y adultos (EJA) requería una política específica, además de los contenidos y metodologías adecuados al universo del joven y el trabajador adulto. A partir de 1994, el gobierno federal comenzó a invertir en soluciones de esa índole, con programas orientados a la producción de materiales didácticos apropiados y la capacitación de profesores especializados. Se valorizaron sobre todo experiencias de asociación y otras experiencias exitosas realizadas por el sector empresarial, por organizaciones de la

sociedad civil y por universidades y secretarías estaduais y municipales de educación.

Como resultado de esa política, el censo escolar de 1998 mostraba ya 2.8 millones de alumnos matriculados en cursos presenciales de educación de jóvenes y adultos, la gran mayoría de los cuales estaba terminando la enseñanza primaria.

En 2000 la EJA llegó a 3.1 millones de alumnos, considerando todos sus niveles. Siguiendo las mismas tendencias de la enseñanza regular, hubo un pequeño aumento en los grupos de alfabetización (3.7%) y de primero a cuarto grado (2.3%), y una expansión significativa en las clases de quinto a octavo grado (9.9%). La enseñanza media se expandió notablemente: creció 33.3% respecto del año anterior, y abarcó 807 600 estudiantes. En relación con el censo de 1995 ese crecimiento fue de 169.6%.

Para combatir el analfabetismo en el grupo de 12 a 18 años —problema que se concentra en los municipios más pobres del país— se destaca la iniciativa denominada Alfabetización Solidaria, un proyecto innovador del programa Comunidad Solidaria, vinculado a la Presidencia de la República. Creado en enero de 1997, el proyecto, que opera en asociación con universidades y con iniciativas privadas, contabilizaba hasta diciembre de 1999 unos 300 mil alumnos en 866 municipios, la mayoría de las regiones Norte y Nordeste.

5. Formación de profesores y calidad de la educación

Mejorar la calidad de la educación es la gran batalla que el Ministerio comenzó a librar en varios frentes. Se halla en curso una extensa reforma curricular de todos los niveles. Por primera vez en la historia de la educación brasileña el gobierno federal definió parámetros curriculares nacionales para los ocho grados de la enseñanza primaria, además de referentes para la educación infantil y reformuló todo el sistema de formación de profesores. Asimismo, se establecieron parámetros para la educación de jóvenes y adultos y para la educación indígena. Este último es uno de los aspectos más singulares de la política del actual gobierno, pues lo que se quiere es preservar y valorizar claramente la cultura de los grupos indígenas.

Uno de los rasgos más innovadores de los parámetros curriculares es su cobertura, que va mucho más allá de las materias que componen el currículo tradicional, pues tratan también temas vinculados con la formación del ciudadano y abordan cuestiones de éti-

ca, ciudadanía y pluralidad cultural, además de educación ambiental, educación para la salud y orientación sexual.

Para la educación a distancia se crearon nuevos programas, como el de la televisión escolar (*TV Escola*), con el objetivo de ofrecer a sesenta mil escuelas en todo el país programas educativos de refuerzo escolar, asistencia a la labor del profesor y formación continuada de docentes. Transmitida en un canal exclusivo vía satélite, la televisión escolar proporciona tres horas de programación diaria de alta calidad, que se repite cuatro veces al día.

El Programa Nacional de Informática en Educación (PROINFO) demostró ser otra iniciativa importante. Ha capacitado hasta ahora a más de 20 mil profesores en el uso didáctico de la computadora. Hasta la fecha el gobierno ha instalado 30 mil computadoras y accesorios en más de dos mil escuelas de los 26 estados y del distrito federal, beneficiando directamente a cerca de 200 mil alumnos. La meta del programa es instalar de aquí a 2001 cien mil computadores en 6 000 escuelas, lo que significa llegar a 7.5 millones de estudiantes. En 2000, gracias a la creación del Fondo de Universalización de los Servicios de Telecomunicaciones (FUST), el gobierno federal va a destinar 300 millones de reales a conectar las escuelas de la red pública a la Internet.

Para elevar la calidad de la enseñanza primaria es preciso hacer frente a otro gran desafío: la formación de profesores. Ese desafío lleva implícita la necesidad de valorizar el magisterio, mejorando las condiciones de trabajo y los salarios. El Fondo de Mantención y Desarrollo de la Educación Primaria y de Valorización del Magisterio (FUNDEF) comenzó a corregir el problema salarial, al destinar obligatoriamente 60% de sus recursos a la recalificación y remuneración de los profesores. Luego del primer año de funcionamiento del fondo, el salario medio nacional de los profesores aumentó en 13%, pero el incremento llegó a 50% en las redes municipales del Nordeste, donde la remuneración era menor.

Además del aumento del número de profesores en los últimos cinco años —10% en la enseñanza primaria y 36% en la enseñanza media— el censo escolar revela que ellos están más calificados, ya que ha mejorado considerablemente el nivel de su formación. Entre 1994 y 1999, la proporción de profesores sin formación adecuada —los llamados legos— cayó a 41% en la enseñanza primaria, el número de profesores con educación media completa aumentó en 8% y el de aquellos con educación superior completa en 24%.

Entretanto, la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional estipula que de aquí al año 2007 todos los profesores de la educación básica deben tener formación superior. En el país hay actualmente 600 mil profesores sin esa formación, de los cuales 95 mil no tienen siquiera la calificación mínima que se exige actualmente (habilitación de nivel medio para el magisterio). Casi 80% de los profesores de los primeros cuatro grados de la enseñanza primaria deberá ser recalificado, así como cerca de 25% de los docentes de los últimos cuatro grados.

Eso exigirá un gran esfuerzo conjunto de los tres niveles de gobierno en los próximos años, pues la tarea es gigantesca y el plazo es corto. Se están introduciendo grandes cambios en la organización del sistema de formación de profesores. La concepción de los institutos superiores de educación y de la carrera normal superior, la definición de programas especiales de formación pedagógica y la formulación de nuevas directrices curriculares para las carreras de pedagogía y para las licenciaturas en general, son medidas que deberán producir un fuerte impacto a corto plazo.

Entretanto, hay consenso entre los especialistas en educación de que ninguna formación inicial, ni siquiera la mejor de nivel superior, basta para el desarrollo profesional. Esa certeza hace indispensable la creación de un sistema de formación continuada y permanente para todos los profesores.

El gobierno viene invirtiendo cada vez más en cursos a distancia con el propósito de hacer viable la calificación de profesores en servicio. Algunos estados, con el apoyo de universidades, también desarrollan programas eficaces de calificación en servicio que llegan a millares de profesores en sus respectivas redes de enseñanza.

El programa de televisión escolar *TV Escola*, que se transmite por un canal exclusivo vía satélite, promueve la actualización del profesor mediante el apoyo sistemático a su labor en el aula. En la instalación del programa, el gobierno capacitó a 200 mil profesores y actualmente hay 56 506 escuelas equipadas que reciben tres horas de programación diaria. En el aire desde hace tres años, la televisión escolar beneficia hoy a cerca de un millón de profesores y 28 millones de estudiantes.

6. Educación media y técnico-profesional

En la enseñanza media el aumento del número de matrículas fue vertiginoso: 11.5% en 1999 y 57% de 1994 a 1999. En la región Nordeste el crecimiento fue incluso mayor: 62%.

La expansión impresionante de la matrícula en la enseñanza media se explica por tres factores principales: hay más estudiantes que están terminando la educación primaria; hay más alumnos que están egresando con menos edad y, por lo tanto, están en condiciones de continuar los estudios; y ha aumentado la demanda de los jóvenes de lograr una mayor escolaridad, incluso por las exigencias de un mercado laboral cada vez más competitivo. La enseñanza complementaria de nivel medio (educación de jóvenes y adultos a partir de los 18 años) creció 169% entre 1995 y 2000.

La educación media y la educación técnico-profesional están sufriendo una profunda reforma. Carente de identidad y desconectada de las exigencias del mundo moderno, la enseñanza media no estaba cumpliendo las funciones que se le exigían. Se le pedía que enseñara al estudiante a aprender, lo orientara en relación con la vida práctica y con una carrera profesional, y lo preparara para el ejercicio indispensable de la ciudadanía y la democracia. Además, debía estar en condiciones de enseñar al joven el uso de las nuevas tecnologías y formas de producir bienes, servicios y conocimiento.

El primer paso de la reforma de la educación de nivel medio fue de naturaleza estructural: se separó la educación media de la enseñanza técnico-profesional. Actualmente, una y otra existen en forma independiente y la segunda pasó a ser complementaria de la primera. Esta medida va a facilitar el logro de otra de las grandes metas del gobierno en pro de la educación, que es la cobertura también universal de la enseñanza media.

En la educación media, el Ministerio ha introducido, además de modificaciones estructurales, cambios de naturaleza didáctico-pedagógica y curricular. En el plano didáctico-pedagógico, la nueva enseñanza media va a asociar el conocimiento con la vida práctica del alumno, orientándolo respecto a su futuro y no siendo sólo una etapa de preparación para ingresar a la enseñanza superior.

Las directrices curriculares nacionales para la enseñanza media se definieron con carácter obligatorio para todas las escuelas del país. A continuación, el Ministerio elaboró los parámetros curriculares, conjunto de orientaciones y recomendaciones para apoyar la labor de los profesores en la nueva concepción de la enseñanza media.

Los currículos se tornaron más flexibles: 75% del contenido curricular se compone de una base nacional común y el 25% restante lo definen las propias escuelas basadas en las características socioeconómicas locales y regionales o en los intereses de la comunidad

escolar. Con esa innovación el alumno pasa a tener mayor libertad para construir su propio currículo.

Junto con efectuar cambios en la educación media, el Ministerio dio inicio a la reforma de la educación técnico-profesional, según lo establece la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional. Hoy, tal enseñanza se estructura en tres niveles independientes: básico (con independencia de cualquier escolaridad anterior), técnico (simultáneo o posterior a la enseñanza media) y tecnológico (de nivel superior, posterior a la enseñanza media). Las carreras técnico-profesionales de nivel medio, posmedio y superior se impartían tradicionalmente en escuelas presenciales con estructuras curriculares rígidas vinculadas a ocupaciones muy bien definidas y orientadas de preferencia al público joven.

Hoy, además de estar separada del ciclo medio, la educación técnico-profesional ofrece carreras que responden a las necesidades de los mercados de trabajo locales y regionales. El poder público propicia la diversificación de la enseñanza técnico-profesional de nivel posmedio, tanto técnico como superior, con amplia flexibilidad curricular y libertad para que jóvenes y adultos entren y salgan varias veces de los sistemas de enseñanza. La estructura curricular en módulos permite que el alumno siga varios cursos cortos en diferentes momentos de su vida y presenta contenidos flexibles que toman en cuenta las preferencias de los estudiantes. Con esta reestructuración, la educación técnico-profesional será capaz de habilitar de hecho al alumno para desempeñarse en diversas ocupaciones. Además, atraerá sólo a los jóvenes que realmente quieren trabajar como profesionales de nivel medio.

A través del Servicio Brasileño de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa (SEBRAE), 10 mil profesores de la enseñanza técnica están recibiendo capacitación para transmitir a sus alumnos nociones de administración y gestión empresarial, preparando a los estudiantes que así lo deseen para trabajar por cuenta propia o abrir una pequeña empresa al concluir su formación.

El Programa de Expansión de la educación técnico-profesional (PROEP), financiado por los Ministerios de Educación y de Trabajo y con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), está destinando 500 millones de dólares a reequipar escuelas técnicas públicas y a crear una red de escuelas técnico-profesionales comunitarias, en asociación con municipios, entidades sindicales y organizaciones civiles.

7. Educación superior

El sistema brasileño de educación superior, pese a ser reducido para las dimensiones del país y a presentar

enormes diferencias de calidad, no llegó jamás a constituirse en un impedimento importante para el proceso de desarrollo brasileño.

El porcentaje de población con enseñanza superior completa entre los adultos mayores de 25 años de edad es semejante al de países como Austria, Chile, Italia y Uruguay, y superior al de China, India, Indonesia y Turquía.

En 1997 el 7% de la población de 25 a 34 años contaba con enseñanza superior. En el grupo de 35 a 44 años el porcentaje aumentaba a 9%. Y entre los adultos de 45 a 54 años y de 55 a 64 años, el porcentaje disminuía a 8% y 5%, respectivamente. Los índices que registra Italia para cada uno de los grupos de edad señalados son parecidos: 8% (25 a 34 años), 11% (35 a 44 años), 8% (45 a 54 años) y 5% (55 a 64 años).

En la política de educación superior el desafío que debía enfrentarse —garantizar la expansión y diversificación del sistema con calidad— se delineaba claramente, dados el gran incremento de las tasas de conclusión de la enseñanza media y las exigencias de un mercado laboral cada vez más sofisticado y segmentado.

En términos cuantitativos, a partir de 1994 la expansión repuntó, después de un largo período de estancamiento del número de alumnos. La matrícula de la enseñanza superior creció en términos absolutos en los cuatro años siguientes más que en los 14 años anteriores, con 424 mil matrículas nuevas.

En 1998 había 2.1 millones de alumnos en la enseñanza superior, 28% más que en 1994. El total de egresados representa hoy a 9% de la población con 21 años de edad. Este porcentaje es de 7% entre los hombres y de 11% entre las mujeres.

En cuanto a la diversificación, se está reformando la estructura curricular de las carreras superiores que innova en dos aspectos: flexibiliza su estructura, lo que permite certificaciones parciales de carreras de corta duración, y abandona la fijación de currículos mínimos para cada carrera, sustituyéndola por el concepto de directrices curriculares por área de enseñanza.

En cuanto a la calidad, hasta 1995 la expansión del sistema contaba sólo con controles burocráticos *ex ante*, sin que existiera un sistema de evaluación que permitiera vincular la acreditación de las instituciones con un juicio sobre su desempeño y calidad.

La legislación sobre la acreditación de cursos e instituciones se modificó sustancialmente, institucionalizándose la evaluación del desempeño como el mecanismo principal de acreditación y reacreditación. Se creó un innovador sistema de exámenes de finales de

carrera a los que deben someterse los alumnos que egresan, como forma indirecta de evaluar el funcionamiento de los cursos respectivos. Los resultados de ese examen, sumados a la evaluación de las condiciones de funcionamiento efectuada por comisiones de especialistas designadas por el Ministerio, permiten que la sociedad sepa cuáles son las instituciones y las carreras con mejor desempeño. Además de democratizar la información, favorecer la fiscalización y el control social y señalar las deficiencias, esos resultados sirven de base para que el Ministerio decida si renueva o no la acreditación de instituciones y carreras.

A partir de la creación de ese sistema de evaluación integral, se otorgó mayor libertad a la expansión del sector privado en la enseñanza superior, sujeto al cumplimiento de patrones de calidad bajo la supervisión y evaluación sistemática del Ministerio de Educación. Se verificó un movimiento significativo de expansión hacia el interior del país y de corrección de los desequilibrios regionales. Cerca de un tercio del crecimiento de la oferta de vacantes en el sector privado tuvo lugar en las regiones Norte, Nordeste y Centro-Oeste.

Dado que buena parte de la expansión de la oferta se da y se seguirá dando en el sector privado, el gobierno se ha preocupado de perfeccionar los mecanismos de apoyo para que alumnos provenientes de familias de bajos ingresos accedan a la educación superior.

El nuevo Programa de Financiamiento Estudiantil (FIES), creado en 1999, otorgó en su primer semestre de funcionamiento créditos a más de 80 mil alumnos matriculados en facultades de todo el país. Dicha cifra supera en 173% la del último proceso selectivo realizado en 1997 por el antiguo sistema de crédito educativo y los recursos empleados sobrepasaron los 150 millones de reales en 1999.

En la educación superior pública, que es gratuita, se estimuló el aumento de la productividad del sistema, que presentaba una de las relaciones alumno/profesor más bajas del mundo. En el actual gobierno los recursos destinados por el sistema público federal a la enseñanza superior aumentaron 28% y se buscó transparencia y eficiencia en el uso de los mismos. Los recursos federales se distribuyen hoy a las universidades públicas según el número de alumnos y de egresados y se ha implantado un sistema de remuneración de los docentes vinculado con su desempeño académico.

Por consiguiente, la expansión de la enseñanza superior incorporó una característica nueva e impor-

tante: la red pública retomó su dinamismo. El número de estudiantes de pregrado creció 17% de 1994 a 1999 y el de aquellos de posgrado registró avances significativos: entre 1995 y 1998 los alumnos de maestría subieron de 43 mil a 51 mil y los de doctorado de 16 mil a 27 mil. Esto significa que Brasil forma 13 mil maestros y 4 mil doctores por año.

Se está invirtiendo en recursos humanos y en equipos e instalaciones físicas. Mejoró la calificación media del cuerpo docente, pues la proporción de doctores subió de 22% a 29%. Se dio prioridad a la enseñanza de pregrado, dedicando más de cien millones de reales a bibliotecas, computadoras e infraestructura de informatización. Se realizó una licitación internacional para adquirir equipos de laboratorio destinados a la enseñanza de pregrado y a hospitales universitarios por un valor de 300 millones de dólares, los que ya se están entregando a las instituciones públicas de enseñanza superior.

8. Información y evaluación

En este gobierno hubo una verdadera revolución en términos de información y evaluación educacionales. La alta calidad de las investigaciones las ha convertido en un instrumento indispensable para la planificación y ejecución de las políticas públicas del Ministerio de Educación. Gracias a ellas el gobierno, además de gastar más en educación, está gastando mejor los recursos.

El punto de partida fue la transformación del Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas (INEP) en una entidad autónoma (autarquía). En esa condición, el INEP pasó a encargarse de todo el sistema de captación, evaluación y almacenamiento de la información sobre todo el ámbito de la educación en el país.

El Sistema de Evaluación de la Enseñanza Básica (SAEB), que investiga el desempeño de los alumnos de enseñanza primaria y media, es reconocido como uno de los más sofisticados del mundo en materia de evaluación del rendimiento escolar.

El Examen Nacional de Enseñanza Media (ENEM), que se realizó por tercera vez en 2000, tiende a afianzarse como un instrumento importante de evaluación del desempeño de los alumnos y las escuelas. Este año, 350 mil estudiantes rindieron el examen que ya es aceptado por 130 instituciones como prueba válida para acceder a la enseñanza superior, en forma aislada o combinado con el examen de ingreso tradicional.

A partir del año que viene las inscripciones para este examen serán gratuitas para todos los alumnos de las escuelas públicas. El objetivo es presionar a las universidades federales para que acepten el examen: entre las más de 50 universidades federales brasileñas, sólo siete lo adoptan actualmente como una de las formas de ingreso. Se espera que de un universo de 1.8 millones de alumnos que egresarán de la enseñanza media en 2001, habrá unos 900 mil candidatos que se inscribirán en el ENEM.

En la educación superior se ha consolidado el Examen Nacional de Cursos (*Provão*) tras cuatro años de aplicación; cubre actualmente 18 carreras superiores y evalúa 2 889 cursos mediante un examen que se toma a nivel nacional a 214 mil alumnos (70% del

total de alumnos de pregrado). El examen nacional, que es esencial para evaluar la calidad de las carreras superiores de pregrado, está contribuyendo notablemente a mejorar el nivel de las instituciones educativas.

La calidad de la labor realizada por el INEP en los últimos cinco años ha conquistado el respeto internacional. Gracias a los avances logrados en los sistemas de evaluación e información, el país participa hoy en estudios internacionales comparativos como el *World Educational Indicators* (WEI) de Unesco/OCDE y el PISA 2000 de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), que permiten un diagnóstico preciso de la situación de Brasil en relación con los demás países.

V

Los recursos públicos para la educación

La legislación brasileña asegura un flujo regular de recursos públicos a la educación. El gasto público de Brasil en educación, comparado con el producto interno bruto, es uno de los mayores entre los países que participan en el proyecto WEI y es igual a la media de los países de la OCDE.

En 1997 el gasto público en educación ascendía a 37 mil millones de reales. Equivalía a 4.8% del PIB, cifra mayor que la de Argentina (3.7%), Chile (3.2%), Filipinas (3.0%), México (4.6%), Malasia (4.4%), Tailandia (4.3%) y Uruguay (2.6%) y semejante a la de España (4.8%) y a la media de los países de la OCDE (4.9%).

En 1997 el gasto total fue de 43.3 mil millones de reales, desglosado en 8.6 mil millones de la Unión (19.8%), 21 mil millones de los estados (49.8%) y 13.1 mil millones de los municipios (30.4%). El gobierno federal aporta 62% de los recursos invertidos en la educación superior y ejerce una acción subsidiaria considerable en la educación primaria y media.

En el mismo año el gasto en personal y cargas absorbía 57.6% de los recursos directos aportados por las tres esferas gubernamentales. Esa participación tiende a aumentar gracias a las políticas de capacitación y valorización del magisterio. Entre 1994 y 1999 hubo un crecimiento de 45.3% del número de profesores con formación superior completa y una caída de 65.8% del número de profesores legos (sin habilitación de nivel secundario).

La Constitución de 1988 establece que los estados y municipios están obligados a destinar a la educación al menos 25% de los ingresos resultantes de la recaudación tributaria, y dedicar al menos 60% de esos recursos a la enseñanza primaria. En el caso de la Unión, el porcentaje mínimo es de 18% de la recaudación.

Además, la enseñanza primaria cuenta con recursos complementarios que provienen del "salario-educación", una contribución social exigida a las empresas por un valor equivalente a 2.5% de la nómina. De esos recursos, un tercio se destina a un fondo federal, el FNDE, que elabora programas de apoyo destinados exclusivamente a las redes estatales y municipales de enseñanza primaria, y dos tercios se destinan directamente a los estados donde se verifica la recaudación. En 1998 los recursos destinados por las tres esferas de gobierno exclusivamente a la educación primaria totalizaron 18.3 mil millones de reales.

Si no fuera por la mala distribución de las partidas existentes, sumada a su mala aplicación, los recursos disponibles serían suficientes para mantener un sistema educacional de mucho mejor calidad y mayor cobertura que el que efectivamente existía en el país hasta 1995.

La mala distribución emanaba de las grandes diferencias de capacidad de recaudación entre los esta-

dos y municipios más ricos y los más pobres. Los primeros no destinaban el 25% de su recaudación a la educación primaria obligatoria o a la educación infantil: invertían una parte importante de esos recursos en la enseñanza media y, en algunos casos, incluso en la superior. En los municipios más pobres, especialmente en la región Nordeste, los recursos no eran suficientes para asegurar una educación de calidad. En muchas de esas localidades el gasto medio por alumno/año era inferior a 100 reales y el salario de los profesores no llegaba ni siquiera al salario mínimo vigente. Por lo tanto, no había una relación entre los recursos disponibles y el número de alumnos atendidos por las diferentes redes de enseñanza.

La mala aplicación iba desde la destinación de los recursos de la educación primaria a otros niveles de enseñanza hasta el desvío puro y simple de las partidas, que se perdían en los meandros de la burocracia antes de llegar a la escuela, tanto por falta de una definición clara de lo que podía incluirse como gasto en educación como por falta de control y fiscalización.

Precisamente para corregir tales distorsiones y poner en práctica las propuestas de la nueva Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional el actual gobierno propuso y aprobó en 1996 la enmienda constitucional número 14 que creó un Fondo de mantenimiento y desarrollo de la educación primaria y de valorización del magisterio (FUNDEF).

VI

El Fondo de mantenimiento y desarrollo de la educación primaria y de valorización del magisterio (FUNDEF)

La enmienda constitucional número 14 que estableció el FUNDEF, estipula que durante un decenio, a partir de su promulgación, los estados y municipios deberán destinar a la educación primaria no menos de 60% de los recursos que ya estaban vinculados con la educación en virtud de la Constitución de 1988. Aunque el FUNDEF no recoge todos los impuestos recaudados por estados y municipios, esa obligatoriedad se aplica a todos los ingresos que componen los presupuestos de esas esferas de gobierno.

Los recursos destinados previamente “a la educación” en forma genérica —y sin que estuviera definido claramente lo que podía considerarse gasto en educación— no se asignaban necesariamente a las prioridades reales definidas por el país: la enseñanza primaria, el incremento del número de alumnos, una mejor remuneración del profesor, un nivel de recursos que rescaten la calidad de las escuelas de las regiones más pobres.

Implantado en 1998 en todas las unidades de la federación por un plazo de diez años, el FUNDEF es un fondo contable (es decir, no aporta nuevos recursos sino que distribuye en forma diferente los de fuentes ya disponibles) que abarca a las principales fuentes de ingreso estatales y municipales.

Antes de la creación de este mecanismo, la repartición de los ingresos tributarios entre estados y municipios no guardaba ninguna correspondencia con la división de cargas educacionales entre las redes estatales y municipales de enseñanza. Eso acentuaba sobremedida las desigualdades entre los municipios más ricos y más pobres dentro de cada estado, además de no ayudar a combatir los tradicionales desequilibrios regionales del país.

Después de la creación del FUNDEF, la redistribución entre cada estado y sus municipios de los recursos que componen el fondo se realiza automáticamente, de acuerdo con el número de alumnos matriculados en las respectivas redes de educación primaria.

Con la nueva definición —ahora con fuerza de ley— de lo que puede incluirse como gasto en educación, los valores redistribuidos por el fondo se depositan en una cuenta bancaria específica, lo que mejora notoriamente la fiscalización pública de su utilización.

Los recursos recibidos por las redes estatales o municipales de enseñanza en la cuenta del fondo deben asignarse de modo de satisfacer las siguientes exigencias:

i) un mínimo de 60% debe destinarse a la remuneración de los profesores que ejercen efectivamente

en la educación primaria, permitiéndose entretanto la utilización de parte de esos recursos en la capacitación de profesores legos hasta 2001;

ii) el 40% restante debe dedicarse a acciones definidas por ley como de mantenimiento y desarrollo de la educación: construcción, ampliación, terminación o reforma de escuelas, adquisición de material didáctico y equipos, servicios diversos y pago de jubilaciones.

El gobierno federal garantiza una “complementación” cuando la distribución del fondo en cada estado no alcanza un cierto mínimo nacional por alumno que se estipula anualmente y que hoy es de 333 reales por alumno/año en los primeros cuatro grados de la enseñanza primaria y de 349.65 reales en los últimos cuatro.

En 1998, primer año de funcionamiento del fondo, se aseguró la destinación de casi 13.3 mil millones de reales a la enseñanza primaria obligatoria. En 2000 el ingreso previsto del fondo es de 17 mil millones de reales. La región Sur participará con 2.5 mil millones de reales, el Sudeste con 8 mil millones, el Centro-oeste con 1.1 mil millones, el Nordeste con 4 mil millones y el Norte con 1.4 mil millones. Los estados más pobres, que no alcanzan al gasto mínimo por alumno, recibirán recursos complementarios: 511.6 millones de reales para el Nordeste y 122.6 millones para el Norte. En las demás regiones, los estados superan el gasto mínimo por alumno.

La enmienda constitucional que creó el fondo exigió también la creación de consejos integrados por representantes de la sociedad civil en las diversas instancias del gobierno con el fin de fiscalizar los gastos efectuados.

Ultimamente, ante denuncias de irregularidades en la asignación de los recursos del FUNDEF —no asignación de 60% de los recursos a la enseñanza primaria; financiamiento de actividades no consideradas como de mantenimiento y desarrollo de la enseñanza— en cerca de 5.5% de los municipios, el gobierno determinó con carácter permanente el término del secreto bancario de las cuentas de todas las prefecturas y gobiernos estatales donde se depositan los recursos de la educación. Además, entabló demandas en los tribunales de cuentas y el ministerio público de los estados donde ocurrieron los hechos, lo que ya derivó en el despido de cinco prefectos y en más de 100 sumarios en curso en 20 estados.

Los diputados estatales, ediles, miembros del ministerio público y de los tribunales de cuentas de los estados y municipios, además de los integrantes de los consejos de fiscalización del fondo, tienen hoy libre acceso a los extractos de las cuentas del fondo. Por lo tanto, el FUNDEF constituye un ejemplo innovador de una política social transparente que articula los tres niveles de gobierno e incentiva la participación de la sociedad en la fiscalización de la gestión de los recursos.

VII

Otras fuentes de financiamiento

1. Recursos internacionales

Los empréstitos externos son importantes para llevar a cabo proyectos especiales, siempre que el financiamiento ordinario del sistema no dependa de esos recursos. En esos términos, la cooperación internacional ha sido muy relevante en Brasil, bajo la forma de asistencia técnica y financiamiento de investigaciones y proyectos. Tanto el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) como el Banco Mundial constituyen fuentes importantes para financiar proyectos que tienen como objetivo central mejorar la calidad de la educación y la equidad del sistema educacional.

La iniciativa principal favorecida con recursos del Banco Mundial es el Proyecto Nordeste, orientado a

las áreas más pobres del país, y que hoy reformulado y ampliado bajo el nombre de FUNDESCOLA atiende también las regiones Norte y Centro-oeste del país. El BID apoya el importante Programa de Expansión de la Educación Profesional (PROEP), por un valor total de 500 millones de dólares, que incluye recursos de los Ministerios de Educación y Trabajo; además, contribuye en programas como la Red Internacional Virtual de Educación (RIVED), que reúne a especialistas de Brasil, Venezuela y Colombia para promover el desarrollo de programas computacionales de apoyo a la enseñanza de matemáticas y ciencias en las escuelas públicas.

Sumándose a los recursos internos, incluidos los estatales, el BID financiará también la mitad del total

de 500 millones de dólares que se destinarán al innovador proyecto PROMED-Escuela Joven. El objetivo es dotar a las escuelas de las condiciones necesarias para la aplicación de la reforma curricular de la enseñanza media. El PROMED se orienta sobre todo a la creación de espacios escolares destinados específicamente a los jóvenes, mediante la construcción, ampliación y mejoramiento de la red física y la instalación de bibliotecas, laboratorios para la enseñanza de ciencias y equipos de informática. Por otra parte, el programa estimulará el protagonismo juvenil, previendo la incorporación de proyectos que serán desarrollados por los alumnos en cualquier área —ciencias, artes, deportes, iniciativas comunitarias— de las actividades regulares de las escuelas.

2. Asociaciones con la comunidad

El objetivo principal del vasto programa de asociación con la comunidad desarrollado por el Ministerio de Educación —*Acorda, Brasil. Está na hora da Escola!*— es sembrar en el país una cultura de compromiso con la educación, sobre todo con la primaria. Desde la dueña de casa que transforma su residencia en lugar de matrícula hasta el padre del alumno que pinta o repara las instalaciones de la escuela de su hijo, desde el artista consagrado que participa gratuitamente en las campañas de escolaridad hasta el profesor jubilado que dicta clases de recuperación *ad honorem*, hay millares de acciones cuyo valor es imposible medir en términos monetarios.

Pero, además de incentivar la colaboración espontánea entre el estado y la comunidad para resol-

ver los problemas educacionales, el programa busca también estructurar asociaciones formales con los agentes sociales. Hasta septiembre de 1998 había estructurado 121 sociedades, que significaron inversiones por casi 25 millones de reales destinadas a proyectos educacionales, donaciones de equipo y material didáctico-pedagógico, cesión de espacios publicitarios y capacitación de profesores, que beneficiaron a alrededor de 20 millones de alumnos de la red pública en todo Brasil.

A medida que la comunidad va adoptando paulatinamente una postura más proactiva con relación a la escuela crece el número de empresas, órganos de comunicación, fundaciones y organizaciones no gubernamentales, gobiernos estatales y municipales, institutos y asociaciones empresariales e instituciones financieras que están colaborando con la educación, incluso sin ser formalmente “socios” del gobierno. Por ejemplo, una empresa financiera por sí sola mantiene 36 escuelas en 23 estados y ofrece enseñanza preescolar, primaria, media, complementaria y técnico-profesional a cerca de 95 mil estudiantes, con una inversión de 80 millones de reales al año.

Las donaciones de laboratorios de informática, equipos de televisión, videos educativos, enciclopedias, concursos y premios, las actividades deportivas y artísticas fuera de clases, la participación en asociaciones de padres y en consejos escolares, la fiscalización de los programas y la asignación de las partidas públicas son formas de participación que van en aumento y contribuyen a crear el capital social que es la condición y consecuencia de la revolución silenciosa que Brasil está realizando en la educación.

VIII

Desafíos y perspectivas

El gran desafío actual para la educación brasileña ya no es la cobertura universal de la enseñanza primaria y ni siquiera la erradicación del analfabetismo, sino la búsqueda de índices crecientes de calidad en todos los niveles, lo que está íntimamente vinculado con la calificación del cuerpo docente.

Entre 1991 y 1998 disminuyó el número absoluto de personas analfabetas, de 19.2 millones a 15.2 millones, y hubo una rápida disminución de las tasas de analfabetismo en los grupos más jóvenes beneficia-

dos por la mayor cobertura del sistema escolar. Brasil logró dar acceso universal a la educación primaria, amplió la cobertura de la enseñanza media y superior y mejoró la calificación de los profesores.

Pero es preciso hacer mucho más: aplicar la reforma curricular, aumentar el número de docentes con educación superior, ampliar con calidad las matrículas en la enseñanza media y aumentar los años de escolaridad de la población. Actualmente, ya no basta con garantizar la cobertura universal de la enseñanza

primaria de ocho años. Para tener una ciudadanía plena y llevar una vida productiva es imprescindible tener como mínimo 12 años de escolaridad.

La rapidez con que Brasil ha logrado ampliar la cobertura de la enseñanza secundaria tal vez no tenga paralelo en ningún otro país. Pero la tasa neta de escolarización (33.4% de la población de 15 a 17 años) todavía se considera baja, pese a haber crecido 57% entre 1994 y 1999.

El desafío de formar y actualizar profesores para la nueva etapa de ampliación de la enseñanza media y técnico-profesional es inmenso. Habrá que echar mano a las nuevas tecnologías, con una creciente combinación de educación presencial y educación a distancia. Será preciso desarrollar programas computacionales, programas de televisión, módulos interactivos de aprendizaje por la Internet, nuevas tecnologías donde el profesor actúa en el aula como un monitor polivalente que utiliza los recursos de la enseñanza a distancia y a la vez aprende y se actualiza.

Las universidades se están preparando para asumir el liderazgo en este proceso, integrándose en redes para la enseñanza virtual. La Uni-Red es un consorcio que fue creado en enero de 2000 y está integrado por 65 universidades públicas, federales y estatales que cubren todo el territorio nacional por la Internet y la televisión por cable, para atender en conjunto la demanda de enseñanza pública superior en todo el país. Cada institución va a producir en las áreas donde es más competente y esos programas van a transmitirse y compartirse. El primer programa ofrecerá licenciaturas en áreas definidas de acuerdo con las necesidades nacionales, regionales y locales. La formación de profesores en servicio para atender las exigencias de formación superior establecidas por la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional es uno de los objetivos prioritarios de la Uni-Red, que pretende atender a 100 mil alumnos/año, llevando contenidos y recursos pedagógicos elaborados por las mejores universidades brasileñas a los rincones más apartados del país.

No sólo en el campo de las licenciaturas, sino en todas las áreas de enseñanza superior, la tendencia a combinar la educación a distancia y la enseñanza presencial dentro de las instituciones se torna cada vez más fuerte. Las universidades van a poder tener acceso a cursos compactos de los mejores centros del mundo: al premio Nobel de macroeconomía, al mejor especialista en determinado tipo de cirugía, y en su cuerpo docente, al profesor preparado para trabajar con esa metodología y traspasarla a los estudiantes. No se trata de la antigua enseñanza a distancia, del alumno que se queda en casa, extrae de noche el material de la Internet y hace las tareas en su domicilio. Eso no es gran cosa; lo importante va a ser la combinación del trabajo presencial con los nuevos recursos de la tecnología.

Por cierto, el financiamiento de la educación es un problema en todo el mundo. El gasto público de Brasil en educación, como proporción del PIB, es uno de los más elevados entre los países que participan en el proyecto de Unesco/OCDE e igual a la media de los países de la OCDE. Los esfuerzos del gobierno en busca del equilibrio fiscal no han afectado en forma significativa las inversiones en educación. Por otra parte, se ha avanzado mucho en el mejoramiento de la productividad dentro del sistema, pero hoy los incrementos que se logran son ya marginales.

Brasil tendrá que seguir recurriendo al financiamiento internacional para asegurar, por una parte, la expansión y mejoramiento de la red física de establecimientos de enseñanza y, por otra, la utilización intensiva de las tecnologías de educación presencial y a distancia más avanzadas. Sería del todo deseable, no sólo para Brasil sino para todos los países prestatarios, que esos empréstitos no se calcularan conforme a los límites de endeudamiento incorporados en las metas de los programas de ajuste fiscal de las cuentas públicas.

Las perspectivas del sistema nacional de educación son muy promisorias. Se ha avanzado mucho, el país está mucho mejor de lo que estaba, pero aún queda un largo camino por recorrer.

(Traducido del portugués)

La reforma *educacional chilena*

José Pablo Arellano Marín

*Consultor,
Secretaría Ejecutiva, CEPAL.
Ex Ministro de Educación
de Chile,
septiembre 1996 - marzo 2000
Jarellano@eclac.cl
www.jporellanom.terra.cl*

Este artículo analiza las reformas puestas en práctica a mediados de los años noventa para activar un proceso de cambios profundos en la educación preescolar, básica y media en Chile, y los principales cambios operados, así como algunos de sus logros y dificultades actuales. Considera el contexto inicial de las reformas, en el que, habiéndose alcanzado en buena medida los objetivos de cobertura del sistema educativo, se planteaban los nuevos objetivos de mejorar la calidad de la enseñanza y hacerlo con equidad. Toma en cuenta, asimismo, los cambios institucionales en la organización del sistema educativo: en los ochenta, la consolidación del sistema de subvenciones y el traspaso de los establecimientos educacionales a los municipios; en los noventa, el cambio en las condiciones laborales de los docentes. Se reseñan luego las principales iniciativas de mejoramiento educativo adoptadas en los años noventa. El artículo se centra en el análisis de los cuatro pilares de la reforma educativa: los programas de mejoramiento e innovación pedagógica, el desarrollo profesional de los docentes y los incentivos ofrecidos para ello, la reforma curricular y la jornada escolar completa. Concluye con una apreciación de logros y dificultades; entre los primeros, figuran la acentuada prioridad otorgada a la educación en la mayor asignación de recursos públicos y privados, la estrategia de equidad en las iniciativas de mejoramiento educativo y la continuidad de las políticas durante toda la década de 1990; entre las segundas, los bajos resultados que todavía alcanza la mayoría de los educandos y las brechas de aprendizaje que esos resultados denotan.

I

El contexto inicial

A mediados de los años sesenta, el objetivo principal de la reforma era ensanchar la cobertura en la educación básica —que se amplió de 6 a 8 años—, con el fin de universalizarla, e ir extendiendo la cobertura en la educación media de 4 años.

En Chile se lograron en importante medida los objetivos de cobertura propuestos. En el cuadro 1 se aprecia que no sólo la enseñanza básica se universalizó, sino que la media también logra hoy atender a la gran mayoría de los jóvenes de 15 a 18 años. Por tanto, los nuevos objetivos consisten en mejorar la calidad de la enseñanza y en hacerlo con equidad, esto es, asegurando que la oportunidad de una buena educación

se ofrezca especialmente a los hijos de las familias de menores recursos.

Ahora bien, mejorar la calidad tiene una doble dimensión; por una parte, hay que hacerse cargo de los déficit originados en la expansión de cobertura y, por otra, asumir los nuevos desafíos que plantea la sociedad de la información con todos sus cambios y nuevas demandas al sistema educacional. Los déficit que el sistema arrastraba obedecen a que parte de la expansión de cobertura se realizó sin contar con los recursos suficientes, a lo que se sumaron las fuertes reducciones de recursos que sufrió el financiamiento público de la educación chilena durante la década de 1980.

CUADRO 1

Chile: Aumento de cobertura educacional, 1960-1990
(Porcentajes)

| Año | Analfabetismo (mayores de 10 años) | Educación preescolar | Educación básica | Educación media | Educación superior (20-24 años) | Número de estudiantes (miles) |
|------|--|-------------------------|---------------------|--------------------|---------------------------------------|-------------------------------------|
| 1960 | 17.6 | 2 | 80 | 14 | 4 | 2 257 |
| 1970 | 10.2 | 4 | 93 | 50 | 9 | 2 254 |
| 1982 | 8.3 | 12 | 95 | 65 | 11 | 3 162 ^a |
| 1990 | 5.4 | 18 | 95 | 78 | 20 | 3 269 |

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas (INE), censos de población.

^a Datos de 1980.

La enseñanza media —que ha crecido más rápido— es también la que ha registrado la estrechez de recursos más severa. A principios de los años sesenta, se invertía por alumno el equivalente a un 15% del producto interno per cápita; 30 años después, esa proporción había bajado al 10%. El cuadro 2 muestra el gasto en educación durante los años ochenta y revela que incluso durante la recuperación económica de la segunda mitad de esa década el gasto público en educación siguió reduciéndose. Todo ello derivó en peores condiciones de trabajo para los maestros y escasez de medios para ofrecer una educación de calidad. Como consecuencia de la caída de los recursos públicos, el poder adquisitivo de las remuneraciones docentes se redujo al punto que disminuyó el número de jóvenes interesados en estudiar pedagogía en las universidades, se deterioró la infraestructura escolar y escasearon los textos y materiales de trabajo.

CUADRO 2

Chile: Gastos del Ministerio de Educación (MINEDUC), 1980-1990
(En pesos del año 2000)

| Año | Gastos MINEDUC (miles de millones de pesos) | Matrícula subvencionada (miles de alumnos) | Subvención por alumno mensual (pesos) |
|------|---|--|---|
| 1982 | 736.1 | 2 331.4 | 13 188 |
| 1983 | 682.6 | 2 391.9 | 11 334 |
| 1984 | 664.6 | 2 458.6 | 10 647 |
| 1985 | 663.9 | 2 497.5 | 10 001 |
| 1986 | 603.8 | 2 529.0 | 11 189 |
| 1987 | 555.3 | 2 740.2 | 10 504 |
| 1988 | 574.6 | 2 746.9 | 10 621 |
| 1989 | 560.8 | 2 709.5 | 10 639 |
| 1990 | 534.7 | 2 692.1 | 10 103 |

Fuente: MINEDUC (1999).

II

Cambios institucionales

En el ámbito institucional, a principios de la década de 1980 habían ocurrido dos cambios muy importantes en la organización del sistema educacional, que se mantienen hasta hoy. Por una parte, se mejoró y consolidó un sistema de subvenciones educacionales por cuya mediación se financia la educación privada y, por otra, se traspasaron a los municipios todos los establecimientos educacionales que dependían del gobierno central. Así, se estableció un sistema descentralizado de gestión educacional en que el MINEDUC paga una subvención mensual por alumno que asiste a clases a los colegios municipales o particulares elegidos por los padres.

Este esquema de subvención, con elementos comunes al que en otros contextos se denomina *vouchers*, tiene una antigua tradición en Chile. Desde el siglo XIX, aquellos establecimientos particulares que imparten educación en forma gratuita han recibido ayuda fiscal. A partir de 1951, siendo Ministro de Educación Bernardo Leighton, se estableció que el monto del subsidio a estos colegios equivaldría a la mitad de lo que el Estado pagaba por alumno en las escuelas públicas. O sea, el colegio particular subvencionado, gratuito, recibía del fisco una determinada cantidad por alumno, debiendo conseguir de otras fuentes el resto de los fondos que necesitara. En los hechos, sin embargo, el monto del subsidio a la educación particular fue muy variable en las tres décadas siguientes y rara vez alcanzaba para cubrir una proporción significativa de sus costos. A partir de 1980, se uniformó la cantidad de dinero pagada por alumno que asistía a clases, sin importar si el beneficiario pertenecía al sistema municipal o al particular subvencionado.

La mejora en el monto de la subvención y la regularidad en su pago se tradujo en una fuerte expansión del número de escuelas privadas durante los años ochenta. En términos de matrícula escolar, la educación privada subvencionada pasó de 402 mil alumnos en 1980 a 960 mil en 1990, mientras la municipal se redujo de 2 millones 260 mil a 1 millón 700 mil en el mismo período. Durante los años noventa la matrícula municipal se ha estabilizado, mostrando un leve incremento de alumnos, mientras que la matrícula de escuelas privadas sigue registrando el crecimiento más dinámico.

El principal cambio institucional de los años noventa tuvo que ver con las condiciones laborales de los docentes. En 1991 se promulgó el Estatuto de los Profesionales de la Educación. Más conocido como Estatuto Docente, sacó a los profesores del marco del Código del Trabajo —que rige para los trabajadores privados— para ubicarlos dentro de una normativa especial de acuerdo a sus condiciones de empleo, que incluye una mejor escala de remuneraciones, bonificaciones y asignaciones, y una mayor estabilidad laboral.

No fue fácil llegar a esta normativa. De hecho, la regulación de 1991 fue modificada en 1995 para hacerla más flexible. Había que conciliar los recursos fiscales disponibles con las necesidades y aspiraciones de aumento de remuneraciones; por esta razón, el incremento de las rentas fue gradual. También era necesario compatibilizar y armonizar la descentralización administrativa y las subvenciones (el pago por alumno que asiste a clases) con las nuevas normas sobre gastos en personal, que, a su vez, eran independientes del tamaño del alumnado.

III

Iniciativas de mejoramiento educativo

A partir de 1990, con la recuperación de la democracia, los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia van poniendo gradualmente en práctica un conjunto de iniciativas destinadas a revertir

la situación de crisis en el sistema educacional, promover la innovación educativa y crear un nuevo ambiente en escuelas y liceos, sentando las bases para el proceso de reforma iniciado pocos años después.

A continuación se enumeran algunas de las iniciativas más destacadas:

1. Programa de mejoramiento de la calidad de las escuelas básicas de sectores pobres (P900)

Este programa se propone apoyar al 10% de las escuelas con peor rendimiento y mayores necesidades, para que los alumnos del primer ciclo (hasta cuarto año) logren dominar las destrezas culturales básicas: lectura, escritura y matemática elemental.

Bajo el principio de la discriminación positiva, el P900 —que comenzó en 1990 y sigue funcionando a la fecha— ha generado acciones para que el contexto en que se desarrolla el trabajo de profesores y estudiantes sea más adecuado, mejorando los procesos de enseñanza y aprendizaje, y la gestión escolar. A través de este programa se entregan materiales pedagógicos y se ofrece asistencia técnica, consistente en talleres para educadores y apoyo a los alumnos mediante jóvenes monitores. Hace dos años el programa se amplió para cubrir toda la enseñanza básica. El Ministerio de Educación (MINEDUC) firmó convenios a tres años plazo con cada escuela para que se diseñara una estrategia que les permitiera superar su situación. Pasado ese período, debe evaluarse su gestión. Hasta hoy, en el P900 han participado 2 mil 361 establecimientos con más de medio millón de alumnos, casi 20 mil docentes y 15 mil jóvenes monitores, con un costo anual por alumno del orden de los 20 dólares.

2. Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Básica (MECE básica)

A principios de los años noventa se inició el programa MECE básica, orientado a la educación parvularia y básica. Por su intermedio, se amplió sustancialmente la entrega de textos en la enseñanza básica, se inició la distribución de las bibliotecas de aula —en que cada sala de clases recibe unos 70 libros para estimular los hábitos de lectura— y, asimismo, se incluyó una cantidad de fondos para aumentar la cobertura en educación parvularia e introducir modalidades no tradicionales en esta área.

Este programa se desarrolló entre 1992 y 1997 con el apoyo del Banco Mundial, mediante un crédito por 170 millones de dólares, y desde entonces se ha mantenido —e incluso ampliado— con recursos nacionales, incorporándose a las tareas regulares del Ministerio. El MECE básica representó un aumento de inversiones en infraestructura y materiales didácticos, e

innovaciones en el proceso educativo. De igual modo, en este marco se iniciaron la red Enlaces y los Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME), que se verán más adelante.

3. Enlaces

Originalmente fue un proyecto piloto de red inter-escolar por computadoras, que instaló tecnología informática de punta en escuelas marginales rurales y urbanas, y luego se fue extendiendo hacia todos los establecimientos.

Hoy, todos los liceos cuentan con un laboratorio de computación. La mitad de las escuelas —a las que asiste cerca del 90% de la matrícula— se hallan conectadas a la red a partir del año 2000. Se han instalado entre tres y once computadores por escuela, con sus respectivos programas, y entre una y tres impresoras (según su tamaño).

Desde 1999, gracias a un convenio con la empresa Telefónica CTC Chile, unos 5 mil 200 establecimientos cuentan con acceso y uso gratuito de Internet por 10 años. Al mismo tiempo, 55 mil maestros (el 54% del total del país) han recibido entrenamiento especial. En efecto, la red Enlaces ha destinado el equivalente al 20% de su inversión en equipos —que alcanza a los 80 millones de dólares— al perfeccionamiento de los maestros.

4. Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME)

A principios de la década de 1990 se estableció un fondo para estos proyectos, que están orientados no sólo a perfeccionar la educación básica y media, sino también a fortalecer la autonomía pedagógica de las escuelas y liceos. Inédita en su género, esta iniciativa se ha convertido en un importante desafío para los profesores y directivos. A partir de su diagnóstico particular, cada comunidad educativa define su proyecto. El equipo docente diseña las acciones más pertinentes para sus alumnos y establece metas, plazos y estrategias de evaluación; todo ello dirigido a enfrentar situaciones problemáticas y promover innovaciones en los procesos pedagógicos o de gestión.

Con el fin de obtener financiamiento, los PME compiten entre sí en concursos de carácter provincial que evalúan su calidad técnica, su impacto sobre el aprendizaje y el nivel de riesgo socioeducativo del establecimiento. Una vez seleccionados, los colegios reciben los fondos y un paquete de apoyo didáctico que les permite contar con las herramientas, equipos e

insumos básicos (televisor, videograbador, retroproyector y otros) para desarrollar sus programas que duran habitualmente entre dos y tres años. El monto asignado por proyecto varía entre 4 mil y 28 mil dólares, según su matrícula y si es del nivel primario o secundario. Además, se han asignado materiales didácticos por un valor cercano a los 1 900 dólares por escuela.

Esta iniciativa se ha transformado en una valiosa experiencia de descentralización pedagógica. Para apoyarla, el Ministerio ha otorgado a las escuelas y liceos la posibilidad de administrar directamente los dineros que reciben. Dicha facultad se traduce en que sus equipos directivos se sienten más responsables del proyecto; pueden contar con los materiales y recursos oportunamente; dan cuenta pública de ellos a sus docentes, alumnos, padres y autoridades, y en muchos casos logran captar otros aportes de la comunidad, optimizando de esta forma el financiamiento directo del MINEDUC.

Algunos ejemplos de PME interesantes —y que se han desarrollado con frecuencia— son las radios escolares, los diarios e incluso algunos informativos de televisión que los profesores realizan con sus alumnos para fortalecer las capacidades de lenguaje y comunicación. En una escuela rural de la zona central instalaron una estación meteorológica para apoyar las matemáticas; al profesor le resultaba más fácil enseñar así los decimales, que eran difíciles de aprender para sus alumnos. En otro establecimiento han formado un apiario; otros han preferido los cultivos hidropónicos, entre diversas iniciativas.

5. Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Básica Rural (MECE rural)

Se desarrolló también un programa especial llamado MECE rural, orientado a más de tres mil escuelas incompletas, pequeñas y dispersas que enseñan a niños de hasta sexto básico en cursos combinados. Estas escuelas multigrado, atendidas por uno, dos o hasta tres profesores, requerían una propuesta pedagógica especial que permitiera trabajar simultáneamente con niños de distinto nivel de escolaridad e incorporara elementos propios del mundo rural, pues las prácticas urbanas no les eran aplicables en muchos aspectos.

El programa ha proporcionado a los niños textos y materiales especialmente diseñados para sus respectivas realidades que, además, permiten el avance dife-

renciado —de acuerdo a las capacidades de aprendizaje de cada alumno— dentro del grupo o curso combinado. Se han creado microcentros de coordinación pedagógica, con el fin de que los maestros de escuelas cercanas se reúnan periódicamente para analizar las innovaciones aplicadas en cada establecimiento y hacer los respectivos seguimientos de esas experiencias. De esta manera, el MECE rural persigue superar el aislamiento profesional de los docentes, y adecuar la oferta curricular a las escuelas multigrado y sus respectivas realidades rurales. Los microcentros prefiguran la escuela que la reforma educacional ha querido generalizar: una escuela no burocrática, autogestionada, flexible y abierta al medio. En ellos se anticipa la comunidad de aprendizaje en que debería convertirse cada equipo docente del país, es decir, un grupo creativo que como tal evalúa y discute las mejores estrategias pedagógicas para sus alumnos.

Las escuelas rurales constituyen un lugar de encuentro natural de las familias. El MECE rural considera diversas estrategias para acercar a los padres, y en especial a las madres, a la educación de sus hijos. Durante estos últimos años se está llevando a cabo, en zonas donde no existe educación parvularia formal, el programa **Conozca a su Hijo**, una experiencia a cargo de las propias mamás. Así, además de la atención de los pequeños de cuatro a seis años, el objetivo es vincular a la familia con el proyecto educativo del establecimiento, generar una alianza en beneficio de los niños y niñas, y mantenerla durante todo el tiempo que ellos permanezcan en la escuela.

Todos estos programas (P900, Enlaces, MECE básica, media y rural, PME), iniciados a principios de los años noventa, se mantienen vigentes y han registrado un paulatino mejoramiento y enriquecimiento durante la segunda mitad de la década, aprovechando la experiencia acumulada. El P900 amplió su cobertura en términos de los grados y asignaturas que apoya; los textos han aumentado en calidad y cantidad y se ofrece incluso a los docentes la posibilidad de elegir cuáles emplear; las bibliotecas de aula llegaron hasta octavo básico y se han empezado a reponer; los PME de “segunda generación” persiguen objetivos pedagógicos más exigentes, y así sucesivamente.

En su conjunto, estas iniciativas han mejorado las condiciones de la educación subvencionada, acentuado la renovación docente, incentivado el trabajo colectivo de los profesores y permitido la descentralización pedagógica, una mejor gestión de los establecimientos y un mayor perfeccionamiento para los maestros.

IV

Los cuatro pilares de la reforma educativa

En medio de estas iniciativas y avances en el sistema educacional, en 1994, al empezar su gobierno, el presidente Frei constituyó la Comisión Nacional de Modernización de la Educación, integrada por 18 conocidos profesionales y académicos provenientes de diversas actividades y posturas políticas. Su misión consistía en efectuar un diagnóstico del sistema educacional—incluidas sus deficiencias y limitaciones—, detectar los desafíos que Chile debía enfrentar en los años siguientes y hacer las proposiciones adecuadas. El informe de la Comisión se transformó así en una importante referencia para los cambios emprendidos más tarde.

En mayo de 1996, el Presidente convoca a un proceso de reforma educacional que, junto con reafirmar las iniciativas y programas en marcha, agrega otros para lograr de ese modo un conjunto integral de cambios.

1. Programas de mejoramiento e innovación pedagógica

Incluye todos los programas que se han ido incorporando en el tiempo para dotar a los colegios de medios pedagógicos y promover la innovación, tales como la entrega de textos y otros materiales y el conjunto de iniciativas de los programas MECE enunciados anteriormente. A ellos se agrega el Proyecto Montegrando, que crea una red de liceos de primer nivel que irían anticipando la reforma educacional, para extenderse luego al resto del país.

2. Desarrollo profesional de los docentes

Ninguna reforma educacional tendrá éxito si no contempla un apoyo decidido a los maestros. Esta reforma contempla llevar adelante un mejoramiento en sus condiciones de trabajo y en la preparación, tanto de los docentes en ejercicio como de aquellos que se encuentran en su formación inicial.

En Chile, el 95% de los educadores cuenta con estudios especializados: el 78% se tituló en universidades e institutos profesionales y el 17% proviene de la formación normalista. El promedio de edad es de 43 años; un 12% tiene menos de 30 y un 11%, más de 55 años. La gran mayoría —el 70%— son mujeres.

CUADRO 3

Chile: Remuneración docente jornada de 44 horas/semana, sector municipal, promedio mensual-anual
(En pesos promedio 1999)

| Año | Sector municipal | | Sector particular subvencionado |
|-------------------|------------------|---------|---------------------------------|
| | Promedio | Mínimo | Mínimo |
| 1990 | 243 138 | 134 251 | 69 047 |
| 1991 | 260 398 | 162 097 | 150 667 |
| 1992 | 304 402 | 180 105 | 173 354 |
| 1993 | 342 277 | 190 617 | 176 958 |
| 1994 | 389 270 | 221 192 | 197 833 |
| 1995 | 428 380 | 244 095 | 239 039 |
| 1996 | 459 854 | 268 310 | 267 151 |
| 1997 | 502 544 | 294 345 | 293 074 |
| 1998 | 528 488 | 320 789 | 320 789 |
| 1999 ^a | 547 794 | 338 408 | 338 408 |
| 2000 ^a | 566 503 | 356 717 | 356 717 |

Fuente: MINEDUC, División de Planificación y Presupuestos.

^a Estimación.

El mejoramiento de rentas ha sido gradual pero sistemático y considerable, como puede verse en el cuadro 3. Además, ha incorporado formas innovadoras de incentivar a los que obtienen mejores resultados, entre las cuales cabe destacar las siguientes:

a) *Mejoramiento de las condiciones de trabajo*

i) *Asignación por desempeño destacado.* Se trata de una bonificación trimestral a los docentes de la cuarta parte de los colegios que obtuvieron mejores resultados, en reconocimiento al trabajo de los equipos docentes que consiguen que las escuelas funcionen bien y que los alumnos aprendan mejor.

A fin de determinar qué establecimientos merecen esta asignación, se creó el Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de los Establecimientos Educativos Subvencionados (SNED), que se aplica cada dos años a todas las escuelas, colegios y liceos subvencionados. Para que este proceso sea equitativo se realizan comparaciones entre escuelas similares. Primeramente, los establecimientos son divididos en grupos homogéneos según la vulnerabilidad socioeconómica de los alumnos, el nivel y modalidad de enseñanza, el tamaño de la escuela y si está ubicada o no

en zona rural. Enseguida, se comparan los colegios al interior de cada grupo; es decir, sólo aquellos establecimientos de características semejantes. Finalmente, se ponderan seis indicadores: efectividad, superación, iniciativa, mejoramiento de las condiciones de trabajo docente, igualdad de oportunidades e integración de profesores y apoderados. No sólo se toma en cuenta el nivel logrado en comparación con el resto del grupo, sino especialmente el progreso obtenido en todos los indicadores.

Este sistema de medición se ha ido perfeccionando para hacerlo cada vez más objetivo y premiar así los resultados más importantes que se ha querido alcanzar en los establecimientos educacionales. A su vez, el monto de la asignación por desempeño notable se ha ido acrecentando.

ii) *Asignación por desempeño difícil*. Esta asignación se propone recompensar a aquellos educadores que trabajan en lugares denominados “de desempeño difícil”, debido a su ubicación geográfica (dificultades de acceso, clima particularmente adverso, entre otras), marginalidad, extrema pobreza, inseguridad del medio urbano u otras características análogas. Consiste en un porcentaje variable de la renta base nacional, con un tope de hasta un 30% de ella. Cada dos años, en cada región se determina cuánto corresponde a cada establecimiento. Las regiones distribuyen entre sus respectivos colegios y liceos un monto acotado de recursos, con especial atención en aquellos que más necesitan este estímulo.

iii) *Premios a la excelencia docente*. Como otra manera de reconocer la trascendencia de la labor de los maestros, en 1997 se convocó por primera vez a todos los colegios, escuelas y liceos del país a que eligieran, de entre sus profesores, a quien quisieran distinguir por la excelencia de su labor formadora. La idea no ha sido que el MINEDUC, el gobierno o las municipalidades seleccionen; cada establecimiento tiene que hacerlo. Es un galardón significativo que, además de la distinción que encierra, recompensa con un monto económico importante: más de 10 meses de la remuneración promedio de 1999.

b) *Perfeccionamiento docente*

En este plano la reforma contempla un amplio y variado espectro de iniciativas, entre las que se cuentan las siguientes:

i) *Perfeccionamiento fundamental*. La introducción de los nuevos programas de estudio ha sido pre-

cedida por los llamados cursos de perfeccionamiento fundamental. El objetivo es que todos los maestros puedan prepararse para la puesta en marcha del nuevo curriculum. Se han ofrecido cursos de instalación y de profundización en algunas materias especialmente requeridas por los educadores, y cursos especiales para directivos.

En colaboración con las universidades y otras entidades académicas acreditadas, el MINEDUC ha ofrecido este perfeccionamiento en forma gratuita. Las clases respectivas se realizan durante el verano y se complementan con diversas acciones que los maestros deben llevar a cabo en sus propias escuelas durante el año.

ii) *Pasantías y estudios de diplomado*. Prácticamente para todas las iniciativas de la reforma se ofrecen becas de perfeccionamiento, pero probablemente la acción más novedosa ha sido la de los cursos en el extranjero. El programa, creado en 1996, incluye pasantías y cursos de diplomado (según si duran dos o cinco meses), y ha contribuido a internacionalizar profesionalmente a nuestros profesores y nuestra educación.

iii) *Enlaces*. La capacitación de los docentes es fundamental para el uso de la informática como herramienta pedagógica. Para ello se creó la Red de Asistencia Técnica, conformada por 30 instituciones universitarias, que ofrece capacitación a 20 profesores de cada escuela que ingresa al proyecto. Este perfeccionamiento se realiza en el mismo colegio y comprende dos etapas anuales con una duración, en total, de 92 horas presenciales. En los últimos cuatro años, más de 55 mil docentes completaron este aprendizaje.

iv) *Programa de Fortalecimiento de la Formación Inicial Docente*. Con el propósito de lograr una mayor calidad en los estudios superiores de los futuros maestros, se creó un programa especial de becas para aquellos jóvenes talentosos que ingresan a estudiar pedagogía y un fondo de recursos concursables orientado a universidades e institutos para financiar proyectos de mejoramiento de la formación pedagógica cuyo desarrollo abarque un período de cuatro años. Se han habilitado redes de trabajo entre las instituciones y generado nuevos lazos con el sistema educativo y sus escuelas; asimismo, se ha mejorado la infraestructura de las facultades de educación y de sus bibliotecas, y profundizado el aprovechamiento de los multimedia.

En los últimos tres años se aprecia un aumento de los postulantes a las carreras pedagógicas, quienes además presentan mejores antecedentes académicos que en años anteriores. Ello constituye una clara demostración de cómo el conjunto de iniciativas de la reforma, incluida la mayor prioridad alcanzada por la educación en la agenda pública, ha logrado revertir la grave tendencia de los años previos. Cada vez más jóvenes talentosos descubren la vocación docente.

3. Reforma curricular

Tres son las aspiraciones primordiales de esta reforma. Primero, actualizar los objetivos y contenidos de la educación básica y media, considerando que los planes y programas vigentes habían sido elaborados a principios de los años ochenta. En segundo término, impulsar una educación de calidad que incorpore los avances más recientes en pedagogía. En tercer lugar, cumplir con las disposiciones de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza que, junto con formalizar las metas generales y los perfiles de egreso de ambos ciclos, estipuló un nuevo procedimiento basado en la descentralización para idear el currículum escolar. Esto significa que los colegios disponen de amplios rangos de libertad en la definición de sus propios planes y programas de estudios.

La reforma curricular contempla dos etapas. Inicialmente se necesitaba acordar un marco global y, luego, elaborar los programas de estudio. El marco general debía incorporar ciertos objetivos transversales, referidos a la formación ética, al crecimiento y la autoafirmación personal, a la persona y su entorno, y al desarrollo del pensamiento.

El marco curricular para la enseñanza básica se aprobó a principios de 1996 y posteriormente se elaboraron los programas de estudios para primero y segundo básicos, que comenzaron a operar al año siguiente. Asimismo, se aprobó el nuevo marco curricular para la enseñanza media, cuyos programas se aplicaron a partir de 1999. En el año 2002 todos los niveles contarán con nuevos programas de estudio. Como se ha señalado, la aplicación del cambio curricular requiere la capacitación docente y la renovación de los textos escolares.

En el caso del nivel preescolar, también se están elaborando nuevas bases para las actividades con los párvulos, de tal modo que en el año 2002 entrará en vigencia un nuevo currículum que reemplazará al aplicado por más de tres décadas.

Cabe destacar la forma participativa y a la vez altamente profesional con que se ha elaborado el nuevo currículum, lo que constituye una función clave en un Ministerio de Educación que orienta, lidera y regula el sistema educativo, sin la responsabilidad directa de administrar las escuelas como en el pasado. Para ese fin se creó la Unidad de Currículum y Evaluación, dedicada precisamente a la elaboración, actualización y evaluación del currículum, que preparó una primera propuesta de marco curricular que fue sometida a un grupo externo de expertos. Luego se hizo una consulta nacional a todos los docentes e incluso a los alumnos de enseñanza media. Posteriormente se realizó un panel de expertos extranjeros especialmente invitados, para su análisis y comparación con los estándares de los países que obtienen los mejores resultados escolares. Por último, se sometió al Consejo Superior de Educación para su aprobación final.

Los programas de estudio pueden ser elaborados por los colegios, aunque la enorme mayoría —tal como se esperaba— en una primera etapa han utilizado aquellos preparados por la Unidad de Currículum del MINEDUC.

4. Jornada escolar completa

Esta fue la iniciativa más importante del programa anunciado por el presidente Frei en mayo de 1996. Según el diagnóstico previo, era claro que una educación de calidad requería más tiempo destinado al estudio del que dedicaban nuestros alumnos. La gran mayoría de ellos asistía al colegio en una jornada de medio día, debido a que para ampliar la cobertura de matrícula las instalaciones escolares se utilizaban en dos jornadas.

El aumento del tiempo en la escuela había estado presente en varias medidas adoptadas en los años inmediatamente anteriores, incrementándose de 37 a 40 el número de semanas de clases por año. En 1995 se creó una subvención de reforzamiento educativo, que permitía que los alumnos que lo requirieran contaran con más horas de aprendizaje durante los últimos meses del año.

Esta iniciativa de extensión a jornada completa significa que en la enseñanza básica las horas semanales de clases se elevan de 30 a 38, y en la media a 42. Vale decir, la mayor cantidad de horas sumadas a lo largo de los 12 años de escolaridad equivalen a más de dos años de actividad escolar suplementaria con respecto al régimen de doble jornada.

Los estudios internacionales respaldan sólidamente el positivo impacto de una mayor permanencia en el colegio en la calidad de la educación. En la preparación de la reforma se tuvo a la vista —entre otros— un estudio muy influyente, *Prisoners of Time*, efectuado en los Estados Unidos por la National Education Commission on Time and Learning, y una revisión de 130 investigaciones sobre esta materia realizada por The Brookings Institution, donde se concluye que el 97% de ellas respaldaba la afirmación de que existe un vínculo muy consistente entre la permanencia durante un período más largo en la escuela y el logro de mejores resultados.

La jornada escolar completa significa no sólo aumentar el tiempo de contrato de los profesores, para cuyo fin hay que elevar el monto de la subvención mensual, sino también ampliar las instalaciones escolares en la gran mayoría de los colegios del país y, por tanto, efectuar una cuantiosa inversión que debe materializarse en un plazo no inferior a cinco años. El cuadro 4 muestra los aumentos en el valor de la subvención escolar, que se incrementan en cerca de un tercio al extender la jornada escolar.

CUADRO 4

Chile: Subvención mensual por alumno según régimen
(En pesos de febrero de 2000)

| | Sin JEC ^a | Con JEC ^a |
|---|----------------------|----------------------|
| Educación básica, 1° a 6° | 17 899 | 24 076 |
| Educación básica, 7° y 8° | 19 438 | 24 175 |
| Educación básica especial | 59 027 | 73 154 |
| Educ. media técnico-profesional agrícola, 1° a 4° | 32 213 | 39 261 |
| Educ. media técnico-profesional industrial, 1° a 4° | 25 098 | 30 581 |
| Educ. media técnico-profesional comercial, 1° a 4° | 22 498 | 28 854 |

Fuente: MINEDUC, División de Planificación y Presupuestos.

^a Jornada escolar completa.

A la fecha, más de la mitad de los colegios, aunque una fracción menor de los estudiantes, ya se encuentran en el régimen de jornada completa. El resto está en proceso de construcción o preparación de proyectos para incorporarse en los próximos años.

V

Logros y dificultades

Un proceso de cambios profundos como el de esta reforma educacional entraña un proceso complejo, cuyos efectos sólo podrán apreciarse con la perspectiva del tiempo; más aún cuando la reforma se encuentra todavía en etapa de puesta en marcha y recién alrededor del año 2005 podría hallarse plenamente aplicada. Sin embargo, algunos elementos sobresalen y ofrecen experiencias valiosas para otros procesos de cambio.

Es claro que uno de los logros de estos años ha sido la mayor prioridad de la educación en la agenda nacional y en la asignación de recursos públicos y privados, y la continuidad de las políticas durante toda la década de 1990.

El importante aumento de recursos puede verse en el cuadro 5. Entre 1990 y 1999, el gasto público en educación se elevó en 150% en términos reales. La prioridad de la reforma educacional en la asignación de recursos públicos quedó demostrada cuando, a pe-

sar de la restricción fiscal de 1998-2000, asociada a los efectos de la crisis asiática, el gasto público siguió creciendo sin afectar las inversiones previstas originalmente por la reforma.

En el decenio de 1990, la subvención y el gasto por alumno se duplicó con creces: la subvención aumentó de 10 143 pesos en 1990 a 24 000 pesos en el año 2000 (en moneda de este último año). Este incremento tan importante en el aporte por alumno a la educación primaria y secundaria fue posible porque, junto con elevar el gasto público global en educación, éste se concentró en la educación básica y media, registrando un aumento menor en la educación universitaria. A su vez, dentro de la educación básica y media se elevaron más los recursos destinados a los alumnos de familias de menores ingresos.

En el cuadro 5 se aprecia que la contribución privada a la educación creció, incluso, más que el aporte público, con un incremento de 170% real en la

década, hasta llegar a representar cerca de un 3% del producto interno bruto (PIB). Este significativo aumento se debe a los aportes de las familias al financiamiento de la educación superior y a un creciente aporte a la educación subvencionada a través del sistema de financiamiento compartido. Naturalmente, este último fue posible gracias al rápido crecimiento de la economía durante esos años.

El destino principal de los mayores recursos fue mejorar las condiciones de trabajo de los docentes (véase nuevamente el cuadro 3).

Esta contribución privada al financiamiento de la educación contribuyó a que el Estado concentrara sus recursos en las familias con menor capacidad de pago. Prácticamente en todos los programas se dio prioridad a las familias más necesitadas, en favor de una mayor equidad que la reforma se propone.

La estrategia de equidad en las iniciativas de mejoramiento educativo de principios de los años noventa y en las de los anuncios de reforma de 1996 persiguió siempre privilegiar a los alumnos con mayores necesidades. Partiendo con el programa de las 900 escuelas que, como su nombre lo indica, prioriza al 10% de rendimiento más bajo. Pasando por los aumentos a la subvención escolar que privilegiaron la educación rural, a los alumnos de escuelas especiales, a los que requerían de reforzamiento para evitar la repitencia y posible deserción, y a los alumnos de internados. Asimismo, casi sin excepción los nuevos programas se iniciaron en las escuelas más pobres; tal fue el caso de la informática educativa y de la jornada escolar completa. Las primeras escuelas en extender la jornada escolar fueron las que atienden a los alumnos más pobres. Los aumentos de raciones de alimentación escolar, los programas de salud escolar, los de entrega de útiles y textos, la mayor matrícula en el nivel preescolar, siempre tuvieron como criterio orientador lo-

grar una mayor equidad. En los programas que funcionan de manera competitiva, como las postulaciones a PME o al Proyecto Montegrande para la enseñanza media, o a la capacitación docente, un criterio de selección ha sido siempre el nivel de pobreza y necesidad de la respectiva escuela.

Cuando se ha requerido una contribución de las familias al financiamiento de la educación de sus hijos, se han creado mecanismos de becas y préstamos —en el caso de la educación superior— para evitar que ese aporte se convierta en factor de exclusión.

Más allá de la importancia de los mayores recursos para obtener los avances observados en el proceso de reforma, ha resultado fundamental la continuidad de políticas registrada durante estos años. Contribuyó a ello la mantención de la coalición de gobierno, la construcción de consensos en torno a las iniciativas de la reforma y la continuidad de los equipos superiores del Ministerio. Es importante destacar esta continuidad, porque en América Latina se observa una altísima inestabilidad de políticas asociada a frecuentes cambios de ministros, con todos los inconvenientes que ello acarrea para una actividad como la educación, que por su naturaleza es de largo plazo.

En cuanto a los logros en términos de aprendizaje de los alumnos, pueden destacarse dos aspectos. En primer lugar, se han reducido el abandono y la repitencia, con lo que una proporción cada vez mayor de jóvenes está completando la enseñanza media. En la enseñanza secundaria, la repitencia se redujo de más de 12% en 1990 al 8% a fines de la década y el abandono de 7.5% a 5%. Lo mismo se observa en la básica: de 7.8% al 3.5% y de 2.3% al 1.5%, respectivamente. Esas tasas habían permanecido prácticamente constantes durante los años ochenta. Los éxitos en retención en la escuela y en lograr la promoción de curso de una mayor cantidad de alumnos son, sin duda, resultados importantes.

CUADRO 5

Chile: Gasto total en educación como porcentaje del PIB^a

| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 ^b | 1998 ^b |
|---|------|------|------|------|------|------|------|-------------------|-------------------|
| Gasto público en educación/gasto gobierno central | 11.9 | 12.0 | 12.8 | 13.0 | 13.5 | 14.3 | 14.9 | 15.5 | 16.1 |
| Gasto público en educación/PIB | 2.6 | 2.7 | 2.9 | 3.0 | 3.1 | 3.1 | 3.4 | 3.5 | 3.9 |
| Gasto privado en educación/PIB | 1.8 | 1.9 | 2.0 | 2.2 | 2.5 | 2.5 | 2.8 | 2.9 | 3.1 |
| Gasto total en educación/PIB | 4.4 | 4.6 | 4.9 | 5.3 | 5.6 | 5.6 | 6.2 | 6.4 | 7.0 |

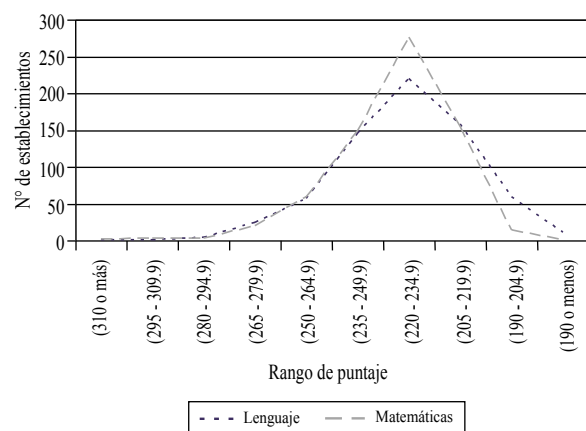
Fuente: MINEDUC, División de Planificación y Presupuestos.

^a Producto interno bruto.

^b Las cifras para 1997 y 1998 son provisionarias. El gasto público en educación considera el gasto del gobierno central más los aportes municipales a la educación.

GRAFICO

Establecimientos de quintiles IV y V de nivel socioeconómico ordenados por rango de puntaje SIMCE 2º medio 1998



Fuente: Estimaciones del autor sobre la base de MINEDUC, resultados del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación, SIMCE.

En lo que se refiere al aprendizaje de los alumnos, Chile tiene la gran ventaja de contar con el Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE), cuyas pruebas periódicas nacionales se vienen realizando desde fines de los años ochenta. De acuerdo a los resultados de esas mediciones, el mejoramiento en los resultados promedio es todavía insuficiente. No obstante, sí se registran progresos significativos en las escuelas más pobres del país.

Sin embargo, junto con el impacto positivo que representan los progresos mencionados, destaca el bajo resultado que todavía alcanzan la inmensa mayoría de los estudiantes de acuerdo a estándares internacionales. Más del 60% de los alumnos de escuelas chilenas no llega a las metas de aprendizaje deseables en el octavo básico. Asimismo, los resultados en las pruebas internacionales de matemáticas y ciencias realizadas en 1998 por el Tercer Estudio Internacional de Matemática y Ciencia (TIMSS), muestran un magro desempeño de los alumnos de 8º año de Chile, que se ubica entre los más bajos de los 38 países participantes. En efecto, el 95% de los escolares chilenos muestran un desempeño inferior al del promedio de los

alumnos en los países que lograron el mejor rendimiento, tales como Corea o Singapur.

Todo ello confirma la importancia de los esfuerzos que se han venido realizando como parte de la reforma educacional y destaca al mismo tiempo la necesidad de acentuarlos para conseguir, en un plazo que necesariamente será de varios años, acortar la brecha de aprendizaje que esos resultados denotan.

Hay varios aspectos de la reforma que deben ser reforzados a fin de asegurar los mejoramientos en la calidad, por definición más difíciles de alcanzar que los aumentos de cobertura (véanse propuestas en Arellano, 2000).

Quisiera destacar aquí un aspecto que me parece especialmente importante cuando el objetivo es la calidad y cuando existe descentralización. Se trata del énfasis en los resultados y la cultura de evaluación. En la práctica, se observan diferencias muy grandes en los resultados que obtienen escuelas a las que asisten alumnos de similar condición social y cultural. El gráfico ilustra esta dispersión en los resultados de los establecimientos que atienden a los alumnos del 40% más pobre. Un 13% de ellos logró, a pesar de sus carencias, resultados superiores al promedio nacional.

Se requiere poner mayor énfasis en los resultados y en adecuar las prácticas pedagógicas y el ambiente escolar al de esas escuelas efectivas que, a pesar de la carencia de recursos, logran que sus alumnos aprendan y desplieguen sus capacidades como herramientas indispensables para tener éxito en la superación de las deficiencias del sistema escolar.

Sobre todo, hace falta perseverar en el esfuerzo realizado en estos años. Las mejoras en la calidad de la educación no se logran en el corto plazo; prueba de ello son los resultados de la última prueba internacional TIMSS: de los países que repitieron los exámenes de matemáticas y ciencias en el lapso de 4 años, prácticamente ninguno exhibe cambios importantes en el desempeño del promedio de sus alumnos. Se requiere de un esfuerzo sostenido de 10 a 15 años para alcanzar los niveles de calidad que nuestra educación necesita a fin de preparar mejor a nuestros jóvenes para los exigentes desafíos de la sociedad del conocimiento.

Bibliografía

Arellano, J.P. (2000): *Reforma educacional: prioridad que se consolida*, Santiago de Chile, Editorial Los Andes, www.jparellanom.terra.cl.

Delannoy, F. (2000): *Education Reforms in Chile, 1980-98: a Lesson of Pragmatism*, Washington D.C., Banco Mundial, junio.

García- Huidobro, J.E. (ed.) (1999): *La reforma educacional chilena*, Santiago de Chile, Editorial Popular.

MINEDUC (Ministerio de Educación) (1999): *Reforma en marcha: buena educación para todos*, Santiago de Chile.

Protección social

para los pobres en

América Latina

Norman Hicks

nhicks@worldbank.org

Quentin Wodon

qwodon@worldbank.org

Banco Mundial

Confrontados con perturbaciones macroeconómicas recurrentes, los gobiernos de América Latina y el Caribe se han preocupado cada vez más de establecer o fortalecer sistemas de protección social y programas de redes de seguridad. El objetivo de estos programas es contribuir a mitigar el impacto de tales perturbaciones (*shocks*) sobre los pobres antes de que ocurran, y ayudar a los pobres a enfrentarlas una vez que han ocurrido. Este artículo se centra en las redes de seguridad financiadas o prescritas por el sector público que funcionan como mecanismos para enfrentar riesgos, examina las características de una red de seguridad satisfactoria, comparando los principales tipos de redes de seguridad que existen actualmente, y en general concluye que ningún programa satisface todos los criterios de eficiencia y eficacia, aunque algunos son mejores que otros. Por último, ¿se ha logrado verdaderamente proteger a los pobres mediante la focalización del gasto público durante las crisis? El artículo observa que debido a las restricciones fiscales que impone una crisis, el gasto social suele ser procíclico cuando en teoría debería ser anticíclico. Lo paradójico es que el propio gasto en protección social no parece estar protegido.

I

El contexto: pobreza persistente y vulnerabilidad a las perturbaciones macroeconómicas

La región de América Latina y el Caribe ha estado plagada de perturbaciones macroeconómicas durante los veinte últimos años, con graves consecuencias para los pobres (véanse Glewwe y Hall, 1998; Lustig, ed., 1995; Lustig, 1999; Ganuza, Taylor y Morley, 1998). Tales perturbaciones han sido de las llamadas “covariantes” (Holzmann y Jorgensen, 1999), que afectan el ingreso real de gran parte de la población, habitualmente por la reducción tanto del salario real por hora (vía inflación) como del número de horas trabajadas (vía desempleo o subempleo). Aparte de estos efectos sobre el ingreso que pueden disiparse una vez que se reanuda el crecimiento, las perturbaciones macroeconómicas pueden tener también consecuencias a más largo plazo. Por ejemplo,

la reducción de la cantidad y calidad de la atención de salud pública debido a recortes presupuestarios durante una crisis puede generar un daño irreparable. Asimismo, para enfrentar una crisis, los padres tal vez envíen a sus hijos a trabajar para compensar su propia pérdida de ingresos. Si se sustituye la escolaridad por el trabajo infantil, y si los niños no regresan a la escuela en una etapa ulterior, incurrirán en una pérdida salarial de largo plazo debido a su menor dotación de capital humano (Wodon y Siaens, 2000). Todo esto contribuiría a explicar por qué De Janvry y Sadoulet (1999) hallan pruebas de que el incremento de la pobreza que sigue a una perturbación macroeconómica puede ser mayor que la reducción ulterior de la pobreza con el crecimiento.

CUADRO 1

América Latina y el Caribe: Número de pobres e indigentes, 1986-1998

| Año | Población (millones) | Porcentaje de población pobre | Número de pobres (millones) | Porcentaje de población indigente | Número de indigentes (millones) |
|------|----------------------|-------------------------------|-----------------------------|-----------------------------------|---------------------------------|
| 1986 | 407.38 | 33.75 | 137.49 | 13.32 | 54.26 |
| 1989 | 430.98 | 38.26 | 164.89 | 17.59 | 75.81 |
| 1992 | 454.65 | 39.65 | 180.27 | 18.65 | 84.79 |
| 1995 | 478.21 | 36.92 | 176.56 | 15.94 | 76.23 |
| 1996 | 486.06 | 36.74 | 178.58 | 16.10 | 78.26 |
| 1998 | 501.87 | 35.83 | 179.84 | 15.55 | 78.05 |

Fuente: Wodon (2000a). Las cifras de pobreza correspondientes a 1998 están basadas en proyecciones, no en encuestas.

□ El presente artículo fue preparado para el XII Seminario Regional de Política Fiscal en Chile, celebrado en enero de 2000. El artículo está basado, en parte, en el último capítulo de un estudio regional sobre pobreza y políticas (Wodon, 2000a) completado con financiamiento de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Banco Mundial (Economista en Jefe, Guillermo Perry). Los autores agradecen la valiosa colaboración de Ana María Arriagada, Judy Baker, Charles Griffin, Margaret Grosh, Kathy Lindert y William Maloney. Las opiniones vertidas en este artículo corresponden a los autores, y no representan necesariamente las del Banco Mundial, sus Directores Ejecutivos o los países que representan.

Hay indicios de que las reformas promulgadas en muchos países de la región en los años noventa han estado dando al menos algunos frutos. Wodon (2000a) estima que en 1996 poco más de un tercio de la población regional (36.7%) era pobre (es decir, no podía sustentar sus necesidades alimentarias y no alimentarias esenciales), y una de cada seis personas (16.1%) era indigente (o sea, no podía sustentar sus necesidades alimentarias esenciales). Esto representa un progreso comparado con 1992, cuando las incidencias de la

CUADRO 2

América Latina y el Caribe: Percepciones subjetivas de los cambios de niveles de vida
(Porcentajes)

| | Mejor | Igual | Peor | No responde |
|--|-------|-------|------|-------------|
| Tomando todo en consideración, ¿diría usted que sus padres vivían mejor, igual o peor que como usted vive hoy? | 61.2 | 22.0 | 14.4 | 2.4 |
| Y respecto a sus hijos, ¿cree usted que ellos vivirán mejor, igual o peor que como usted vive hoy? | 46.1 | 20.7 | 22.0 | 11.2 |

Fuente: Encuesta de 1999 del *Wall Street Journal*, citada por Rodrick (1999).

pobreza y la indigencia eran mayores. Sin embargo, el número absoluto de pobres no se ha reducido de la misma manera debido al crecimiento de la población. Además, si la comparación se establece con 1986 en vez de 1992, se advierte que las cifras de pobres e indigentes se han elevado considerablemente en 1996 (véase una encuesta de estimaciones de pobreza en Lustig y Arias, por publicarse). Las proyecciones de una reducción ulterior de la pobreza entre 1996 y 1998, utilizando elasticidades de la reducción de la pobreza respecto al crecimiento y los niveles reales de crecimiento observados en la región, sugieren sólo avances limitados en términos porcentuales, mientras que las cifras de pobres e indigentes permanecen constantes.¹

Además de sufrir altos niveles de pobreza, los hogares latinoamericanos están afectados por la inestabilidad del ingreso y el empleo. Aunque suele pensarse que el nivel de inestabilidad está vinculado con las tendencias actuales hacia la globalización, De Ferranti, Perry y otros (2000) demuestran que la inestabilidad no ha crecido con el tiempo, y que ella no es peor en América Latina que en otras regiones en desarrollo. No obstante, hay mucha más inestabilidad en América Latina que en los países de la OCDE y la apertura puede haber provocado un aumento de las diferencias salariales entre los trabajadores más calificados y menos calificados.² Además, aunque los cambios actuales en los mercados laborales deberían acarrear en definitiva ganancias agregadas netas positivas, pueden inducir perturbaciones idiosincrásicas (es decir, propias de los

hogares) en los individuos que pierden sus empleos en un momento en que la región no ha desarrollado todavía plenamente sus sistemas de protección social.

En estas circunstancias, no es de extrañar que haya cierto malestar en la región. Aunque el nivel medio del ingreso per cápita se ha elevado en la mayoría de los países latinoamericanos y caribeños en los años noventa, al parecer esto no se ha traducido aún en un mejoramiento de la percepción subjetiva de bienestar. El cuadro 2 presenta los resultados de una encuesta de opinión en 1999 realizada por el *Wall Street Journal* en catorce países de América Latina y el Caribe. Casi dos tercios de los encuestados creen que sus padres llevaban una vida mejor que ellos. Menos de la mitad cree que sus hijos tendrán una vida mejor que ellos. Este pesimismo refleja probablemente tanto una sensación de inseguridad económica como la falta relativa de progreso en reducir la pobreza observada en las dos últimas décadas y documentada más atrás.

No hay respuestas fáciles para los problemas e incertidumbres que encaran los hogares pobres de América Latina y el Caribe. Las políticas macroeconómicas que promueven el crecimiento económico estable y generalizado contribuyen por cierto a reducir la pobreza, pero no son suficientes. Los gobiernos de la región se han preocupado cada vez más de establecer o fortalecer sistemas de protección social y programas de redes de seguridad que contribuyan a mitigar el impacto potencial de las perturbaciones económicas antes de que ocurran y ayudar a los pobres a enfrentarlas una vez que han ocurrido. En este artículo, que se centra en las redes de seguridad financiadas o prescritas por el sector público que funcionan como mecanismos para enfrentar riesgos, se plantean algunos interrogantes. ¿Cuáles son las características de una buena red de seguridad pública? ¿Cuáles son los tipos principales de redes de seguridad que existen actualmente en los países de la región? ¿Qué programas

¹ La región ha mostrado un mejor desempeño en términos de los indicadores no monetarios de bienestar, registrándose progresos en materia de analfabetismo adulto, mortalidad infantil, esperanza de vida, matrícula bruta en la enseñanza secundaria y acceso al agua potable.

² Falta un núcleo convincente de datos empíricos sobre muchos de estos temas. Lustig y Arias (por publicarse) sostienen, por ejemplo, que la rentabilidad de las especializaciones se ha venido ampliando, pero Gill (1999) insinúa que los datos empíricos son todavía poco claros. Véase, por ejemplo, Fajnzylber y Maloney (1999).

deben protegerse o ampliarse durante las crisis económicas? Por último, ¿se ha protegido realmente a los pobres mediante el gasto público focalizado durante las crisis? Las respuestas que se entregan aquí son provisionales. La sección II del artículo presenta al lector los conceptos principales empleados en la literatura sobre protección social y redes de seguridad en el contexto de las diversas formas en que los hogares son

afectados por las perturbaciones económicas o responden a ellas. La sección III muestra los tipos principales de programas que existen actualmente, con sus fortalezas y debilidades. La sección IV utiliza datos sobre siete países latinoamericanos para evaluar el resultado real de proteger a los pobres mediante redes de seguridad durante las crisis. Y la sección V pone fin al artículo con una conclusión somera.³

II

El objetivo: diseñar redes de seguridad y sistemas de protección social operantes

Un estudio reciente sobre la estrategia de protección social (Banco Mundial, 1999) sitúa tal protección en el contexto del manejo del riesgo social (al respecto véase también Holzmann y Jorgensen, 1999). Plantea dividir las estrategias de manejo del riesgo social en tres tipos: reducción del riesgo, alivio del riesgo y enfrentamiento del riesgo. En la reducción del riesgo intervienen la gestión macroeconómica, las regulaciones y las políticas de desarrollo institucional que contribuyen a evitar que las crisis ocurran. Aunque estas políticas de prevención tienen importancia, son demasiado genéricas como para formar parte del sistema de protección social que consiste principalmente en estrategias de alivio y enfrentamiento. Las estrategias de mitigación del riesgo se anticipan a la perturbación para poder reducir su impacto una vez que se ha producido. Incluyen, por ejemplo, la diversificación del ingreso y los mecanismos de seguros, tanto formales como informales. Las estrategias para enfrentar el riesgo se aplican después de la perturbación, para ocuparse de los impactos no cubiertos por las políticas de mitigación. Gill (1999) ofrece una síntesis de algunas de las principales políticas de manejo del riesgo socioeconómico que aplican el gobierno y el sector privado en la región (cuadro 3).

En este artículo nos centramos en los instrumentos provistos o prescritos por el sector público para ayudar a los individuos a enfrentar las perturbaciones (las últimas cuatro medidas de la columna central del cuadro 3). Esto no significa que no tomemos en cuenta las estrategias privadas de esta índole.⁴ Naturalmente que hay vínculos entre las estrategias públicas y privadas (sobre las transferencias véase por ejemplo Ezemenari, 1997). Como se mencionó en la introducción, algunas estrategias privadas de corto plazo pueden tener efectos permanentes que dificulten la reducción de la pobreza en el largo plazo. Es lo que ocurre cuando se resiente la nutrición de algunos miembros de la familia, o si los niños son retirados de la escuela para ponerlos a trabajar.⁵ En términos más generales,

³ Varios autores han revisado últimamente la literatura sobre protección social, redes de seguridad y crisis. Entre otros, Klugman (1999) se ocupó de las redes de seguridad, Dar y Tzannatos (1999) de los programas activos sobre el mercado laboral, Kani (1999) del seguro de desempleo, y Ezemenari y Subbarao (1999) de la asistencia social. El Banco Interamericano de Desarrollo (en febrero de 1999) y el Banco Mundial (en junio de 1999) han realizado conferencias sobre estos temas. Véase también en De Ferranti, Perry y otros (2000) un análisis de la protección social dentro del contexto de la globalización.

⁴ Para enfrentar las pérdidas de ingresos inducidas por perturbaciones, los pobres adoptan una amplia variedad de estrategias: cambiarse de empleo del sector formal al informal; trabajar más horas y/o trabajar en un segundo empleo; promover la participación en la fuerza laboral de otros miembros de la familia como cónyuges e hijos; vender (o consumir en el caso de los agricultores) activos productivos y de otra índole, incluidas las existencias; migrar temporal o permanentemente en búsqueda de oportunidades de empleo; reducir los patrones de consumo, lo que incluye restringir la ingesta alimentaria de los miembros de la familia, retirar a los niños de la escuela para reducir el gasto en educación, o postergar el gasto en salud; reubicar y/o reestructurar los hogares, por ejemplo, haciendo que varias familias vivan bajo un mismo techo; recurrir a la ayuda extrafamiliar tanto en especie como en efectivo, de las comunidades locales, amigos y parientes, y de instituciones privadas como las ONG (esto destaca a su vez el papel del capital social). Cunningham (1998) ofrece un interesante estudio sobre la dimensión de género de estas estrategias.

⁵ Aunque los efectos de sustitución entre trabajo y escolaridad tienden a ser parciales debido a la posibilidad de que los padres reduzcan el tiempo que los hijos dedican al esparcimiento (Ravallion y Wodon, 2000a), se ha estimado respecto de seis países latinoamericanos que en promedio la reducción de la probabilidad de que un

CUADRO 3

**América Latina y el Caribe: Clasificación de las medidas de
manejo del riesgo por parte del gobierno y el sector privado**

| Indole de la medida | Gobierno | Sector privado |
|---|--|--|
| <i>Principalmente prevención</i> (reducción del riesgo) Reguladora O financiada por los contribuyentes Universal | Políticas macroeconómicas Reglamentos financieros Inversiones en infraestructura Reglamentación laboral conexa Inversiones en capital humano | Inversiones en infraestructura Inversiones en capital humano Diversificación de carteras |
| <i>Principalmente seguros</i> (mitigación del riesgo) Transferencias intertemporales Financiados con primas No pobres y pobres | Seguro de desempleo Fondos de cesantía Estatutos de protección del empleo Garantías de obras públicas | Ahorro individual Venta de activos (por ejemplo, tierras) Participación en la fuerza laboral |
| <i>Principalmente asistencia</i> (enfrentamiento del riesgo) Transferencias dentro del período Financiada por los contribuyentes Focalizada: centrada en los pobres | Programas de obras públicas Transferencias en efectivo sujetas a verificación de medios Transferencias en efectivo condicionales Transferencias en especie | Transferencias entre hogares Solidaridad comunitaria Apoyo de las organizaciones no gubernamentales (ONG) Sociedades públicas-privadas |

Fuente: Gill (1999).

los programas de protección social y redes de seguridad financiados o prescritos por el sector público representan una tentativa de proteger a los pobres contra los riesgos emanados de perturbaciones exógenas o endógenas, covariantes o idiosincrásicas. Cabe recordar que una crisis económica produce una perturbación covariante, que afecta a mucha gente simultáneamente. Pero incluso en épocas normales, los hogares pueden sufrir perturbaciones idiosincrásicas, como una muerte, una enfermedad o la pérdida del empleo. Hay que distinguir entre las redes de seguridad social que deben funcionar en todo momento para ocuparse de las conmociones idiosincrásicas y los programas que están diseñados específicamente para ayudar a un gran número de personas pobres que sufren perturbaciones covariantes adversas de carácter transitorio (Banco Mundial, 1999).

Se suele disponer de más mecanismos para enfrentar las perturbaciones idiosincrásicas que las

niño vaya a la escuela cuando está desempeñando un trabajo remunerado fluctúa entre 21% y 67%, según la muestra (Wodon y Siaens, 2000); las estimaciones incluyen factores correctivos para una amplia gama de otras variables que inciden en la decisión de ir a la escuela y/o a trabajar, de modo que son efectos marginales netos). Esta sustitución entre trabajo y escolaridad reduce la dotación de capital humano de los niños que trabajan, pues cabe esperar que estos niños pierdan en promedio un 7% de sus remuneraciones actualizadas de toda la vida, incluso después de tomar en cuenta sus ingresos positivos cuando trabajaron de niños y la mayor experiencia acumulada al haber trabajado a temprana edad. Por cierto que la magnitud de las pérdidas de largo plazo debidas al trabajo infantil hace imperativo diseñar programas que ayuden a los padres a mantener a sus hijos en la escuela, especialmente durante las crisis económicas.

covariantes, y las implicaciones fiscales de unas y otras son claramente distintas. Sin embargo, incluso entre los programas diseñados para ocuparse de las covariantes es posible identificar varias alternativas. Estas incluyen:

- programas de empleo de emergencia a través de obras públicas, que suelen utilizar métodos intensivos en mano de obra, considerados habitualmente de asistencia laboral;
- fondos sociales que crean programas especiales, habitualmente en las zonas rurales, para financiar obras públicas en pequeña escala identificadas por grupos comunitarios locales;
- intervenciones nutricionales y alimentarias, sobre todo las focalizadas en grupos vulnerables, como niños y mujeres embarazadas. Pueden adoptar muchas formas, que incluyen distribución de alimentos, cupones para adquirir alimentos y alimentación servida en escuelas o cocinas comunitarias;
- sistemas de bonificaciones directas en efectivo focalizadas en los más pobres, que pueden estar condicionadas a determinadas conductas (asistencia a la escuela y/o visitas al centro de salud);
- otros instrumentos, como pensiones y seguro de desempleo, que incluyen sistemas de indemnización obligatoria por cese en el trabajo.

Otra manera de organizar el análisis es considerar los programas según los grupos etarios a los que sirven, puesto que los distintos grupos de edades tienen

necesidades diferentes.⁶ Los grupos más jóvenes corren generalmente un mayor riesgo nutricional, mientras que para los adultos el problema principal sería el empleo. Para los ancianos, lo esencial es mantener un ingreso suficiente para satisfacer las necesidades esenciales y tener un acceso adecuado a la atención de salud.

Actualmente, casi todos los países latinoamericanos y caribeños tienen, en diversa medida, alguna combinación de los programas descritos. Sin embargo, son muy pocos los programas que cumplen cabalmente con los criterios de una red de seguridad ideal. Tal red debería tener las siguientes características:⁷

- estar basada en un análisis acabado de quiénes tienden a verse más afectados por las crisis, y qué clase de mecanismos utilizan normalmente los afectados para enfrentarlas;
- ofrecer una cobertura suficiente de la población a la que se desea llegar, sobre todo los grupos más vulnerables y excluidos;

- estar bien focalizada en los pobres, con reglas claras en materia de elegibilidad y cese, de manera que el acceso sea simple y predecible;
- hallarse bajo la supervisión de instituciones ya establecidas y que funcionen bien;
- ser anticíclica (es decir, recibir más financiamiento cuando hay una crisis económica), y en algunos casos aplicarse automáticamente cuando se den factores desencadenantes previamente convenidos, como un aumento del desempleo o un incremento de la pobreza sobre cierto nivel;
- ser sustentable desde el punto de vista fiscal;
- poder entregar beneficios con rapidez, y lograr que la mayor parte posible de los costos vaya a incrementos netos del ingreso;
- complementar, y no sustituir, los programas de redes de seguridad y otros mecanismos de protección social de carácter privado;
- reducirse proporcionalmente una vez pasada la crisis.

III

Los instrumentos: tipos de redes de seguridad y programas de protección social

1. Programas de asistencia laboral

Los programas de asistencia laboral dan empleo mediante proyectos de obras públicas diseñados específicamente. El ejemplo clásico es Trabajar, en Argentina. En este programa, los proyectos son identificados por los gobiernos locales, las ONG y los grupos comunitarios, y puede ofrecer empleo por no más de 100 días por participante. Los anteproyectos son revisados por un comité regional, y se favorecen aquellos con mayor impacto sobre la pobreza y el empleo.⁸

Los trabajadores contratados para un proyecto son pagados por el gobierno, concretamente por el Ministerio del Trabajo. Los demás costos son financiados por las autoridades locales. Ejemplos de proyectos elegibles comprenden la construcción o reparación de escuelas, instalaciones sanitarias, instalaciones de saneamiento básico, pequeñas carreteras y puentes, cocinas y centros comunitarios, y presas y canales pequeños.⁹

⁶ Idea aportada por Ana María Arriagada. Para detalles, véase el Apéndice.

⁷ Véase un análisis más acabado de los criterios en Grosh (1995).

⁸ En una reforma reciente de Trabajar se tomaron varias medidas para mejorar el rendimiento del programa. La reforma se centró en incrementar la participación y financiamiento comunitarios en la elección de los proyectos susceptibles de financiarse. Trabajar opera ahora en colaboración con los grupos comunitarios locales, las ONG y las municipalidades que presentan proyectos. Los proyectos tienen que ser aprobados primero en cuanto a su viabilidad técnica. A continuación, son seleccionados conforme a un puntaje. Se otorga más puntaje a los proyectos situados en las zonas más pobres, que rinden mayores beneficios públicos, que son patrocinados por

grupos comunitarios u ONG prestigiados, y que reducen los costos laborales por debajo del salario mínimo. Estas nuevas características han mejorado la focalización tanto a nivel geográfico como individual. La participación de los grupos locales ha mejorado también la calidad de la supervisión y la retroalimentación de los proyectos.

⁹ Estas actividades son bastante similares a las financiadas por los fondos sociales (véase más adelante). Una de las diferencias entre un proyecto de fondo social y un proyecto de asistencia laboral es que este último tiende a ser supervisado por las autoridades locales y no por organismos independientes, y que la ejecución no suele contratarse con el sector privado, sino que la llevan a cabo los organismos patrocinadores, que pueden ser gobiernos locales o provinciales, grupos privados u organizaciones nacionales. Otra diferencia es que los programas de asistencia laboral tienen como prioridad la generación de empleo e ingreso, mientras que los fondos sociales se centran más en la calidad de la infraestructura producida.

Los proyectos financiados por Trabajar se circunscriben a zonas pobres identificadas conforme a un mapa de pobreza. Además, los salarios se fijan de manera que no superen el 90% del imperante en el mercado, de modo que los trabajadores tengan un incentivo para retornar a empleos del sector privado cuando éstos estén disponibles. Por lo tanto, además de la focalización geográfica, el programa entraña la autofocalización. En general, se ha informado que la focalización en los pobres en Trabajar II (la segunda ronda del proyecto) ha sido bastante buena, pues 75% de los fondos llegan al 20% inferior de la distribución del ingreso, y 40% de ellos llega al 5% inferior. No obstante, la oferta de empleos del programa depende tanto de las asignaciones presupuestarias como de la capacidad de las comunidades locales para identificar proyectos viables. Pese a todas sus bondades, Trabajar ha suministrado empleo a no más de 1% ó 2% de la fuerza laboral, en momentos en que el desempleo ha fluctuado entre 13% y 18% de la fuerza laboral.

El Gobierno de Chile también implementó programas masivos de asistencia laboral durante el período 1975-1988, con el fin de absorber a los trabajadores desplazados del sector público y reducir el desempleo durante el período de ajuste. Tal como Trabajar, estos programas daban empleo en obras públicas de emergencia, que incluían el mantenimiento y reparación de caminos y escuelas, la construcción de parques, proyectos de silvicultura, etcétera. Los programas eran administrados por las municipalidades, y llegaron gradualmente a su apogeo en 1983, cuando empleaban a un 13% de la fuerza de trabajo total (más de 500 000 trabajadores), siendo la tasa de desempleo de 17%. Los programas se redujeron gradualmente a medida que aumentaba el empleo en el sector privado, hasta suprimirse por completo en 1988. Los dos más grandes ofrecían trabajo manual a salarios muy bajos para asegurar la autofocalización. La mayoría de los trabajadores era no calificada, y recibían un cuarto del salario mínimo corriente de entonces (alrededor de la mitad del salario de mercado). Uno de cada cuatro participantes era una mujer. Sin embargo, aunque el programa se consideraba exitoso en términos de reducir la pobreza y el impacto social del desempleo, la calidad de las obras públicas producidas era notoriamente deficiente, y lo fue aún más al ampliarse el programa. Además, no es claro que todos los trabajadores del programa habrían quedado desempleados si éste no hubiera existido. Una evaluación concluyó que 32% de los participantes carecía de experiencia laboral antes de participar en el programa, y 46% se había retirado voluntariamente antes de ingresar a él. Muchos de los que carecían de experien-

cia eran mujeres que trabajaban por primera vez (Universidad de Chile, 1992).

Las ventajas de los programas de asistencia laboral son su capacidad de expandirse con rapidez durante una crisis una vez que se han establecido los mecanismos básicos, y de llegar a los pobres mediante la focalización por área, y dentro de las áreas pobres, mediante la autofocalización merced a los bajos salarios. Pero el problema de estos programas es que el costo de generar un dólar de ingreso adicional para los pobres por medio de las obras públicas suele ser elevado (algunos tres dólares o más). Para comprender por qué, conviene utilizar la medida de costo-eficacia y la descomposición de ella propuesta en el recuadro 1.

La medida de costo-eficacia que se utiliza es la proporción de los costos totales del programa que llega a los pobres mediante incrementos netos de los ingresos. Si se modifica ligeramente la fórmula propuesta por Ravallion (1999), como se indica en el recuadro 1, cabe suponer que esta proporción es función de cuatro parámetros claves: el incremento salarial proporcional, el desempeño de la focalización, la participación salarial y el apalancamiento presupuestario. Un valor razonable del incremento salarial proporcional sería 0.5, porque los salarios de asistencia laboral son bajos y los pobres suelen hallar alguna otra manera de generar recursos, por ejemplo, mediante el empleo informal a tiempo parcial cuando no tienen acceso a los programas. Debido a la autoselección involucrada y las prioridades otorgadas a las áreas pobres, un desempeño de la focalización en torno a 0.8 sería satisfactorio. La participación salarial puede obtenerse a menudo de los registros administrativos, multiplicando el número de días laborales que creó el programa por el índice salarial, y dividiendo esta cantidad por el costo total del programa. En muchos casos, la participación salarial no superará la cifra de 0.7. Por último, cuando el programa está financiado casi por completo por el estado federal (aunque la selección del proyecto se haga en el plano local), el apalancamiento presupuestario es igual a uno (en el caso de Trabajar, hay apalancamiento presupuestario, pero aunque esto ahorra dinero al gobierno central, los gobiernos locales tienen que pagarlo de todos modos). La medida de costo-eficacia se obtiene multiplicando los diversos parámetros.¹⁰ Por lo tanto, lo

¹⁰ En nuestros ejemplos ilustrativos, esta medida sería igual a $0.5 * 0.8 * 0.7 = 0.28$, en cuyo caso el costo total de generar un dólar de ingresos salariales adicionales netos para los participantes en el programa es $1/0.28 = 3.6$ dólares. Véase en Jalan y Ravallion (1998) un ejemplo de los métodos econométricos que pueden utilizarse para medir con cierta precisión el beneficio salarial neto de los programas de asistencia laboral mediante las encuestas de hogares (es decir, el parámetro NWB/W).

Recuadro 1

MEDICIÓN DEL COSTO-EFICACIA DE LAS OBRAS PÚBLICAS

Siguiendo a Ravallion (1999), supongamos que sin obras públicas, un individuo tiene la probabilidad F^* de hallar empleo a un salario de mercado W^* . Los ingresos previstos son F^*W^* . Con obras públicas, el individuo percibe el salario de obras públicas W . Si el individuo puede continuar la búsqueda de empleo privado o por cuenta propia mientras participa en las obras públicas, con la probabilidad F de encontrar dicho empleo, el salario previsto en obras públicas es $FW^*+(1-F)W$. El beneficio salarial neto del programa para el trabajador es $NWB=(1-F)W - (F^*-F)W^*$. Si el trabajador obtiene indemnización por desempleo o asignación de subsistencia, el beneficio salarial se reduce a $NWB=(1-F)W - (F^* - F)W^* - (1-F^*)S$. Si el costo del programa es G para el gobierno por trabajador empleado, una medida de costo-eficacia es la proporción del gasto público transferido a los trabajadores como ganancia salarial NWB/G . Esta medida puede descomponerse como sigue:

$$\frac{NWB}{G} = \frac{C}{G} \frac{(W+L)}{C} \frac{W}{(W+L)} \frac{NWB}{W}$$

apalancamiento
participación
desempeño de la
ganancia salarial
presupuestario
salarial
focalización
proporcional

Los factores determinantes del costo-eficacia son: i) el coeficiente de apalancamiento C/G , donde C es el costo total por trabajador, incluido el financiamiento comunitario; ii) la participación salarial $(W+L)/C$, donde W representa los salarios pagados a los pobres y L la filtración debida a los salarios pagados a los no pobres; iii) el desempeño de la focalización $W/(W+L)$ que es el porcentaje de salarios que llega a los pobres; y iv) la ganancia salarial proporcional NWB/W . Este modelo puede ampliarse para tomar en cuenta los beneficios de la infraestructura construida por las obras públicas, pero estos beneficios no son inmediatos (véase un modelo y un análisis en Wodon, 2000b).

habitual es que el gobierno nacional o federal gaste tres dólares o más para transferir un dólar a los pobres en salarios adicionales.

La noción de que cuesta tres dólares o más transferir un dólar de ingreso a los pobres mediante programas laborales podría cuestionarse, puesto que los beneficios podrían ser más altos por dos razones.¹¹ Primero, el método presentado en el recuadro 1 no considera los beneficios de las propias obras públicas, que pueden ser sustanciales si los trabajadores son bien utilizados. No obstante, el problema es que estos beneficios se disfrutarán durante toda la vida útil de la infraestructura construida, mientras que lo que los pobres necesitan en tiempos de crisis es el refuerzo inmediato del ingreso. Si los pobres tienen tasas de descuento elevadas (que en general sí las tienen, pero sobre todo en épocas de crisis cuando sus recursos no proveen el sustento básico), el valor actualizado de los beneficios generados por las obras públicas puede ser

bastante escaso. Además, puesto que el énfasis está en la creación de empleo y no en las inversiones, puede haber un sesgo hacia proyectos de prestigio o de trabajo ficticio que no serían muy valiosos. Esto sería particularmente válido en una crisis, cuando la rápida expansión del programa agota la reserva de proyectos viables.

Segundo, el método presentado en el recuadro 1 supone que para medir el impacto del programa sólo se debe tomar en cuenta el incremento salarial proporcional neto. Pero en períodos de alto desempleo, cabría sostener que al menos parte de la diferencia entre el salario de las obras públicas, y lo que el participante en el programa habría ganado por su cuenta sin el programa, estará disponible como ingresos para otro trabajador que no participa en el programa y que también está subempleado. En caso extremo, se podría tomar en cuenta todo el índice salarial en el análisis de costo-beneficio, lo que mejoraría considerablemente la relación costo-eficacia de tales programas.

Por otra parte, se podrían también aducir argumentos para sostener que las transferencias netas a los

¹¹ Véase un análisis más acabado de estos aspectos en Wodon (2000b) y Maloney (2000).

pobres son menores de las que predice la descomposición en el recuadro 1. Por ejemplo:

Primero, dado que los trabajadores son pagados por las autoridades locales, las oportunidades de corrupción y sesgo político son más acentuadas. En Trabajar, persisten algunos indicios de influencias políticas en la elección de los participantes y de discriminación de género (se seleccionan pocas mujeres en algunas áreas).

Segundo, las comunidades más pobres no estarían siempre en buena posición para presentar propuestas de proyectos y/o contribuir a sufragar los costos no salariales. En este caso, el desempeño de la focalización del programa podría resentirse, porque la contribución de la focalización geográfica al desempeño global de la focalización se reduciría.

Además de Argentina y Chile, México también tiene una experiencia provechosa para evaluar las fortalezas y debilidades de los programas de asistencia laboral. En las zonas rurales de México el Programa de Empleo Temporal (PET) ofrece empleo fuera de temporada con un salario inferior al mínimo recurriendo a las obras públicas. El empleo es por un máximo de 88 días laborales con una remuneración equivalente al 90% del salario mínimo. En 1999 se iban a crear 93 millones de días laborales y un millón de empleos. El PET es el ejemplo de un programa que funciona en épocas normales y no sólo durante las crisis, aunque está restringido a ciertos períodos del año solamente. Como era de prever, los proyectos hacen uso intensivo de mano de obra. Los ejemplos comprenden el riego de tierras, la pavimentación de caminos, el despeje de terrenos, el mejoramiento de viviendas y la instalación de sistemas de abastecimiento de agua y alcantarillado. Los datos sugieren una focalización satisfactoria: los participantes son pobres y necesitan los empleos temporales más que los no participantes porque no se benefician de ocupaciones que los mantengan empleados todo el año. No obstante, el programa no llega a las comunidades rurales más pequeñas (y tal vez las más pobres). En general, las comunidades PET casi duplican el tamaño de las comunidades no PET. Las comunidades PET tienen un mejor acceso que las comunidades no PET a la electricidad (74% versus 60%), teléfonos públicos (33% versus 19%), enseñanza preescolar (81% versus 67%), enseñanza primaria (89% versus 82%) y enseñanza secundaria a distancia (22% versus 11%). Parte del problema puede deberse al costo más elevado (por ejemplo, administrativo) de llegar a las comunidades rurales muy pequeñas.

Cabría también considerar como red de seguridad los programas de capacitación laboral, en particular si

pueden modificarse en épocas de crisis. En México, el programa Probecat se implementó en 1986 en respuesta al aumento del desempleo tras la crisis de la deuda de 1982 y las políticas ulteriores de ajuste estructural. Actualmente, el programa brinda capacitación a cerca de 500 000 beneficiarios al año en las zonas urbanas. Una nueva evaluación del programa sugiere, no obstante, que no tiene un impacto estadísticamente significativo sobre el empleo y los salarios (Wodon y Minowa, 1999; véanse evaluaciones anteriores en Revenga, Riboud y Tan, 1994, y STPS, 1998). Estos resultados decepcionantes no son extraños, porque se ha visto que la mayoría de los programas de reconversión laboral en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) han tenido impactos limitados. Uno de los motivos sería que la capacitación se imparte por un período demasiado breve (unos pocos meses) para entregar conocimientos que sean útiles a largo plazo. Algunos programas de capacitación laboral funcionarían de hecho como redes de seguridad, prestando alivio temporal a los desempleados con un mecanismo de autofocalización similar al de los programas de obras públicas puesto que los participantes suelen recibir sólo el salario mínimo. Probablemente es mejor elegir uno u otro objetivo (capacitación o protección social) y no tratar de alcanzar ambos con un solo programa.

2. Fondos de inversión social

Los fondos de inversión social (FIS) fueron la respuesta original del Banco Mundial a las repercusiones sociales de los programas de ajuste, y algunos de los primeros (por ejemplo, el Fondo Social de Emergencia de Bolivia, creado en 1991) fueron diseñados fundamentalmente para dar empleo (Jorgensen, Grosh y Schacter, 1992). De hecho, los FIS se crearon, en parte, para evitar los problemas vinculados con los programas de obras públicas de emergencia (de asistencia laboral). Sin embargo, casi todos los FIS apuntan ahora a programas diseñados para suministrar infraestructura social en pequeña escala, sobre todo en las zonas rurales y pobres, a través de proyectos generados y ejecutados en el plano local. Por lo tanto, los fondos sociales no son redes de seguridad *per se*. Nótese que a diferencia de los programas de asistencia laboral, algunos fondos sociales también financian programas que no involucran la construcción o el mantenimiento, tales como programas de nutrición, asistencia técnica y microcrédito. Cuando hay trabajo de construcción involucrado, no es raro ver que los fondos

sociales utilizan mano de obra calificada a la que se paga salarios de mercado. Esto obedece a que la calidad de la infraestructura construida se considera más importante que la provisión de empleo para los pobres. Este es el caso del fondo social de Honduras, que se originó a partir de la transformación de un programa de generación de empleo a comienzos de los años noventa, pero que actualmente no considera que la creación de empleo sea su prioridad principal. Por otra parte, la mayoría de los fondos sociales suelen estar dirigidos a zonas pobres mediante el uso de un mapa de pobreza (o, en algunos casos, mediante el uso de un mapa de necesidades básicas insatisfechas).

Aunque tanto los programas de asistencia laboral como los de los fondos sociales materializan proyectos en el sector público, hay diferencias importantes entre unos y otros. El fondo social financia los costos de material y la mano de obra de un proyecto, aunque parte de la mano de obra local podría ser donada como un aporte de la comunidad. Esto varía según los FIS y los países. El programa de asistencia laboral generalmente financia el costo de mano de obra de un proyecto en el plano nacional o federal, y solicita que los gobiernos u organismos locales sufragen los costos de material. Por lo tanto, en los programas de asistencia laboral hay un claro incentivo para que el organismo local busque métodos de construcción y elija proyectos que hagan uso intensivo de trabajo. Dado que los proyectos de los FIS son licitados al sector privado, a menudo utilizan los métodos de construcción más modernos y con uso intensivo de capital, aunque en algunos casos los fondos sociales especifican los niveles mínimos de empleo que deben alcanzar en sus operaciones.

La mayoría de los fondos sociales son organismos independientes de los ministerios del ramo, adscritos a menudo a la oficina de la Presidencia de la República, la que examina y financia los proyectos presentados por las ONG, los gobiernos locales y otros agentes patrocinadores. Sus fortalezas comprenden la participación de la comunidad local y la capacidad de responder a las percepciones de las necesidades locales, especialmente en las zonas rurales donde el gasto normal del gobierno, a menudo, no llega a los pobres. Asimismo, los fondos sociales tienen una mejor capacidad para evitar la corrupción y los proyectos “de trabajo ficticio”. Pero no la tienen tanto para crear redes de seguridad, y normalmente no se expanden durante una crisis para ofrecer más empleo. De hecho, la cantidad de empleo y generación de ingreso que suministran los fondos sociales ha sido tradicionalmente es-

casa. Por ejemplo, una revisión de ellos determinó que 10 fondos importantes suministraban un empleo que, en general, era igual a sólo 4% de la fuerza laboral (Goodman, Morley y otros, 1997). Asimismo, se estimó que la contribución monetaria de los salarios era escasa, como también lo era el impacto sobre la reducción de la pobreza proveniente de los propios proyectos. Los fondos sociales son más aptos para mejorar la oferta de salud, educación y servicios básicos de infraestructura, y en algunos casos influyen sobre resultados como las tasas de matrícula escolar (con correspondencia entre edad y curso) o la incidencia de enfermedades (las evaluaciones recientes que utilizan datos a nivel del hogar corresponden a Pradhan, Rawlings y Ridder, 1998, para Bolivia, y ESA Consultores, 1999, para Honduras).

No obstante, una de las ventajas claras de los fondos sociales es que tienen organizaciones fuertes con sistemas relativamente idóneos para la gestión y supervisión de proyectos. Estas organizaciones pueden utilizarse en tiempos de crisis para suministrar redes de seguridad social. El fondo social existente en Honduras, por ejemplo, ha demostrado ser muy útil para orientar la asistencia de emergencia a las aldeas locales tras el huracán Mitch. Existe, por lo tanto, la posibilidad de trabajar con los fondos de inversión social para modificar sus operaciones durante una crisis, para que, por ejemplo, hagan mayor hincapié en proyectos con uso intensivo de mano de obra y se involucren en nuevas zonas muy afectadas. Por ende, es una buena idea identificar proyectos intensivos en mano de obra anticipándose a una crisis potencial, de modo que estén listos para ser financiados si llega a sobrevenir una crisis.

3. Programas de nutrición y alimentación

Los programas de nutrición y alimentación adoptan una variedad de formas. Subbarao, Bonnerjee y otros (1997) han identificado unos treinta países que utilizan políticas alimentarias con fines redistributivos. En estos países, los subsidios a los consumidores se utilizan con tanta frecuencia como los programas de alimentación y de trabajo por alimentos, y mucho más a menudo que el racionamiento alimentario y los cupones para la compra de alimentos. De hecho, muchos programas de asistencia laboral que ahora ofrecen salarios en efectivo partieron al comienzo como programas de “trabajo por alimentos”. En cuanto a los programas de alimentación directa, éstos suministran alimentos a los necesitados mediante la entrega directa de alimentos no

preparados provenientes de una bodega administrada por el programa, la entrega de alimentos preparados provenientes de una cocina comunitaria o la provisión de un almuerzo o desayuno a los niños en la escuela.¹² Las evaluaciones de los programas nutricionales indican, en general, que sólo hay un mejoramiento exiguo y marginal de la nutrición comparado con el caso en que la familia recibe una bonificación en efectivo equivalente. Esto se debe a que las familias pueden sustituir sus propias compras por los alimentos gratuitos y utilizar gran parte del ahorro para otros fines. Sin embargo, aunque un programa alimentario tenga un efecto aproximadamente equivalente a una bonificación en efectivo, hay menos posibilidades de desviación de fondos, puesto que es menos probable que se haga mal uso del alimento que del dinero. Además, es más probable que los alimentos lleguen a la mujer y se empleen para mejorar el bienestar de la familia, mientras que es más probable que el efectivo lo utilice el hombre para actividades de menor prioridad. Una alternativa intermedia entre el efectivo y los alimentos son los cupones para la compra de alimentos. Estos cupones tienen la ventaja adicional de que no requieren un sistema complicado de almacenamiento y transporte de alimentos y que utilizan, a su vez, la red privada de distribución alimentaria ya existente. En Honduras, el programa de cupones para la compra de alimentos solía comprender también los medicamentos y los libros escolares. En Jamaica, este programa se introdujo en reemplazo de los subsidios alimentarios generales, y ha demostrado ser eficaz para aumentar el ingreso de los pobres (Grosh, 1992).

Una manera habitual de focalizar los programas alimentarios consiste en vincular la distribución con un programa de salud, en particular la atención de salud materno-infantil. Así, los alimentos sirven de incentivo para asistir al programa, y la educación nutricional puede servir para mejorar el uso de los alimentos que se entregan. Cabe recordar que la entrega de alimentos a las mujeres disminuye también las posibilidades de que se desvíen para venderlos en el mercado. Los programas alimentarios también pueden diseñarse para que sean autofocalizados, si los productos alimentarios que se entregan son los que consumen los pobres y no la clase media. En su defecto, la distribución de alimentos puede realizarse en centros situados en las

vecindades pobres. Tales enfoques permiten reducir la carga administrativa de focalizar los programas, pero aumentan la posibilidad de filtración a los no pobres. Los programas de almuerzo y desayuno escolar son también difíciles de focalizar en el plano individual si no se quiere estigmatizar de "pobres" a algunos estudiantes dentro de la escuela. En muchos países estos programas están dirigidos a escuelas de las zonas pobres, pero también son frecuentes los programas no focalizados de esta índole. Un beneficio de estos programas es el incentivo para mantener los niños en la escuela a fin de que los alimenten y mejorar sus capacidades de aprendizaje mientras permanecen en ella (véase en Wodon y Siaens, 1999a, una evaluación del programa mexicano de desayuno escolar). Desde un punto de vista nutricional, los beneficiarios principales de los programas pueden, no obstante, ser otros miembros de la familia si los niños no se alimentan en casa porque los padres saben que recibirán su almuerzo escolar.

Los subsidios alimentarios son otra forma de ayudar a los pobres a reducir el costo de su canasta de consumo (Besley y Kanbur, 1988). Los subsidios alimentarios, previa verificación de medios de sustento, tienden a ser más eficaces que otros subsidios para reducir la desigualdad y elevar el bienestar. Respecto de México, por ejemplo, Wodon y Siaens (1999b) sugieren que los subsidios universales son inadecuados para reducir la desigualdad y mejorar el bienestar. Los autores comparan tres programas: el ahora difunto subsidio universal a la tortilla, un programa que ofrecía un kilo de tortilla gratis a los hogares con un ingreso inferior a dos salarios mínimos, y un programa de leche subvencionada, también sujeto a verificación de medios de sustento. Sus hallazgos principales fueron los siguientes:

– Los subsidios alimentarios son mejores que los subsidios no alimentarios. Los subsidios a los bienes de consumo básicos como la tortilla reducen la desigualdad, especialmente en las zonas urbanas, y mucho más que los subsidios a los servicios de utilidad pública como agua y electricidad. No obstante, los subsidios alimentarios generan distorsiones de precios y son costosos. Además, un subsidio universal a la tortilla es menos eficaz que lo que sería un subsidio similar generalizado a los ingredientes necesarios para confeccionarla, como la harina de maíz.

– Dentro de los subsidios alimentarios, los subsidios sujetos a verificación de medios de sustento son mejores que los universales. El impacto marginal sobre la desigualdad y el bienestar que se logra con los

¹² Los programas de alimentación escolar son sumamente populares en América Latina. Véase, por ejemplo, Phillips, Sáenz y otros (1995) respecto a Honduras, Dall Acqua (1991) respecto a Brasil, y Jacoby y Politt (1996) respecto a Perú.

subsidios universales a la tortilla no se aproxima a las mejoras del bienestar que se obtienen con los subsidios sujetos a verificación de medios de sustento.

Con todo, los subsidios no representarían una inversión lógica y eficaz en función de los costos para reducir la pobreza. Los subsidios alimentarios y los sistemas de distribución de alimentos pueden desincentivar la oferta de mano de obra (Sahn y Alderman, 1995). Pueden ser mal focalizados, con una filtración considerable hacia los no pobres (Grosh, 1994; Cornia y Stewart, 1995). Y aunque hasta cierto punto es posible lograr una autofocalización al subsidiar los bienes que consumen en mayor cantidad los pobres que los no pobres, esto no es una panacea (Tuck y Lindert, 1996). Por lo tanto, ha habido una tendencia a reducir el financiamiento de los subsidios alimentarios a fin de financiar otros programas, por ejemplo, en México (Levy y Dávila, 1998).

4. Transferencias en efectivo condicionales

Dado que los alimentos son intercambiables por dinero, cabría sostener que los subsidios en efectivo son la manera más sencilla y directa de brindar una red de seguridad. El uso de subsidios en efectivo evita, además, las pérdidas de utilidades vinculadas con la ayuda en especie. En los países desarrollados, y algunos países latinoamericanos adelantados, los pagos en efectivo a determinados hogares están volviéndose paulatinamente más comunes. Los pagos en efectivo incondicionales y formas similares de asistencia social suelen focalizarse en la mujer con hijos dependientes, los discapacitados, los ancianos y aquellos incapaces de trabajar. Sin embargo, los problemas de focalización y control de los pagos en efectivo tornan problemático este enfoque en los países más pobres que carecen de buenos sistemas administrativos. Por ejemplo, en Bolivia, el programa Bonosol ofrecía una vez al año un subsidio en efectivo equivalente al pago de cuatro semanas de salario mínimo a los ciudadanos adultos. Lo atractivo del subsidio y la falta de mecanismos de selección o identificación condujo a abusos generalizados, como la duplicación de pagos y los pagos a no bolivianos.

Una alternativa atractiva es vincular los subsidios en efectivo con la asistencia a la escuela u otra conducta conveniente. Esto se ha introducido en diversa medida en países como Brasil (Bolsa Escola), Argentina (Beca Secundaria), México (Progresita) y Honduras (PRAF).¹³ Estos programas no son redes de

seguridad propiamente tales, o al menos no fueron diseñados originalmente para funcionar como redes compensatorias durante las crisis. Sin embargo, los programas ofrecen beneficios importantes a los hogares en época de crisis, y estos beneficios pueden aumentarse durante una recesión en caso necesario. En otras palabras, tal como ocurrió con los programas de capacitación laboral y los fondos de inversión social, los programas existentes que ofrecen transferencias en efectivo condicionales pueden ampliarse y modificarse para que sirvan de redes de seguridad durante una crisis. En general, no obstante, los subsidios relacionados con la escuela ofrecen sólo una respuesta parcial a las situaciones de crisis, por el sólo hecho de que los programas están dirigidos a las familias con hijos escolares, de modo que algunos de los más pobres que no pueden enviar sus hijos a la escuela quedan excluidos.

Los programas de transferencias en efectivo condicionadas a la asistencia escolar reducen los costos de oportunidad que representa para los padres pobres mantener sus hijos en la escuela. Este costo de oportunidad es esencialmente la pérdida del salario infantil o del valor que reviste para los padres el trabajo doméstico que realizan los hijos y del que no pueden disfrutar si estos últimos asisten a la escuela. En muchos casos, es difícil estimar este costo de oportunidad de la escolaridad, y no es tan obvio que los subsidios tengan que ser iguales al costo de oportunidad que representa para los padres enviar sus hijos a la escuela (Ravallion y Wodon, 2000a). En efecto, es lógico suponer que los padres tienen un interés intrínseco en que sus hijos asistan a la escuela, ya sea por motivos altruistas, o por los beneficios futuros que brindan las transferencias intergeneracionales una vez que los hijos llegan a la edad adulta. Sin embargo, en algunos países el nivel de los subsidios condicionales parece ser elevado. En el caso del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresita), en México, por ejemplo, para justificar el nivel relativamente alto de los subsidios del programa, se ha sostenido que aparte de ofrecer incentivos para acumular capital humano,

¹³ El personal de Progresita está preparando una evaluación rigurosa del programa con el respaldo del Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias. Los resultados preliminares están disponibles en Progresita (1999). El Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias va a colaborar también en la evaluación del Programa de Asignación Familiar (PRAF) de Honduras, con un diseño que combina las intervenciones por el lado de la demanda y de la oferta.

mejoran también la calidad de vida global de las familias. No obstante, habría maneras más eficaces en función de los costos para mejorar la calidad de vida de los beneficiarios del programa. Por otra parte, como lo demuestran Wodon, González y Siaens (2000), cuando el valor de los subsidios es bajo, las intervenciones en la escolaridad por el lado de la demanda podrían excluir a los más pobres. Se necesita más estudio para medir las múltiples compensaciones recíprocas involucradas.

¿A qué nivel de enseñanza deben otorgarse los subsidios? Esto dependerá de las características del país. En Brasil y Argentina los programas se centran en la escuela secundaria, puesto que éstos son los niños más susceptibles de ser retirados de la escuela durante una crisis. En Honduras, el programa apunta a los cuatro primeros años de la escuela primaria. En México, el programa cubre el término de la enseñanza primaria y el primer ciclo de la enseñanza secundaria. En Venezuela, el programa cubre la enseñanza primaria. En algunos casos estos programas están vinculados no sólo a la asistencia, sino también al rendimiento escolar, que incluye el paso al próximo curso. Aunque esto puede ofrecer incentivos valiosos, hay que asegurarse de que tales condiciones no excluyan a los más pobres, a los que les costaría más tener éxito en la escuela.

¿Cómo deben focalizarse los subsidios? La experiencia de Progresá es interesante (Skoufias, Davis y Behrman, 2000). El programa emplea un mecanismo de focalización en tres etapas. Primero, se seleccionan las localidades rurales pobres que van a participar. A continuación, se seleccionan las familias pobres dentro de las comunidades participantes mediante un análisis discriminante multivariado. Por último, las comunidades locales pueden revisar la selección hecha por funcionarios de Progresá y reclasificar las familias pobres como no pobres y viceversa. Este mecanismo de focalización es esencialmente lógico, y los resultados parecen ser satisfactorios. Un motivo de preocupación es que el nivel de participación comunitaria sigue siendo marginal. El proceso de focalización es centralizado, en parte porque se desea evitar interferencias políticas en la selección de los beneficiarios; no obstante, podrían desplegarse más esfuerzos para promover el papel de las comunidades en él. Otra cuestión conexas se refiere a la necesidad de focalización dentro de las comunidades pobres. Mientras mayor sea la proporción de pobres en una comunidad, menor será la necesidad de focalizar dentro de ella, especialmente si hacerlo

tiene costos, no tanto en el plano administrativo sino más bien en términos de cohesión social (los que no ingresan al programa pueden envidiar a los que se benefician de él). En Honduras, donde se está modificando el programa en parte sobre la base de la experiencia de Progresá, se ha decidido brindar apoyo a todas las familias residentes en las comunidades pobres participantes.¹⁴

Los programas de transferencia en efectivo condicional pueden emplearse también para promover buenas prácticas sanitarias, incluida la consulta con los prestadores locales de servicios de salud. Esto ocurre en el caso de Progresá en México, donde las familias seleccionadas reciben una transferencia (tanto en efectivo como en especie mediante un complemento nutricional) para fines de salud, aparte de las transferencias relacionadas con la enseñanza. Es decir, Progresá tiene como objetivo efectuar una intervención coordinada en materia de educación, salud y nutrición, con la esperanza de que el impacto de todo el programa sea mayor que la suma de sus partes. Por cierto que, tanto en el caso de Progresá como de otros programas, cuando se trata de maximizar el impacto de las intervenciones escolares y/o de salud, es importante tener presente los aspectos del lado de la oferta. Por ejemplo, Progresá ha conseguido elevar la matrícula escolar y la asistencia a los centros de salud, pero esto ha provocado tensiones por el lado de la oferta. Se han tomado medidas para coordinar la acción de Progresá con la de otros ministerios, como los de educación y salud, pero tal vez se necesiten otras medidas para optimizar las intervenciones en el lado de la demanda y de la oferta.

5. Seguro de desempleo y otros programas

El seguro de desempleo es común en Europa y América del Norte, pero menos frecuente en América Latina, en parte por su alto costo. Por lo demás, la legislación laboral vigente en muchos países de América Latina y el Caribe dispone el pago de una indemnización por cese en el servicio que es función del número de años trabajados; normalmente, esto equivale aproximadamente a un mes de sueldo por año de

¹⁴ En caso de ser factible, es importante utilizar ponderaciones distributivas en la evaluación de la focalización de los programas sociales y otras intervenciones. Véase un análisis de esta especie, por ejemplo, en Ravallion y Wodon (2000b) y Wodon y Yitzhaki (2000).

servicio, hasta cierto máximo. Esto puede complementarse con un plan de seguro de desempleo (como en Argentina y Brasil para los trabajadores del sector formal) en virtud del cual los aportes mensuales de las nóminas y/o del empleador dan derecho al trabajador a recibir un pago mensual durante un tiempo limitado, cuyo monto es lo bastante bajo como para reducir los efectos de desincentivo. Pero dado que en muchos países el sector formal constituye menos de la mitad de la fuerza laboral total, la cobertura del seguro de desempleo/pagos de indemnización dista de ser completa, y la exclusión de los sectores informal y rural significa que estos mecanismos no llegan a las zonas en que se hallan muchos de los pobres. El paso de un sistema de pago de indemnización a otro de seguro de desempleo podría ser beneficioso si redujera los costos laborales. Sin embargo, el seguro de desempleo puede crear también problemas de riesgo moral al subsidiar el desempleo (los programas de asistencia laboral, en cambio, subsidian el empleo). Un elemento importante en este caso es asegurar que la indemnización por desempleo no sea tan generosa como para desalentar la búsqueda de empleo. Por esto, hay que supervisar tanto el monto de los pagos como el tiempo durante el cual los trabajadores pueden recibirlos (véase una revisión de la experiencia de la OCDE con las rigideces del mercado laboral y el seguro de desempleo en Nickell, 1997).

Una alternativa mencionada con frecuencia es un sistema de cuentas de ahorro para el seguro de desempleo (CASDE), con arreglo al cual los trabajadores no recibirían "compensación" alguna al perder sus empleos, pero tampoco sufrirían "sanción" alguna por encontrar rápidamente un empleo. Cada trabajador empleado haría una contribución mínima fija obligatoria a su CASDE todos los meses, y podría hacer contribuciones voluntarias adicionales que superaran los niveles mínimos obligatorios. Al quedar desempleado, el trabajador tendría derecho a retirar un monto fijo máximo por mes de su CASDE (también se permitirían retiros por montos menores). Cuando su saldo quedara en cero, o

estuviera en vías de agotarse, tendría derecho a recibir asistencia por desempleo. La asistencia por desempleo se financiaría mediante un impuesto que afectaría a todos los asalariados. Cuando los trabajadores jubilaran con un saldo positivo en su CASDE, podrían utilizarlo para complementar sus pensiones. En general, los trabajadores mismos desempeñarían un papel mucho mayor en financiar su propio apoyo durante los períodos de desempleo. La ventaja principal de las CASDE es que tienden a establecer correctamente los incentivos, sin crear distorsiones en el comportamiento de empleadores y empresas. Es decir, los fondos que saca un desempleado de su CASDE reducen directamente la riqueza personal del individuo en un monto equivalente, de modo que los individuos internalizan plenamente el costo de la indemnización por desempleo. Los sistemas CASDE no están exentos de riesgos, y es probable que se requieran intervenciones especiales para proteger a aquellos trabajadores que tienden a ser más jóvenes, más pobres y menos educados. Respecto a Chile, Castro-Fernández y Wodon (2000) sugieren que aunque el efecto redistributivo por dólar gastado en indemnizaciones por desempleo de un sistema basado en las CASDE sería tal vez menor que el impacto redistributivo del sistema de asistencia por desempleo vigente en el país, el componente complementario de asistencia por desempleo del sistema sería de todas maneras altamente redistributivo, y probablemente tendría una cobertura mucho mayor porque el valor de las indemnizaciones sería más alto.

Por último, cabe mencionar que hay varios otros tipos de programas de protección social, incluidas las pensiones para el adulto mayor. Debido a que muchos de los pobres pertenecen al sector informal, carecen de acceso a las pensiones que otorgan los sistemas de seguridad social; asimismo, los situados en el sector informal carecen a menudo de acceso a otros beneficios organizados por el Estado, como la vivienda para los grupos de bajos ingresos (véase un análisis en torno a las pensiones para los pobres en Holzmann y Packard, 1999).

IV

Las restricciones: el espacio fiscal y la capacidad administrativa

1. ¿Los programas de protección social son anticíclicos?

Los buenos programas de protección social deben expandirse durante una crisis económica a medida que crece el desempleo y disminuyen los niveles de ingreso. En otras palabras, deben ser de índole anticíclica, es decir, ampliarse cuando se contrae la economía. En algunos países, el sistema de redes de seguridad está apoyado por derechos automáticos a recibir prestaciones que obligan al sector público a gastar más en aquellos que lo necesitan. Por ejemplo, el desempleo provoca un incremento del número de personas con derecho a recibir indemnización por desempleo, y la declinación del ingreso puede acrecentar el número de hogares con derecho a recibir asistencia en efectivo o alimentaria. Pero en la mayoría de los países latinoamericanos no hay tales gatillos automáticos. Esto se explica en parte porque la necesidad de tener programas de protección social anticíclicos puede entrar en conflicto con la necesidad de imponer la austeridad fiscal durante una recesión. Una crisis económica, inducida en forma inter-

na o externa, provoca una caída del producto, y en consecuencia una caída de los ingresos del gobierno. Pero durante la crisis los gobiernos son renuentes a aumentar los impuestos. Por lo tanto, la mantención de un alto nivel de gasto puede conducir a grandes déficit presupuestarios.

Considérense los datos presentados en el cuadro 4. Tanto Argentina como México sufrieron una perturbación adversa en 1995 (México primero, Argentina después). En Argentina el PIB per cápita disminuyó 5.32% entre 1994 y 1995, mientras que en México cayó 4.93% entre 1994 y 1996. La proporción del PIB destinada al gasto social focalizado disminuyó un poco y el índice de pobreza aumentó en ambos países, con lo cual se elevó el número total de personas pobres. El gasto focalizado por persona pobre disminuyó mucho más que el PIB per cápita, dando una elasticidad respecto al crecimiento (en este caso a una recesión) del gasto focalizado por persona pobre de alrededor de cinco en ambos países. Durante esta recesión, el gasto en los pobres fue por lo tanto altamente procíclico, aunque en teoría debería haber sido anticíclico a fin de protegerlos de la perturbación macroeconómica adversa.

CUADRO 4

Argentina y México: Gasto público focalizado por persona pobre, 1994-1996

| | PIB real per cápita (1994 = 100) | Proporción del gasto social focalizado respecto del PIB (en porcentaje) | Índice de pobreza (en porcentaje) | Número de personas pobres (en millones) | Gasto focalizado por persona pobre (1994 = 100) |
|-------------------------|-------------------------------------|--|--------------------------------------|---|---|
| Argentina | | | | | |
| 1994 | 100 | 1.24 | 21.6 | 7.5 | 100 |
| 1995 | 94.68 | 1.21 | 27.2 | 9.6 | 63.12 |
| Variación porcentual | -5.32% | | | | -27.88% |
| México | | | | | |
| 1994 | 100 | 1.36 | 46.95 | 42.04 | 100 |
| 1996 | 95.07 | 1.23 | 60.93 | 56.51 | 67.30 |
| Variación porcentual | -4.93% | | | | -23.70% |

Fuente: Wodon, Hicks y otros (1999). Los datos para ambos países no son estrictamente comparables. Por tanto, no debe deducirse que el gasto en protección social es más procíclico en un país que en otro. Nótese asimismo que el Gobierno de México ha desplegado un esfuerzo considerable para incrementar el financiamiento focalizado en los pobres en el último año, por ejemplo, otorgando financiamiento a Progreso. Esto no está reflejado en el cuadro.

Los datos del cuadro están basados solamente en un período para dos países y en varios supuestos tanto para la estimación de la pobreza como para la categorización del gasto social. Sería engañoso concluir que la protección social disminuye en todos los países durante una crisis. Lamentablemente, más allá de estimaciones puntuales de las elasticidades del gasto focalizado respecto al crecimiento como las presentadas en el cuadro, la medida en que los países latinoamericanos han brindado protección social anticíclica es algo que ha recibido muy poca atención. Un problema es que los datos sobre el gasto presupuestario no suelen identificar la protección social o las redes de seguridad como una actividad separada. Los programas de protección social están dispersos en varios sectores, como salud, educación, seguridad social y bienestar. Sin embargo, en algunos países hay datos disponibles.

Wodon, Hicks y otros (1999) utilizan datos sobre siete países (Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, México, Panamá y República Dominicana) para comprobar los efectos del ciclo económico en el gasto focalizado y el gasto social latinoamericano. Proponen primero un modelo teórico para analizar cómo el gasto público focalizado en los pobres puede verse afectado por auges y recesiones. Se dice que un gobierno es “pro pobres” si otorga una ponderación razonable a los pobres en su función de bienestar social, si considera que hay un nivel mínimo de necesidades esenciales de los pobres que deben satisfacerse, si eleva en el tiempo este nivel de necesidades esenciales con mayor rapidez que el PIB durante un período de crecimiento, y si no reduce el nivel de necesidades esenciales mínimas durante una recesión temporal. Si un gobierno es “pro pobres” según la definición mencionada, la elasticidad del gasto público focalizado respecto al crecimiento será positiva, y será mayor que uno durante los auges y menor que uno durante las recesiones. Si el gobierno no es “pro pobres”, el modelo predice que la elasticidad del gasto focalizado será siempre menor o igual a uno. La existencia de una asimetría entre auges y recesiones en la elasticidad respecto al crecimiento del gasto público focalizado en los pobres cuando el gobierno es “pro pobres” se verifica luego con el conjunto de datos sobre el gasto público. Los resultados del cuadro 5 sugieren que los gobiernos son, hasta cierto punto, pro pobres y pro sociales dado que los gastos focalizado y social se están elevando con mayor rapidez que el PIB y el gasto total del gobierno durante los auges. Aunque esto es alentador, no es menos cierto que durante las recesiones el gasto focalizado no está protegido: decrece levemente más rápido que el PIB (aunque en el cuadro 5 las elasticida-

des no son estadísticamente diferentes de uno en el caso de una recesión). Así, aunque pueda considerarse que los gobiernos son “pro pobres”, el gasto social y focalizado sigue siendo altamente procíclico. Los datos sugieren que los programas de protección social, en vez de expandirse con rapidez durante una crisis, en realidad se contraen en muchos casos con tanta rapidez como otros tipos de gasto público.¹⁵

El impacto de una recesión sobre el gasto focalizado en los pobres es, incluso, más negativo que lo sugerido en el cuadro 5. Puede demostrarse que en América Latina la baja de un punto porcentual del PIB per cápita provoca al menos una disminución de dos puntos porcentuales del gasto público focalizado por persona pobre. La mitad de este efecto se debe a la reducción del propio PIB per cápita, que disminuye el gasto incluso cuando la proporción del gasto focalizado respecto al PIB permanece constante (el hecho de que la proporción permanece constante lo comprueba la elasticidad unitaria en el cuadro 5). La otra mitad del efecto proviene del aumento de la pobreza debido a la crisis, es decir, el gasto público focalizado disponible tiene que repartirse entre un mayor número de personas pobres.

El hecho de que los programas focalizados en los pobres no estén bien protegidos puede resultar extraño dado que estos programas representan una pequeña proporción del PIB (habitualmente 2% o menos), y también una pequeña proporción del gasto total. Una de las razones de la falta de protección del gasto focalizado estaría relacionada con la falta de poder negociador de los pobres. Otra razón de por qué sería

CUADRO 5

**América Latina (siete países):
Elasticidades estimadas del gasto con
respecto a las variaciones del producto
interno bruto**

| | Crecimiento ^a | Recesión |
|--------------------------------|--------------------------|----------|
| Gasto total del gobierno | 0.971 | 1.003 |
| Gasto en los sectores sociales | 1.475* | 1.128 |
| Gasto en protección social | 1.999* | 1.391 |

Fuente: Adaptado de Wodon, Hicks y otros (1999). Muestra de siete países, con 97 observaciones.

^a El * denota una elasticidad estadísticamente diferente de uno a nivel de 5%.

¹⁵ Ravallion (2000) llega a conclusiones similares con los datos relativos a Argentina.

difícil proteger el gasto durante una crisis económica y fiscal es que el país tiene que cumplir con el servicio de la deuda y con varios programas que garantizan derechos, y dispone por consiguiente de recursos discrecionales relativamente escasos. En otras palabras, si 30% del presupuesto está protegido para atender los aspectos vinculados con redes de seguridad y pobreza, y 50% se destina al servicio de la deuda y a otros programas que no pueden recortarse, una reducción de 10% del gasto total produciría una disminución del 50% en los sectores restantes. Dado que estos últimos podrían incluir áreas tan sensibles como defensa, justicia y administración pública, tal solución no sería viable, lo que obligaría al gobierno a abandonar la idea de resguardar el financiamiento de programas claves de protección social. De este análisis se desprende que la prevención frente a una crisis es decisiva, porque durante las crisis siempre será difícil proteger a los pobres.

2. ¿Cómo seleccionar los programas que deben protegerse o expandirse durante una crisis?

El primer objetivo durante una crisis debe ser concordar en que los programas claves que benefician a los pobres no se recortarán aunque se reduzca el gasto total del gobierno. Enseguida debe encararse la difícil decisión de cuáles programas deben protegerse o incluso expandirse. Resulta tentador incluir en la lista casi todos los programas básicos de salud, educación y nutrición. Pero en los sectores sociales no todos los programas son igualmente eficaces para reducir la pobreza, y algunos que producen beneficios de largo plazo para los pobres podrían aplazarse. Para decidir qué programas mantener y expandir durante una crisis, un criterio importante debe ser el costo-eficacia del programa para canalizar rápidamente el ingreso, o su equivalente en especie, hacia los pobres. Tal como se sugirió en el caso de los programas de asistencia laboral, ese costo-eficacia depende de varios parámetros, y el hecho de conocer tales parámetros de antemano permite hacer una selección. La comparación del costo-eficacia de las redes de seguridad alternativas para proteger los patrones de consumo de los pobres mediante la generación de ingreso, la distribución de productos básicos en especie o el subsidio a los productos básicos es un área que requiere indudablemente una mayor labor analítica.

Uno de los elementos de una estrategia viable —en realidad, uno de los parámetros claves del costo-eficacia de las redes de seguridad— es la protección de los pro-

gramas que cuentan con buenos mecanismos de focalización para llegar a los pobres. Los programas de bienestar universales o no focalizados suelen ser imposibles de sostener desde el punto de vista fiscal, sobre todo durante una crisis. Es cierto que la focalización de beneficiarios a través de una compleja verificación de sus medios de sustento (por ejemplo, el interrogatorio a fondo sobre el ingreso y la riqueza) puede ser costosa y no muy digna de fiar. Por ello es que muchos programas financiados por el Banco Mundial se han basado en la focalización geográfica, aunque esto puede conducir a una considerable filtración de recursos. Otro enfoque es la verificación de medios sustitutivos: los candidatos son entrevistados y responden a preguntas sobre sus niveles de vida, tales como el tipo de vivienda en que residen, la disponibilidad de agua, los tipos de artefactos que posee el hogar, etcétera. Wodon (1997) ha demostrado que estos indicadores son determinantes para evitar los dos tipos de errores que pueden cometerse en la focalización, a saber, identificar como pobre un hogar no pobre, y considerar no pobre un hogar pobre. Dentro de un presupuesto dado, la buena focalización sirve también para mejorar la cobertura entre los pobres (es decir, qué porcentaje de pobres reciben realmente los beneficios del programa), lo que es una ventaja importante en América Latina donde la cobertura a menudo ha sido baja.

Se han utilizado variantes de los sistemas de verificación de medios de sustento, entre otras, para la ficha del Comité de Acción Social en Chile (ficha CAS), el Sistema de Identificación de Beneficiarios (SISBEN) en Colombia, el Sistema de Identificación único de Familias Beneficiarias (SISFAM) en Argentina y Progresas en México. En la práctica, se entrevistan las personas que solicitan asistencia y el puntaje que arroja el cuestionario determina si reúnen los requisitos. Las ponderaciones para los diversos indicadores incluidos en el cuestionario están basadas en las relaciones econométricas estimadas entre la condición de pobreza de una muestra representativa de hogares y sus indicadores. Grosh (1994) ha estimado que el costo de la focalización mediante la verificación de medios sustitutivos o de la focalización geográfica (zonas pobres) no tiene por qué ser mucho más elevado que el costo de la distribución universal (un recargo razonable sería de 3% a 8%), mientras que produciría beneficios considerables. En una muestra de programas no focalizados, sólo 33% de los beneficios llegaba al 40% de menores ingresos de la población, mientras que en los programas focalizados lo hacía el 72%.

Aparte de la necesidad de proteger el consumo de los pobres durante una crisis, queda claro también que deben preservarse algunos programas existentes en materia de salud y educación que no están focalizados necesariamente en los pobres. Es posible que la demanda de esos programas aumente si, por ejemplo, las pérdidas de ingreso debidas al desempleo o subempleo inducen a las personas a cambiarse de los prestadores privados y los seguros privados de salud a los programas públicos. En materia de salud, habrá que mantener algunos programas no focalizados en los pobres porque hay grandes externalidades involucradas (vigilancia epidemiológica, campañas de inmunización, control del paludismo, prevención del SIDA). La preservación del acceso a la enseñanza primaria y primer ciclo de la secundaria no compete a una red de seguridad de corto plazo. Pero cabe recordar que reduce los costos de una crisis en el largo plazo, pues evita recortes del gasto en educación de los pobres que conducirían, en definitiva, a una reducción del capital humano y provocarían con ello menores productividad e ingreso.

Para proteger todos los programas descritos, habrá que identificar los que puedan reducirse, suspenderse o eliminarse. Por ejemplo, algunos de los peores ejemplos de malgasto social en América Latina han sido los grandes programas de vivienda subvencionada para la clase media, dispuestos a menudo mediante impuestos específicamente asignados. Aunque tal vez sea imposible que un gobierno cambie sus programas con rapidez sin la intervención de una alta autoridad legislativa o incluso constitucional, en algunos casos la necesidad de reasignar el gasto debido a una emer-

gencia o una crisis puede facilitar la introducción de cambios fundamentales. Otros candidatos a verse afectados por la reducción del gasto podrían ser los subsidios involucrados, por ejemplo, en la fijación de precios bajo el costo para grupos no pobres en los servicios de electricidad, agua o transporte urbano. También podría contribuir una mejor recuperación del costo de la educación superior (por ejemplo, a nivel universitario) y de algunos servicios de atención de salud. El cuadro 6 (ideado a partir de una discusión con K. Lindert) ofrece un orden de prelación genérico basado en la práctica y observación común, aunque las prioridades pueden variar de un país a otro.

3. Problemas adicionales de implementación

Hay varios problemas adicionales que deben considerarse cuando se implementan redes de seguridad. Primero, es difícil establecer nuevas instituciones que funcionen con eficacia a nivel nacional. La mayoría de los fondos sociales, por ejemplo, tardan dos a tres años en comenzar a operar a un nivel que les permita llegar a un número considerable de personas pobres. Cuando el tiempo apremia, es mucho más fácil trabajar con las instituciones existentes, prestándoles apoyo para expandir sus operaciones durante una crisis. A menudo, también es posible ampliar los programas de redes de seguridad ya iniciados de manera experimental, que han sido evaluados y su eficacia comprobada. Como corolario, convendría experimentar de vez en cuando con nuevos programas, para justipreciar sus fortalezas y debilidades y su capacidad de expandirse en caso

CUADRO 6

Las prioridades en la protección de programas durante las crisis: un orden de prelación posible

| | Salud | Educación | Protección social/otros |
|--------------------|--|---|---|
| Prioridad alta | Inmunizaciones Lucha contra las enfermedades Prevención del SIDA Atención del embarazo y desarrollo del niño en la primera infancia | Estipendios sujetos a verificación de medios Desayuno escolar en zonas pobres Programas especiales para las zonas indígenas | Programas de asistencia laboral Pensiones para los ancianos sujetas a verificación de medios de sustento Suplementos nutricionales sujetos a verificación de medios de sustento |
| Prioridad moderada | Postas y centros primarios de atención de salud Atención básica en hospitales | Educación primaria y primer ciclo de la secundaria Becas para estudiantes pobres en las universidades | Seguros de desempleo Seguridad social Fondos sociales Capacitación laboral Subsidios alimentarios |
| Prioridad baja | Atención curativa avanzada en hospitales | Educación universitaria gratuita a bajo costo para los no pobres Presupuestos de investigación | Vivienda subvencionada Subsidios para servicios de infraestructura |

necesario. Asimismo, se podrían utilizar las instituciones existentes encargadas de programas de capacitación laboral, fondos sociales o transferencias para distribuir asistencia de emergencia en caso de necesidad.

Segundo, no todos los gobiernos poseen la misma capacidad para administrar programas. En algunos países, un programa sencillo que no esté bien focalizado puede ser una opción mejor que un programa más complejo. Los programas de redes de seguridad tienen que encontrar el justo equilibrio entre capacidad administrativa, sustentabilidad fiscal, aceptabilidad política, cobertura de la intervención y eficiencia en la focalización. Otro problema es la relación entre el gobierno nacional o federal y el provincial. El personal de los bancos de fomento multilaterales ha establecido tradicionalmente un diálogo con las autoridades nacionales o federales, pero gran parte del gasto social ocurre a nivel provincial. Sería necesario convenir un apoyo adicional del presupuesto federal a los presupuestos estatales, provinciales o municipales durante una crisis, en caso de que los programas de redes de seguridad se ejecuten a nivel local. Sin embargo, aunque la descentralización tiene varias ventajas, ésta no es necesariamente "pro pobres", de modo que se precisa una supervisión cabal de las autoridades subnacionales.

Tercero, un problema que existe en muchos países es la proliferación de pequeños programas en di-

versas instituciones del gobierno. Los programas de nutrición, por ejemplo, figuran en los ministerios de salud, educación, desarrollo social y agricultura, así como en los organismos autónomos adscritos a la oficina de la presidencia. Los programas de capacitación están a cargo de los ministerios de educación, trabajo y desarrollo económico. Es importante establecer alguna especie de coordinación interministerial para evitar las superposiciones y duplicaciones. En el largo plazo, se podría combinar o consolidar los programas y eliminar los que sean menos eficaces. Cabe recordar que una crisis puede servir para reorientar los presupuestos sociales.

Cuarto, al supervisar los niveles de gasto es preferible, en principio, utilizar el gasto real y no los montos presupuestados. Sin embargo, en muchos países es difícil hacer un seguimiento de los niveles reales de gasto debido al considerable rezago con que se recibe la información. Cuando se llega a saber que el gasto real ha disminuido o que los créditos disponibles no se han utilizado, podría ser demasiado tarde. Para evitar los recortes presupuestarios involuntarios debido a desfases en el gasto es importante, una vez efectuadas las asignaciones, desplegar algunos esfuerzos para asegurar que los presupuestos se establecen operativamente y se mantienen a niveles adecuados, con un seguimiento continuo del gasto, de manera que los planes se ejecuten realmente.

V

Conclusiones

Las perturbaciones económicas pueden conducir a una declinación del ingreso real causada por una pérdida de empleo, una situación de subempleo o un cambio a un empleo menos lucrativo. Los salarios reales pueden reducirse también debido a altos niveles de inflación. Las variaciones de los precios relativos pueden tener efectos negativos. Los pobres pueden perder también su acceso a los servicios públicos esenciales de salud, nutrición y educación como resultado de un menor gasto real del gobierno. Pueden perder el valor de sus activos financieros (por magros que sean) si éstos no están protegidos de la quiebra por el sistema financiero o por el sistema público de seguridad social. O simplemente tal vez tengan que vender esos activos. Ante todos estos efectos potenciales y muchos otros, los pobres son más vulnerables que los no pobres porque

su ingreso puede caer con mucha mayor rapidez bajo los niveles de la mera subsistencia.

Es una práctica habitual recomendar que los gobiernos resguarden los programas claves de protección social durante las crisis y expandan la red de seguridad social. No obstante, con los recursos fiscales contrayéndose en momentos en que el número de pobres está creciendo, sería extremadamente difícil hacerlo. Con todo, cabría esperar al menos que los programas de alta prioridad estuvieran menos sujetos a recortes que otros, ya que las redes de seguridad social representan sólo una pequeña parte de los presupuestos. Sin embargo, éste no parece ser el caso actualmente. En vez de ser anticíclicas, las redes de seguridad son tan procíclicas como otros tipos de gasto público, y en algunos casos pueden ser de hecho más procíclicas. Lo

paradójico es que el propio gasto en protección social no está protegido.

Suponiendo que hay un acuerdo de proteger a los pobres contra los recortes presupuestarios durante una crisis, la pregunta pasa a ser: ¿qué programas deben protegerse? No hay respuestas fáciles a esta pregunta, y las que se den dependerán del país de que se trate. Con todo, un criterio importante para seleccionar los programas que deben protegerse o expandirse es la capacidad para entregar rápidamente a los pobres un complemento de su ingreso o su equivalente en especie. La asistencia laboral puede ser útil, pero las autoridades deben tener conciencia de que suele costar más de tres dólares generar un dólar adicional de ingresos netos para los pobres con estos programas. También pueden ser útiles algunos programas nutricionales y alimentarios que estén bien focalizados, lo que no siempre ocurre. La buena focalización es uno de los parámetros claves del costo-eficacia de las redes de seguridad. Asimismo, los programas sociales existentes que no constituyen redes de seguridad propiamente tales (por ejemplo, programas de capacitación labo-

ral, fondos sociales y estipendios condicionados a la asistencia escolar en zonas pobres) pueden ser mecanismos valiosos para prestar asistencia de emergencia cuando hay una capacidad administrativa limitada en el país. Aparte de compensar a los pobres por la pérdida probable en el ingreso de mercado que ocurre durante una crisis, también es necesario que el gobierno proteja algunos programas universales, como la atención primaria de salud, la enseñanza primaria y los programas de salud con grandes externalidades. Pero la tarea más difícil es la de identificar los programas que pueden reducirse, suspenderse o eliminarse. Entre ellos estarían la vivienda subvencionada, otros subsidios a productos no consumidos principalmente por los pobres, algunos programas de seguridad social y el gasto en educación superior y atención de salud curativa avanzada. Aunque suele ser políticamente difícil reformar estos programas, la necesidad de actuar en época de crisis puede facilitar la introducción de los cambios fundamentales necesarios.

(Traducido del inglés)

APENDICE

Principales riesgos por grupo etario y papel de la protección social en el enfrentamiento de esos riesgos

| Grupo etario | Riesgos principales | Papel de otros sectores | Papel de la protección social: seguros | Papel de la protección social: asistencia |
|------------------|---|---|---|---|
| 0-4 | – Retraso del crecimiento infantil | – Servicios primarios de salud – Centros preescolares | — | – Desarrollo del niño en la primera infancia |
| 5-14 | – Educación de mala calidad – Ingreso tardío a la escuela – Mayor edad de la correspondiente al grado | – Educación de calidad – Ingreso más temprano – Menor repitencia | — | – Becas e incentivos escolares |
| 15-24 | – Bajas tasas de conclusión de la enseñanza secundaria – Embarazo adolescente – Enfermedades de transmisión sexual | – Acceso/calidad de la enseñanza secundaria – Educación correctiva – Salud reproductiva | — | – Becas e incentivos escolares |
| 25-64 | – Bajos ingresos (desempleo/subempleo) | – Crecimiento intensivo en mano de obra (énfasis en PYME) – Reformas del mercado laboral | – Seguro de desempleo | – Asistencia laboral – Transferencias en efectivo – Capacitación laboral – Asistencia en la búsqueda de empleo |
| 65+ | – Bajos ingresos (sin pensión, sin activos) | | – Seguridad social (pensiones por afiliación) | – Transferencia de ingresos (pensiones sin afiliación) |
| Todos los grupos | – Poco acceso a la atención de salud y mala calidad de ella – Vivienda de mala calidad – Poco acceso a la infraestructura básica – Dominio inseguro del predio – Riesgo de inundaciones | – Mejor provisión de servicios de salud – Vivienda accesible – Inversiones en infraestructura básica – Programas de otorgamiento de títulos de dominio | – Seguro de salud | – Subsidios a la vivienda – Traslado a zonas seguras |

Fuente: Adaptado de Arriagada (1999).

Bibliografía

- Arriagada, A.M. (1999): Managing social risk in Argentina, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Banco Mundial (1999): Social protection sector strategy paper, Washington, D.C.
- Basu, K. y P. H. Van (1998): The economics of child labor, *The American Economic Review*, vol. 88, N° 3, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- Besley, T. y R. Kanbur (1988): Food subsidies and poverty alleviation, *The Economic Journal*, vol. 98, N° 392, Oxford, Reino Unido, Basil Blackwell.
- _____ (1993): The principles of targeting, M. Lipton y J. Van der Gaag (eds.), *Including the Poor*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Castro-Fernández R. y Q. Wodon (2000): Protecting the unemployed in Chile: From state assistance to individual insurance, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Cornia, G. A. y F. Stewart (1995): Two errors of targeting, en D. Van de Walle y K. Nead (eds.), *Public Spending and the Poor: Theory and Evidence*, Baltimore, Pennsylvania, Johns Hopkins University Press.
- Cunningham, W. (1998): Breadwinner versus care giver: Labor force participation and sectoral choice over the Mexican business cycle, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Dall'Acqua, F. (1991): Economic adjustment and nutrition policies: Evaluation of a school-lunch programme in Brazil, *Food and Nutrition Bulletin*, vol. 13.
- Dar, A. y Z. Tzannatos (1999): Active Labor Market Programs: A review of the Evidence from Evaluations, Social protection discussion paper N° 9901, Washington, D.C., Banco Mundial.
- De Ferranti, D., G. E. Perry y otros (2000): *Securing our Future in a Global Economy*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- De Janvry, A. y E. Sadoulet (1999): Growth, poverty, and inequality in Latin America: A causal analysis 1970-1994, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- ESA Consultores (1999): *Evaluación ex-post del Fondo Hondureño de Inversión Social*, Tegucigalpa.
- Ezemenari, K. (1997): The link between public and private inter-household transfers: Implications for the design of safety net programs in developing countries, *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 79, Ames, Iowa, Asociación de Latinoamérica y del Caribe de Economistas Agrícolas (ALACEA).
- Ezemenari, K. y K. Subbarao (1999): *Social Assistance and Poverty-Targeted Programs: A Toolkit for Latin America and the Caribbean*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Fajnzylber, P. and W. Maloney (1999): Labor demand and trade reform in Latin America, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Ganuzo, E., L. Taylor y S. Morley (1998): *Política macroeconómica y pobreza en América Latina y el Caribe*, Madrid, Ediciones Mundi-Prensa.
- Gill, I. (1999): Managing socioeconomic risks in Latin America and the Caribbean, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Glewwe, P. y G. Hall (1998): Are some groups more vulnerable to macroeconomic shocks than others? Hypothesis tests based on panel data from Peru, *Journal of Development Economics*, vol. 56, N° 1, Amsterdam, Países Bajos, Elsevier Science Publishers, B.V.
- Goodman, M., S. Morley y otros (1997): *Social Funds in Latin America: Past Performance and Future Role*, Washington, D.C., BID.
- Grosh, M. E. (1992): The Jamaican food stamps programme, *Food Policy*, vol. 17, Stoneham, Massachusetts, Butterworth-Heinemann, Ltd.
- _____ (1994): *Administering Targeted Social Programs in Latin America: From Platitudes to Practice*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- _____ (1995): Five criteria for choosing among poverty programs, en N. Lustig (ed.), *Coping with Austerity: Poverty and Inequality in Latin America*, Washington, D.C., Brookings Institution.
- Hicks, N. (1991): Expenditures reductions in developing countries revisited, *Journal of International Development*, vol. 3, N° 1, West Sussex, Reino Unido, John Wiley & Sons, Ltd.
- Holzmann, R. y S. Jorgensen (1999): Social protection as social risk management: Conceptual underpinnings for the social protection strategy paper, Social protection discussion paper, N° 9904, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Holzmann, R. y T. Packard (1999): Extending coverage in multi-pillar pension systems: Constraints and hypotheses, preliminary evidence and future research agenda, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Jacoby, E., S. Cueto y E. Politt (1996): Benefits of a school breakfast programme among Andean children in Huaraz, Peru, *Food and Nutrition Bulletin*, vol. 17.
- Jalan, J. y M. Ravallion (1998): Income gains from workfare and their distribution: Estimates from Argentina's Trabajar program, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Jorgensen, S., M. Grosh y M. Schacter (1992): *Bolivia's Answer to Poverty, Economic Crisis and Adjustment: The Emerging Social Fund*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Karni, E. (1999): Optimal unemployment insurance: A guide to the literature, Social protection discussion paper, N° 9906, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Klugman, J. (1999): Social safety nets and crises, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Levy, S. y E. R. Dávila (1998): Subsidios y política social, *Examen*, vol. 110.
- Lustig, N. (ed.) (1995): *Coping with Austerity: Poverty and Inequality in Latin America*, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- _____ (1999): *Crisis and the Poor: Socially Responsible Macroeconomics*, Presidential address to LACEA 1999, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Lustig, N. y O. Arias (por publicarse): Poverty and inequality in Latin America: Economic crises and widening returns to skills, *Finance and Development*, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Maloney, W. (2000): The evaluation of workfare and conditional transfer programs as emergency measures, and a modification to Trabajar, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Nickell, S. (1997): Unemployment and labor market rigidities: Europe versus North America, *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 1, N° 3, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- Phillips, M., G. Sáenz y otros (1995): *The Costs and Cost-Effectiveness of School Feeding and School Bonos Programs in Honduras*, Informe N° LAC-0657-C-00-0051, Washington, D.C., Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).
- Pradhan, M., L. Rawlings y G. Ridder (1998): The Bolivian social investment fund: An analysis of baseline data for impact evaluation, *The World Bank Economic Review*, vol. 12, N° 3, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Progres (Programa de Educación, Salud y Alimentación) (1999): *Más oportunidades para las familias pobres*, México, D.F.
- Ravallion, M. (1999): Appraising workfare, *The World Bank Research Observer*, vol. 14, Washington, D.C., Banco Mundial.
- _____ (2000): On protecting the poor from fiscal contractions, Washington, D.C., Banco Mundial.

- Ravallion, M. y Q. Wodon (2000a): Does child labor displace schooling? Evidence on behavioral responses to an enrollment subsidy, *The Economic Journal*, vol. 110, Oxford, Reino Unido, Basil Blackwell, marzo.
- _____ (2000b): Banking on the poor? Branch placement and nonfarm rural development in Bangladesh, *Review of Development Economics*, N° 4.
- Revenga, A., M. Riboud y H. Tan (1994): The impact of Mexico's retraining program on employment and wages, *The World Bank Economic Review*, vol. 8, N° 2, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Rodrik, D. (1999): Why is there so much insecurity in Latin America?, Boston, Harvard University.
- Sahn, D. y H. Alderman (1995): Incentive effects on labor supply of Sri Lanka's rice subsidy, en D. Van de Walle y K. Nead (eds.), *Public Spending and the Poor: Theory and Evidence*, Baltimore, Pennsylvania, Johns Hopkins University Press.
- Skoufias, E., B. Davis y J. Behrman (2000): Evaluación del sistema de selección de familias beneficiarias, Progres, *Progres, más oportunidades para las familias pobres*, México, D.F.
- STPS (Secretaría de Trabajo y Previsión Social) (1998): *Evaluación del programa de becas de capacitación para desempleados*, México, D.F.
- Subbarao K., A. Bonnerjee y otros (1997): *Safety Net Programs and Poverty Reduction: Lessons from Cross-Country Experience*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Tuck, L. y K. Lindert (1996): From universal food subsidies to a self-targeted program: A case study in Tunisian reform, World Bank discussion paper, N° 351, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Universidad de Chile (1992): *Estudio sobre los programas especiales de empleo*, Santiago de Chile, Departamento de Economía.
- Wodon, Q. (1997): Targeting the poor using ROC curves, *World Development*, vol. 25, Washington, D.C., The American University.
- _____ (2000a): Poverty and policy in Latin America and the Caribbean, World Bank technical paper, N° 467, Washington, D.C., Banco Mundial.
- _____ (2000b): Public works employment and workfare programs: Optimizing the timing of benefits for poverty reduction, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Wodon, Q., G. González y C. Siaens (2000): Do conditionalities in social programs exclude the poorest? Demand-side schooling interventions in Latin America, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Wodon, Q., N. Hicks y otros (1999): Are governments pro-poor? A test based on targeted and social spending during booms and busts, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Wodon, Q. y M. Minowa (1999): Training the urban unemployed: A reevaluation of Mexico's probecap, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Wodon, Q. y C. Siaens (1999a): Child labor and government programs in Mexico, Washington, D.C., Banco Mundial.
- _____ (1999b): Food subsidies and consumption inequality in Mexico, Washington, D.C., Banco Mundial.
- _____ (2000): Estimating the cost of child labor, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Wodon, Q. y S. Yitzhaki (2000): Targeted social programs, allocation among beneficiaries, and income inequality, Washington, D.C., Banco Mundial.

Viejas y n uevas formas *de la ciudadanía*

Martín Hopenhayn

*División de Desarrollo
Social, CEPAL
mhopenhayn@eclac.cl*

Este artículo postula que la realización de derechos económicos, sociales y culturales permite avanzar hacia una mayor igualdad de oportunidades, tanto para acceder al bienestar como para la afirmación de la diferencia en el campo de la identidad. Este desarrollo en el ejercicio efectivo de derechos debe complementarse con nuevas formas de ciudadanía, vinculadas con el acceso al intercambio mediático y la mayor participación en la sociedad del conocimiento. Sólo por esta vía parece factible proporcionar un fundamento ético a políticas sociales y de desarrollo que han sido despojadas de fundamento ideológico. En este escenario es preciso construir una cultura política que trascienda el carácter meramente formal de los procedimientos y traduzca la acción política en prácticas de comunicación entre actores diversos. La construcción cultural de la ciudadanía democrática pasa por ese pacto o contrato, que debe dar cabida a las voces de una amplia gama de actores sociales y tener capacidad real de prescribir formas de reciprocidad y reconocimiento, tocando ámbitos tan diversos como el acceso a la justicia, a los servicios sociales, al debate político informado y a emitir opiniones en los medios de comunicación.

I

La ciudadanía en los nuevos tiempos

La ciudadanía es un concepto y una práctica en mutación. A lo largo del siglo XX su contenido ha estado ligado a las concepciones liberaldemocrática, socialdemocrática y republicana. En el primer caso, la ciudadanía se vincula a los derechos de primera y segunda generación: civiles primero y luego políticos. Los derechos civiles se refieren a las libertades propias del Estado de derecho (de opinión, expresión y asociación), y apuntan a proteger la autonomía individual frente a la coacción que pueda ejercer el Estado o alguna de sus instituciones. Los políticos aluden al derecho de todo ciudadano a emitir su voto, y a ser representado en el sistema político por los poderes ejecutivo y legislativo o bien participar directamente en ese sistema.

En la concepción socialdemocrática los derechos se extienden a los de tercera generación: económicos, sociales y culturales. Incluyen básicamente el derecho al trabajo, la salud, la educación, un ingreso digno, una vivienda adecuada y el respeto a la identidad cultural de los ciudadanos. En la concepción republicana, finalmente, la ciudadanía se asocia a mecanismos y sentimientos de pertenencia del individuo a una comunidad o nación, y a la participación de los sujetos en la “cosa pública” y en la definición de proyectos de sociedad.

Con el cambio de siglo muchos comprueban que la ciudadanía se repiensa, reescribe y reinscribe en nuevos espacios sin renunciar a sus contenidos históricos. Las conquistas de derechos (civiles y políticos primeros, y más tarde económicos, sociales y culturales) no pierden importancia ni se dan por logradas. De hecho, la titularidad de estos derechos no es del todo real: el ordenamiento global vigente va acompañado de mayor titularidad de derechos civiles y de muchos problemas para hacer efectivos los derechos económicos y sociales. Pero a la vez el impacto de la posmodernidad en el campo cultural, de la globalización en el campo político y de la revolución de la información en el campo tecnológico, confluyen en un nuevo escenario de ciudadanía.¹

El impacto de la globalización en la ciudadanía exhibe, al menos, dos niveles muy disímiles. El pri-

mero es de tipo político y cultural, y se traduce en la difusión cada vez mayor, a escala planetaria, de una cierta sensibilidad proclive a los valores de la democracia y el respeto a los derechos humanos, a veces asociada a lo que se ha dado en llamar lo “políticamente correcto”. El respeto a las normas del estado de derecho y la tolerancia ante la diversidad cultural y étnica rigen este nuevo imaginario global. Sus valores se difunden entre los ciudadanos al interior de los países y se plasman también en acuerdos que suscribe el grueso de la comunidad internacional. La ciudadanía aparece protegida en sus derechos civiles, políticos y culturales no sólo por el Estado sino por una suerte de “fiscalización global” que informa, denuncia y censura violaciones a tales derechos.

En el terreno de la globalización comercial y financiera, la disolución de fronteras y la creciente vulnerabilidad de las economías nacionales a movimientos externos ponen en jaque la idea de soberanía del Estado-nación, con consecuencias adversas sobre el ejercicio de la ciudadanía y, muy especialmente, sobre los derechos sociales y económicos. Una crisis en el sudeste asiático, una devaluación en Rusia o un alza en las tasas de interés en los Estados Unidos pueden afectar los niveles de inversión y la masa de dinero de las economías latinoamericanas, deteriorando el empleo y nivel de vida de muchos ciudadanos en países distantes. Esto, sin que el Estado nacional pueda hacer mucho para corregir tales efectos. ¿A quién recurre el ciudadano para reclamar derechos sociales súbitamente mermados por un “acontecimiento financiero” que ocurre muy lejos del país en que vive, que le resulta muy difuso y sobre el cual ni él ni su país tienen influjo alguno? Para defenderse de estos efectos de la globalización los ciudadanos tendrán que asociarse globalmente con organizaciones que se movilizan, hacen noticia e impactan a la opinión pública global. Un caso reciente fue la campaña de las organizaciones no gubernamentales (ONG) de carácter “global” contra la Conferencia de Seattle de la Organización Mundial de Comercio.

En la posmodernidad, la nueva ciudadanía se redefina por el descentramiento y la autoafirmación diferenciante de sujetos, en parte como respuesta a tendencias propias de la globalización, como son el de-

¹ Esta distinción, así como las reflexiones que siguen en este punto, se basan en Hopenhayn (2000).

bilitamiento de los Estados nacionales y la mayor diferenciación social que tiende a darse a escala planetaria con el nuevo paradigma productivo. Respecto del descentramiento, podemos decir que las prácticas ciudadanas no convergen hacia un eje de lucha focal (el Estado, el sistema político o la nación, como su expresión territorial), sino que se diseminan en una pluralidad de campos de acción, de espacios de negociación de conflictos, territorios e interlocutores. El ciudadano deja de ser un mero depositario de derechos promovidos por el Estado de derecho o el Estado social, para convertirse en un sujeto que, a partir de lo que los derechos le permiten, busca participar en ámbitos de “empoderamiento” (*empowerment*) que va definiendo según su capacidad de gestión y también según su evaluación instrumental de cuál es el más propicio para la demanda que quiere gestionar. Y a medida que se acrecienta el papel del consumo individual, tanto material como simbólico, en la vida de la sociedad, el sentido de pertenencia se desplaza desde el eje Estado-nación hacia una gran dispersión de campos en la producción de sentido y en la interacción de sujetos. La idea republicana de ciudadanía reaparece, pero no en el ámbito de la participación política, sino en una gran variedad de prácticas de asociación o comunicación en la trama social que no necesariamente confluyen en lo público-estatal.

Lo segundo —la diferenciación de los sujetos— implica que la ciudadanía se cruza cada vez más con el tema de la afirmación de la diferencia y la promoción de la diversidad. Con esto muchos campos de autoafirmación cultural que antes competían exclusivamente a negociaciones privadas y estaban referidas “hacia adentro” de los sujetos, hoy competen a la sociedad civil, objeto de conversación “hacia afuera” y del devenir político y el devenir público de reivindicaciones asociadas. Así, por ejemplo, prácticas que son definidas por sujetos colectivos fuera de la esfera laboral y territorial, y más en la esfera de la subjetividad, hoy son politizadas y llevadas a la lucha por derechos y compromisos: diferencias de género, etnia, práctica sexual, consumo de drogas, minorías de credo, culturas tribales arcaicas y posmodernas, y otras. Todas ellas trascienden su núcleo de pertenencia y se proyectan a un diálogo público en que se espera cambiar la opinión pública, revertir los estigmas que pesan sobre algunos grupos y ampliar la tolerancia.

El impacto de la revolución de la información transforma sociedades fordistas en informáticas, sociedades de producción en sociedades del conocimiento y de la información, mundo del trabajo en mundo de

la comunicación, en fin, lógicas de disciplinamiento en lógicas de redes. Todo esto se difunde asimétricamente entre los países y dentro de ellos. Pero vivimos los distintos tiempos históricos de modo cada vez más sincrónico, por lo que también en América Latina el ejercicio y el concepto de la ciudadanía sufren los efectos de la sociedad de la información. En un mundo cada vez más descentrado y que se basa en redes, en el cual las demandas dependen menos del sistema político que las procesa y más de los actos comunicativos que logran fluir por las redes múltiples el ejercicio de la ciudadanía se expande a prácticas cotidianas a medias políticas y a medias culturales, relacionadas con la interlocución a distancia, el uso de la información para lograr conquistas personales o grupales, la redefinición del consumidor (de bienes y de símbolos) como agente que da voz a sus derechos y sus preferencias, y el uso del espacio mediático para transformarse en actor frente a otros actores.²

También aquí, la mayor dispersión de actos y reclamos de ciudadanía en la nueva era informática lleva a una mayor diferenciación de las demandas. No es indispensable buscar un partido político para canalizar reivindicaciones que, en la lógica política tradicional, debían agregarse en grandes denominadores comunes. Se puede reclamar y agitar las banderas en microgrupos conectados a una audiencia mundial por Internet, teléfonos, correo electrónico o cualquier otro medio que vaya de lo local a lo global a la velocidad de la luz y sin censura. La información nos permite saber en qué lugares del mundo habitan contrapartes que pueden solidarizar con sus pares en nuestros países y aunar fuerzas en el concierto de voces globales. Y hace posible buscar proveedores para nuestras demandas y localizar espacios donde nuestras reivindicaciones pueden resonar con los efectos buscados. Con rapidez se puede proyectar un rito vernáculo en reflexión política sobre lo que significa un Estado o una nación pluriétnicos.

Todos los procesos recién señalados se dan con conflictos y asimetrías. La posmodernidad, la globalización y la revolución de la información no son asépticas ni ecuanímes. Las promesas de interacción a distancia y de información infinita contrastan con la exclusión social, la pérdida de cohesión y la desigualdad en el seno de las sociedades nacionales, fenómenos

² Si bien las redes pueden ser “disciplinarias” o “emancipatorias”, dependiendo de si operan con una lógica jerárquica o una lógica horizontal.

que los nuevos patrones productivos no sólo no mitigan sino que incluso amenazan con exacerbar. Los derechos sociales y económicos son más difíciles de traducir en compromisos reales entre el Estado y la sociedad, sobre todo con la fisura del Estado de bienestar en Europa (y de sus réplicas parciales en América Latina), con los costos sociales del ajuste fiscal y con una crisis laboral sin precedentes (mayor desempleo y/o mayores brechas salariales).

Por otra parte, la globalización trae consigo una mayor conciencia de las diferencias entre identidades culturales, ya sea porque ellas se difunden en los medios de comunicación, se incorporan al nuevo imaginario político difundido por las ONG transnacionales y se intensifican las olas migratorias; ya sea porque hay culturas que reaccionan violentamente ante la ola expansiva de la "cultura-mundo" y generan nuevos tipos de conflictos regionales que inundan las pantallas de televisión en todo el planeta. De este modo, aumenta la visibilidad política de la afirmación cultural y de los derechos de la diferencia, mientras las exigencias de ejercer derechos sociales y económicos chocan con mercados laborales restringidos, con economías más competitivas y sociedades menos solidarias.

En la trama de la sociedad civil, viejos problemas culturales se convierten en asuntos de ciudadanía: temas de debate, de procesamiento de diferencias, de reclamo de derechos y, por último, de interpelación a los poderes centrales. Por los nuevos movimientos sociales, o bien porque la industria cultural hoy amplifica voces que antes no estaban representadas en los espacios de deliberación, el cambio pasa por el devenir político o el devenir público de actores que no portan las clásicas demandas de aumentos salariales o prestaciones sociales, sino que plantean sus inquietudes en campos más simbólicos que materiales. En este sentido destaca la irrupción política y pública de los temas de género, de etnia, de sexualidad, de consumo, y otros. Temas donde al reclamo de igualdad de derechos se adhiere con fuerza la reivindicación de la diferencia, donde se alternan demandas propias de los actores sociales en el sistema político (remuneraciones no discriminatorias, derecho a la tierra, protección de la salud, derechos y libertades del consumidor), con otras demandas más difíciles de traducir en políticas de reparto social, vinculadas con los nuevos roles de la mujer en la sociedad y en la familia, la autoafirmación de la cultura mediante el uso institucionalizado de la lengua vernácula, la publicitación de la sensibilidad *gay*, las relaciones entre identidad y consumo.

Además, el papel cada vez más preponderante de los medios de comunicación hace que la política desarrolle sobre todo su componente mediático, con lo cual circula una imagen de los políticos mucho más definida por la estética publicitaria de los medios y por un uso más informatizado de la cultura popular a través de encuestas. Por esta vía se modifican las mediaciones de la competencia política, cada vez menos referida a la producción de proyectos y más determinada por la circulación de imágenes e información. La ciudadanía se retira de las calles y las plazas y se concentra en el procesamiento individual de la información frente a la televisión o al monitor de la computadora. Sustituye la identificación con grandes proyectos nacionales por opiniones sobre temas más específicos y diversos. Está más pendiente de la probidad de los políticos que de sus propuestas de sociedad, más cerca del seguimiento periodístico que del compromiso partidario.

Todo lo anterior mueve a extender la reflexión sobre ciudadanía tanto a las relaciones entre cultura y política como al vínculo entre lo local y lo global.³ Respecto de lo primero, cambian las culturas políticas en la medida en que se acomodan a la lógica de los medios de comunicación masivos, a un escenario "posideológico" y al vaciamiento de las utopías. Los conflictos culturales se hacen más políticos porque se tornan efectivamente más descarnados y violentos y, por lo mismo, fuerzan a la intervención del poder (local o global); pero también se hacen más políticas las demandas culturales porque el sistema político, dadas sus dificultades para responder a las demandas sociales tradicionales y comprometerse con grandes proyectos de cambio, encuentra en el mercado de demandas culturales un lugar propicio para seguir en la competencia. Así, por ejemplo, es más fácil hoy proponer educación bilingüe para la población aymara en Bolivia que revitalizar la reforma agraria, o un canal de televisión para mujeres que una distribución de la riqueza que beneficie a los hogares encabezados por mujeres.

Respecto de la articulación entre lo local y lo global, hay quienes sostienen (Mato, 1999; Lins Ribeiro, 1999) que asistimos a nuevas formas de ciudadanía cultural. Con la globalización, afirman, se transnacionaliza la producción de representaciones sociales, con lo cual se entrecruzan actores locales y globales, modificando expresiones culturales como "identidad"

³ Este punto lo he tratado en otro artículo (Hopenhayn, por publicarse).

y “sociedad civil” sobre las cuales tradicionalmente se ha construido el orden político y la ciudadanía. Según Mato, esta reconfiguración conceptual produce a su vez una reorientación de las prácticas de algunos actores, que fortalece las posiciones de los actores globales y crea redes bilaterales con actores locales, fomentando su participación en eventos y redes de trabajo. Más concretamente, la formulación de nuevas representaciones de raza, etnia, medio ambiente y desarrollo sustentable en redes globales nuevas se ha desarrollado, según Mato, a partir de la creación de códigos y categorías lingüísticas transnacionales como biosfera, biodiversidad, sociedad civil y otras. Ellas apuntan, según el autor, a conformar un discurso y un sentido transnacional que orientan lo que hacen los actores alternativos globales y locales, y que sustentan una suerte de alianza de intereses entre éstos, que apunta a un programa de acción transnacional alternativo para resistir los sesgos más excluyentes y depredadores de la globalización económica.

El diagnóstico de Mato advierte la interesante posibilidad de producir una “globalización desde abajo” que actúe como respuesta a la globalización desde

arriba liderada por los grupos transnacionales hegemónicos. Esto permitiría avanzar hacia “representaciones de peculiaridad cultural” expresadas en distintas organizaciones cívicas con sus propios proyectos. Para Lins Ribeiro, definir la relación entre identidad nacional (culturas nacionales) y prácticas políticas pasa necesariamente por abordar la condición de “transnacionalidad”. Dicha transnacionalidad remite a un nuevo nivel de integración y representación de pertenencia, y por lo tanto transforma los escenarios de acción tradicionales. El cruce cultura/política toma cuerpo en los desafíos de transformar las condiciones de ciudadanía, y de regular y ordenar el nuevo escenario que surge de la transnacionalización. Basándose en lo anterior, la propuesta de Lins Ribeiro apunta básicamente a la creación y el fortalecimiento de una “sociedad civil global”, que a su juicio se representa actualmente en “una comunidad transnacional imaginada/virtual cuya dinámica material ... es un símbolo de las nuevas tecnologías de comunicación, sobre todo, Internet”, y cuyas principales características estarían dadas por su “testimonio a distancia” y su “activismo político a distancia” (Lins Ribeiro, 1999, p. 4).

II

La ciudadanía entre la igualdad y la diferencia

El campo de la ciudadanía se enriquece a medida que la porosidad de la industria cultural y la comunicación global permite reclamar y promover derechos culturales. La bandera de la comunicación democrática se alza como promesa en que se funda la tecnología, la política y la subjetividad; y muchos sueñan con una nueva utopía que sustituya el viejo valor de la igualdad por el emergente valor de la diferencia. En lugar de clases sociales se invocan actores e identidades culturales cuyo potencial de emancipación no podría ser universal, sino que radicaría en el juego democrático de las diferencias. Lo universal serían las reglas del juego que otorgan visibilidad a tales diferencias, y que garantizan una relativa igualdad de condiciones en el ejercicio de la ciudadanía, sobre todo en lo relativo a los derechos culturales.

En este contexto quisiera poner de relieve una tensión propia de las democracias actuales.⁴ Por un lado, se busca recobrar la igualdad o darle nuevo di-

namismo, y se la entiende sobre todo como la inclusión de los excluidos, sin que esto conlleve homogeneidad cultural, mayor concentración del poder político o uniformidad en los gustos y estilos de vida. Por otro lado, se trata de apoyar y promover la diferenciación, entendida como diversidad cultural, pluralismo en valores y mayor autonomía de los sujetos, pero sin convertirla en justificación de la desigualdad o de la no inclusión de los excluidos. La integración sin subordinación pasaría por el doble eje de los derechos sociales y los culturales: una mejor distribución de los activos materiales va de la mano con un acceso más igualitario a los activos simbólicos (información, comunicación y conocimientos). Todo esto con una presencia más equitativa de los múltiples actores socioculturales

⁴ Esta idea se basa en el capítulo final de Ocampo (coord., 2000).

en la deliberación pública y con un pluralismo cultural encarnado en normas e instituciones.

Cabe preguntarse aquí cómo compatibilizar la libre autodeterminación de los sujetos y las diferencias de cultura y valores que se sigue de esta defensa de la autonomía, con políticas económicas y sociales que hagan efectivos los derechos de “tercera generación”, reduciendo la brecha de ingresos, de patrimonios, de adscripción, de seguridad humana y de acceso al conocimiento. Se trata de promover la igualdad en el cruce entre la justa distribución de potencialidades para afirmar la diferencia y la autonomía, y la justa distribución de bienes y servicios para satisfacer necesidades básicas y permitir el ejercicio de los derechos sociales. Por otro lado, la segmentación cultural también hace difícil un pacto social en torno a la solidaridad y los sacrificios (impuestos) exigidos por el reparto social. En otras palabras, sin unidad cultural resulta cada vez menos viable un proyecto consensuado de redistribución progresiva de los activos en la sociedad.

Para hacer universal la titularidad de los derechos económicos, sociales y culturales es preciso conciliar la no discriminación en el campo cultural con el reparto social frente a las desigualdades. A su vez, esto incluye políticas de acción positiva frente a minorías étnicas y a otros grupos de corte socioeconómico, cultural, etario o de género que se encuentran en situaciones de mayor vulnerabilidad. Las políticas contra la discriminación de la diferencia (que promueven derechos civiles, políticos y culturales) deben complementarse con políticas sociales focalizadas hacia los grupos objetivamente más discriminados, vale decir, en condiciones más desventajosas para afirmar su especificidad, satisfacer sus necesidades básicas y desarrollar capacidades para hacer uso positivo de su libertad.

La acción positiva debe extender los derechos particularmente a quienes menos los poseen: no sólo los derechos sociales como la educación, el trabajo, la asistencia social y la vivienda, sino también los derechos a la participación en la vida pública, al respeto de las prácticas culturales no predominantes, y a la interlocución en el diálogo público. En suma, debemos apuntar a un concepto de igualdad compleja pasado por el filtro de la nueva sensibilidad democrática, del multiculturalismo y del derecho a la diferencia, sin que ello avale condiciones de producción y reproducción de la exclusión socioeconómica.

Tradicionalmente el tema de la igualdad ha oscurecido el de la diferencia en el debate político, en las negociaciones entre actores, en la construcción de consensos y en las respuestas del Estado a las presiones

reivindicativas. El reclamo por un reparto social a través de los salarios, contratos, prestaciones y servicios fue el eje de la relación entre la política y la sociedad bajo la égida valórica de la igualdad. ¿Qué ocurre cuando se quiere reformular la relación a fin de que el valor de la diferencia sea igualmente activo en la articulación entre lo político y lo social? Una vez más, entramos al tema de la cultura, las reivindicaciones culturales y la redefinición de actores sociales *qua* actores culturales. Pero con la dificultad de que nuestros sistemas políticos y nuestro Estado social (o lo que queda de él, si alguna vez lo hubo) manejan el lenguaje homologador de la igualdad, pero no el lenguaje más complejo de la diferencia.

Este problema se hace sentir con fuerza en la educación. Sabemos que la sociedad del conocimiento discrimina fuertemente entre quienes hayan tenido o no acceso a una educación oportuna y de calidad, y que por lo tanto es necesario elevar universalmente las oportunidades educativas para brindar a futuro mayores oportunidades de bienestar al conjunto de la sociedad, incorporándola como un todo a nuevos patrones productivos y comunicativos. Pero sabemos también que la educación estandarizada ha tendido secularmente a la homogeneización cultural, y actualmente despierta las más enconadas críticas de quienes defienden la pluralidad étnica y la afirmación de la diferencia.

Esta tensión se traduce hoy en políticas educativas. Un ejemplo claro es el abandono de la llamada “simultaneidad sistémica”, vale decir, de la idea de que la educación formal, una vez que se generaliza, debe ser la misma para todos, tanto por razones de escala como por principios de igualdad.⁵ Tal simultaneidad suponía que todos los educandos eran esencialmente iguales, tenían las mismas posibilidades de aprender y encontraban similar utilidad en los mismos contenidos, de modo que la oferta educativa estandarizada promovería mayor igualdad de oportunidades.

Hoy, muchas investigaciones han abandonado esta idea de simultaneidad sistémica en aras de lograr una mayor pertinencia de los contenidos y formas ante las realidades socioculturales en que se insertan (Gvirtz y Narodowski, 1998). La aplicación de la teoría crítica a la educación, hace al menos dos décadas, mostró que una educación homogénea no significaba mayor equidad ni mayor democratización en la transmisión del conocimiento, y que, por el contrario, podía tender a

⁵ He dado mayor desarrollo a esta idea en Hopenhayn y Ottone (2000).

un tipo de “racionalización sistémica” en la que se sacrificaban las identidades y raíces culturales de los distintos grupos. Más aún, se vio que una oferta educativa homogénea frente a una demanda heterogénea podía prolongar y agudizar las asimetrías de origen durante el trayecto escolar. Por lo tanto, las diferencias de clase social y de etnia podían recrudecer en lugar de mitigarse bajo el paradigma educativo de la simultaneidad sistémica.

Nos encontramos aquí con una situación en la que es necesario equilibrar igualdad y diferencia. La educación no sólo tiene que transmitir valores igualitarios y de respeto a la diversidad, sino también encarnar ese equilibrio en su propia flexibilidad curricular. La equidad a partir de la educación cristaliza en un nuevo enfoque, donde convive la vocación igualitaria con la atención a las diferencias. Para lo primero se debe asegurar una cobertura universal progresiva en el ciclo escolar, desde la educación básica a la educación media, y también reducir las disparidades en la calidad de la educación ligadas al origen socioeconómico. Para lo segundo hay que efectuar adaptaciones programáticas a los grupos específicos (incluyendo el bilingüismo en zonas donde el español no es lengua materna), buscar la pertinencia curricular en función de las realidades territoriales en que se desenvuelve la escuela, y asignar fondos especiales en las zonas con mayor vulnerabilidad social y más precariedad económica. Como señalan Gvirtz y Narodowski (1998, p. 54), “lo que está en juego en la ruptura de la simultaneidad sistémica es la posibilidad del respeto a la diversidad ...la escuela, en vez de ser el agente civilizador que acabará con la ignorancia y la barbarie, será el vehículo por medio del cual las distintas expresiones culturales podrán tener cabida”.

Sin embargo, queda pendiente, como tema relativo a la igualdad de oportunidades y al papel crucial que en ella desempeña la educación, el de las condiciones reales de progreso de los educandos en un contexto educativo que privilegia la diferencia por sobre la uniformidad. El mundo laboral del futuro, en el marco de economías globalizadas que compiten mejor cuanto más avanzan en la tercera revolución industrial, obliga a los jóvenes y niños de hoy a adquirir competencias que los capaciten para acceder en el futuro a puestos de trabajo, sobre todo si aspiran a la movilidad social ascendente entre una generación y la que la sigue. Por otra parte, la educación también tiene el propósito de respetar y promover la identidad cultural de sus educandos. Entre estos dos objetivos, las opciones pueden ser complementarias, pero también divergentes.

Esto lleva también a asumir riesgos en el proceso mismo de enseñanza. Porque una escuela que promueve la multiculturalidad es también una escuela de comunicación que altera radicalmente la relación maestro-alumnos, visualiza el conocimiento como un proceso de construcción en el aula y con los estudiantes, y respeta a los alumnos en sus propios conflictos de identidad. “No podemos —afirma Alain Touraine— hablar de la escuela del sujeto sin defender la escuela de la comunicación, y es allí donde son mayores las resistencias... cada vez que se aborda este tema, es rechazado tanto por los padres como por los profesores, que temen que se introduzca el incontrollable desorden de relaciones afectivas y desaparezca lo que consideran la misión principal de la escuela, que es enseñar y preparar para los exámenes que abren la puerta a los empleos” (Touraine, 1997, pp. 336-337).

Pero si la escuela de la comunicación parece amenazar el orden y la disciplina, por otro lado es el dispositivo indispensable para enfrentar el reto del multiculturalismo y la tolerancia, y la formación de ciudadanos para las democracias de la comunicación y el conocimiento, sin dispersarse en un cúmulo de información atomizada: “La globalización despojó a la sociedad de su papel de creadora de normas. Contra el riesgo de la fragmentación cultural se propone, justamente, el principio de la comunicación intercultural educar en el respeto a la diversidad, el reconocimiento del otro y el ejercicio de la solidaridad, son condiciones para ampliar y enriquecer la propia identidad” (Cubides, 1998, p. 45). Y siendo la escuela un núcleo básico de socialización, sus propias prácticas de aprendizaje y disciplinamiento tienen que encarnar estos valores.

Otra tensión entre los valores de la igualdad y de la diferencia se encarna en los conflictos frecuentes que se suscitan entre la educación formal, por un lado, y por otro, la exposición de los educandos a los medios de comunicación y cada vez más a la computadora. Hoy se habla de alfabetizaciones múltiples y formas diversas de “leer el mundo”. En estas lecturas se cruzan la escuela, la televisión, los nuevos medios interactivos y la recomposición de la ciudad como un espacio radicalmente heterogéneo. Este polimorfismo socava la cultura letrada (es decir, centrada de preferencia en la palabra escrita), y es fuente de encuentros y desencuentros tanto dentro del sujeto como entre sujetos distintos.

En este sentido, Guillermo Orozco invita a superar las dos posturas antitéticas de la educación frente a los medios de comunicación: la defensa de la audiencia contra los medios, o la aceptación acrítica de ellos

como recursos para la modernización educativa. Propone a cambio una “pedagogía crítica de la representación”, que abra en la sala de clases el debate sobre la recepción a lo que entregan los medios de comunicación, asuma que la escuela es una institución entre otras que compiten por ejercer la hegemonía del conocimiento, infunda habilidades que permitan a los estudiantes expresarse en un entorno multimediático, y entienda la alfabetización como un proceso permanente que se liga a los distintos alfabetos de un mundo posmoderno: mediático, multicultural y de aceleración

del cambio (Huerger, 1998; Orozco, 1996). Infundir en los estudiantes una actitud de recepción crítica de los mensajes, que les permita elaborar los estímulos que reciben desde medios distintos y muy presentes en la vida cotidiana, es dar formación en ciudadanía, al hacer que los sujetos expuestos a la información y la imagen audiovisual sean capaces de utilizar estos elementos para recrear la propia subjetividad y comunicarse con otros, sin limitarse a recibir pasivamente imágenes que no sean más que fetiches o producto de información unilateral.

III

Industria cultural y ciudadanía: el capital simbólico y el derecho a voz

Como ya se dijo, asistimos a cambios en el ejercicio de la ciudadanía donde ésta no sólo se define por la titularidad de derechos sino también por mecanismos de pertenencia, por la capacidad de interlocución en el diálogo público y, cada vez más, por las prácticas de consumo simbólico (de información, conocimiento y comunicación). Como señala García Canclini (1995): “No fueron tanto las revoluciones sociales... como el crecimiento vertiginoso de las tecnologías audiovisuales de comunicación lo que volvió patente de qué manera venían cambiando desde el siglo pasado el desarrollo de lo público y el ejercicio de la ciudadanía. Pero éstos ... fueron desplazando el desempeño ciudadano hacia las prácticas del consumo ... muchas preguntas propias de los ciudadanos se contestan más en el consumo privado de bienes y de los medios masivos que... en espacios públicos”. De modo que la circulación de bienes simbólicos es cada vez más un modo de extensión del ejercicio de la ciudadanía. De allí, pues, la importancia de abrir los medios de comunicación a nuevas voces.

La relación entre industria cultural y ciudadanía no sólo atañe al consumo simbólico. La industria cultural, hoy, constituye la vía de acceso más importante al espacio público para amplios sectores que han estado tradicionalmente privados de expresión en ellos. La televisión, el video y las redes de información y telecomunicación son herramientas cuyos costos relativos descienden día a día, con lo cual los excluidos encuentran posibilidades inéditas de participar del intercam-

bio cultural, como consumidores y también como productores de mensajes. Esto último, porque el costo de manejar tecnologías “de emisión”, como fax, internet, correo electrónico o radios comunitarias tiende a bajar, y la capacitación necesaria para usarlas es mínima, de modo que cada vez más actores pueden incorporarse como interlocutores y voceros en el diálogo a distancia. Todo esto siempre que el mercado no someta la industria cultural al régimen de exclusión que hoy día atraviesa el conjunto de las economías nacionales.

Sin embargo, estas promesas de participación simbólica como nuevo campo de ejercicio de la ciudadanía se dan en un contexto en que el acceso material a los frutos del progreso no sigue la misma tendencia expansiva.⁶ Pensemos en América Latina: mientras la integración social y material se ve amenazada por la crisis del empleo y la persistencia de la disparidad de ingresos, nuevos ímpetus de integración simbólica irrumpen desde la industria cultural, la democracia política y los nuevos movimientos sociales. De una parte, el consumo de medios de comunicación y la matrícula educativa siguen expandiéndose. La educación presenta problemas de calidad más que de cobertura, ya que esta última ha aumentado de tal modo que empiezan a cobrar mayor relieve otros desafíos educativos. Dada la difusión que alcanzan actualmente los

⁶ Esta asimetría entre acceso al capital simbólico y al bienestar material la he planteado en artículos precedentes.

medios de comunicación, en el grueso de los países latinoamericanos, la gran mayoría de la gente cuenta con más información⁷ y tiene más acceso a la producción cultural y al debate político. Nunca antes la región contó con gobiernos democráticamente electos en la casi totalidad de los países; hoy hay mayor conciencia y vigencia de los derechos civiles y políticos, se valoriza más el pluralismo político y cultural, y cobra renovados bríos el tema de la ciudadanía y de los derechos sociales y culturales.

De otra parte, en América Latina hoy hay más pobres que a comienzos de los años ochenta; la distribución del ingreso no ha mejorado, y en algunos países muestra claro deterioro; la informalidad laboral, sustentada en ingresos bajos y poca capitalización, crece y caracteriza al sector que más absorbe a los grandes contingentes de trabajadores que van quedando al margen de la modernización productiva, o a la mayoría de jóvenes con baja capacitación que ingresan al mercado del trabajo; el sector rural tradicional se va haciendo crecientemente marginal respecto del resto de los sectores, y las sociedades se van fragmentando cada vez más por la acumulación de estos fenómenos, con efectos inquietantes en lo que se refiere a inseguridad ciudadana, apatía política e incremento de la violencia.

Veamos algunos datos. Según estadísticas de la CEPAL, entre 1980 y 1990 el consumo privado por habitante en América Latina descendió en 1.7% (CEPAL, 2000). En el mismo período, en América Latina y el Caribe el número de televisores por cada mil habitantes aumentó de 98 a 162 (UNESCO, 1998); además, se hicieron sentir los efectos de logros educativos acumulados en décadas precedentes, elevándose considerablemente el nivel educativo medio de la población joven. Vale decir: mientras el acceso a conocimientos, imágenes y símbolos aumentaba fuertemente, se reducía el consumo de bienes "reales". En el período señalado, países como México, Venezuela y Brasil vieron crecer con fuerza la industria mediática⁸ y la cobertura y logros escolares, mientras la reducción de la pobreza o el mejoramiento de la calidad de vida mostraban una evolución muy distinta.

Si consideramos el período 1970-1997, tenemos que el número de televisores por cada mil habitantes en la región se elevó de 57 a 205 (UNESCO, 1998), las

horas de programación televisiva (y el promedio de horas de consumo televisivo de la población) aumentaron geométricamente de lustro en lustro, y el nivel educativo medio de la población joven subió al menos en cuatro años de educación formal. Pero el índice de pobreza la región está hoy al mismo nivel que a comienzos de los años ochenta, y los ingresos reales de la población urbana han aumentado levemente en algunos países y han disminuido en otros (como Venezuela). Así, el acceso al conocimiento, la información y la publicidad creció a un ritmo totalmente asimétrico con el del acceso a ingresos más altos, a más bienestar y a un mayor consumo.

Esta situación nos hace plantearnos otras preguntas sobre la rearticulación de la política y la cultura. En primer lugar, la mayor distribución de bienes simbólicos que de bienes materiales puede trasladar la pugna distributiva, al menos parcialmente, a bienes culturales como el acceso al conocimiento, información y educación oportunas. Esto no significa que desaparezcan como objeto de negociación política temas clásicos como el empleo, los salarios y los servicios sociales. Pero sí implica cambios en las agendas políticas, la publicidad política, los contenidos de la competencia por votos y los temas que son objeto de grandes consensos societales.

En segundo lugar, esta brecha entre bienes simbólicos y bienes materiales puede ser motivo de creciente conflicto social y, por consiguiente, del devenir político de dicha brecha. A medida que se expande el consumo publicitario, y permanece estancada la capacidad adquisitiva para responder a lo que ese consumo publicitario promueve, la sociedad se "recalienta", lo que afecta la pugna distributiva y, por ende, la gobernabilidad. El problema (brecha de expectativas) no es nuevo, pero puede precipitarse: por una parte, la población joven latinoamericana tiene ahora más educación y conocimiento y más expectativas de consumo por su exposición a la industria cultural; por otra, el desempleo de los jóvenes duplica al del resto de la población, en una región con la peor distribución del ingreso en el mundo. Los jóvenes poseen más información y más manejo de medios de información interactiva que sus padres, lo que los hace más capaces de ejercer la ciudadanía activa hoy; pero sus reclamos de derechos sociales asociados al bienestar y a la calidad de vida chocan contra el muro opaco del mercado, el desempleo y la exclusión.

En tercer lugar, el uso de la comunicación a distancia tiende a ser cada vez más importante para influir políticamente, ganar visibilidad pública y ser

⁷ Si bien no está claro cómo se traduce ese mayor acceso a la información en conocimientos y recursos para la acción.

⁸ Piénsese nada más en empresas del tamaño de Televisa en México u O'Globo en Brasil.

interlocutor válido en el diálogo entre actores. Casos emblemáticos, como el uso de Internet por los zapatistas, resultan ilustrativos. Esto nos plantea un nuevo problema o dilema: si en la trama cultural se empiezan a politizar algunos problemas, vale decir, si ciertos temas que antes sólo se procesaban —o reprimían— “hacia adentro” ahora se interpelan políticamente, ¿cómo evitar las disparidades de poder derivadas de que unos actores culturales capitalicen tecnología comunicativa para hacerse presentes, y otros no? ¿Cómo promover los medios técnicos idóneos, y el saber usarlos, para una “política democrática del sujeto”? ¿Cómo evitar que la nueva diferencia entre informatizados y desinformatizados implique una brecha entre representaciones simbólicas que circulan por la red y pueden hacer noticia, pesar en las decisiones y frenar abusos de poder, y otras representaciones que debido a su “invisibilidad electrónica” se transforman luego en políticamente invisibles y, por ende, indefensas?

Frente a esta última amenaza, es preciso promover el uso de las nuevas tecnologías de comunicación a fin de dar voz a los silenciados o a los inaudibles. Los sistemas de teleconferencias, redes informatizadas y conexiones integradas (de teléfono, fax, computadora y fotocopiadora) pueden aprovecharse para dar micrófono a quienes no han contado con posibilidades para hacerse oír en espacios públicos. De hecho, estos nuevos sistemas, integrados a su vez con los medios de comunicación masivos, tienen un gran potencial para ampliar los espacios públicos de comunicación. Un vasto conjunto de demandas sociales, provenientes de actores dispersos o subordinados, podría empezar a ocupar un lugar en la circulación pública de mensajes.

La tendencia al “descentramiento” en la emisión de mensajes en la industria cultural puede contribuir a democratizar las sociedades en la región. Si ya hemos alcanzado la democracia política en la vasta mayoría de nuestros países, la profundización democrática, fundada en el protagonismo de distintos actores sociales, podría verse favorecida por la difusión de las nuevas formas de la industria de la cultura y las comunicaciones. Existen hoy casos ilustrativos en distintos países de la región, donde el uso de nuevos bienes de la in-

dustria cultural y comunicacional ha permitido que se conecten grupos diversos que sufren segregación sociocultural. De estos casos ilustrativos se pueden nutrir nuevas iniciativas en este campo; entre otras, la construcción de redes para incorporar demandas de sectores dispersos, una mayor conexión de etnias indígenas en y entre países de la región, y la producción de programas de difusión de culturas autóctonas gestionados por los propios protagonistas.

En Guatemala, campesinos indígenas envían por fax mensajes sobre violaciones a los derechos humanos a las organizaciones no gubernamentales internacionales, sin saber usar una máquina de escribir. En la Amazonia brasileña, indios analfabetos intercambian videocintas para difundir sus costumbres vernáculas. Las organizaciones reivindicativas vecinales en México han multiplicado sus presiones en los espacios públicos para procesar sus demandas, con el apoyo de computadoras, bases de datos propias y redes informativas intervecinales. En el mismo país, las federaciones campesinas han creado una base de datos autónoma para controlar mejor los programas de crédito rural, y en Veracruz, grupos ecologistas locales han logrado oponerse a la propuesta instalación de una planta de energía nuclear porque adquirieron información oportuna de los ecologistas de los Estados Unidos y dieron publicidad a los riesgos en medios de prensa. En Chiapas, las asociaciones de pequeños productores de café se conectan con grupos de pares en Centroamérica y el Caribe para compartir información sobre transporte, mercados, precios internacionales, tecnología de producción y negociaciones en el comercio internacional.

En este contexto adquieren relevancia las políticas culturales, es decir, se politiza la cultura en cuanto se vuelve campo de lucha para revertir la exclusión mediante la mayor polifonía de voces en las transacciones políticas. Sin embargo, hay fuertes obstáculos para lograr la autoafirmación de las identidades subordinadas o excluidas: por el lado económico, la privatización de las comunicaciones, a lo que cabe agregar la concentración del poder mediático en las grandes fusiones transnacionales; y por el lado político, la falta de compromiso del Estado con políticas culturales que apuesten a una mayor democracia comunicacional.

IV

A modo de cierre

Una tesis en boga, y que aquí compartimos, es que en la medida en que se materializan como derechos inalienables no sólo los civiles y políticos, sino también los económicos, sociales y culturales, podrá avanzarse hacia una mayor igualdad de oportunidades tanto para acceder al bienestar como para afirmar la diferencia. De allí que el clamor por “más ciudadanía” no sólo apunta a su revitalización para un mundo mediático y una sociedad del conocimiento, sino también a reflotar la idea del ciudadano como portador de derechos inalienables. Sólo por esta vía parece factible dar un fundamento ético a políticas sociales y de desarrollo que han sido despojadas de fundamento ideológico.

Para promover tanto la participación política de sectores social y culturalmente excluidos del debate sobre la agenda pública, como la comunicación hacia ellos, se requiere inventiva en las formas de acceder a los espacios de negociación. Es necesario impulsar mecanismos capaces de expresar demandas de grupos dispersos y de movimientos socioculturales del mundo popular, y también fomentar la presencia directa de estos grupos en las instancias intermedias de la política (como sindicatos, municipios y otros). Se trata no sólo de reabrir, dentro de las fronteras de la democracia moderna, el tema de la redistribución de los recursos materiales, sino sobre todo de poner sobre el tapete la distribución de recursos simbólicos, como son la participación, el acceso a la información y la presencia en el intercambio comunicacional. Hay que promover una mayor articulación entre las organizaciones reivindicativas de los grupos menos integrados a los beneficios de la modernización. Esto exige sobre todo al sistema político, y en segundo lugar al sector estatal social, impulsar acciones que refuercen la red de movimientos sociales con capacidad para discernir sus demandas inmediatas y sus demandas estratégicas, y apoyar la presión en favor

de estas demandas sobre las instancias decisorias pertinentes, en un marco de viabilidad política y afianzamiento de la democracia.

Para promover la articulación entre organizaciones de grupos marginados puede ser útil: difundir tecnología de información y comunicación hacia la base social; redefinir políticas culturales en función de la cultura organizativa del mundo popular; reforzar las iniciativas del Estado dirigidas a movilizar el capital social y cultural de la gente para optimizar el efecto de la ayuda social en programas de diverso tipo; y apoyar el papel articulador del “agente externo”, provenga éste de una ONG, de un municipio o de un programa público, para conectar las lógicas de los movimientos socioculturales con las tendencias de la sociedad en su conjunto y reducir así los niveles de segregación y fragmentación.

En este escenario es preciso construir una cultura política que trascienda el carácter meramente formal de los procedimientos, y que traduzca la acción política en prácticas de comunicación que internalicen socialmente normas de reciprocidad y reconocimiento entre actores diversos. La construcción cultural de la ciudadanía democrática pasa por repensar hoy el contenido de este pacto o contrato, en el cual deben caber las voces de una amplia gama de actores sociales, y que debe tener capacidad real de prescribir formas de reciprocidad y reconocimiento horizontal. Estas prescripciones pueden tocar ámbitos tan diversos como el acceso a la justicia, a los servicios sociales, al debate político informado y a emitir opiniones en los medios de comunicación. Dicho pacto deberá servir de doble bisagra: primero, como mecanismo en que se articulan una nueva cultura política y los distintos actores socioculturales con sus demandas y expectativas; segundo, como mecanismo en que se potencia una nueva cultura política de la reciprocidad y se irradia hacia el conjunto de la sociedad.

Bibliografía

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2000): *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*, 1999, Santiago de Chile.
- Cubides, H. (1998): "El problema de la ciudadanía: una aproximación desde el campo de la comunicación-educación", *Revista nómadas*, N° 9, Santafé de Bogotá, Fundación Universidad Central, Departamento de Investigaciones, septiembre.
- García Canclini, N. (1995): *Consumidores y ciudadanos: conflictos multiculturales de la globalización*, México, D.F., Editorial Grijalbo.
- Gvirtz, S. y M. Narodowski (1998): Acerca del fin de la escuela moderna. La cuestión de la simultaneidad en las nuevas reformas educativas de América Latina, *Revista RELEA*, N° 5, Caracas, Universidad Central de Venezuela, mayo-agosto.
- Hopenhayn, M. (2000): Nuevas formas de ser ciudadano: ¿la diferencia hace la diferencia?, *Revista RELEA*, Caracas, Universidad Central de Venezuela.
- _____ (por publicarse): *¿Integrarse o subordinarse? Nuevos cruces entre política y cultura*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Hopenhayn, M. y E. Ottone (2000): *El gran eslabón: educación y desarrollo en el siglo XXI*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Huergo, J. (1998): Las alfabetizaciones posmodernas, las pugnas culturales y los nuevos significados de la ciudadanía, en *Revista nómadas*, N° 9, Santafé de Bogotá, Fundación Universidad Central, Departamento de Investigaciones, septiembre 1998.
- Lins Ribeiro, G. (1999): Do transnacionalismo ao pós-imperialismo: Para pensar a relação cultura e política", inédito, trabajo presentado al Grupo de Trabajo de CLACSO, Cultura y transformaciones sociales en tiempos de globalización, Caracas, CLACSO, noviembre 1999.
- Mato, D. (1999): Cultura y transformaciones sociales en tiempos de globalización, texto presentado al Grupo de Trabajo de CLACSO sobre Cultura y transformaciones sociales en tiempos de globalización, CLACSO, Caracas, noviembre.
- Ocampo, J.A., coord. (2000): *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, L.C.G.2071-P, Santiago de Chile, CEPAL.
- Orozco, G. (1996): Educación, medios de difusión y generación de conocimiento: hacia una pedagogía crítica de la representación, *Revista nómadas*, No. 6, Santafé de Bogotá, Fundación Universidad Central, Departamento de Investigaciones, septiembre.
- Touraine, A. (1997): *¿Podremos vivir juntos? Iguales y diferentes*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (1998): [http://unestat.unesco.org/stats/sta book/tables/cult and com](http://unestat.unesco.org/stats/sta....book/tables/cult%20and%20com).

Política industrial, *ventajas comparativas* y crecimiento

Jaime Ros

*Investigador
Helen Kellogg Institute
for International Studies
Universidad de Notre Dame,
Indiana, Estados Unidos
Jaime.Ros.1@nd.edu*

En este artículo se analizan las relaciones entre el patrón de especialización internacional y el crecimiento. Para ello se utiliza el marco analítico de la literatura reciente que pone de relieve la importancia de las condiciones iniciales y las políticas públicas, y no sólo de la dotación de factores. Asimismo, se examinan las implicaciones empíricas y de política económica de este enfoque. Tras una parte introductoria (sección I), se presenta en la sección II el marco analítico: un modelo con dos sectores de bienes transables en el ámbito internacional y un sector de insumos no transables en ese ámbito, con rendimientos crecientes a escala y externalidades pecuniarias dinámicas. En la sección III se derivan las implicaciones del análisis en términos de los efectos que pueden tener las políticas industriales sobre el patrón de especialización y el ritmo de crecimiento, mientras que en la sección IV se hace el mismo análisis respecto a los efectos de las condiciones iniciales y de las perturbaciones (*shocks*) reales y monetarias. En la sección V se examina la información empírica sobre las relaciones entre patrón de especialización, tasa de acumulación de capital y crecimiento. Y por último, en la sección VI se resumen las principales conclusiones del trabajo en lo que se refiere al alcance y las limitaciones de una política industrial.

I

Introducción

En la literatura, vieja y nueva, sobre comercio internacional hay una lista de contribuciones que examinan en qué forma el patrón de especialización en el comercio internacional puede afectar el crecimiento —el argumento de la industria naciente, la tesis de Prebisch y Singer sobre la relación del intercambio de los productos primarios o los modelos multisectoriales con diferentes ritmos de aprendizaje en la nueva teoría del comercio internacional. Una característica común de estas contribuciones es que el patrón de especialización de una economía, tal y como está determinado por sus ventajas comparativas, puede ser distinto del patrón de especialización que aporta los mayores beneficios económicos de largo plazo. Esto puede ocurrir porque las ventajas comparativas estáticas de la economía no coinciden con sus ventajas comparativas dinámicas, por la presencia de externalidades tecnológicas asociadas con procesos de aprendizaje o porque la evolución de la relación del intercambio es tal que la economía se beneficiaría al abandonar el patrón de especialización asociado con las ventajas comparativas estáticas. En este caso, una política industrial que a través de subsidios o aranceles aduaneros reasigne recursos hacia los sectores con ventajas dinámicas, se justifica en presencia de fallas en los mercados de factores (en particular la ausencia de un mercado de capitales perfecto).

Existe otra manera de abordar el tema de cómo el patrón de especialización puede afectar la tasa de crecimiento de largo plazo, esto es, cuando una misma dotación de factores no determina un patrón de es-

pecialización único y los distintos patrones de especialización consistentes con la misma dotación de factores tienen efectos dinámicos diferentes. Ello puede deberse a la existencia de externalidades pecuniarias dinámicas asociadas a diferentes eslabonamientos con los sectores de bienes no transables o imperfectamente transables en el mercado internacional. En este caso, no hay un conflicto entre ventajas comparativas estáticas y dinámicas que, en teoría, podría resolverse satisfactoriamente si el mercado de capitales fuese perfecto. Existe más bien una diferencia entre una muy alta rentabilidad del capital de un conjunto de inversiones coordinadas y la rentabilidad que puede obtener un inversionista individual y que es muy baja e insuficiente para desplazar capital hacia los sectores con alto potencial de crecimiento. El origen del problema, cuando la economía se especializa en el patrón menos dinámico, es entonces una falla de coordinación. Modelos recientes con este enfoque se encuentran en Rodrik (1995), Rodríguez-Clare (1996), Ciccone y Matsuyama (1996), Skott y Ros (1997) y Ros (2000, cap. 9). No parece necesario recalcar que el tema se vincula estrechamente con los debates sobre el papel que ha desempeñado la política industrial en las experiencias de crecimiento rápido en la posguerra, así como con la literatura empírica reciente sobre los efectos que el patrón de especialización en el comercio internacional tiene sobre el ritmo de crecimiento (Matsuyama, 1992; Sachs y Warner, 1997; Sala-i-Martin, 1997).

II

El marco analítico

En la teoría neoclásica, el patrón de especialización está determinado inequívocamente por la dotación de factores de la economía (junto con la tecnología y la relación del intercambio) puesto que, independientemente de las condiciones iniciales, la economía converge a un patrón de especialización que puede ser explicado por la dotación de factores. En el otro extre-

mo del espectro teórico, algunos modelos de la nueva teoría del comercio internacional tratan el crecimiento de la productividad como el resultado de procesos de aprendizaje y dejan de lado la dotación de factores como determinante de la ventaja comparativa (por ejemplo, véase Krugman, 1987). En este caso, el patrón de especialización no puede determinarse con

independencia de las condiciones iniciales y de la historia. Los accidentes —es decir, perturbaciones reales como un auge temporal de recursos naturales, o monetarias como una sobrevaluación cambiaria temporal— son decisivos en la determinación del patrón de especialización. La política industrial también se vuelve crucial en la adquisición de nuevas ventajas comparativas. El modelo que se presenta en esta sección puede verse como una extensión de un modelo neoclásico que admite la existencia de rendimientos crecientes a escala en la producción de insumos no transables, o bien, como un modelo de la nueva teoría del comercio internacional —como el de Krugman (1987) sobre las “consecuencias competitivas de Mrs. Thatcher”— que abandona el supuesto de una tecnología ricardiana e introduce bienes no transables. Como veremos, en estas condiciones, tanto la dotación de factores como las condiciones iniciales y las políticas tienen un papel que desempeñar en la determinación del patrón de especialización.

1. El modelo básico

Considérese una economía con tres sectores. El sector 1 produce un bien transable por medio de capital y trabajo, en condiciones competitivas y con rendimientos constantes a escala. El sector 2 produce también un bien transable, por medio de capital e insumos no transables (omitimos el factor trabajo para simplificar y hacer hincapié en que lo que produce este sector, en condiciones competitivas y rendimientos constantes a escala, es un bien que hace uso intensivo de capital). En ambos sectores la tecnología utilizada es Cobb-Douglas. El sector 3 es el productor de los insumos no transables. La producción de estos insumos se lleva a cabo por medio de trabajo y está sujeta a rendimientos crecientes a escala. Estos bienes intermedios pueden representar un conjunto de insumos manufacturados y servicios de producción (por ejemplo, servicios bancarios y seguros), como en el modelo de Rodríguez-Clare (1996), o bien un conjunto de bienes y servicios de infraestructura (energía, transporte y comunicaciones), como en Skott y Ros (1997). Formalmente, el insumo l del conjunto de bienes intermedios li puede representarse como:

$$l = (\sum (1/n)li^\sigma)^{1/\sigma} \quad 0 < \sigma < 1,$$

donde n es el número de bienes intermedios, que se supone dado.

Alternativamente, se puede pensar en el sector 3 como una industria ensambladora de un conjunto de componentes li producidos bajo rendimientos crecientes:¹

$$l = n^a (\sum (1/n)li^\sigma)^{1/\sigma} \quad a > 1 \quad 0 < \sigma < 1,$$

donde l es la producción del sector 3 y n es el número (no fijo) de componentes producidos. En este caso, interpretamos cada uno de estos componentes como un eslabón del proceso productivo. Un aumento en el número de componentes implica una división más fina del trabajo. Debido a la existencia de economías de especialización, esta mayor división del trabajo hace que éste sea más productivo, al incrementar la diferenciación y generar nuevos procesos e industrias auxiliares (véase Kaldor, 1967, p. 14). Hay dos diferencias entre esta especificación del sector 3 y la anterior. En primer lugar, las economías (de especialización) consideradas aquí son externas a la empresa, a diferencia de las economías de escala, internas a la planta, descritas en la primera especificación. Esto es lo que la segunda especificación implica: como el parámetro a es superior a la unidad, un aumento de $x\%$ en el número de componentes, manteniendo (n li) constante, genera más unidades de l que un aumento de $x\%$ en cada componente, manteniendo n constante. En segundo lugar, en la actual especificación el número de bienes intermedios, en lugar de estar dado, es endógeno y está determinado por el tamaño del mercado para el sector 3.

En lo que sigue, la presentación se basará en la primera especificación, caracterizada por la presencia de economías internas de escala, aunque se pueden derivar resultados cualitativamente similares con la segunda especificación. En cualquier caso, la diferencia clave entre los sectores 1 y 2 es que mientras el sector 2 tiene un eslabonamiento hacia atrás con el sector productor de insumos, no hay eslabonamientos en el caso del sector 1. El sector integrado 2 y 3 puede verse como un “complejo productivo” caracterizado, como veremos, por efectos externos a cada uno de los dos sectores que lo componen.

a) *Equilibrios múltiples y externalidades pecuniarias*

En una economía como la considerada existen, bajo ciertas condiciones, múltiples equilibrios de mercado. El análisis formal de la existencia de equilibrios múltiples

¹ Esta es la llamada especificación de Dixit-Stiglitz y Ethier (véase Ethier, 1982).

se hace en el apéndice. Aquí nos limitamos a presentar la intuición. Para entender por qué existen equilibrios múltiples, conviene empezar por notar que un equilibrio en el que los sectores 1 y 2 coexisten es un equilibrio inestable. En efecto, imaginemos una economía en la que coexisten los dos sectores de bienes transables y hay una rentabilidad uniforme en ambos. A partir de esta situación, la reasignación de una pequeña dosis de capital hacia el sector 2 tiene el efecto de aumentar la rentabilidad relativa de él. En efecto, la ampliación del mercado para el sector 3 (asociada a la reasignación de capital hacia el sector 2) tiende a reducir los costos de producción de los bienes intermedios, con un efecto favorable en la tasa de beneficio del sector 2. El aumento de la rentabilidad relativa del sector 2 hace que el capital fluya hacia él y refuerce por lo tanto el incremento de su tasa de beneficio. En cambio, una reasignación del acervo de capital hacia el sector 1 tiene el efecto opuesto de reducir la rentabilidad relativa del sector 2, al disminuir el tamaño del mercado para el sector 3 y elevar los costos de producción de los bienes intermedios. El capital tiende entonces a fluir hacia el sector 1, reforzando el aumento de su rentabilidad relativa. En ambos casos el proceso continúa hasta la desaparición completa de uno de los dos sectores de bienes transables y la especialización completa de la economía en el otro sector.

Lo segundo que cabe hacer notar es que un equilibrio con especialización en el sector 1 siempre existe en la economía considerada, haya o no equilibrios múltiples. A niveles bajos de capital invertido en el sector 2, la rentabilidad en este sector tiende a cero, debido a los altos costos de producción de los bienes intermedios; en cambio, sigue siendo positiva en el sector 1, cualquiera sea el nivel del acervo de capital. Existen, por lo tanto, algunas asignaciones de capital, a niveles suficientemente bajos de capital invertido en el sector 2, en las cuales el sector 1 es más rentable que el sector 2. Como veremos más adelante, el hecho de que siempre exista un equilibrio con especialización en el sector 1 se debe al supuesto de que este sector no utiliza insumos producidos por el sector 3.

Como siempre hay un equilibrio con especialización en el sector 1, se sigue de ello que la existencia de un equilibrio con especialización en el sector 2 garantiza la existencia de equilibrios múltiples. Hay un equilibrio con especialización en el sector 2 si la rentabilidad de este sector, cuando todo el capital está

invertido en él, es mayor que la del sector 1 (evaluada al salario de equilibrio de mercado cuando toda la fuerza de trabajo está empleada en el sector 3). Como se muestra en el Apéndice, la existencia de tal equilibrio depende de la dotación de capital y trabajo de la economía, así como de la relación del intercambio entre los sectores 1 y 2. En particular, para que exista un equilibrio con especialización en el sector 2, el acervo total de capital debe ser lo bastante grande como para que, cuando está invertido completamente en el sector 2, los precios de los bienes intermedios sean lo suficientemente bajos y los salarios lo suficientemente altos como para que el sector 2, que hace uso intensivo de capital e insumos, sea más rentable que el sector 1, que hace uso intensivo de trabajo. El valor del acervo de capital requerido para que haya equilibrios múltiples es mayor cuanto más alto sea el precio relativo de los bienes del sector 1 (respecto al sector 2), ya que ello eleva la rentabilidad relativa del sector 1. Ese valor también aumenta con el número de empresas n del sector de bienes intermedios que afecta adversamente la productividad del sector 3 y la rentabilidad del sector 2.²

La existencia de equilibrios múltiples está asociada con la presencia de externalidades pecuniarias (aunque éstas no sean una condición suficiente, ya que puede haber un equilibrio único con especialización en el sector 1). En efecto, la existencia de rendimientos crecientes a escala en el sector de bienes intermedios implica que las decisiones de producción en el sector 3 y las decisiones de inversión en el sector 2 tienen efectos externos importantes. Un aumento de la producción de alguno de los bienes intermedios afecta adversamente la demanda de otros insumos, pero reduce el precio del conjunto de bienes intermedios y aumenta tanto el insumo total de bienes intermedios como la tasa de beneficio del sector 2. Además de estos efectos estáticos, existe una externalidad dinámica: una mayor rentabilidad del sector 2 estimula la acumulación de capital en este sector y conduce a un aumento de la demanda futura de bienes intermedios. Por el lado de la inversión, los productores atomizados del sector 2 toman todos los precios como dados y no consideran los efectos externos que el mayor acervo de capital tiene sobre la demanda futura de bienes interme-

² Esta conclusión no se aplica al modelo con la segunda especificación del sector 3, en la que el número de empresas es endógeno y afecta positivamente la productividad del sector.

dios, ni la tendencia del precio de estos bienes a bajar al reducirse los costos de producción del sector 3.

Como resultado de estas externalidades pecuniarias dinámicas, una economía especializada en el sector 1 quedará atrapada en este patrón de especialización si todas las empresas siguen un comportamiento que es individualmente racional. Debido a que el capital está invertido en el sector 1, la demanda de bienes intermedios es inexistente y los costos de producción de estos bienes son altísimos. En consecuencia, la rentabilidad del sector 2 es tan baja que el capital queda invertido en el sector 1. Esto mantiene altos los costos de producción del sector 3 y baja la rentabilidad del sector 2.

b) *Los dos patrones de especialización comparados*

¿Por qué importa si la economía queda atrapada en un patrón de comercio con especialización en el sector 1? Porque los dos patrones de especialización no son equivalentes en términos de bienestar económico (ni, como veremos más adelante, en términos de potencial de crecimiento). Como se muestra en el Apéndice, la existencia de múltiples equilibrios garantiza que la tasa de beneficio es mayor en el equilibrio con especialización en el sector 2, a condición de que éste haga uso más intensivo de capital que el sector 1. Intuitivamente, el alto valor del acervo de capital necesario para que haya equilibrios múltiples genera salarios relativamente altos, los que tienden a deprimir la tasa de beneficio del sector 1, que hace uso intensivo de trabajo. Por otra parte, el salario real, a niveles suficientemente altos del acervo de capital, también es mayor en el equilibrio con especialización en el sector 2. En efecto, a niveles suficientemente altos del acervo de capital, la mayor escala del sector 3 ha hecho a este sector más productivo y ha reducido el precio relativo de los bienes intermedios. Como resultado, a medida que aumenta el acervo de capital la relación capital/insumos intermedios en la producción del sector 2 tiende a reducirse, y la expansión del sector 2 a costa del sector 1 genera un exceso de demanda de trabajo con un impacto positivo sobre el salario real.

2. Extensiones

a) *El modelo con utilización de insumos en el sector 1*

En el modelo anterior, la tecnología disponible en el sector 1 no utiliza bienes intermedios. Supóngase ahora que el sector 1 utiliza bienes intermedios, aun-

que menos intensivamente que el sector 2.³ La demanda de bienes intermedios ya no proviene exclusivamente del sector 2 y, por lo tanto, no depende solamente del acervo de capital invertido en él. El capital invertido en el sector 1 afecta ahora la demanda de bienes intermedios y, por ende, el precio relativo de estos bienes respecto de los producidos por el sector 2. En consecuencia, la rentabilidad en el sector 2 dependerá ahora no sólo del capital invertido y del salario en ese sector, sino también del capital invertido en el sector 1 y, por lo tanto, del acervo total de capital. Lo anterior implica que existirá un valor suficientemente alto del acervo de capital que, cuando la totalidad de este acervo está invertido en el sector 1, hará que el precio relativo de los bienes intermedios sea lo suficientemente bajo y el salario lo suficientemente alto como para que la tasa de beneficio en el sector 2 sea mayor que en el sector 1, evaluadas ambas tasas a los valores de equilibrio de mercado del salario y de los bienes intermedios. Cuando el acervo total de capital alcanza este valor, el equilibrio con especialización en el sector 1 desaparece, ya que el sector 2 es más rentable que el sector 1 aun cuando todo el capital esté invertido en este último. A diferencia del modelo anterior, ya no es cierto que existe siempre un equilibrio con especialización en el sector 1, cualquiera sea la dimensión del acervo total de capital.

Tenemos ahora tres configuraciones. Primero, para un rango de valores bajos del acervo de capital existe un equilibrio único. En este equilibrio la economía está especializada en la producción de bienes transables del sector 1 y un pequeño sector 3 coexiste al lado del sector 1. La especialización en el comercio debe ser en el sector 1, y no en el sector 2, porque el sector 1 es el que usa los bienes intermedios menos intensivamente y, por lo tanto, el único capaz de sobrevivir con los altos costos de producción que prevalecen en el sector de bienes intermedios.

En un rango de valores intermedios del acervo de capital existen dos equilibrios estables con especialización en el sector 1 y el sector 2, respectivamente. El tamaño del acervo total de capital es lo suficientemente grande como para generar un sector productivo de

³ Este es el caso analizado por Rodríguez-Clare (1996), en un modelo similar al presentado en el Apéndice. Además de considerar la utilización de insumos intermedios en el sector 1, el modelo de Rodríguez-Clare adopta la especificación de Dixit-Stiglitz y Ethier para el sector 3 en lugar de la especificación con un número fijo de insumos intermedios.

bienes intermedios y hacer al sector 2 viable, pero sólo si el capital está invertido en el sector 2. Si el capital está invertido en el sector 1, el mercado de bienes intermedios es insuficiente para que sea rentable invertir en el sector 2. Ahora bien, en el equilibrio con especialización en el sector 2, la tasa de beneficio es mayor y el salario real es, al menos, igual de alto que en el equilibrio con especialización en el sector 1. El equilibrio con especialización en el sector 2, por lo tanto, es superior en términos del criterio de Pareto al equilibrio con especialización en el sector 1, no sólo a partir de un cierto valor del acervo de capital sino para el rango completo de valores del acervo de capital en que existen equilibrios múltiples.

Finalmente, para valores grandes del acervo de capital, tenemos de nuevo un equilibrio único. El tamaño del acervo de capital es suficiente no sólo para hacer viable el sector 2, sino también para hacer que el equilibrio con especialización en el sector 1 desaparezca. Los bajos precios de los bienes intermedios y los altos salarios hacen rentable para el inversionista individual desplazarse del sector 1 al sector 2, aun cuando todo el capital esté inicialmente invertido en el sector 1. Al hacerlo, los precios de los bienes intermedios y los salarios se mueven de manera de reforzar la rentabilidad relativa del sector 2 y eventualmente la totalidad del capital se desplaza hacia este sector. El sector 1 se vuelve inviable, dados los altos salarios asocia-

dos con la relación capital/trabajo relativamente alta de la economía.

b) *El modelo con trabajo calificado en el sector de bienes intermedios*

Supóngase ahora que la tecnología empleada en el sector 3 utiliza trabajo calificado (mientras que el sector 1 utiliza trabajo no calificado).⁴ Junto al tamaño del acervo de capital, el nivel de calificaciones de la fuerza de trabajo pasa entonces a influir en la existencia de equilibrios múltiples. En efecto, un mayor nivel de calificaciones puede compensar los altos costos que resultan de un mercado pequeño para los bienes intermedios producidos en condiciones de rendimientos crecientes y tiende, por lo tanto, a reducir el tamaño del acervo de capital requerido para que haya un equilibrio con especialización en el sector 2. Se llega a conclusiones similares si es el sector 2, más que el sector 3, el que hace uso intensivo de trabajo calificado: mientras que el alto precio de los bienes intermedios tiende a deprimir la rentabilidad relativa del sector 2, la abundancia de trabajo calificado tiende a aumentarla, de manera que el sector 2 puede ser viable dependiendo de la asignación del acervo de capital. En cualquier caso, la existencia de equilibrios múltiples puede resultar de diferentes combinaciones de niveles de calificación y acervos de capital, más que simplemente de un rango de valores intermedios del acervo de capital.

III

Política industrial y crecimiento

Muchos países en desarrollo han adoptado políticas industriales en un intento por acelerar el ritmo de industrialización y la tasa de crecimiento económico. Los resultados han sido mixtos, a juzgar por la variedad de ellos bajo políticas similares. Esto explica por qué la eficacia de esas políticas es controvertida y por qué hay distintas opiniones en torno a si estas políticas han significado alguna diferencia y, si éste es el caso, si sus efectos fueron positivos o negativos. Esta situación prevalece aun cuando tanto los observadores como los formuladores de políticas han documentado ampliamente el papel de la política industrial en el logro de una rápida industrialización en el este de Asia (véase Amsden, 1989; Wade, 1990). Explica en gran medida esta situación la ausencia de un consenso sobre la cuestión clave de cómo y en qué condiciones puede la

política industrial alterar significativamente la tasa de acumulación de capital y de crecimiento. El marco analítico presentado más atrás arroja luz, como veremos, sobre esta cuestión.

Empecemos por hacer notar que en la teoría neoclásica del comercio internacional la dotación de factores, la tecnología y la relación del intercambio determinan de manera inequívoca el patrón de ventajas comparativas y de especialización de una economía. En cambio, en el marco analítico presentado en la sección anterior, la existencia de múltiples equili-

⁴ Un caso similar es analizado por Rodrik (1995). En este análisis la existencia de equilibrios múltiples está asociada con un nivel relativamente alto de calificaciones de la fuerza de trabajo junto con un acervo de capital relativamente pequeño.

brios de mercado asociados con distintos patrones de especialización, pero con la misma dotación de factores, tecnología y relación del intercambio, hace que la noción misma de ventaja comparativa se vuelva ambigua. Más precisamente, cuando un equilibrio único existe, sea éste con especialización en el sector 1 ó 2, tiene sentido decir que la economía exhibe una ventaja comparativa en el sector correspondiente y los incentivos de mercado conducirán a que la economía se especialice en el sector que presenta una ventaja comparativa. Sin embargo, cuando existen múltiples equilibrios la pregunta de dónde se encuentra la ventaja comparativa en el comercio deja de tener una respuesta clara. Se puede decir (con una frase que no tendría ningún sentido en el marco de la teoría neoclásica) que la economía se encuentra en transición entre un patrón de ventajas comparativas que ha desaparecido y otro que aún no emerge.

Los distintos patrones de especialización consistentes con la misma dotación de factores tienen implicaciones dinámicas distintas. Considérese el modelo con insumos intermedios en los dos sectores de bienes transables y supóngase que las condiciones para la existencia de equilibrios múltiples se cumplen. Comparemos dos economías idénticas en todos los aspectos (dotación de factores, tasa de ahorro, tamaño de la fuerza de trabajo) excepto en su patrón de especialización. Una está especializada en el sector 1 y la otra lo está en el sector 2. Como hemos visto anteriormente, el salario real y la tasa de beneficio son mayores en la segunda economía. En consecuencia, esta economía también presenta un mayor ingreso per cápita; con la misma tasa de ahorro y de inversión, tiene entonces una mayor tasa de acumulación de capital y de crecimiento. La superioridad de la tasa de crecimiento de la economía especializada en el sector 2 es aun mayor en presencia de movilidad internacional de capital, ya que éste tenderá a fluir hacia la economía que ofrece la mayor rentabilidad al capital y, por lo tanto, su tasa de inversión tenderá a ser más alta.

Lo anterior significa que si una economía se encuentra especializada en el sector 1, una política industrial que reasigne recursos hacia los sectores 2 y 3, conduciendo a un patrón de especialización basado en estos sectores, elevará la tasa de crecimiento de la economía. Más aun, a falta de política industrial la economía especializada en el sector 1 no se moverá espontáneamente hacia el equilibrio con alto crecimiento. Con los precios y salarios que prevalecen en el equilibrio con especialización en el sector 1, la tasa de beneficio del sector 2 es inferior a la del sector 1 y

ningún inversionista individual encontrará rentable invertir en el sector 2. Los incentivos individuales, tal y como están mediados por el mercado, mantendrán a la economía en la trayectoria de bajo crecimiento asociada con la especialización en el sector 1, mientras este equilibrio siga existiendo. Sólo cuando una masa suficientemente grande de inversionistas se desplaza simultáneamente hacia los sectores 2 y 3 la rentabilidad en el sector 2 resulta más atractiva que la que se puede obtener en el sector 1. Pero esto requiere de intervenciones de política para proveer la coordinación necesaria entre los productores.

Es cierto que, eventualmente, la economía especializada en el sector 1 obtendrá, mediante el propio proceso de acumulación de capital, una ventaja comparativa en el sector 2. A partir de ese momento la rentabilidad del sector 2 será superior a la del sector 1 y los incentivos de mercado llevarán a la economía a especializarse en el sector 2, ya que el equilibrio con especialización en el sector 1 habrá desaparecido. Pero durante la transición hacia el acervo de capital necesario para que tal cosa ocurra, la economía inicialmente especializada en el sector 2 registrará una tasa de crecimiento más alta. El alto y sostenido ritmo de crecimiento de las economías del este asiático puede entenderse como el resultado de una sucesión de intervenciones de política que aceleraron las transiciones entre distintos patrones de producción y especialización en el comercio internacional. Es difícil imaginar cómo un modelo de desarrollo impulsado primariamente por las fuerzas de mercado, que inspira las recomendaciones actuales de política a los países en desarrollo, pueda haber "atravesado" esas transiciones tan exitosamente. No porque los éxitos basados en el mercado estén enteramente ausentes (esto se puede debatir), sino porque la teoría sugiere exactamente lo contrario: que los incentivos de mercado difícilmente pueden resolver con eficacia (o al menos con eficiencia) los problemas de coordinación que se presentan en la transición.

Las intervenciones exitosas de política orientadas a acelerar la transición son la base de la interpretación de Rodrik sobre cómo Corea y Taiwán se volvieron ricos (Rodrik, 1995; véase también Amsden, 1989, y Wade, 1990). El argumento es que, más que su orientación hacia la exportación, la característica distintiva de estas experiencias de crecimiento fue el aumento abrupto y sostenido de sus tasas de inversión a principios de los años sesenta. A través de una variedad de intervenciones de política, subsidiando y coordinando proyectos de inversión, la política gubernamental tuvo

éxito en reasignar recursos a industrias modernas que hacían uso intensivo de capital y trabajo calificado. Con rendimientos crecientes en estas actividades, tal reasignación elevó la rentabilidad del capital y empujó a la economía hacia una trayectoria de alto crecimiento. La orientación hacia afuera fue una consecuencia, porque las mayores tasas de inversión incrementaron la demanda de bienes de capital importados. El nivel relativamente alto de calificación de la fuerza de trabajo en ambos países fue una condición para el éxito de la política industrial.

Al mismo tiempo, el análisis presentado muestra las limitaciones de la política industrial cuando las condiciones necesarias para su éxito (la existencia de equilibrios múltiples) están ausentes. Supóngase que en la economía existe un equilibrio único con especialización en el sector 1. En este caso, la política industrial no puede mejorar el resultado de las fuerzas del mercado. Considérese, por ejemplo, una política que intenta reasignar recursos hacia los sectores 2 y 3. Supóngase que tal política tiene éxito en reasignar las nuevas inversiones hacia el sector 2. Precisamente porque no existe un equilibrio con especialización en el sector 2, el salario en esta economía caerá en comparación con su valor en el equilibrio con especialización en el sector 1. La rentabilidad también tenderá a caer, ya que el acervo de capital es pequeño y, en consecuencia, los costos de los bienes intermedios son altos. Con una tasa de beneficio en el sector 2 menor que la del sector 1 —evaluadas a los precios y salarios de mercado— los cambios inducidos en los precios relativos que son necesarios para hacer viable el sector 2 implicarían una caída aun mayor del salario real. Por otra parte, cuando existe un equilibrio único con especialización en el sector 2, la política industrial no se necesita. La economía tiene una clara ventaja comparativa en el sector 2 y los incentivos de mercado por sí solos conducen a la economía a adoptar el patrón de especialización que tiene la trayectoria de crecimiento más alto.

Lo anterior implica que la existencia de externalidades no es suficiente para justificar una política industrial. El hecho de que la política industrial no pueda hacer nada para mejorar el resultado del mercado

(cuando sólo existe un equilibrio con especialización en el sector 1), o que sea innecesaria (cuando sólo existe un equilibrio con especialización en el sector 2) se debe en última instancia a que la presencia de externalidades estáticas y dinámicas, como lo vimos en la primera sección, no son suficientes para garantizar la existencia de equilibrios múltiples.

Este análisis tiene otras connotaciones interesantes. En la literatura sobre los efectos de la política industrial, la variedad de resultados se ha tendido a asociar con la variedad de políticas adoptadas (véase, por ejemplo, Amsden, 1989). Por ejemplo, el éxito de las políticas industriales en el este de Asia en comparación con el menos exitoso desempeño de América Latina se ha asociado con el hecho de que en el primer caso los estímulos a las empresas o sectores fueron otorgados a cambio del alcance de metas claramente definidas, y el horizonte temporal de operación de la política estuvo claramente circunscrito. Estas diferencias sin duda deben haber contribuido al éxito del modelo asiático. Pero nuestro análisis sugiere también que el éxito de una política industrial depende estrechamente de que estén dadas las condiciones necesarias. Una misma política industrial puede ser eficaz o no dependiendo de ello. En este contexto puede entenderse la importancia que tuvo el nivel inicial de calificación de la fuerza laboral en los países del este asiático para su despegue industrial de principios de los años sesenta. Ese nivel relativamente alto de calificación había existido durante largo tiempo, pero sólo se volvió crucial más adelante, al darle viabilidad a una política industrial que reasignó recursos hacia sectores modernos que hacían uso intensivo de capital físico y humano. Nuestro análisis permite entender también el papel desempeñado por el particular diseño de políticas industriales en el este de Asia. Al circunscribir el horizonte temporal y los estímulos, la política introdujo mecanismos de autocorrección. Si faltaban las condiciones necesarias para que la política industrial fuese eficaz, la falta de viabilidad de tal política se notaba claramente en cuanto se empezaba a aplicar. Esto permitía echar marcha atrás, minimizando el desperdicio de recursos involucrado en prolongar una política poco viable.

IV

Relación del intercambio y “enfermedad holandesa”

El tamaño del acervo de capital y el nivel de calificaciones de la fuerza de trabajo no son los únicos factores que afectan la existencia de múltiples patrones de especialización. Como ya lo mencionamos, la existencia de múltiples equilibrios también depende de la relación del intercambio entre los bienes producidos por los sectores 1 y 2. Para ilustrar el papel de esa relación, considérese una economía especializada en el sector que hace uso intensivo de trabajo (sector 1) y supóngase que con el tiempo la entrada al mercado internacional de nuevos productores con bajos costos salariales tiende a reducir el precio relativo de los bienes intensivos en trabajo. Esto tiene el efecto de generar un equilibrio con especialización en el sector 2 sin que necesariamente haga que la economía se desplace hacia ese equilibrio con mayor crecimiento. En cierto modo, la economía está perdiendo su competitividad en el sector 1, sin adquirir al mismo tiempo una ventaja comparativa en el sector 2. Esta situación puede describir las dificultades de varios países semi-industrializados que se enfrentan, por un lado, a la fuerte competencia de nuevos productores de bienes que hacen uso intensivo de trabajo con bajos salarios y, por otra parte, son todavía incapaces de competir con los productores más eficientes de bienes intensivos en capital de los países industrializados. Si interpretamos el sector 1 como un productor de bienes primarios, la transición describe los problemas de balanza de pagos y, eventualmente, el principio de la industrialización en países con abundancia de recursos naturales que enfrentan un deterioro de la relación de intercambio para sus exportaciones de productos primarios.

En cualquiera de estas interpretaciones, la economía en transición con una relación del intercambio que se ha vuelto desfavorable seguirá especializada en la producción de los bienes del sector 1 (productos primarios o bienes con uso intensivo de trabajo) hasta que eventualmente alcance los altos niveles de capital que hacen al sector 2 rentable desde el punto de vista del inversionista individual (a menos que de partida la caída del precio de los bienes del sector 1 sea tan grande que elimine el equilibrio con especialización en el

sector 1). Ello es así simplemente porque el equilibrio con especialización en el sector 1 es un equilibrio localmente estable: ningún inversionista individual por sí solo encontrará las oportunidades de inversión en el sector 2 más atractivas que las existentes en el sector 1. En la transición, la economía sufrirá una reducción de su tasa de crecimiento como resultado de la disminución del precio relativo de los bienes del sector 1. Como lo muestran las ecuaciones [7] y [14] en el Apéndice, la tasa de beneficio en esta economía es una función inversa del precio relativo de los bienes del sector 2. En la medida en que la tasa de acumulación dependa de la rentabilidad, la disminución del precio relativo de los bienes del sector 1 afectará adversamente la acumulación de capital y el crecimiento. La reducida tasa de acumulación prolongará a su vez la transición hacia el acervo de capital necesario para hacer que la producción de los bienes del sector 2 se vuelva espontáneamente rentable. Dada esta “trampa de lento crecimiento”, una intervención de política económica puede hacer una diferencia sustancial en la tasa de crecimiento de mediano plazo.

Otra implicación del análisis confirma los temores presentes en la literatura sobre la “enfermedad holandesa” (véase una revisión de esta literatura en Corden, 1984). Supóngase que el sector 1 es intensivo en recursos naturales y que la economía está especializada en el sector 2. Con la relación del intercambio y el acervo de capital iniciales existen equilibrios múltiples. Partiendo de esta situación el precio relativo del bien 1 aumenta al punto de hacer que el sector 1 sea más rentable que el sector 2 y, por lo tanto, hace que desaparezca el equilibrio con especialización en el sector 2. Esto desplaza recursos de los sectores 2 y 3 hacia el sector 1 y la economía pasa a especializarse en el sector 1. Más adelante, el precio relativo del bien 1 vuelve a su nivel inicial, lo que hace reaparecer el equilibrio con especialización en el sector 2. Sin embargo, los recursos no se desplazan hacia los sectores 2 y 3. La economía sigue especializada en el sector 1 ya que, como lo hemos supuesto, con la relación del intercambio inicial existen equilibrios múltiples y, por lo tanto, la rentabilidad del sector 1 es mayor que la

que un inversionista individual puede obtener en el sector 2 cuando la economía está especializada en el sector 1. El auge de recursos naturales, aunque tem-

poral, ha tenido efectos permanentes sobre el patrón de especialización de la economía y sobre la tasa de crecimiento a largo plazo.

V

Evidencia empírica⁵

1. Especialización comercial y crecimiento

La principal conclusión del análisis anterior es que el patrón de especialización es un factor determinante de la tasa de crecimiento económico. Existen dos canales a través de los cuales se da esta influencia. En primer lugar, controlando por otros factores, la rentabilidad del capital, y en consecuencia la tasa de inversión, tienden a ser mayores en el patrón de especialización basado en industrias con rendimientos crecientes. En segundo lugar, al mismo nivel de ingreso por trabajador, la especialización en industrias con rendimientos crecientes está asociada con una mayor relación producto/capital. Esto implica que, aun si la tasa de inversión fuera la misma, la tasa de acumulación de capital y de crecimiento será mayor cuando la economía se especializa en industrias con rendimientos crecientes. Pasamos ahora a examinar la validez empírica de estas relaciones.

Vale la pena observar, en primer lugar, que la reasignación de recursos hacia industrias modernas con uso intensivo de capital y trabajo calificado fue acompañada en la República de Corea y la provincia china de Taiwán, tal como lo predice nuestro marco analítico, por un aumento de la rentabilidad del capital (y también de la tasa de inversión). En la República de Corea, la tasa de beneficio en la industria manufacturera pasó de 16% en 1954-1956 a 28% en 1957-1962 y a 35% en 1963-1970 (Hong, 1993, citado por Rodrik, 1995). En la economía taiwanesa la rentabilidad aumentó después de fines de los años cincuenta en la mayoría de las industrias manufactureras, salvo en industrias tradicionales como las de textiles y madera (Lin, 1973, citado por Rodrik, 1995).

Veamos ahora la relación entre especialización y crecimiento en un análisis de corte transversal entre

países. Una primera cuestión es cómo medir el patrón de especialización. A medida que el nivel de ingreso de un país aumenta, el patrón de comercio cambia. Típicamente, la economía pasa de ser importadora neta de manufacturas a exportadora neta de manufacturas, y las manufacturas dominan crecientemente su comercio exterior. Como el nivel de ingreso afecta la tasa de crecimiento en formas que son independientes del patrón de especialización, nos gustaría tener un indicador de la especialización comercial que aísle los efectos de la dotación de recursos y de las políticas y excluya la influencia del nivel de ingreso sobre el patrón de comercio.

Tal indicador está disponible en Chenery y Syrquin (1986). Se trata de su índice de orientación comercial (oc) que mide el sesgo hacia las manufacturas en la composición de las exportaciones de mercancías después de ajustar por el nivel de ingreso y el tamaño de cada país.⁶ El índice mide entonces el grado en que una economía se especializa en las manufacturas como resultado de la influencia de factores distintos al tamaño y al ingreso (dotación de recursos y políticas). Se dispone de este índice para 1975 y para 34 países (contando a la región administrativa de Hong Kong y la provincia china de Taiwán), muchos de los cuales eran semi-industrializados en los años setenta.⁷

También consideraremos una muestra más pequeña de 22 países para los cuales están disponibles tanto el índice de orientación comercial como el índice de

⁵ Esta sección se basa en parte en Ros (2000, cap. 9, secciones 3 y 4).

⁶ Esto es, mide, para un país dado, la desviación entre el sesgo observado hacia las manufacturas y el sesgo predicho en el caso de un país típico con un nivel de ingreso y tamaño similar. En Chenery y Syrquin (1986), el índice de orientación comercial mide el sesgo hacia las exportaciones primarias. Utilizamos este índice multiplicado por menos uno. Esto nos da el sesgo hacia las manufacturas.

⁷ Argelia, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa de Marfil, Costa Rica, Ecuador, Egipto, España, Filipinas, Grecia, Guatemala, Hong Kong, Irak, Irán, Israel, Japón, Malasia, Marruecos, México, Perú, Portugal, República de Corea, República Dominicana, Singapur, Siria, Tailandia, Taiwán, Túnez, Turquía, Uruguay, Venezuela y Yugoslavia.

Leamer de comercio intraindustrial y otras características del comercio exterior. Estos 22 países fueron agrupados de acuerdo con su índice de orientación comercial, de la siguiente manera:

- i) países con un sesgo positivo hacia la exportación de manufacturas, principalmente del este asiático y Europa meridional: Egipto, España, Grecia, Hong Kong, Israel, Japón, Marruecos, Portugal, Singapur y Yugoslavia;
- ii) países con un sesgo moderado hacia las exportaciones de bienes primarios, grupo que incluye principalmente a varios países latinoamericanos y del este asiático: Colombia, Costa Rica, Filipinas, Malasia, Tailandia y Turquía, y
- iii) países con un fuerte sesgo hacia la exportación de bienes primarios, grupo que comprende principalmente países latinoamericanos: Argentina, Brasil, Costa de Marfil, Ecuador, Perú y la República Dominicana.

El cuadro 1 resume la información disponible para la muestra pequeña de 22 países; exhibe, para esta muestra, una relación positiva entre el sesgo hacia las manufacturas en la exportación y la tasa de inversión. El cuadro 2 presenta correlaciones de corte transversal entre países para esta misma muestra.

El cuadro 3 presenta correlaciones para la muestra grande de 34 países; el coeficiente de correlación entre el sesgo hacia las manufacturas y la tasa de inversión es de 0.35. Esta es exactamente la implicación de los modelos de la sección II, que sugieren que la especialización en industrias con rendimientos crecientes (un sesgo hacia las manufacturas) debe tener un efecto positivo sobre la tasa de inversión.

Otra implicación de esos modelos se refiere, como ya lo mencionamos, a los efectos del patrón de especialización sobre la tasa de acumulación de capital, dada la tasa de inversión. Como lo muestra el cuadro 2, la correlación entre el índice de orientación comercial (que mide el grado en que una economía se especializa en la exportación de manufacturas) y el crecimiento es muy alta (0.73), más alta que la correlación entre el índice de orientación comercial y la tasa de inversión. Vale la pena observar también el muy significativo coeficiente del índice de orientación comercial en una regresión de la tasa de crecimiento con este índice, la tasa de inversión y el nivel inicial de PIB por trabajador:

$$g = 2.02 + 0.09 I/Y + 1.47 OC - 0.0002 Y/L_{60} \quad R^2 = 0.75$$

(3.73) (4.02) (4.39) (-4.42)

siendo g la tasa de crecimiento del PIB por trabajador (1960-1990); I/Y la tasa de inversión real (1970-1980); OC el índice de orientación comercial de Chenery y Syrquin, 1975, e Y/L_{60} el PIB real por trabajador en 1960. Las estadísticas t aparecen entre paréntesis.

Esta ecuación indica que, a igualdad de ingreso inicial y tasa de inversión, los países que se especializan en la exportación de manufacturas crecieron durante el período 1960-1990 a una tasa mayor que los exportadores de productos primarios. Si interpretamos el sector 1 del modelo de la primera sección como un sector que hace uso intensivo de recursos naturales y tiene pocos eslabonamientos con actividades sujetas a rendimientos crecientes, la ecuación ilustra la implicación básica del modelo en términos de los efectos de la asignación de la inversión sobre el crecimiento. El nivel inicial del PIB por trabajador también tiene un

CUADRO 1

22 países: Orientación comercial, inversión y crecimiento^a
(Promedios por grupo de países)

| | Sesgo hacia la exportación de manufacturas | Sesgo hacia la exportación de bienes | |
|--------------------------------------|---|---|--------|
| | | Moderado | Fuerte |
| Índice de orientación comercial 1975 | 0.45 | -0.10 | -0.45 |
| Tasa de inversión | 24.8 | 19.1 | 19.5 |
| Tasa de crecimiento | 4.1 | 2.8 | 1.5 |
| Participación del comercio exterior | 84.8 | 48.5 | 39.2 |
| Intensidad comercial (Leamer 1) | 0.08 | 0.04 | -0.05 |
| Índice de comercio intraindustrial | 0.56 | 0.30 | 0.17 |
| Número de países | 10 | 6 | 6 |

^a Véanse definiciones y fuentes en el texto, y en las notas del cuadro 3.

CUADRO 2

22 países: Correlaciones de corte transversal entre países^a

| | Índice de orientación comercial 1975 | Comercio intraindustrial | Intensidad comercial | Participación del comercio exterior |
|--------------------------------------|--------------------------------------|--------------------------|----------------------|-------------------------------------|
| Índice de orientación comercial 1975 | 1.00 | 0.69 | 0.42 | 0.35 |
| Comercio intraindustrial | | 1.00 | 0.73 | 0.71 |
| Intensidad comercial | | | 1.00 | 0.85 |
| Participación del comercio exterior | | | | 1.00 |

^a Véanse definiciones y fuentes en el texto, y en las notas del cuadro 3.

CUADRO 3

34 países: Correlaciones de corte transversal entre países

| | OC ₁₉₇₅ ^a | I/Y ₇₀₋₈₀ | Participación del comercio exterior ^b | Crecimiento ^c |
|-------------------------------------|---------------------------------|----------------------|--|--------------------------|
| OC ₁₉₇₅ | 1.00 | 0.35 | 0.33 | 0.73 |
| I/Y ₇₀₋₈₀ ^d | | 1.00 | 0.30 | 0.54 |
| Participación del comercio exterior | | | 1.00 | 0.39 |
| Crecimiento | | | | 1.00 |

^a OC₁₉₇₅: Índice de orientación comercial 1975 (Chenery y Syrquin, 1986).

^b (Exportaciones + Importaciones) / PIB nominal. Promedio del período 1970-1980 (*Penn World Table, Mark 5.6*).

^c Crecimiento: tasa de crecimiento del PIB real por trabajador 1960-1990 (*Penn World Table, Mark 5.6*).

Comercio intraindustrial: índice de comercio intraindustrial 1982 (Leamer, 1988). Intensidad comercial: índice de intensidad comercial ajustada 1982, Leamer 1 (Leamer, 1988).

^d I/Y₇₀₋₈₀: Participación de la inversión en el PIB. Promedio del período 1970-1980 (*Penn World Table, Mark 5.6*).

coeficiente muy significativo (y negativo) en la regresión. Esto sugiere que en este grupo de 34 países semi-industriales se tendía a la convergencia: a igualdad de otras condiciones, los países con un menor nivel de ingreso tendían a crecer más rápidamente. Sin embargo, como indican los modelos examinados anteriormente, la convergencia estaba condicionada por el patrón de especialización: las economías especializadas en la exportación de manufacturas convergían hacia niveles altos de ingreso a una tasa mayor que las economías especializadas en la exportación de productos primarios. Estaban en realidad convergiendo hacia un nivel de ingreso de equilibrio más alto, como lo sugiere el análisis efectuado en la sección II.

Vale la pena observar que los resultados que se presentan aquí tienden a confirmar las conclusiones de trabajos recientes (Sachs y Warner, 1997; Sala-i-Martin, 1997) que muestran que, controlando por otras variables, las economías especializadas en la producción y exportación de bienes que hacen uso intensivo de recursos naturales tienden a crecer más lentamente que las economías especializadas en la exportación de manufacturas. Según Sachs y Warner la abundancia de recursos naturales, medida por las exportaciones que

hacen uso intensivo de recursos naturales como porcentaje del PIB, tiene un efecto negativo en el crecimiento, una influencia que los autores atribuyen a efectos del tipo “enfermedad holandesa”. Dichos autores experimentan con otras medidas de la abundancia de recursos naturales (como la participación de las exportaciones de bienes primarios en las exportaciones totales o la cantidad de tierra per cápita) con resultados que confirman esa relación negativa. Según Sala-i-Martin, las exportaciones de productos primarios como fracción de las exportaciones totales es una de las pocas variables económicas que está sistemáticamente correlacionada con el crecimiento (con un signo negativo).

2. Apertura al comercio, inversión y crecimiento

En su “análisis de sensibilidad” de las regresiones de corte transversal de crecimiento, Levine y Renelt (1992) examinaron la solidez de las relaciones empíricas entre el crecimiento a largo plazo y una variedad de indicadores económicos, políticos e institucionales. Su evaluación concluyó de manera pesimista. Aunque hay muchas especificaciones econométricas en las que varios indicadores están significativamente correla-

cionados con las tasas de crecimiento per cápita, casi todas estas especificaciones son frágiles en el sentido de que pequeñas alteraciones en las 'otras' variables explicativas modifican los resultados previos. Sólo dos relaciones pasan la prueba. Una es la correlación positiva entre el crecimiento y la tasa de inversión (la inversión como porcentaje del PIB). La segunda es la correlación positiva entre la participación del comercio exterior en el PIB y la tasa de inversión. El cuadro 3 presenta, para nuestra muestra grande de 34 países, resultados que apoyan esas conclusiones: la correlación positiva entre crecimiento y tasa de inversión (0.54) y aquella entre participación del comercio exterior y tasa de inversión (0.30).

El primer resultado es reconfortante, pues concuerda con la teoría económica. El segundo es un rompecabezas. En primer lugar, es importante subrayar que la relación robusta encontrada por Levine y Renelt no es entre tasa de inversión y barreras al comercio, sino entre tasa de inversión y participación del comercio exterior. Las relaciones entre la tasa de inversión, o alternativamente la tasa de crecimiento, y varios indicadores de barreras comerciales o distorsiones en la política de comercio exterior no son robustas.⁸ Por lo tanto, la relación robusta no parece reflejar los efectos de la política comercial. En segundo lugar, cuando se controla por la tasa de inversión, no existe relación robusta entre participación del comercio exterior y crecimiento (esto es así, por cierto, si el indicador es la participación de las exportaciones, la de las importaciones o la de la suma de las dos). El hecho de que la correlación robusta es entre comercio y tasa de inversión sugiere que si el comercio afecta al crecimiento lo hace no a través de los canales convencionales que envuelven la asignación de recursos sino a través de canales menos convencionales que involucran efectos positivos sobre la tasa de inversión.

Cuáles pueden ser estos canales es algo que no está claro en la literatura existente. Romer (1990 a y b) sugiere que la apertura al comercio tiene un efecto positivo en los gastos de investigación y desarrollo y, al incrementar así el ritmo de cambio tecnológico, influye en la tasa de inversión y el crecimiento. Otros puntos de vista destacan los efectos positivos de la

apertura al comercio sobre la transferencia de tecnología.⁹ Cualesquiera que sean los méritos de estas opiniones, difícilmente constituyen una explicación convincente del resultado de Levine y Renelt. Una razón es que la apertura al comercio en estos modelos no se refiere a la participación del comercio y, por lo tanto, para proveer una explicación de la relación estadística entre participación del comercio y tasa de inversión enfrentan una vieja objeción recientemente replanteada por De Long y Summers (1991). La participación del comercio está influenciada por el tamaño de un país y su proximidad a sus socios comerciales. Si Bélgica y los Países Bajos se fusionaran, sería difícil imaginar cuánto habría de reducirse (o aumentar) el ritmo combinado de progreso técnico, en virtud de que esta nueva entidad sería menos "abierta" que cada uno de los dos países por separado.¹⁰

Aun si la objeción a medir la apertura al comercio por la participación del comercio no fuera decisiva, la pregunta sigue en pie: ¿A qué se debe que la correlación robusta se dé sólo entre inversión y participación en el comercio y no entre inversión y otras medidas (más apropiadas) de la apertura al comercio? El análisis presentado en esta sección y en secciones anteriores sugiere varias hipótesis que pueden aportar una explicación convincente de la relación positiva entre la participación del comercio y la tasa de inversión.¹¹ Nuestra línea de argumentación será que la explicación del nexo entre comercio e inversión involucra al patrón de especialización tal y como está

⁸ Estos indicadores incluyen la "distorsión del tipo de cambio real" de Dollar (1992), la prima promedio en el mercado negro de divisas, y el índice de apertura comercial de Chenery y Syrquin. En una revisión de la literatura más reciente (posterior al artículo de Levine y Renelt) sobre política comercial y crecimiento, Rodríguez y Rodrik (1999) concluyen que los indicadores de política comercial carecen de significación estadística en regresiones de crecimiento de corte transversal bien especificadas.

⁹ Al mismo tiempo, es posible argumentar que los efectos de la apertura al comercio dependen del patrón de especialización que la mayor apertura induzca (como en el modelo de la sección II). En algunos modelos norte-sur, como el de Young (1991), la apertura al comercio puede incluso resultar en un menor ritmo de cambio tecnológico en el sur. Además, la inversión extranjera directa es un vehículo mayor de transferencia de tecnología y no hay una relación clara entre apertura al comercio y apertura a la inversión extranjera directa.

¹⁰ Cabe señalar que la observación de De Long y Summers no es una objeción a modelos en los que la apertura al comercio —en el sentido de ausencia de barreras comerciales— tiene un efecto positivo sobre la inversión. Se trata, más bien, de una objeción a la utilización de la participación del comercio exterior en el PIB como medida de la apertura al comercio. La implicación, sin embargo, es que no debemos interpretar la correlación entre inversión y participación del comercio como prueba que apoya modelos en los que la apertura estimula la inversión.

¹¹ Ya hemos mencionado el argumento de Rodrik (1995) según el cual una mayor tasa de inversión puede conducir a una mayor participación del comercio como resultado del aumento en las importaciones de bienes de capital en economías en proceso de industrialización. En este argumento, la causalidad va de inversión a comercio y no a la inversa. Nuestra atención en lo que sigue irá en una dirección distinta que complementa a la anterior.

determinado por políticas y por la dotación de factores, incluyendo la de recursos naturales. Los estudios sobre diferencias de tasas de crecimiento entre países han hecho caso omiso de estos vínculos porque, con algunas excepciones recientes, han descuidado el influjo de esos dos factores (política industrial y dotación de recursos) a través de sus efectos sobre la orientación comercial.¹²

El núcleo del argumento es que la correlación positiva entre la participación del comercio y la tasa de inversión está mediada por la orientación del comercio; es decir, la explicación de la relación positiva es que la participación del comercio y la tasa de inversión están ambas afectadas positivamente por un sesgo hacia las manufacturas en la orientación comercial. Ya hemos examinado e ilustrado los efectos de la orientación comercial sobre la tasa de inversión. Consideremos ahora los efectos de la orientación comercial sobre la participación del comercio. El cuadro 1 muestra una relación positiva entre estas dos variables. Los cuadros 2 y 3 muestran coeficientes de correlación positivos de 0.35 y 0.33.

¿Por qué un patrón de especialización basado en la exportación de manufacturas habría de afectar positivamente la participación del comercio? Una razón es el efecto positivo que la especialización en actividades sujetas a rendimientos crecientes puede tener en la creación de comercio. Los rendimientos crecientes son favorables a la expansión del comercio intraindustrial —corrientes de comercio en dos sentidos de productos

similares, sujetos a economías de especialización. Los países con un sesgo mayor hacia las manufacturas en sus exportaciones suelen presentar mayores índices de comercio intraindustrial. El coeficiente de correlación entre los dos índices, como se muestra en el cuadro 2, es de 0.69.

Una segunda razón puede ser la presencia de efectos de tipo “enfermedad holandesa” de las exportaciones de productos primarios. Lo que implican los modelos de “enfermedad holandesa” es que los países que exportan productos primarios tienden a ser menos abiertos, a igualdad de otras condiciones, ya que en equilibrio de largo plazo tienen sectores de bienes no transables mayores (véase Ros, 2000, cap. 8). A este respecto, cabe señalar que la orientación comercial hacia las manufacturas muestra una relación positiva con el índice de apertura al comercio de Leamer. Este es un índice de intensidad comercial ajustado que representa la diferencia entre el nivel observado de comercio (a diferencia del patrón de comercio) y el nivel predicho por un modelo Heckscher-Ohlin, que incluye dotación de factores así como distancia a los mercados. La relación positiva con la orientación comercial indica que mientras más sesgado está el patrón de comercio hacia las exportaciones de productos primarios, menor tiende a ser el índice de intensidad comercial, probablemente como resultado de la existencia de sectores más grandes de bienes no transables junto con niveles menores de comercio intraindustrial.

VI

Conclusiones

Este trabajo ofrece un marco analítico para pensar las relaciones entre patrón de especialización y crecimiento, y también evidencia empírica que de hecho sugiere que el patrón de especialización es un factor determinante de importancia en el proceso de crecimiento. El análisis puso de relieve el alcance y las limitaciones de una política industrial. Por un lado, mostró cómo una política industrial que reasigne recursos hacia sectores con potencial para explotar economías de escala

y de especialización puede elevar la tasa de crecimiento de una economía a través del aumento de la rentabilidad del capital y de la tasa de acumulación del mismo. Por otro lado, dejó en claro que la eficacia de la política industrial depende de la presencia de ciertas condiciones —sobre todo de una dotación de capital físico y humano y un mercado suficientemente amplio para sectores con economías de escala y de especialización— que permitan, en efecto, que la reasignación de recursos eleve la tasa de beneficio en los nuevos sectores líderes.

El análisis empírico tendió a confirmar que economías orientadas a la exportación de manufacturas

¹² Las excepciones incluyen, como ya lo mencionamos, a Sachs y Warner (1997) y Sala-i-Martin (1997).

tienden a crecer más rápidamente que aquellas orientadas a las exportaciones primarias. Entre los países semi-industrializados no hay experiencias de supercrecimiento basadas en la exportación de bienes que hacen uso intensivo de recursos naturales.¹³ Lo anterior no significa que países con abundancia de tales recursos deban modificar su patrón de especialización para crecer más rápidamente. Un esfuerzo en este sentido probablemente fracasaría en muchos de ellos, precisamente porque la eficacia de la política industrial está condicionada por la dotación de factores. Tampoco significa lo anterior que esos países con abundantes recursos naturales estén condenados a crecer más lentamente que los países con sesgo hacia la exportación de manufacturas, ya que pueden acelerar su pro-

ceso de crecimiento actuando sobre otros determinantes de ese proceso.

Cabe destacar, por último, que en este artículo las implicaciones de política económica están circunscritas por el tipo de externalidades consideradas. Los efectos externos de tipo pecuniario y dinámico que se dan entre los productores de bienes con uso intensivo de capital y los productores de bienes intermedios que operan en condiciones de rendimientos crecientes generan fallas de coordinación que necesitan de la intervención pública para ser superadas. Sin embargo, el trabajo no abordó otro tipo de externalidades y fallas de mercado (en particular en los mercados de factores) que justifican intervenciones generalmente incluidas bajo el rubro de política industrial.

Apéndice: El modelo formal¹⁴

Existen en la economía dos sectores productores de bienes transables (indicados por 1 y 2). La tecnología en los dos sectores es Cobb-Douglas:

$$Q_1 = K_1^b L_1^{1-b} \quad Q_2 = K_2^a I^{1-a}$$

donde K es el insumo de capital y L el insumo de trabajo. Suponemos que $a > b$, es decir, el sector 2 hace uso más intensivo de capital que el sector 1. I representa el insumo de un conjunto de bienes intermedios:

$$I = (\sum (1/n) I_i^\sigma)^{1/\sigma} \quad 0 < \sigma < 1,$$

donde n es el número de bienes intermedios que se supone dado. El sector que produce estos bienes intermedios (sector 3) lo hace utilizando trabajo en condiciones de rendimientos crecientes a escala:

$$I_i = L_i^{1+\mu} \quad \mu > 0 \quad [1]$$

donde L_i es el insumo de trabajo.

Las empresas en los tres sectores maximizan beneficios, tomando los precios de los insumos como dados. Las empresas en los sectores 1 y 2 también toman como dados los

precios de los bienes producidos. En ambos sectores el acervo de capital está predeterminado. De las condiciones de primer orden para la maximización de beneficios se derivan los niveles de empleo de los factores variables a corto plazo:

$$L_1 = [(1-b)p_1 / w]^{1/b} K_1 \quad [2]$$

$$I = (1-a)^{1/a} (p_3 / p_2)^{-1/a} K \quad [3]$$

donde w es el salario, p_1 y p_2 son los precios de los bienes 1 y 2, y p_3 es el costo (mínimo) de una canasta de bienes intermedios tal que $I = 1$.

En el sector 3, los productores operan en condiciones de competencia monopolística y enfrentan curvas de demanda con pendiente negativa:

$$I_i^d = D p_i^{-\eta} \quad \eta > 1 \quad [4]$$

donde D refleja la posición de la curva de demanda y η es la elasticidad precio de la demanda que enfrentan los productores individuales. Esta elasticidad es una función de σ , a , n , y para n grande está dada aproximadamente por $1/(1-\sigma)$. La desigualdad en [4] es consecuencia de las restricciones paramétricas $0 < a < 1$ y $0 < \sigma < 1$.

A partir de la función de demanda en [4] y de la función de producción [1], la decisión de precio óptima de un productor individual de bienes intermedios es un margen de ganancia (π) sobre costo marginal (ω):

$$p_i = (1 + \pi) \omega \quad [5]$$

donde:

$$1 + \pi = [\eta / (\eta - 1)] \quad \omega = w / (1 + \mu) I_i^{\mu / (1 + \mu)}$$

¹³ Botswana, aunque difícilmente puede catalogarse como una economía semiindustrializada, es lo que más se acerca a una excepción. El proceso sostenido de crecimiento de esta economía parece haber sido el resultado de una sucesión de auges mineros (explotación de diamantes) en el marco de una política macroeconómica estable.

¹⁴ Este Apéndice se basa en Ros (2000), capítulos 5 (secciones 2 y 3), 8 (sección 3) y 9 (sección 1).

Las ecuaciones [4] y [5] se combinan con la demanda de insumos del sector 2 (ecuación [3]) a fin de encontrar una solución para I , p_3 y D . Utilizando [1] y la solución para I se obtiene el nivel de empleo en el sector 3:

$$L_3 = [(1/n)^{1-f} G K_2^a p_2 / w]^{1/f} \quad [6]$$

$$G = (1-a) (1+\mu) (\eta-1)/\eta$$

$$f = a - \mu (1-a)$$

El equilibrio en el mercado de trabajo

El equilibrio en el mercado de trabajo implica una tasa de salario uniforme en los sectores 1 y 3, así como el pleno empleo de la fuerza de trabajo (L): $L = L_1 + L_3$. Considérese lo que sucede con el salario de equilibrio cuando el capital se reasigna del sector 1 al sector 2. Al nivel inicial del salario, la reducción del acervo de capital en el sector 1 causa una caída de la demanda de trabajo en ese sector. Utilizando la ecuación de demanda de trabajo para L_1 , y manteniendo el salario constante, la reducción del empleo en el sector 1 está dada por:

$$-dL_1 = [(1-b) p_1 / w]^{1/b} (-dK_1)$$

El mayor acervo de capital en el sector 2 causa un aumento de la demanda de trabajo en el sector 3. Utilizando la función de demanda para L_3 , el aumento del empleo en el sector 3 al nivel inicial de salario es:

$$dL_3 = [(1/n)^{1-f} G p_2 / w]^{1/f} (a/f) K_2^{(a/f)-1} dK_2$$

con $-dK_1 = dK_2$, por el supuesto de que la reasignación deja intacto el acervo total de capital. Que el cambio dé lugar a exceso de oferta o de demanda de trabajo depende del tamaño de $(-dL_1)$ comparado con (dL_3) . Claramente la respuesta depende del nivel de K_2 . Cuando K_2 es pequeño, el sector 3 también es pequeño y produce a costos muy altos, dada la presencia de economías de escala en este sector. Siendo el precio relativo de los insumos intermedios (p_3/p_2) muy alto, la intensidad de capital (K/I) en el sector 2 es también muy alta a pesar de que el valor absoluto de K_2 es pequeño. Con un valor alto de la relación (K/I), el aumento del acervo de capital en el sector 2 tiene efectos indirectos pequeños sobre el empleo del sector 3. La reducción de la demanda de trabajo en el sector 1 es entonces mayor que el aumento de la demanda de trabajo en el sector 3. Una reasignación de capital del sector 1 al sector 2 tiende entonces a crear un exceso de oferta de trabajo y ello requiere una disminución del salario para despejar el mercado de trabajo.

En cambio, cuando el nivel de K_2 es alto, los efectos indirectos sobre el empleo de la expansión del sector 2 pueden contrarrestar la reducción de la demanda de trabajo en el sector 1. La mayor escala del sector 3 ha hecho de éste un sector más productivo y ha reducido el precio relativo de los bienes intermedios. Con una intensidad de capital (K/I) más pequeña, la expansión del sector 2 a costa del sector 1 puede entonces tener el efecto de generar un exceso de demanda de trabajo y de aumentar el salario de equilibrio.

Podemos verificar formalmente que una reasignación del capital hacia el sector 2 debe tener primero el efecto de reducir el salario de equilibrio y más adelante el efecto de aumentarlo. Sustituyendo las funciones de demanda de trabajo en la condición de pleno empleo, podemos derivar un locus de equilibrio del mercado de trabajo que muestra el salario de equilibrio bajo diferentes composiciones del acervo de capital. Manteniendo K constante, la pendiente de este locus en espacio ($\log w$, $\log K_2$) es:

$$d \log w / d \log K_2 = [a/f - (K_2/K_1) (L_1/L_3)] / [1/f + (1/b) (L_1/L_3)]$$

donde L_1/L_3 , usando las funciones de demanda de trabajo, está dado por:

$$L_1/L_3 = (B K_1 / A K_2^{a/f}) w^{1/f - 1/b}$$

$$B = [(1-b) p_1]^{1/b} \quad A = [(1/n)^{1-f} G p_2]^{1/f}$$

Como se puede verificar, la pendiente de este locus es negativa, tendiendo a cero, a niveles bajos de K_2 y se vuelve positiva, tendiendo a "a", a niveles altos de K_2 (a condición de que tales valores altos existan dado el tamaño del acervo total de capital). Por lo tanto, el valor de equilibrio del salario primero se reduce a medida que K_2 aumenta y eventualmente aumenta, volviéndose una función creciente de K_2 (véase el gráfico 1).

El equilibrio en el mercado de capital

Utilizando la definición de la tasa de beneficio y las condiciones de primer orden para la maximización de beneficios en los sectores 1 y 2, las rentabilidades en estos sectores pueden expresarse como funciones inversas de la tasa de salario:

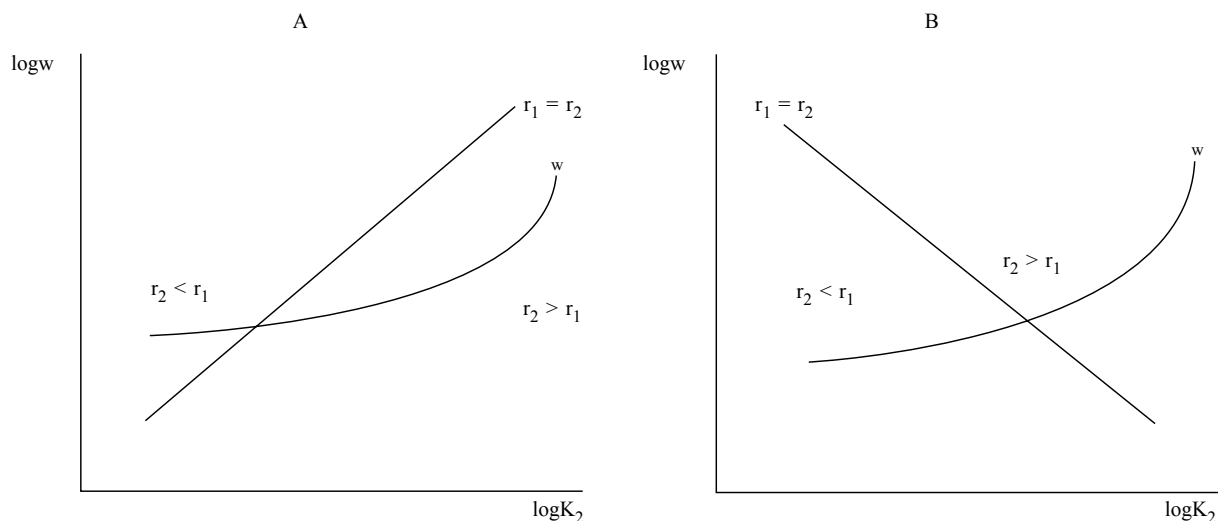
$$r_1 = b (p_1/p_2) [(1-b)p_1 / w]^{(1-b)/b} \quad [7]$$

$$r_2 = a K_2^{\mu(1-a)/f} [(1/n) G / (w/p_2)]^{(1-f)/f} \quad [8]$$

El capital es móvil entre los sectores 1 y 2. El equilibrio en el mercado de capital requiere el pleno empleo del

GRAFICO 1

El patrón de especialización bajo rendimientos crecientes



acervo total de capital (K) y la igualdad de las tasas de beneficio en los dos sectores que usan capital (en la medida en que estos dos sectores coexisten):

$$K = K_1 + K_2 \quad r_1 = r_2$$

Sustituyendo las expresiones de la tasa de beneficio en la condición de igualdad entre las dos tasas, podemos derivar la ecuación de un locus del equilibrio en el mercado de capital. En espacio (w, K_2), este locus muestra, para cada valor dado del salario, el valor de K_2 , y la correspondiente composición del acervo de capital, que arroja la misma tasa de beneficio en los sectores 1 y 2. Ante un aumento en el salario ¿cómo debe cambiar la composición del acervo de capital para que se mantenga el equilibrio en el mercado de capital? Intuitivamente, la respuesta a esta pregunta depende de cuál de los dos sectores hace uso más intensivo de trabajo. El mayor salario tenderá a reducir en mayor medida la tasa de beneficio del sector con uso más intensivo de trabajo. La reasignación requerida dependería entonces de los efectos de K_2 en las rentabilidades relativas.¹⁵ El problema es que no está claro en este modelo cuál de los dos sectores hace uso más intensivo de trabajo directa e indirectamente.

¹⁵ Si no hay ningún efecto, es decir si K_2 no aparece en la ecuación de la tasa de beneficio del sector 2, no habrá ninguna reasignación que sea capaz de restaurar la igualdad de las tasas de beneficio. El locus sería entonces una recta horizontal al valor único del salario que es consistente con la igualdad de las tasas de beneficio. Como se puede verificar, éste es el caso si $\mu = 0$, es decir, si la tecnología del sector integrado 2 y 3 exhibe rendimientos constantes a escala.

Aunque en el sector 2 el uso de capital es más intensivo que en el sector 1 (en el sentido que $a > b$), el parámetro de rendimientos crecientes (μ) puede ser lo suficientemente grande para hacer que la participación “indirecta” del trabajo en el sector 2 sea mayor que la participación del trabajo en el sector 1. Ello se debe a la presencia de rendimientos a escala en el sector 3, que hace que la suma de las participaciones del capital y del trabajo en el sector “integrado” 2 y 3 sea mayor que la unidad.

Formalmente, la pendiente del locus de equilibrio en el mercado de capital en espacio ($\log w, \log K_2$) está dada por:

$$d \log w / d \log K_2 = [\mu(1-a)/f] / [(1-a)(1+\mu)/f - (1-b)/b]$$

Tenemos, en efecto, dos casos, dependiendo de los parámetros de la tecnología en los tres sectores. En el gráfico 1, sección A, se muestra el caso en que $b > f$. Ello implica que $(1-a)(1+\mu) > (1-b)$, es decir, que la participación “indirecta” del trabajo en el sector 2 es mayor que la participación del trabajo en el sector 1. En este caso, un aumento del salario (dado K_2) reduce la tasa de beneficio en el sector 2 más de lo que lo hace en el sector 1. Se requiere entonces un aumento en K_2 (que afecta positivamente a r_2) para restaurar la igualdad de tasas de beneficio. Esto significa que la pendiente del locus es positiva.

En el segundo caso (gráfico 1, sección B), tenemos que $b < f$. Esto implica: $(1-a)(1+\mu) < (1-b)$, es decir, la participación “indirecta” del trabajo en el sector 2 es menor que la participación del trabajo en el sector 1. Un aumento del salario (dado K_2) reducirá entonces la rentabilidad del sector 1

en mayor medida que la del sector 2. Ello requiere una reducción en K_2 (que reduce r_2) para restaurar la igualdad de tasas de beneficio. La pendiente del locus es entonces negativa.

En las dos configuraciones mostradas en el gráfico 1, la región a la derecha del locus $r_1 = r_2$ es tal que el sector 2 es más rentable que el sector 1. Ello se debe a que es una región en que K_2 es relativamente grande, para cada nivel dado de salario, y K_2 tiene un efecto positivo sobre la rentabilidad relativa del sector 2. De esta manera, a la derecha del locus el capital fluiría hacia el sector 2 y la relación K_2/K_1 tendería a aumentar. En cambio, a la izquierda del locus $r_1 = r_2$, la rentabilidad del sector 2 es menor que la del sector 1 y el capital fluiría hacia el sector 1. De lo anterior se sigue que en ambos casos la composición del acervo de capital correspondiente a la intersección de los dos locus es un equilibrio inestable. Como se muestra en el gráfico, una asignación del acervo de capital con un nivel de K_2 mayor que en la intersección genera una tasa de beneficio en el sector 2 que es mayor que la del sector 1. El capital se desplaza entonces hacia el sector 2 y deprime en mayor medida la rentabilidad relativa del sector 1. Mecanismos similares, en sentido contrario, operan para asignaciones de capital con menos K_2 que en la intersección.¹⁶

Equilibrios múltiples

Podemos verificar también que cuando las dos curvas se intersectan esta intersección es única.¹⁷ En consecuencia, si una intersección existe habrá dos equilibrios estables en los que el acervo de capital estará invertido por completo en uno de los dos sectores. En un equilibrio, la economía está completamente especializada en el sector 1. Como en este caso no existe un sector 3, no sólo el acervo de capital sino la totalidad de la fuerza de trabajo se encuentra empleada en el sector 1. En el otro equilibrio, la economía se especializa en la producción y exportación del bien 2 y, como no existe sector 1, la totalidad de la fuerza de trabajo se encuentra empleada en el sector 3.

¹⁶ La inestabilidad de la asignación de capital correspondiente a la intersección se debe a la presencia de rendimientos crecientes a escala en el sector integrado 2 y 3. Bajo rendimientos constantes a escala, el locus del equilibrio en el mercado de trabajo tiene pendiente negativa (si el sector integrado 2 y 3 es el sector intensivo en capital) y el locus del equilibrio en el mercado de capital es una recta horizontal (véase la nota de pie de página anterior). Como el lector lo puede verificar, el equilibrio correspondiente a la intersección es estable en este caso.

¹⁷ En el caso A, ello es porque el locus del equilibrio del mercado de capital tiene una mayor pendiente que el locus del equilibrio en el mercado de trabajo a niveles altos de K_2 . Las condiciones necesarias y suficientes para ello son que $a > b$ y $f > 0$. En el caso B, la intersección es única porque el locus del mercado de capital tiene una mayor pendiente, a niveles bajos de K_2 , que el locus del mercado de trabajo.

En nuestra economía un equilibrio con especialización en el sector 1 siempre existe, haya o no equilibrios múltiples. Como lo mencionamos en el texto, esto se debe al supuesto de que el sector 1 no utiliza insumos intermedios producidos bajo rendimientos crecientes. A niveles bajos de K_2 , la tasa de beneficio del sector 2 tiende a cero, mientras que se mantiene positiva en el sector 1 no importa cuán grande sea el acervo de capital. Existen, por lo tanto, asignaciones de capital a niveles suficientemente bajos de K_2 para las cuales el sector 1 es más rentable que el sector 2.

Como un equilibrio con especialización en el sector 1 siempre existe, se sigue que la existencia de un equilibrio con especialización en el sector 2 garantiza la existencia de una intersección y, por lo tanto, garantiza la existencia de equilibrios múltiples. A su vez, un equilibrio con especialización en el sector 2 existe si la rentabilidad del sector 2, cuando la totalidad del acervo de capital está invertida en este sector, es mayor que la del sector 1 (evaluada al salario de equilibrio de mercado correspondiente a $L = L_3$). Consideremos en primer lugar el salario en la especialización en el sector 2 (w_2^*). Usando [6] y las condiciones $L_3 = L$ y $K_2 = K$, y resolviendo para el salario, tenemos:

$$w_2^* = G (1/n)^{1-f} p_2 K^a / L^f \quad [9]$$

Sustituyendo [9] en [8], igualando w_2^* a w_2 y K_2 a K , obtenemos la tasa de beneficio en el equilibrio con especialización en el sector 2 (r_2^*):

$$r_2^* = a (L/n)^{1-f} / K^{1-a} \quad [10]$$

La tasa de beneficio en el sector 1, evaluada al salario w_2^* , se obtiene de la sustitución de [9] en [7]:

$$r_2^l = b (p_1/p_2)^{1/b} [(1-b) n^{1-f} L^f / G K^a]^{(1-b)/b} \quad [11]$$

Nótese que la tasa de beneficio del sector 1, evaluada con el salario w_2^* , r_2^l , es una función creciente del número de productores de bienes intermedios (n). Un mayor número de productores incrementa el costo unitario de cada uno de los bienes intermedios y reduce la demanda de trabajo en el sector 3. Ello tiene un efecto negativo sobre w_2^* y, por lo tanto, tiende a aumentar la tasa de beneficio en el sector 1 que no utiliza bienes intermedios. Este efecto negativo sobre el salario se ve contrarrestado en el caso de la tasa de beneficio del sector 2, ya que un mayor número de productores implica costos mayores en el sector 2: r_2^* es una función decreciente del número de productores (n).

Utilizando [10] y [11], la condición para que $r^* > r_2^l$ y, por lo tanto, para la existencia de equilibrios múltiples es:

$$K^{a-b} > K^{*a-b} = (b/a)^b (p_1/p_2) [(1-b)/G]^{1-b} n^{1-f} L^{f-b} \quad [12]$$

La existencia de equilibrios múltiples depende de la dotación de capital y trabajo y de los precios relativos. En particular, el acervo total de capital debe ser lo suficientemente grande para que, cuando la totalidad de este acervo se invierte en el sector 2, el precio de los bienes intermedios sea lo suficientemente bajo para hacer viable a este sector. El valor crítico (K^*) del acervo total de capital aumenta con el precio relativo (p_1/p_2), que incrementa la rentabilidad del sector 1. También aumenta con el número de empresas (n) en el sector 3, que afecta adversamente la rentabilidad del sector 2. El efecto del tamaño de la fuerza de trabajo sobre el valor crítico del acervo de capital depende del signo de ($f-b$), es decir de la participación “indirecta” del trabajo en el sector 2 comparada con la del sector 1.

Supongamos que se cumple la condición para la existencia de equilibrios múltiples y comparemos los salarios y las tasas de beneficio en los dos equilibrios. En el equilibrio con especialización en el sector 2, el salario y la tasa de beneficio están dados por las ecuaciones [9] y [10]. En el equilibrio con especialización en el sector 1, tenemos $K_1 = K$ y $L_1 = L$. Utilizando las ecuaciones [2] y [7], el salario y la tasa de beneficio en el equilibrio con especialización en el sector 1 son:

$$w_1^* = (1-b) p_1 (K/L)^b \quad [13]$$

$$r_1^* = b (p_1/p_2) (L/K)^{1-b} \quad [14]$$

La comparación de [10] y [14] muestra que r_2^* es mayor que r_1^* si:

$$K^{a-b} > K^{***a-b} = (b/a) (p_1/p_2) n^{1-f} L^{f-b} \quad [15]$$

Comparando [12] y [15] podemos establecer que $K^* > K^{**}$. El supuesto $a > b$ y la condición de segundo orden para un máximo entre los productores de bienes intermedios garantizan esta desigualdad.¹⁸ En consecuencia, cuando un equilibrio con especialización en el sector 2 existe ($K > K^*$), la rentabilidad en este equilibrio es mayor que en el equilibrio con especialización en el sector 1 (ya que K es entonces mayor que K^{**}).

Un examen de [9] y [13] muestra que para que w_2^* sea mayor que w_1^* , el acervo de capital total debe ser tal que:

$$K^{a-b} > K^{***a-b} = (1-b) (p_1/p_2) n^{1-f} L^{f-b} / G \quad [16]$$

A partir de [12] y [16], podemos establecer que $K^{***} > K^*$.¹⁹ La existencia de un equilibrio con especialización en el sector 2 no garantiza que el salario en este equilibrio sea mayor que en el equilibrio con especialización en el sector 1. Ello requiere que el acervo de capital sea mayor que K^{***} . En este caso, con $K > K^{***}$, y por lo tanto con K mayor que K^* y K^{**} , existe un equilibrio con especialización en el sector 2 que presenta tanto una tasa de beneficio como un salario mayores que en el equilibrio con especialización en el sector 1.

¹⁸ $K^* > K^{**}$ si la siguiente condición se cumple:

$$(1-b)/b > [(1-a)/a] (1+\mu) (1-1/\eta)$$

$a > b$ implica que $(1-b)/b > (1-a)/a$. Para que se cumpla la condición de segundo orden para la maximización de beneficios entre los productores de bienes intermedios, es necesario que $(1+\mu) (1-1/\eta) < 1$. Juntas, estas desigualdades garantizan el cumplimiento de la condición más arriba.

¹⁹ Esto requiere como en el caso anterior:

$$(1-b)/b > [(1-a)/a] (1+\mu) (1-1/\eta)$$

Esta desigualdad está garantizada por las condiciones ya mencionadas ($a > b$ y la condición de segundo orden para la maximización de beneficios entre los productores de bienes intermedios).

Bibliografía

- Amsden, A. (1989): *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Nueva York, Oxford University Press.
- Chenery, H. B. y M. Syrquin (1975): *Patterns of Development, 1950-1970*, Londres, Oxford University Press.
- (1986): The semi-industrial countries, H. B. Chenery, S. Robinson y M. Syrquin, *Industrialization and Growth. A Comparative Study*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Ciccone, A. y K. Matsuyama (1996): Start-up costs and pecuniary externalities as barriers to economic development, *Journal of Development Economics*, vol. 49, N° 1, Amsterdam, Países Bajos, Elsevier Science Publishers, B.V.
- Corden, W. M. (1984): Booming sector and Dutch disease economics: Survey and consolidation, *Oxford Economic Papers*, vol. 36, N° 3, Londres, Oxford University Press.
- De Long, J. B. y L. Summers (1991): Equipment investment and economic growth, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 106, N° 2, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Dollar, D. (1992): Outward-oriented developing economies really do grow more rapidly: Evidence from 95 LDCs 1976-1985, *Economic Development and Cultural Change*, vol. 40, N° 3, Chicago, Illinois, The University of Chicago.
- Ethier, W. J. (1982): National and international returns to scale in the modern theory of international trade, *American Economic Review*, vol. 72, N° 3, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- Hong, W. (1993): Trade and development: The experience of Korea and Taiwan, en G. Hasson (ed.), *International Trade and Development*, Londres, Routledge.
- Kaldor, N. (1967): *Strategic Factors in Economic Development*, The Frank W. Pierce Memorial Lectures at Cornell University, October 1966, Ithaca, Nueva York, Cornell University.
- Krugman, P. (1987): The narrow moving band, the Dutch disease, and the competitive consequences of Mrs. Thatcher: Notes on trade in the presence of dynamic scale economies, *Journal of Development Economics*, vol. 27, N° 1-2, Amsterdam, Países Bajos, Elsevier Science Publishers, B.V.
- Leamer, E. (1988): Measures of openness, en R. Baldwin (ed.), *Trade Policy Issues and Empirical Analysis*, NBER Conference Report Series, Chicago, Illinois, University of Chicago Press.
- Levine, R. y D. Renelt (1992): A sensitivity analysis of cross-country growth regressions, *American Economic Review*, vol. 82, N° 4, Washington, D.C., American Economic Association.
- Lin, C. (1973): *Industrialization in Taiwan, 1946-72: Trade and Import Substitution Policies in Developing Countries*, Nueva York, Praeger.
- Matsuyama, K. (1992): Agricultural productivity, comparative advantage and economic growth, *Journal of Economic Theory*, N° 58, Nueva York, Academic Press.
- Rodríguez-Clare, A. (1996): The division of labor and economic development, *Journal of Development Economics*, vol. 49, N° 1, Amsterdam, Países Bajos, Elsevier Science Publishers, B.V.
- Rodríguez, F. y D. Rodrik (1999): Trade policy and economic growth: A skeptic's guide to the cross national evidence, NBER working paper, N° 7081, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research (NBER).
- Rodrik, D. (1995): Getting interventions right: How South Korea and Taiwan grew rich, *Economic Policy*, N° 20, Londres, Centre for Economic Research, abril.
- Romer, P. (1990a): *Capital, labor and productivity*, Brookings papers on economic activity, Special issue, Washington D.C., The Brookings Institution.
- (1990b): Endogenous technological change, *Journal of Political Economy*, vol. 98, N° 5, Chicago, Illinois, The University of Chicago Press.
- Ros, J. (2000): *Development Theory and the Economics of Growth*, Michigan, University of Michigan Press.
- Sachs, J. D. y A. M. Warner (1997): *Natural Resource Abundance and Economic Growth*, Cambridge, Massachusetts, Harvard Institute for International Development.
- Sala-i-Martin, X. (1997): I just ran two million regressions, *American Economic Review*, vol. 87, N° 1, Washington, D.C., American Economic Association, mayo.
- Skott, P. y J. Ros (1997): The 'big push' in an open economy with non-tradable inputs, *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 20, Armonk, Nueva York, M.E. Sharpe Inc. (p. 5).
- Young, A. (1991): Learning by doing and the dynamic effects of international trade, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 106, N° 2, Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- Wade, R. (1990): *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press.

Brasil en los *años noventa:* una economía *en transición*

Renato Baumann

Oficina de la CEPAL en Brasilia
Rbaumann @ cepal.org.br

Los años noventa han sido llamados “la década de las reformas” en Brasil, debido al significativo número de cambios registrados en varios aspectos de la política económica y administrativa del país. Este artículo se propone presentar en forma sistemática los principales rasgos de esos cambios y analizarlos a la luz de la literatura relativa a reformas. Constituye un intento de síntesis de diversos trabajos realizados para el caso brasileño, en el ámbito de una investigación a nivel regional coordinada por la CEPAL. En él se constata que en distintos aspectos los resultados han correspondido a aquellos postulados por la literatura mencionada, pero no todo ha salido como lo planeado o deseado. Sostiene que ese desencuentro se explica por factores que varían desde la manera como se diseñó en algunos casos el proceso de reforma, hasta la percepción —por parte de los agentes económicos— de las señales de mercado asociadas a esos cambios.

I

Introducción

El análisis de la economía brasileña durante los años noventa representa mucho más que una coincidencia con el calendario. Ese período, extremadamente rico de estudiar, ofrece una serie de aspectos que seguirán siendo objeto de examen durante mucho tiempo.

El escenario internacional a comienzos de la década estuvo marcado por un movimiento cada vez más intenso de flujo de capitales y transformación tecnológica, aunque las dificultades vinculadas a un ambiente macroeconómico interno inestable no permitieran a la economía brasileña participar satisfactoriamente en esos nuevos movimientos. Asimismo, a los encargados de la política económica se les recordaba constantemente el éxito de las economías emergentes en otras regiones y el camino para alcanzar aquella bonanza parecía estar bien definido, según los distintos analistas.

En el plano interno, la inflación creciente daba pie a diversas tentativas de lucha anti-inflacionaria. Una nueva Constitución (promulgada en 1988) vino a agregar problemas fiscales y sociales a un ambiente económico perturbado.

La segunda mitad de la década se caracterizó por un contexto notoriamente distinto. La estabilización de precios, asociada a una apertura relativa al comercio exterior, no tiene precedentes en la historia economi-

ca del país. A nivel macroeconómico, hubo varias modificaciones importantes que facilitaron el acceso a los mercados internacionales de capitales y condujeron a un nuevo patrón de crecimiento.

El propósito del presente artículo es analizar estas características a la luz del proceso de ajuste ocurrido en los años noventa. Varios aspectos corresponden a lo señalado por la literatura especializada respecto de las reformas en los países en desarrollo. Sin embargo, no todo terminó tal como se había programado o deseado. Se sostiene que las razones para ello estriban en factores que varían desde el diseño de políticas a la percepción de las señales de mercado por parte de los agentes económicos.¹

Este artículo consta de cinco secciones. En la sección siguiente se presenta un examen somero de la literatura dedicada a las reformas y, de manera más específica, a las sugerencias en cuanto al momento y la secuencia de su aplicación. A continuación, se hace un relato detallado de las características básicas de las reformas brasileñas habidas en los años noventa. En la cuarta sección se analizan algunos resultados que no correspondieron exactamente a las expectativas, y se procura identificar sus causas. En la quinta sección se relacionan algunas lecciones derivadas de la experiencia brasileña reciente.

II

La necesidad de reformar y las recetas básicas

En general, los políticos latinoamericanos se vieron expuestos durante las décadas de 1970 y 1980 a un conjunto múltiple de presiones. Las distorsiones y deficiencias económicas y sociales —sumadas a las restricciones externas agravadas debido a intensos

movimientos en el mercado internacional de productos básicos y a dificultades financieras— consolidaron la necesidad de promover reformas sustanciales.

□ CEPAL y Universidad de Brasilia. Las opiniones vertidas aquí son estrictamente personales y no corresponden necesariamente a la posición de estas instituciones. El presente texto es una versión actualizada y editada del capítulo publicado en R. Baumann (org.), 2000.

¹ Este artículo se basa en el período 1988-1998. Con todo, estimamos que se mantiene la validez del análisis, pues aunque en los años 1999 (retracción económica y alteraciones de los precios relativos) y 2000 (recuperación de la actividad) se hayan modificado algunos aspectos, prevalece la mayor parte de las tendencias básicas aquí analizadas.

Los países de la región adoptaron enfoques distintos a lo largo del tiempo,² aunque en general el diseño de esas reformas estuvo muy influido por la lectura ortodoxa de los resultados de las experiencias exitosas de las economías emergentes en el sudeste asiático. De acuerdo con esa visión, reformar sería una tarea inmediata, ya que mientras más rápidamente se emprendiera el proceso de ajuste, menores serían los costos involucrados. Según las palabras de un alto funcionario del Banco Mundial, “el ajuste retardado es más doloroso” (Stern, 1991, p. 3).

Se recomendaron reformas políticas orientadas al mercado, sobre la base de cuatro argumentos principales (Rodrik, 1993a, p.7): a) la liberalización económica reduce las ineficiencias estáticas generadas por la mala distribución y el desperdicio de recursos; b) la liberalización económica estimula el proceso de aprendizaje; c) las economías orientadas al exterior consiguen enfrentar mejor los *shocks* externos adversos; d) los sistemas económicos basados en el mercado se muestran menos proclives a actividades con fines rentistas, generadoras de desperdicio.

Así, un programa de reformas debería incluir disciplina fiscal y garantía de preservación del libre comercio, además de reducir al mínimo las distorsiones de precios de mercado existentes. Las economías en vías de reestructuración deberían recibir asistencia financiera durante el período de transición, como forma de reducir al nivel microeconómico los costos vinculados con las reformas: el ajuste comprende reformas de políticas e instituciones, fundadas en la creencia de que esas modificaciones pueden mejorar la asignación de recursos, aumentar la eficiencia económica, expandir el potencial de crecimiento y aumentar la resistencia a futuros *shocks* (Thomas, Chibber y De Melo, eds., 1991, p. 12).

Los órganos de financiamiento y diversos representantes del mundo académico coincidieron en que las medidas indispensables de adoptar a comienzos del proceso comprendían³ las que hoy se conocen como Consenso de Washington: disciplina fiscal, reorientación de las prioridades del gasto público a las áreas de salud, educación e infraestructura, reforma fiscal (ampliación de la base fiscal y reducción de los impuestos marginales), establecimiento de tipos de cambio competitivos, garantía del derecho de propiedad, desregu-

lación, liberalización comercial, privatización, eliminación de barreras a la inversión extranjera y liberalización financiera.

Sin embargo, esa trayectoria ideal para un sistema sin distorsiones es poco ilustrativa respecto de cómo lidiar con algunos aspectos cruciales (Conley y Maloney, 1995): cómo minimizar los costos del ajuste, cómo enfrentar las implicaciones de ritmos diferentes de ajuste entre los sectores, cuál es la macropolítica apropiada durante las reformas (de manera más específica, la gestión del tipo de cambio), y cómo reducir al mínimo las consecuencias para el bienestar social de dejar un sector controlado, en tanto que otros son liberados de la intervención estatal.

En un mundo ideal, alguien que tuviera que reformar, digamos, políticas comerciales, no tendría que preocuparse por esas etapas intermedias, ya que la política óptima consistiría en un salto inmediato hacia el libre comercio, a menos que existieran distorsiones específicas de mercado (Mussa, 1986).

Con todo, en la práctica se torna esencial el diseño correcto del proceso de reforma, no sólo para beneficio de las evaluaciones académicas o para garantizar el apoyo político a las reformas. La credibilidad es un aspecto esencial que tiene que considerarse (Calvo, 1989). La falta de confianza en la durabilidad de una reforma introduce distorsiones que pueden llegar a destruirla: el proceso de reforma puede revertirse, simplemente por el hecho de creer que tiene corta vida.⁴

La necesidad de recomendar un camino determinado en el proceso de reformas dio origen a una literatura que focaliza el momento y la secuencia de éstas, así como la importancia de eliminar las incertidumbres en cuanto a las intenciones del gobierno.

La mayor parte del debate se concentró en la controversia de si la liberalización comercial debería preceder o suceder a la liberalización de la cuenta de capital.⁵ La experiencia ya ha demostrado que un desequilibrio macroeconómico al comienzo de un

² Como lo ilustran, por ejemplo, los procesos de apertura en Argentina, Chile y Uruguay a finales de los años setenta y comienzos de los años ochenta, en comparación con las reformas comerciales posteriores en Bolivia, Brasil y México.

³ Según Williamson (1990).

⁴ Un ejemplo sencillo es el caso de una reforma comercial que se considera temporal. Los agentes económicos pueden percibir que los bienes importados son sólo temporalmente más baratos; en tal circunstancia, incurrirían en deudas de mayor envergadura que las que contraerían simplemente por adelantar su consumo. Si consiguieran obtener financiamiento (a partir de su percepción de un ingreso permanente más elevado) a través de una cuenta de capital abierta, aumentará el consumo presente (Conley y Maloney, 1995). El desequilibrio en la cuenta corriente resultante de tal procedimiento puede conducir a la reimplantación de barreras comerciales, con la reversión consiguiente del movimiento inicial.

⁵ La literatura no expresa claramente en qué momento las reformas deben incluir también a otros mercados, como el mercado laboral (un paso inevitable, si subsiste la apertura comercial).

período de reforma puede llegar a afectar los resultados. Una discusión adicional, y más concreta, relaciona por tanto esa secuencia con un ambiente económico inicial de inflación elevada, y focaliza la sincronización entre el proceso de estabilización de precios y las propias reformas.⁶

Otro aspecto relacionado con el análisis de las reformas⁷ es la relación existente entre la reforma del sector financiero interno y la liberalización de la cuenta de capital del balance de pagos. Sobre todo en los países con altas tasas de inflación, el déficit fiscal y las intervenciones en el mercado financiero, con frecuencia dan como resultado tasas de interés internas artificialmente bajas. En caso de que la apertura de la cuenta de capital ocurra en un contexto en que las tasas internas de interés se estén manteniendo por debajo de su nivel de equilibrio, el resultado será un drenaje de recursos. Por otra parte, con el déficit fiscal bajo control, el mercado financiero interno reformado operará a tasas de interés equilibradas.

De este modo, habría poco que discutir respecto de la secuencia entre la reforma del mercado financiero interno y la liberalización de los movimientos de capital: las barreras al movimiento internacional de capital no deberían relajarse antes de liberalizar el sector financiero interno.⁸

Varios autores ya han argumentado también en favor del hecho de que la liberalización de la cuenta de capital debería ocurrir sólo cuando se hubieran eliminado las distorsiones comerciales y las de otros sectores (McKinnon, 1982). La relajación de los controles de capital, al generar la entrada de capital, induce un aumento del nivel del gasto agregado, tanto en bienes transables (*tradeables*) como en bienes no transables (*non-tradeables*), lo que a su vez promoverá la valorización real del tipo de cambio, impidiendo, o incluso frustrando, la liberalización del comercio externo.⁹

Si bien la apertura de la cuenta de capital suele conducir a una valorización real del tipo de cambio,

se sabe, tanto teórica como empíricamente (Choksi y Papageorgiou, eds., 1986),¹⁰ respecto de varios episodios de reforma de políticas comerciales, que una liberalización comercial exitosa requiere generalmente de la desvalorización real de la moneda.

De este modo, en principio la reforma comercial debería adoptarse antes de eliminar los controles sobre los flujos de capital extranjero. Sin embargo, esta conclusión da lugar a otros dos dilemas.

En primer lugar, no queda claro a partir de este debate si una reforma gradual es preferible a otra que ocurra de modo más abrupto. Como explica Edwards (1990), es posible que el gradualismo tenga características que puedan expandir o comprometer la credibilidad de las reformas, dependiendo de las verdaderas condiciones de cada país: si reduce el desempleo o permite el equilibrio fiscal, una reforma gradual tenderá a tener mayor credibilidad; pero, al mismo tiempo, una reforma más lenta podría permitir que los grupos afectados por las nuevas políticas se organizaran para actuar contra ellas.

Otro aspecto es la relación entre las reformas y la estabilidad de precios. En esta área, la teoría económica ofrece poca orientación. Pese a ello, la experiencia sugiere (Corbo y Fischer, 1992) que en economías con problemas macroeconómicos agudos las reformas deben iniciarse sólo después de una reducción suficiente de esos desequilibrios: la inestabilidad limita los beneficios de las reformas que tienden a mejorar la asignación de recursos mediante la modificación de los precios relativos.

Con respecto a la liberalización comercial —la primera etapa del esquema de reforma propuesto— existen tres argumentos en favor de retardarla hasta que se haya controlado la inflación (Rodrik, 1993b). Primero, la ya mencionada variabilidad de precios relativos, que afecta la transmisión de las ventajas derivadas de la mayor eficiencia. Segundo, la liberalización comercial podría afectar el ingreso fiscal, en caso de que la reducción o eliminación de impuestos al comercio supere el ingreso fiscal emanado de la intensificación de la actividad comercial. Tercero, la liberalización exige una desvalorización compensatoria del tipo de cambio para proteger la cuenta corriente, que también beneficiaría la estabilización interna de precios a través de importaciones menos onerosas, favorecidas por un tipo de cambio valorizado.

El argumento del tipo de cambio requiere de algunas consideraciones detalladas. Desde el punto de

⁶ Una cuestión de gran interés para Brasil a comienzos de los años noventa.

⁷ Muy influido por la experiencia chilena a comienzos de los años ochenta.

⁸ Edwards y Edwards (1987) y Edwards (1990). Como se verá más adelante, también es fundamental el tema de la regulación del sector financiero liberado.

⁹ Otra forma de presentar este argumento se basa en el ritmo de ajuste en los mercados de bienes y en el mercado financiero: dado que el primero tarda más tiempo en ajustarse que el segundo, una reforma homogénea exigiría la liberalización de los mercados de bienes antes que la de los mercados financieros.

¹⁰ Se considera que una desvalorización real de la moneda es una condición necesaria para una liberalización comercial exitosa.

vista teórico, éste es el aspecto que impone restricciones más serias a la liberalización comercial.¹¹ Para los fines de este texto, este tema está directamente relacionado con la comprensión de la experiencia brasileña desde 1994.

El debate sobre la aplicación de reformas en un contexto de políticas de estabilización se ha concentrado en si las reformas pueden efectivamente facilitar el proceso de reducción de la inflación, dado que la liberalización comercial posibilitaría la estabilización de precios, forzando la convergencia entre la variación de precios interna y externa de bienes comercializables. Sin embargo, mientras que la liberalización comercial exige la desvalorización compensatoria del tipo de cambio (dada la rigidez salarial), la estabilización de precios requiere, por el contrario, que se evite la desvalorización del tipo de cambio. Así, el tipo de cambio puede utilizarse tanto como instrumento para llegar a una meta real (en cuyo caso acompaña el proceso de determinación de precios y salarios), o como ancla nominal para el nivel interno de precios (cuando lidera ese proceso).

Además, en caso de que se acompañe de liberalización financiera,¹² la valorización real del tipo de cambio tiende a comprometer la credibilidad del episodio de liberalización, o bien, pasado el exceso inicial de entradas de capital, las expectativas de desvalorización real pueden conducir a tasas de interés reales más elevadas, precisamente en un momento en que el sector productivo atraviesa el difícil período de ajuste, posterior a la liberalización de las restricciones comerciales (Edwards y Edwards, 1987).

Sin embargo, ese dilema respecto del tipo de cambio puede ser ilusorio, en caso de que su sobrevalorización se considerara como el precio que se debe pagar para garantizar la credibilidad del proceso. Si, por

una parte, el proceso inflacionario tiene una fuerte inercia ligada a la indización o acomodación de variables nominales importantes¹³ a las variaciones desfasadas del nivel de precios, por otra parte, un compromiso (para ser confiable) no sólo debe combatir la inflación, sino también eliminar las rigideces nominales que requieren del uso de la desvalorización para asegurar la competitividad.

A partir de esa perspectiva, una sobrevalorización del tipo de cambio puede considerarse como una fuente no exenta de riesgos. Para un público que ya asistió al fracaso de muchos planes de combate contra la inflación por falta de voluntad política, un paquete ambicioso, que ataque todas las fuentes de inflación, puede indicar la presencia de un gobierno con decisiones claras y políticas bien definidas. Con ello, resulta también menos probable una reversión en caso de que ocurran problemas temporales. De esta forma (Rodrik, 1993b), la utilización del tipo de cambio como ancla nominal podrá no estar necesariamente en conflicto con la liberalización comercial, ya que si esa ancla funciona desaparecerá en definitiva la rigidez nominal de los salarios y será más probable una competitividad sustentable.

Las dos últimas observaciones con respecto a las reformas tienen que ver con el hecho de que: a) las políticas de mercado abierto generan su propio grupo de interesados (Rodrik, 1992) —a medida que aparecen nuevas oportunidades de lucro, la comunidad empresarial beneficiada por el escenario post-inflación, pasa a luchar contra cualquier tentativa de reversión; b) un sistema reformado no significa necesariamente la eliminación de actividades con fines rentistas —mientras los gobiernos sean responsables de la aplicación de políticas, los individuos intentarán siempre obtener beneficios para sí mismos (Rodrik, 1993a).

III

Las reformas y la economía en los años noventa

Los años noventa son considerados “la década de las reformas” en Brasil. Aunque algunas acciones iniciales

hayán ocurrido a fines de la década de 1980 —como fue el caso, por ejemplo, de la liberalización del comercio exterior y las primeras privatizaciones—, claramente las etapas más significativas sólo comenzaron a cumplirse a partir de 1990.

¹¹ Véase el análisis en Rodrik (1993b).

¹² La eliminación de las ganancias inflacionarias resultantes de un proceso de estabilización exitoso podrá conducir al sector financiero a buscar otras fuentes de financiamiento.

¹³ Salarios, agregados monetarios y tipo de cambio.

Esta década representó un vuelco en la historia económica del país. Tras haber sido durante los cuatro decenios anteriores una economía cerrada, con fuerte presencia del Estado como productor de bienes y servicios, y después de un largo período de inflación elevada con indización, a fines de los años noventa Brasil surge como una economía con un grado manifiesto de apertura al comercio de bienes y capital,¹⁴ y una reducción simultánea de la función del Estado como productor directo.

Además, la economía alcanzó una estabilidad de precios sin precedentes, y que dura ya más de seis años: el índice de precios al consumidor aumentó a un nivel récord de 2.489% en 1993, pero se fue reduciendo gradualmente a valores de un dígito desde 1996, llegando a 5.3% en 2000.¹⁵

Para entender las reformas y sus efectos es necesario considerar el impacto sumamente significativo de una estabilización de precios como la ocurrida en ese período: a) ella generó un “efecto riqueza” que afectó tanto a consumidores como productores, b) el escenario macroeconómico estable creó un ambiente político favorable a las reformas, y c) indujo confianza en los inversionistas brasileños y extranjeros, a la vez que d) eliminó las ganancias manifiestas obtenidas por el gobierno y el sector bancario a partir de la inflación, con importantes consecuencias para las políticas monetaria y fiscal, así como para el diseño de la nueva reglamentación del sector financiero como un todo.

La literatura especializada en reformas de políticas suele adoptar un enfoque taxonómico, que identifica varios niveles de medidas. Según esta visión, Brasil estaría casi completando sus reformas de primera generación, iniciadas con la apertura comercial y la privatización de empresas estatales a fines de la década de 1980, e intensificadas desde comienzos de los años noventa. Además, el país dio varios pasos conducentes a las políticas de segunda generación, como las reformas de la seguridad social, la administrativa del sector público y la de la política fiscal.

Hubo otros cambios de política en el mismo período, con importantes consecuencias para la economía. Se rediseñaron a fondo los programas sociales, a fin de incorporar los nuevos derechos universales garan-

tizados por la Constitución de 1988, así como de superar las dificultades fiscales y distribuir la carga de la provisión de servicios entre el gobierno federal, los estados y los municipios.

En el plano social, así como en otras áreas —como ciencia y tecnología—, se registró una participación creciente (aunque insuficiente) del sector privado en el financiamiento de varias actividades. Los resultados fiscales recientes y las previsiones para los años venideros sugieren que ésta es una característica que podría acentuarse en el futuro.

Esto no quiere decir que las reformas hayan seguido necesariamente el rumbo debido, que hayan sido bien aplicadas, y mucho menos que ya estén terminadas. Sin embargo, resulta innegable que ellas cambiaron sustancialmente el ambiente productivo en los últimos años.

Podría cuestionarse por qué se produjo tal concentración de reformas en ese período específico de tiempo. La respuesta está ligada a la percepción cada vez mayor de los actores económicos internos —autoridades del gobierno, empresarios y analistas del área académica— en cuanto a la necesidad de cambios. La conjunción de los estadios finales de negociaciones multilaterales, la reanudación del acceso al financiamiento por otros países latinoamericanos y las políticas fiscales aplicadas en otras economías¹⁶ sirvió de estímulo para los reformadores.

Las reformas, especialmente la privatización y el rediseño de la seguridad social, demandaron cambios importantes en la Constitución. Por lo tanto, era preciso que hubiera voluntad y poder políticos, los que a su vez sólo podrían alcanzarse sobre la base del consenso entre los agentes económicos.

El gráfico 1 muestra la secuencia de ocurrencia de las principales reformas. El proceso se inició con la reforma de la política comercial y, a comienzos de la década de 1990, algunos movimientos tentativos esporádicos de privatización de activos públicos, seguidos de la apertura de la cuenta de capitales del balance de pagos. La segunda generación de reformas sólo se inició en la segunda mitad de la década, con reformas administrativas y en el sector de la seguridad social, acompañadas de una serie de cambios en varios programas sociales que comprendieron educación, salud y reducción de la pobreza.

¹⁴ Según estimaciones de Mesquita (1999), el componente importado de la producción industrial subió de 4.3% en 1989 a 20.3% en 1998.

¹⁵ En que pese a la pronunciada desvalorización cambiaria en 1999 (como se verá más adelante), el índice de precios al consumidor sólo se incrementó en 8.4% ese año.

¹⁶ Los diferenciales de impuestos y tasas de interés representaron un estímulo importante para los movimientos del arbitraje financiero internacional.

GRAFICO 1

Brasil: Una década de reformas^a

| | 1988 y antes | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|--|-----------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Reforma comercial | * | * | * | * | * | * | * | * | * | | | * | * |
| Apertura al capital financiero externo | | | | | * | | | * | * | | | | * |
| Privatización | * | | * | | | | * | * | | * | | * | * |
| Reglamentación del sector financiero | | | | | | | | * | * | * | * | * | * |
| Reforma de la seguridad social | | | | | | | | | * | * | * | * | * |
| Reforma administrativa | | | | | | | | | | | * | * | |
| Reforma de programas sociales: | | | | | | | | | | | | | |
| Educación | | | | | | | | * | * | * | * | * | * |
| Salud | | | | | | | | * | * | * | * | * | * |

Fuente: Elaboración del autor.

^a Los asteriscos indican la fecha aproximada de las principales medidas para reglamentar cada una de las reformas, y no el momento de mayor intensidad de los cambios. Es importante tener presente este hecho, por ejemplo, en el caso de la privatización, mucho más intensa en 1998, en términos del valor real de las transacciones, que en cualquier período anterior.

1. Reforma comercial

La liberalización comercial se inició en 1987, con el primer cambio de la estructura de aranceles nominales habido en 30 años, y una reducción progresiva de las alícuotas arancelarias, que se aceleró a contar de 1990.¹⁷ Las alícuotas arancelarias simples (no ponderadas) fueron las siguientes:

| |
|------------------|
| 1988-1990: 33.4% |
| 1991-1993: 17.8% |
| 1994-1996: 12.9% |
| 1997-1998: 13.9% |

Hubo dos momentos en que el proceso de reducción arancelaria se aceleró: en 1990 y nuevamente a fines de 1994. En ambas oportunidades uno de los principales argumentos para implantar el proceso fue la necesidad de provocar un *shock* de competitividad entre los productores nacionales, rompiendo posiciones de monopolio y utilizando la política comercial como un instrumento complementario para el proceso de estabilización de precios.¹⁸ Se amplió la reforma comercial de 1990, para incluir también la eliminación

de barreras no arancelarias y varios incentivos a las exportaciones, así como una reforma significativa de la estructura institucional encargada de la política de comercio exterior. La reforma de 1994 condujo a una anticipación parcial¹⁹ del arancel externo común (AEC) del Mercado Común del Sur (Mercosur), que en caso contrario sólo habría entrado en vigor en enero de 1995.

Por lo tanto, el análisis del impacto de la reforma comercial sobre el balance de pagos no es directo, ya que: a) considerando las peculiaridades del gran mercado interno que había estado cerrado durante tantos años, transcurrió algún tiempo antes de que las importaciones alcanzaran un valor significativo; b) el crecimiento de las exportaciones fue el resultado de dos procesos simultáneos: la reducción multilateral de aranceles y las preferencias regionales dentro del Mercosur; c) la estabilización de precios posterior a 1994 causó un “efecto riqueza”, que afectó a la demanda interna de bienes importados; y d) la política cambiaria mantuvo hasta 1999 una sobrevalorización manifiesta, que afectó al comercio exterior.

Habida cuenta de esas observaciones preliminares, basta observar que los superávits comerciales, que eran en promedio de 13 mil millones de dólares en 1992-1994, se transformaron en déficit comerciales de 6 mil millones de dólares en el período 1995-1998.²⁰

¹⁷ Un examen cabal de los cambios en materia de política comercial en los años noventa debería considerar también que, por primera vez en su historia, Brasil se vio comprometido en un proceso de integración regional, lo que acarrearó algunas consecuencias adicionales importantes.

¹⁸ Subsisten ciertas críticas respecto de la manera como se dieron esos cambios. Véase Baumann, Rivero y Zavattiero (1997), para una descripción detallada de las reformas arancelarias en 1994-1996.

¹⁹ Para septiembre de 1994.

²⁰ Pese a la sostenida expansión de las exportaciones —crecimiento anual medio de 6% en el período 1994-1998— y el mejoramiento de las relaciones de intercambio (casi 20% entre 1991 y 1995).

El coeficiente de importaciones²¹ subió de 5.5% en 1990-1993 a 7.2% en 1995-1997 (véase el gráfico 2). Los productos importados de mayor demanda fueron materias primas y productos intermedios, bienes de capital y automóviles. Más adelante se examinará la importancia de esa estructura de importaciones para el ciclo de inversiones internas y algunos sectores productivos.

La reforma comercial fue sustancial, y sirvió realmente para: i) aumentar el componente de importación de la producción interna,²² que ii) promovió la productividad del trabajo²³ y iii) aumentó el excedente del consumidor (el total de importaciones de bienes de consumo aumentó de 2.6 mil millones de dólares en 1990 a 11 mil millones de dólares en 1998), pero su impacto en las exportaciones fue superado por la sobrevalorización del tipo de cambio,²⁴ y por el aumento de los salarios²⁵ (principalmente en la industria).

2. Apertura al capital financiero

En los primeros años de la década de 1990 hubo también preocupación por la creación de condiciones para que la economía brasileña pudiera aprovechar las facilidades crecientes entonces de acceso a los mercados internacionales de capital.

²¹ Total de importaciones/PIB (en porcentaje).

²² Los datos del IBGE indican que en 1990 sólo 11% de la formación bruta de capital fijo en maquinaria y equipo correspondía a bienes importados. En 1997, ese porcentaje llegó a 41% (Sáinz y Calcagno, 1999).

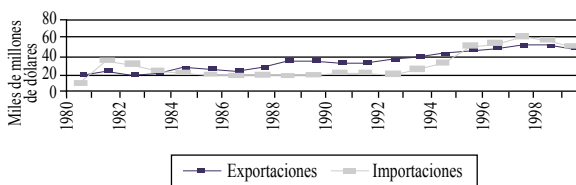
²³ Bonelli (1998) estima que la productividad de la mano de obra en el sector manufacturero creció a una tasa de 8.7% en 1991-1997, en comparación con una media de 0.3% en 1981-1989, y de 5.6% a comienzos de la década de 1970.

²⁴ La política cambiaria durante los años noventa fue bastante variada. A partir de una posición inicial de permitir que el mercado determinara el tipo de equilibrio (como un nuevo instrumento para romper un proceso de indización bien establecido y generalizado), el gobierno se vio en la necesidad de adoptar un sistema de bandas, que pasó por algunas modificaciones a lo largo del tiempo. En enero de 1999, la presión externa, sobre la base de la sobrevalorización acumulada, condujo a un nuevo sistema de fluctuación libre.

²⁵ Un índice bilateral dólar-real deflactado por los índices de precios al por mayor vigentes a mediados de 1994 mostraría una sobrevalorización de julio de 1994 a marzo de 1996, alcanzando el máximo de 17 puntos porcentuales en febrero de 1995. Bonelli y Fonseca (1998a) formulan algunas precisiones al respecto: mientras la competitividad de la mano de obra aumentó 62% en el período 1990-1996, el salario medio en dólares aumentó 84%, lo que significa que las ganancias de productividad fueron suplantadas por los costos laborales. En otras palabras, la reducción de la competitividad no se debió sola ni predominantemente a la sobrevalorización del tipo de cambio: los salarios de la industria deflactados por el índice de precios al por mayor (IPM) aumentaron 76% en el período, comparados con una valorización de 5% del real con respecto al dólar.

GRAFICO 2

Brasil: Balance comercial, 1980-1999



Fuente: Banco Central del Brasil.

Desde los años cincuenta, Brasil se destacó entre los países en desarrollo por una mayor participación del capital externo en su estructura de producción.²⁶ Hasta finales de la década de 1970, era uno de los países que captaba más inversión extranjera. La situación cambió durante la crisis de los años ochenta, y se creó una percepción bastante difundida de que la economía estaba perdiendo las oportunidades creadas por la globalización financiera, más abundantes en aquella década que en cualquier otro período.²⁷

Esto condujo a la adopción, a partir de 1991, de diversas medidas específicas de políticas que pudieran crear condiciones favorables para atraer una cartera de inversiones. Como resultado de ello, los flujos de inversiones en cartera —menos de 800 millones de dólares hasta 1992— llegaban ya, en 1993, a cerca de 7 mil millones de dólares. La cuenta de capital del balance de pagos vio transformados los déficit sistemáticos experimentados en el período 1985-1991²⁸ en un superávit de 25 mil millones de dólares en 1992.

Cabe mencionar que aquél fue un período de actividad económica hasta cierto punto limitada: las tasas de crecimiento del producto interno bruto (PIB) en 1991 y 1992 fueron de 1% y -0.3% respectivamente, para llegar a 4.5% en 1993. Por lo tanto, el flujo de recursos correspondió principalmente al resultado de los cambios implantados en la legislación interna,²⁹ y a los precios relativamente bajos del capital social de

²⁶ Se calcula (Chudnovsky y López, 1997) que en 1995, 92% del total de ventas en el sector automovilístico, 59% de la industria farmacéutica, 56% de las ventas de electrodomésticos y 44% del sector bebidas y tabaco realizadas en Brasil estuvieron asociadas a empresas extranjeras.

²⁷ La participación brasileña en el total de la inversión extranjera directa en el mundo fue la siguiente: 1970-1975, 5.1%; 1976-1980, 6.3%; 1981-1985, 4.4%; 1986-1990, 1.2%; 1991-1995, 1.3%; 1996, 2.7%, según la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), (varios números).

²⁸ Gracias a las amortizaciones de la deuda externa.

²⁹ Así como a la liquidez internacional.

las empresas brasileñas, tras varios años de inflación y bajos niveles de crecimiento.

La recuperación de la actividad económica interna,³⁰ asociada a las oportunidades creadas por el proceso de privatización, hizo luego que la inversión extranjera directa sobrepasara los flujos de capital en cartera. Los flujos anuales (expresados en miles de millones de dólares), de aproximadamente 0.9 en el período 1990-1993, 2.2 en 1994 y 3.3 en 1995, alcanzaron niveles sin precedentes de 9.6 en 1996, 17 en 1997, 26 en 1998 y 30 en 1999.

3. Privatizaciones

Las nuevas condiciones favorables concedidas a los inversionistas extranjeros, asociadas a un ambiente internacional propicio, dieron lugar a las primeras expectativas de una participación considerable de extranjeros en el proceso de privatización de las empresas estatales. En realidad, éste fue uno de los obstáculos principales con que tropezó el programa en sus primeros momentos, aunque los resultados efectivos hubieran demostrado que tales temores eran excesivos, si se considera que en 1995 la participación de los inversionistas extranjeros en el programa nacional de privatización³¹ representaba menos del 1% de los ingresos totales.

Los esfuerzos de privatización comenzaron a principios de la década de 1980,³² pero fue sólo a mediados de los años noventa que el proceso se tornó realmente significativo. En el período 1991-2000, el total del ingreso generado por el programa de privatización llegó a 58 mil millones de dólares (referentes a empresas del gobierno federal), más 33 mil millones de dólares provenientes de empresas estatales. Todo eso correspondió a un total de 74 mil millones de dólares en activos vendidos, más 18 mil millones de dólares en transferencia de deuda (véase el cuadro 1).

Entre 1991 y 1994 se privatizó un número de empresas relativamente pequeño, que generó un ingreso total de 8.6 mil millones de dólares. Sin embargo, fue en esta fase que se completó la privatización del sector industrial, con la venta de todas las empresas

CUADRO 1

Brasil: Programa de privatización, 1991-2000 (Millones de dólares)

| Sector | Número de empresas | Activos vendidos | Transferencia de deuda | Total |
|--------------------|--------------------|---------------------------|------------------------|---------------------------|
| Siderurgia | 8 | 5 562 | 2 625 | 8 187 |
| Petroquímica | 27 | 2 698 | 1 003 | 3 701 |
| Energía eléctrica | 3 | 3 907 | 1 670 | 5 577 |
| Ferrocarriles | 6 | 1 697 | --- | 1 697 |
| Minería | 2 | 3 305 | 3 559 | 6 864 |
| Telecomunicaciones | 21 | 26 978 | 2 125 | 29 103 |
| Otras | 14 | 2 583 | 344 | 2 927 |
| Empresas federales | 81 | 46 730 | 11 326 | 58 056 |
| Empresas estatales | 26 | 26 866 | 6 750 | 33 616 |
| <i>Total</i> | <i>107</i> | <i>73 596^a</i> | <i>18 076</i> | <i>91 672^a</i> |

Fuente: Pinheiro y Giambiagi (1998) y Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (s/f).

^a Incluye las ventas de participaciones minoritarias.

estatales más relevantes: las de los sectores de la siderurgia, petroquímica y fertilizantes correspondían a más de 90% de las actividades del Estado como empresario. Un aspecto peculiar de esta etapa fue el hecho de que un tercio del ingreso correspondía a bonos federales.³³

El monto total de recursos —más de 92 mil millones de dólares en el transcurso de ocho años³⁴— hace que éste sea uno de los mayores procesos de privatización del mundo, lo que ciertamente tendrá un fuerte impacto en el sector productivo. Todo el proceso entrañó una lógica doble: las empresas se vendían para mejorar la eficiencia general, pero en varios casos había fuertes motivos fiscales.³⁵

4. Cuentas fiscales

Sin embargo, el exitoso plan de combate contra la inflación y la privatización de empresas estatales no consiguieron producir los efectos positivos sobre las cuentas fiscales experimentados en otros países. Por una parte, los ingresos fiscales se hallaban indizados

³⁰ Las tasas de crecimiento del PIB fueron de -0.3% en 1992 comparadas con una media de 4.5% en los cuatro años siguientes.

³¹ Según Pinheiro y Giambiagi (1998).

³² En 1979, el gobierno creó la secretaría especial para el control de las empresas estatales (SEST), con el mandato de limitar el número de empresas pertenecientes al estado. Sólo en 1981 se creó la primera comisión especial de privatización (Pinheiro y Giambiagi, 1998).

³³ Para el relato detallado de todo el proceso de privatización en Brasil, véase Pinheiro (1996).

³⁴ Con un número significativo de empresas todavía por vender en los sectores de la energía y telecomunicaciones.

³⁵ Por ejemplo, la privatización en los estados era importante debido a su impacto fiscal más acentuado: mientras las empresas federales obtenían un superávit fiscal igual a 0.1% del PIB en promedio durante el período 1995-1998, las empresas estatales presentaban un déficit de 0.5% del PIB en el mismo período. Véase Pinheiro y Giambiagi (1998).

antes de la estabilización.³⁶ Por otra, algunos gastos aumentaron después de la estabilización, como ocurrió con los salarios del sector público³⁷ y los gastos en seguridad social, la reforma del sector de la salud y el ajuste del sector financiero.

Como consecuencia, se observó un deterioro del resultado fiscal: de un superávit de 1.4% del PIB en 1994 a un déficit de aproximadamente 8% del PIB en 1998. Las tasas de interés nominales necesarias para financiar ese déficit³⁸ se mantuvieron en niveles muy elevados,³⁹ sobrepasando a menudo la marca de 3% mensual, con tasas mensuales de inflación en torno a 0.3% (e incluso hasta tasas negativas en varios meses de 1997 y 1998).

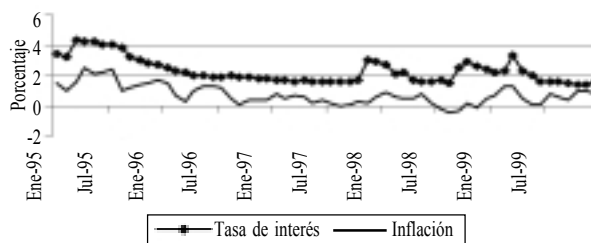
5. Reestructuración financiera

La eliminación de las transferencias al sector bancario (generadas por el proceso inflacionario)⁴⁰ a partir de la estabilización de precios, indujo a las autoridades monetarias a crear nuevos mecanismos con el fin de evitar la crisis sistemática en el sector financiero. La caída acelerada de las tasas de inflación dio lugar a una mayor demanda de dinero: el concepto monetario más amplio (M4) en 1998 duplicaba (en términos reales) el de 1994. Además, el crédito al sector privado se cuadruplicó en esos cuatro años.

Esa expansión del crédito comprende, no obstante, tanto el financiamiento normal como un número significativo de recursos utilizados para reestructurar el sector bancario. La eliminación de las ganancias generadas por la inflación, asociada al gran aumento de las tasas de interés (véase el gráfico 3) desde marzo de 1995,⁴¹ generó enormes dificultades para varios

GRAFICO 3

Brasil: Tasa de interés nominal mensual e inflación, 1995-1999



Fuente: Banco Central del Brasil.

bancos privados y públicos, lo que hizo que la reestructuración del sector bancario fuera una medida necesaria.⁴²

Las autoridades monetarias se vieron obligadas a intervenir en varias instituciones, y tuvieron que crearse diversos instrumentos. Los mecanismos más importantes fueron programas de crédito para el financiamiento de instituciones en dificultades, tanto a nivel federal como estadual, junto con un rediseño del sector como un todo, a través de la fusión y venta de bancos privados y públicos con problemas de liquidez.⁴³ Eso condujo a la eliminación de la mayor parte de las instituciones de propiedad de los gobiernos estatales. Como resultado de este proceso, el sistema bancario consiguió enfrentar los *shocks* externos de 1997-1998 con un coeficiente de créditos/activos totales de 35% y una relación capital/reservas de 13%.⁴⁴

6. Financiamiento del gasto social

El ajuste macroeconómico también tuvo efectos en el área de los gastos sociales. A comienzos de la década de 1990, las políticas sociales solían financiarse mediante transferencias monetarias. El enorme número de clientes potenciales tropezaba con un sistema que dependía mucho de contribuciones,⁴⁵ con múltiples organismos y redes de servicios, además de una fuerte concentración de recursos (dos tercios) en el gobierno federal, lo que inducía a una mala focalización de los

³⁶ El "efecto Olivera-Tanzi" asociado al fin de los procesos inflacionarios fue pequeño: en los años con tasas de inflación elevada ese efecto fue en realidad positivo, considerando que los ingresos indizados asociados a los atrasos en los pagos generaban nuevas ganancias para el gobierno.

³⁷ Se calcula que la política salarial del sector público en 1995 (en que el ajuste de salarios se hizo conforme a la inflación anterior) incrementó de 15% a 20% la cuenta de salarios. Además, el aumento significativo del salario mínimo ese mismo año afectó también el gasto en seguridad social.

³⁸ Así como para neutralizar el impacto monetario sobre el flujo de recursos externos.

³⁹ Y subieron todavía más en respuesta a los *shocks* externos de 1995, 1997 y 1998.

⁴⁰ Transferencias generadas por la caída del valor real de los depósitos. Se calcula que esas transferencias correspondían a 4% del PIB en 1990-1993, para desaparecer a contar de 1995.

⁴¹ Las tasas nominales mensuales medias para las operaciones de dinero interbancario subieron de 3.2% en febrero a 4.4% en marzo de 1995.

⁴² La proporción de operaciones de cobro dudoso subió de menos de 9% del total de préstamos a casi 14% a finales de 1995 (Baumann y Mussi, 1999).

⁴³ Se vieron afectados 42 bancos (de un total de 271), entre julio de 1994 y diciembre de 1997.

⁴⁴ Superior a la relación de 8% recomendada por el Comité de Basilea.

⁴⁵ Porcentajes fijos de salarios y utilidades, así como otras fuentes semifiscales de ingresos.

programas sociales. Además, la multiplicidad de fondos sociales y su vinculación a partidas específicas de gasto hacían que los recursos para el gasto social fueran altamente sensibles al ciclo de la actividad económica (Draibe, 2000).

La Constitución de 1988 redujo los vínculos entre las contribuciones y el financiamiento del sistema,⁴⁶ transformó el acceso a los servicios sociales en un derecho universal y estableció niveles mínimos para los beneficios sociales. El cambio más radical se dio en el área de la salud, con la creación del sistema único de salud, que engloba tanto servicios de salud como de seguridad social.

Lo paradójico es que a comienzos de los años noventa se desarrolló una febril actividad legislativa para reglamentar las nuevas disposiciones constitucionales, en paralelo con una drástica reducción del gasto social,⁴⁷ así como del aparato institucional para la prestación de servicios sociales. A mediados de la década se adoptó una nueva estrategia de desarrollo social que tomó en cuenta el derecho de acceso universal a los servicios sociales básicos e incluyó programas de empleo e ingreso para la generación de nuevas oportunidades, otorgando prioridad a los programas universales.⁴⁸

A partir de 1994, y a pesar de las dificultades fiscales que enfrentan los estados y municipios, ambos vienen asumiendo cada vez más responsabilidades en el financiamiento de programas sociales, reduciendo así la cantidad de recursos que aporta el gobierno central.⁴⁹

Según Draibe (2000), en 1995 el gobierno federal seguía siendo responsable de la mayor parte del gasto, en 8 de un total de 14 programas sociales. En 1995, el gasto social conjunto de los gobiernos federal, estadual y municipal correspondía a 21% del PIB,

85% del cual se destinaba a educación, salud, asistencia social y beneficios de funcionarios públicos.

La estabilización de precios y la voluntad política fueron los factores que permitieron una mejor focalización y una mayor selectividad de los programas, nuevos procedimientos de gastos, además de criterios técnicos mejor definidos para la asignación de recursos. Los programas sociales se concentran en dos líneas de acción: inversión en recursos humanos y asistencia social, y programas de lucha contra la pobreza.

7. Reforma del sistema de pensiones

La necesidad de reformar el sector de la seguridad social se tornó patente a fines de la década de 1980, como resultado de una serie de factores determinantes: hasta entonces, el sistema incorporaba afiliados a un ritmo superior al de la expansión del número de beneficiarios, superando incluso el crecimiento de la fuerza de trabajo, pero hubo un cambio significativo en el patrón demográfico de la población, y la Constitución de 1988 incorporó al sistema a los trabajadores rurales.⁵⁰ El número de nuevos jubilados era de casi dos millones de personas entre 1991 y 1995, habiéndose duplicado el valor de la pensión media durante dicho período, y abarcaba un tercio de la población rural en edad de jubilar (Dias y Amaral, 2000).

A todo lo anterior debe agregarse el hecho de que la expectativa de vida de la población ha venido aumentando en las últimas décadas. Dado que el sistema permitía jubilar en función de los años de servicio, dos tercios de los nuevos jubilados tenían 54 años de edad en 1995, con una expectativa de vida de más de 22 años. El gasto en seguridad social absorbía en 1998 casi 10% del PIB,⁵¹ y el número real de beneficiarios llegaba a 19 millones de individuos. El déficit de la seguridad social correspondía en 1998 aproximadamente a 3% del PIB, debido en su mayor parte (75%) a beneficios pagados a funcionarios públicos.

⁴⁶ Aunque el financiamiento siga siendo sumamente dependiente (58% en 1996) de esas contribuciones.

⁴⁷ El gasto social del gobierno se redujo de 11.4% del PIB en 1990 a 9.7% en 1992, un período de recesión. Cada área fue afectada en forma distinta: mientras el gasto federal en salud, alimentación y abastecimiento de agua y alcantarillado equivalió en 1993 a entre 50% y 60% de su valor correspondiente en 1989, el gasto en seguridad social se duplicó durante el mismo período (Draibe, 2000).

⁴⁸ La proporción del gasto social/PIB creció aproximadamente 4% entre 1990-1991 y 1996-1997 (llegando a casi 20%). En el mismo período, la participación del gasto social en el total del gasto público permaneció prácticamente invariable (59%) (CEPAL, 1999).

⁴⁹ Eso ha sido posible gracias a la mayor transferencia de recursos del gobierno federal a los estados y municipios, así como al mejoramiento de su ingreso fiscal: en 1980, los estados captaban 25% y los municipios 9.6% del ingreso total; en 1991, esas participaciones correspondían a 27% y 16%, respectivamente (Draibe, 2000).

⁵⁰ El valor de la pensión de jubilación se calcula sobre la base de los últimos 36 meses de contribución al sistema, hasta un límite de, aproximadamente, 1 000 dólares. En cambio, los funcionarios públicos pueden jubilarse recibiendo el equivalente al último salario. Los trabajadores rurales tienen la jubilación garantizada, pero no contribuyen. Se considera que la transferencia de recursos, resultante de la inclusión de los trabajadores rurales en el sistema de seguridad social, ha representado una contribución considerable a reducir el porcentaje de familias bajo la línea de pobreza de 41% en 1990 a 20% en 1996, según las estimaciones de la CEPAL (1999).

⁵¹ Tomando en cuenta los regímenes tanto públicos como privados.

La reforma del sistema de seguridad social comprendió, por lo tanto, la definición de un valor límite para las pensiones, además de la edad mínima para jubilar. El personal militar fue obligado también a iniciar sus contribuciones.

8. Inversión y productividad

La estabilización de precios y la apertura comercial promovieron (como cabía esperar) la actividad económica y la inversión, tanto a través del aumento de la demanda interna de bienes de consumo, como del acceso facilitado a bienes de capital más baratos.⁵²

La mayor parte de las empresas del sector manufacturero atravesó, durante los primeros años de la década de 1990 (en especial entre 1990 y 1992), por un proceso de racionalización de la producción, como uno de los instrumentos para enfrentar la competencia de los productos importados. Al desaparecer la inflación, los retornos de la inversión pasaron a ser relativamente elevados, debido al menor costo de equipos y piezas, al hecho de que la mayoría de las empresas ya había pasado por un proceso de racionalización y a que el equipo nuevo ayudaba a superar el desfase tecnológico del sector productivo. Todo ello contribuyó a aumentar la productividad de los factores en la industria, incluso a expensas de tornar al sector más intensivo en capital.⁵³

La inversión en el sector industrial se concentró principalmente en la modernización, sólo con una expansión limitada de la capacidad productiva en algunos sectores específicos.⁵⁴ La clasificación de los sectores por formación de capital revela un cuadro diferente del observado en los ciclos anteriores de inversión, como fue el caso de la década de 1970. El cuadro 2 muestra la información básica.

Los sectores que lideraron las inversiones en los años setenta —industria, minería y petróleo— vieron

reducida su participación en la formación bruta de capital durante la década de 1990. La inversión en infraestructura (energía eléctrica, telecomunicaciones, transporte y abastecimiento de agua y alcantarillado) se redujo en el período 1990-1994 a algo entre la mitad y un tercio de los valores observados durante los años setenta. Si se compara la primera y la segunda mitad de la década de 1990, se constata una caída absoluta de la inversión en energía eléctrica, un patrón hasta cierto punto estable en el sector transporte y abastecimiento de agua y alcantarillado y un aumento notorio en las telecomunicaciones.

En el sector industrial, los bienes de consumo lideraron el ritmo (los segmentos más dinámicos fueron los de bienes durables, bajo el liderazgo de empresas transnacionales), estimulados por el manifiesto “efecto riqueza” resultante de la estabilización de precios.⁵⁵ En el caso de los bienes intermedios y de capital, los resultados obtenidos se mostraron desfavorables.

Los tres nuevos elementos que vinieron a afectar las inversiones en la segunda mitad de los años noventa fueron los incentivos concedidos por los estados y municipios,⁵⁶ el ambiente posterior a la privatización y el componente de importación de los procesos de inversión y producción. Otra característica importante de la inversión desde mediados de la década de 1990 es el hecho de que gran parte de ella está asociada a la explotación de las ventajas comparativas (estáticas) del país en recursos naturales.⁵⁷

Esto plantea la pregunta de hasta qué punto el modelo de crecimiento industrial de los últimos años está basado en la dotación de recursos naturales, y por tanto en qué medida es dependiente del mercado internacional de productos básicos.⁵⁸ Un patrón de especialización centrado en segmentos productivos con

⁵² Efecto amplificado por la sobrevalorización del tipo de cambio durante la mayor parte del segundo lustro de la década.

⁵³ Según las estimaciones de Bonelli y Fonseca (1998b), el aumento anual de la productividad total de los factores pasó de una media de 1% en los años ochenta a 2.1% en 1990-1997. Según Neri y Camargo (1999), la producción industrial creció 10% entre 1991 y 1995, mientras que el empleo en el sector industrial disminuyó 22% durante el mismo período, lo que se tradujo en un aumento de 40% en la productividad del trabajo.

⁵⁴ En algunos sectores —como la industria automotriz— hubo en realidad más inversiones del tipo totalmente nuevo, motivadas por incentivos fiscales. Sin embargo, en la mayor parte de los sectores los proyectos de inversión se orientaban sobre todo a la modernización.

⁵⁵ Siendo los textiles la única excepción.

⁵⁶ Que tuvieron una función decisiva en la reubicación geográfica de fábricas sin precedentes en el país durante los últimos años.

⁵⁷ Según Bielschowsky (org., 1998), el total de inversiones fijas en el sector manufacturero, a precios constantes de 1980, fue en promedio de 3.3% del PIB en 1995-1997. El grupo de sectores “dinámicos”, formados por los fabricantes de productos de acero, material de transporte, alimentos procesados, material eléctrico y electrónico, productos farmacéuticos, plásticos y textiles invirtió en promedio aproximadamente 2.1% del PIB, mientras que los fabricantes de productos químicos, maquinaria, productos no metálicos, celulosa y papel, y productos de caucho invirtieron sólo 0.77% del PIB durante el mismo período.

⁵⁸ A diferencia, por ejemplo, de las estrategias adoptadas en otras economías emergentes y en Brasil, en décadas anteriores, tales como los estímulos a (productores y) exportadores para ingresar a mercados nuevos y más dinámicos.

CUADRO 2

Brasil: Formación bruta de capital fijo (FBCF), 1970-1997
(Porcentaje del PIB; a partir de precios constantes de 1980)

| | 1970-1980 | 1981-1989 | 1990-1994 | 1995-1997 |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Industria de transformación | 4.5 | 3.2 | 2.0 | 3.3 |
| Minería | 0.2 | 0.2 | 0.1 | 0.1 |
| Petróleo | 0.9 | 1.0 | 0.4 | 0.4 |
| Infraestructura | 5.4 | 3.7 | 2.3 | 2.2 |
| Energía eléctrica | 2.1 | 1.6 | 0.9 | 0.6 |
| Telecomunicaciones | 0.8 | 0.4 | 0.5 | 0.7 |
| Transporte | 2.1 | 1.5 | 0.8 | 0.8 |
| Abastecimiento de agua y alcantarillado | 0.5 | 0.2 | 0.2 | 0.1 |
| Otros | 12.5 | 9.7 | 10.1 | 11.1 |
| <i>Total FBCF</i> | 23.5 | 17.8 | 14.9 | 17.1 |

Fuente: Bielschowsky (org., 1998).

demanda poco dinámica suscita dudas en cuanto a su sustentabilidad a lo largo del tiempo y en cuanto a su vulnerabilidad a las fluctuaciones del mercado externo. Por lo tanto, un aspecto relevante se refiere a las condiciones reales de la economía para apoyar un modelo alternativo que favoreciera productos con utilización más intensiva de la tecnología.

9. Políticas de desarrollo productivo

Hasta finales de la década de 1980, la política de ciencia y tecnología en Brasil se concentraba en la construcción de infraestructura para investigación y desarrollo. Se adoptaron dos líneas de acción: a) recursos para el financiamiento de proyectos de investigación y desarrollo por las empresas (afectados sobremanera por las crisis de los años ochenta), y b) incentivos fiscales.

Durante los años noventa, la estructura institucional relacionada con la innovación e investigación pasó por varios cambios, debidos sobre todo a la reducción del papel del gobierno federal.⁵⁹ en 1990, éste era responsable de 73% de la inversión en investigación y desarrollo de nuevos productos (I+D); en 1997, esa participación había disminuido a 64%.

Parte de esa reducción se compensó con un papel más activo del sector privado. La participación de las empresas en el gasto en investigación y desarrollo aumentó de 15% a 20% en el período 1990-1997, correspondiendo a una media de 0.7% del total de ventas. Ade-

más, el número considerable de certificados ISO 9000 concedidos a empresas brasileñas⁶⁰ y el aumento del gasto privado en tecnología y bienes de capital reflejan la preocupación por la modernización de las fábricas.⁶¹ Sin embargo, las empresas locales en su conjunto no desarrollaron sus propias capacidades de innovación para penetrar nuevos mercados.

El análisis de la oferta potencial de investigación y desarrollo es fundamental para cualquier país, y más aún para una economía en que dos tercios de las exportaciones consisten en bienes industrializados. Sin embargo, en la experiencia brasileña más reciente hay tres efectos que habrían contribuido al bajo porcentaje de gasto en I+D en las ventas totales de las empresas: el impacto negativo del ajuste fiscal, que significó menos recursos públicos para el financiamiento de actividades; reformas en la legislación, que facilitaron la importación de tecnología⁶² (como parte del proceso de apertura de la economía); y la composición de las exportaciones⁶³ con una participación creciente de

⁶⁰ En torno a 2 500 certificados hasta 1997 (Tigre, Cassiolato y otros, 1999).

⁶¹ Aunque positivos, estos resultados son demasiado escuálidos en comparación con los de otros países. La proporción de I+D/Ventas en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) alcanza casi a 2%, e incluso otras economías emergentes revelan un mayor compromiso con la tecnología: en la República de Corea, la participación del sector privado en investigación y desarrollo llega a 80%.

⁶² En 1991, y nuevamente en 1993, hubo normas específicas que facilitaron los contratos de transferencia de tecnología entre las filiales de empresas extranjeras en Brasil y sus casas matrices (véase Tigre, Cassiolato y otros, 2000), para la descripción de las principales modificaciones en la legislación.

⁶³ La eliminación de algunos incentivos a la exportación condujo a una participación más "pasiva" en la división internacional del trabajo.

⁵⁹ El gasto total en ciencia y tecnología corresponde (Tigre, Cassiolato y otros, 1999) aproximadamente a 1.5% del PIB.

productos que entrañan el uso intensivo de recursos naturales.

En general, el escaso dinamismo de las exportaciones brasileñas durante la década de 1990 se relacionaría con el patrón de especialización: a pesar de la mayor participación de los productos industrializados, la cuenta de exportaciones se caracteriza, en gran parte, por la exportación de productos básicos intensivos en recursos naturales y productos intensivos en energía o en mano de obra.⁶⁴

Un ambiente económico más abierto al comercio tuvo también implicaciones para los efectos multiplicadores del comercio exterior. Por ejemplo, Tigre, Cassiolato y otros (2000) constatan que para sectores como la cerámica y el acero —en cuya producción el país tiene una ventaja comparativa (estática)—, la apertura comercial no representó un desafío para los productores locales,⁶⁵ y en realidad fue crucial para el desarrollo de una red de proveedores locales. En el caso de otros sectores —como automóviles y telecomunicaciones— que dependen menos de la disponibilidad de recursos, la exposición a los productos importados competitivos, vinculada al acceso más fácil a bienes de capital e insumos producidos en el exterior, significó un nuevo desafío que provocó en realidad un rompimiento de los lazos con los proveedores locales, lo que afectó la posibilidad de inducir la investigación en el desarrollo de productos y procesos.

10. Empleo

Estos factores —estabilización de precios, fuerte demanda interna e inversión en sectores específicos— tuvieron diversas consecuencias para el mercado laboral. Hasta principios de 1995, el empleo total creció como resultado neto del crecimiento del número de trabajadores en el comercio y en el sector servicios, así como en el sector informal, que compensó con creces la reducción del nivel de empleo en el sector industrial y la agricultura.

La participación del empleo industrial en el empleo total bajó de 25% a 16% entre 1990 y 1997.⁶⁶ Prácticamente todo ese cambio de la estructura secto-

rial del empleo obedece a la migración de trabajadores del sector manufacturero a los sectores del comercio y servicios,⁶⁷ asociada en gran medida a las nuevas tecnologías y al (bajo) costo de la mano de obra.⁶⁸ El cuadro 3 ilustra la estructura ocupacional urbana por sectores.

Del cuadro 3 se concluye que la reducción del empleo en el sector manufacturero se compensó con un aumento de la absorción de mano de obra en las áreas de vivienda, comercio y servicios.⁶⁹

El empleo en el sector industrial viene declinando desde 1995 pese a la expansión de la producción,⁷⁰ mientras que el empleo en los sectores del comercio y servicios creció hasta finales de 1996, para luego estancarse. En otras palabras, al principio del proceso de estabilización de precios el crecimiento del número de empleos en el sector servicios compensó con creces la baja del número de empleos en la industria, pero ese fenómeno sólo se dio hasta 1997. Como consecuencia, a finales de la década se observa un desempleo abierto mayor y creciente: según el Instituto Brasileño de

CUADRO 3

Brasil: Estructura ocupacional urbana por sectores, 1990-1996
(En porcentajes)

| | 1990 | 1996 |
|-----------------------------|--------------|--------------|
| Agricultura y minería | 6.8 | 8.7 |
| Manufacturas | 25.2 | 16.0 |
| Vivienda | 1.0 | 7.5 |
| Transporte y comunicaciones | 4.8 | 4.6 |
| Comercio y servicios | 62.2 | 63.2 |
| <i>Total</i> | <i>100.0</i> | <i>100.0</i> |

Fuente: CEPAL (1999).

⁶⁷ Este proceso migratorio fue facilitado también por otra característica estructural del mercado laboral brasileño: en promedio, entre 2.5% y 3% de los empleados de la industria cambian de empleo todos los meses; aproximadamente 40% de los trabajadores de la industria ocuparon el mismo puesto por menos de dos meses, gracias a la legislación que regula los pagos por despidos (véase Amadeo y Gonzaga, 1997, y Amadeo y Neri, 1997, para mayores detalles).

⁶⁸ El aumento del costo de la mano de obra en el sector industrial (55%) entre 1994 y 1997 superó el incremento correspondiente en el sector servicios (15%) (Camargo, 1998).

⁶⁹ Las cifras relativas al sector agrícola en el cuadro 3 reflejan al parecer un aumento significativo del número de trabajadores autónomos: la participación de los asalariados rurales bajó de 44% del total de empleos en el sector en 1990 a 34% en 1996, mientras que el número de trabajadores autónomos aumentó de 53% a 64% en el mismo período (CEPAL, 1999).

⁷⁰ Hay un repunte incipiente a partir de fines de 1999.

⁶⁴ Celulosa, papel, zumo de naranja, productos derivados de la soja y productos minerales semielaborados, entre otros.

⁶⁵ El sector de la cerámica representa en realidad una historia exitosa de reestructuración, que provocó un aumento del número de patentes, más inversiones en I+D y varios otros efectos positivos.

⁶⁶ Se produjo también una reducción del empleo en el sector agrícola, que se analizará más adelante.

Geografía y Estadísticas (IBGE), el desempleo abierto subió de 4.3% en 1990 a 7.6% en 1998 (véase el gráfico 4).

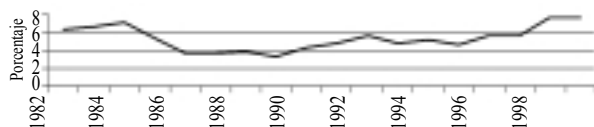
En general, hubo un claro *shock* de productividad, tanto en el sector industrial como en el de servicios de la economía brasileña, aunque fue más severo en el primero.⁷¹ Las referencias anteriores a aumentos de la productividad reflejados en las proporciones mano de obra/producción se ven confirmadas por otros indicadores, como la evolución del salario inicial de trabajadores contratados,⁷² así como el número de años de instrucción formal entre los trabajadores industriales.⁷³

El ingreso real de los trabajadores urbanos no se redujo durante todo el período, debido a que: a) la estabilización y la apertura favorecieron relativamente los precios de los bienes no comercializables; b) mientras persistió ese factor favorable, aumentó el ingreso real de los trabajadores del sector servicios; c) cuando: i) el empleo en los sectores industrial y de servicios comenzó a perder dinamismo, ii) empezó a crecer el desempleo abierto y iii) los precios relativos dejaron de favorecer a los productos de esos sectores, el ingreso real de los trabajadores del sector servicios comenzó a caer de manera sistemática; pero iv) en el sector industrial, mientras el empleo disminuía, el ingreso real de los trabajadores aumentaba hasta 1998, haciendo subir el costo real de la mano de obra en ese sector (véase el gráfico 5).⁷⁴

El ajuste del mercado laboral a un ambiente económico abierto al comercio con precios estables invo-

GRAFICO 4

Brasil: Tasa de desempleo abierto en las áreas metropolitanas, 1982-1999
(En porcentajes)



Fuente: Instituto Brasileño de Geografía y Estadísticas (IBGE).

⁷¹ Lo que en el futuro podría conducir a una disparidad creciente de salarios entre los dos sectores (Camargo, Neri y Reis, 2000).

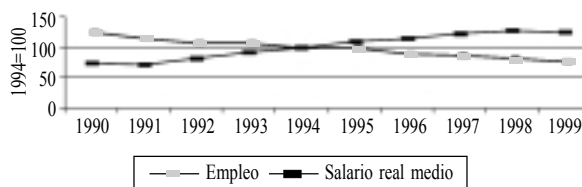
⁷² Considerado como el indicador de la productividad marginal de la fuerza laboral, señala que entre 1995 y 1997 los aumentos de productividad fueron de 45% en el sector industrial y de 33% en el sector servicios (Camargo, Neri y Reis, 2000).

⁷³ El porcentaje de trabajadores con menos de cuatro años de instrucción cayó de 38% en 1989 a 31% en 1996, mientras que el porcentaje de trabajadores con más de ocho años de instrucción subió de 42% a 49% de la fuerza laboral (Camargo, Neri y Reis, 2000).

⁷⁴ Un aumento de 30% entre 1994 y 1997 (Camargo, Neri y Reis, 2000).

GRAFICO 5

Brasil: Empleo y salario real medio en el sector manufacturero, 1990-1999



Fuente: Instituto Brasileño de Geografía y Estadísticas (IBGE).

lucraba, por tanto, el paso de trabajadores del sector de bienes comercializables al de no comercializables. Esto es consistente con las consideraciones ya analizadas, relativas a la intensidad creciente del uso de capital en el proceso productivo que siguió a la apertura comercial.

11. El sector agrícola

En lo que antecede, hemos hablado de los sectores urbanos. Hasta mediados de la década de 1980, el sector agrícola pasó por un período de intervención constante del gobierno, lo que fue fundamental para el proceso de crecimiento, pues posibilitó la oferta de alimentos a precios bajos. Pese a ello, desde la mitad de aquella década la agricultura perdió su mecanismo principal de compensación, los programas de crédito oficiales (fuertemente subsidiados), como parte del proceso de ajuste fiscal.

En el nuevo ambiente (posterior a 1990) —en que el sector agrícola se vio expuesto a la competencia internacional y a la falta de crédito oficial—, el factor principal que explica el crecimiento de la producción fue el aumento acentuado y sistemático de la productividad: la pérdida de crédito fácil hizo que los productores trataran de reducir los costos medios mediante incrementos de la productividad, asociados a una reducción moderada de la superficie cultivada y la merma notoria del número de empleos.

En el caso de los productos principales, la productividad en el período 1996-1998 varió en forma sustancial en comparación con la de 1990-1992.⁷⁵ Todos los indicadores de productividad del sector agrícola señalan un aumento sistemático entre 1987 y 1998: la

⁷⁵ El algodón tuvo un aumento de productividad de 26%; la soja, 29%; el café, 27%; el mijo, 30% y el frijol, 21% (Dias y Amaral, 2000).

tasa anual de aumento de esos indicadores es prácticamente de 1.8%.⁷⁶

Ese repunte de la productividad se vio favorecido por: a) la mala infraestructura de transporte, que condujo a una explotación más intensa de la tierra, en que las áreas próximas a los centros urbanos fueron las más utilizadas; b) el uso creciente de tecnologías nuevas desarrolladas en el país;⁷⁷ c) el profesionalismo cada vez mayor de la fuerza laboral asociado, entre otros factores, a los movimientos migratorios de los estados del sur a las regiones oeste y norte de país; y d) la apertura comercial, que redujo el costo de los insumos (Dias y Amaral, 2000).

Uno de los elementos importantes para el crecimiento sostenido de la producción en el sector agrícola fue el mejoramiento de las relaciones de intercambio del sector. Entre 1987 y 1994 (año cúspide), las relaciones de intercambio de la agricultura se incrementaron en 46%. La rentabilidad del sector aumentó 59% entre 1987 y 1998, lo que refleja un crecimiento de 22% de la productividad y de 31% del índice de las relaciones de intercambio en el sector agrícola (Dias y Amaral, 2000). Esa ventaja —medida respecto de la productividad y el mejoramiento de las relaciones de intercambio— permitió a los productores que empleaban nuevas tecnologías encontrar sustitutos del crédito rural tradicional.

El cuadro general surgido de estas cifras es que el sector agrícola consiguió ajustarse a través de una mayor productividad, asociada a un aumento de la relación capital/producto y a la selectividad de los productores. Estos factores tomados en conjunto impusie-

ron de hecho una sobrecarga más al mercado laboral urbano.

12. Reformas pendientes

Los indicadores mencionados sugieren que Brasil está en vías de completar el conjunto de reformas llamadas de primera generación. La intensificación de ese proceso supone la adopción de más medidas, como por ejemplo, la reforma de las políticas de seguridad social. La experiencia ya ha demostrado que ese sistema, en su formato actual, está destinado a presentar déficit considerables en los años venideros. Para que el sistema pueda mantenerse en equilibrio a lo largo del tiempo, habría que adoptar diversas medidas adicionales.

Ya se demostró que el mercado laboral está sujeto a una serie de restricciones impuestas por la legislación y que, bajo ciertos aspectos, se remontan a la década de 1930. La representación sindical, su financiamiento, los incentivos a la movilidad entre diferentes actividades, todo ello forma parte del mismo paquete de asuntos que deberán encararse en el corto plazo.

Otras reformas que suelen exigirse tienen que ver con el funcionamiento del aparato judicial —oneroso y lento—, así como con el propio sistema de representación y decisión políticas, mediante la creación (sin precedentes en la historia) de mecanismos que permitan a los ciudadanos sentirse realmente representados y dotados de participación activa. Para ello, es necesario introducir cambios profundos en la estructura político-partidaria y en la legislación electoral.

IV

¿Qué es lo que no funcionó?

¿Sabemos realmente por qué?

La experiencia brasileña adquirida con las reformas es bastante nutrida. Estas tuvieron (*ex post*) una secuen-

cia bien definida, fueron de carácter variado y, en su mayor parte, simultáneas con un programa de estabilización. Sin embargo, varios indicadores muestran que no todo logró el resultado esperado.

Para comenzar, los dos episodios de intensificación del proceso de reducción de aranceles a las importaciones, ocurridos en 1990 y 1994, se proyectaron básicamente como parte de programas de estabilización de precios. En consecuencia, la reducción de alícuotas

⁷⁶ En el caso del subsector pecuario, se obtiene un valor semejante, con un aumento anual de la productividad cercano a 1.9% (Dias y Amaral, 2000).

⁷⁷ Desarrolladas principalmente por la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (EMBRAPA), dependiente del Ministerio de Agricultura.

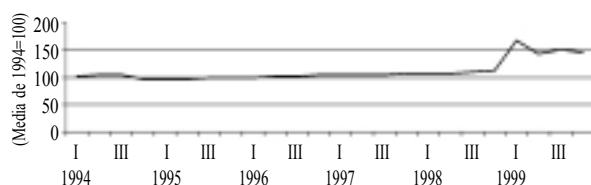
arancelarias no fue un proceso instantáneo ni lineal a través del tiempo. Por el contrario, varios sectores se vieron forzados a enfrentar una secuencia de incrementos y reducciones de alícuotas arancelarias durante períodos de tiempo relativamente breves.⁷⁸ Esas señales ambiguas imponen una sobrecarga a los inversionistas y a los consumidores de bienes importados.

Una de las críticas más frecuentes a la política de estabilización adoptada en 1994 es que, al examinarla tras cinco años de haber sido adoptada, se observa que el programa siguió siendo básicamente un programa de estabilización. Le faltó estrategia de mediano y largo plazo. La política económica permaneció subordinada a este objetivo principal y eso no dejó de entorpecer costos.

El tipo de cambio permaneció bajo los niveles de equilibrio, argumentándose que: i) los “fundamentales” económicos se modificaron con la estabilización de precios (y por tanto había que reconsiderar el criterio de paridad sobre nuevas bases), ii) la desvalorización del tipo de cambio habría implicado presiones sobre los costos (perjudicando con ello el proceso de estabilización), y iii) el escenario macroeconómico más estable garantizaría una economía atractiva para los inversionistas extranjeros. Como se observa en el gráfico 6, se produjo un deterioro de la competitividad (medida en términos de paridad, a partir del índice de precios al por mayor) hasta mediados de 1996.

La sobrevalorización se redujo cuando el gobierno comenzó a señalar la necesidad de modificar el tipo de cambio con arreglo a la inflación interna (a partir de 1997), pero las presiones externas exigieron una variación más marcada en 1999.

GRAFICO 6

Brasil: Tipo de cambio real, 1994-1999

Fuente: Banco Central del Brasil.

⁷⁸ Baumann, Rivero y Zavattiero (1997) mostraron que en varios productos hubo hasta ocho modificaciones de las alícuotas arancelarias nominales en el transcurso de 26 meses: de julio de 1994 a septiembre de 1996. En algunos casos, las alícuotas arancelarias nominales fluctuaron entre 0% y 19% (entre 19% y 73% en algunos otros productos), y esos cambios ocurrieron repetidamente en ambos sentidos, es decir, una secuencia de incrementos y reducciones.

Se tenía la expectativa de que los efectos positivos sobre la competitividad resultantes de la reforma comercial estimularan las exportaciones. Aún no está claro hasta qué punto la mayor facilidad de acceso a los bienes importados incentivó el crecimiento de las exportaciones. En todo caso, las altas tasas de interés internas afectaron la producción de bienes de exportación, y los aumentos salariales asociados a la sobrevalorización del tipo de cambio repercutieron negativamente sobre los agentes del comercio exterior. Al mismo tiempo, hubo una explosión de la demanda de importaciones, y, como resultado de ello, surgieron grandes déficit comerciales.

La literatura consultada para la sección II sugeriría que ese procedimiento podría haber sido parte de la estrategia del gobierno dirigida a conquistar credibilidad para su programa de reformas. No queda claro, sin embargo, la cantidad de tiempo exigida por el argumento de la credibilidad: básicamente, la política cambiaria se mantuvo durante cuatro años y medio con pocas modificaciones.

En el ámbito monetario, la deuda interna se financiaba durante la primera mitad de los años noventa a través de bonos con tasas de interés fijas. A partir del Plan Real, la estabilización de precios asociada a la entrada de capital externo indujo a las autoridades a modificar su estructura de financiamiento, y optar sobre todo por bonos con tasas de interés flexibles (70%) y bonos indizados al dólar (21%). La continuidad de la política monetaria y las restricciones del tipo de cambio fueron fundamentales para sustentar la estabilidad de precios, aunque la mantención de tasas de interés elevadas que exigía esa combinación de políticas haya contribuido a aumentar la deuda pública, sin que el gobierno haya sido capaz de promover las modificaciones de política necesarias.

Esto no quiere decir que no se hayan desplegado esfuerzos para incrementar la recaudación: el ingreso fiscal aumentó de 25% del PIB en 1993 a 30% en 1998, y los resultados fiscales “primarios”⁷⁹ se mostraron positivos durante toda la segunda mitad de la década. El problema reside en el ámbito de los gastos,⁸⁰ y en especial como consecuencia de la variación de las tasas de interés internas: en 1998, el pago de tasas de interés por la deuda pública interna correspondía a 44% del ingreso fiscal total.

⁷⁹ O sea, excluyendo la corrección monetaria y el pago de tasas de interés.

⁸⁰ Al final de la década surge otro debate en torno al tipo de recaudación fiscal, basada cada vez más en contribuciones (porcentajes fijos de salarios y utilidades) en lugar de impuestos.

El tipo de cambio sobrevalorizado estimuló la demanda de moneda extranjera por parte de los importadores. Los cambios en la legislación, la estabilización de precios y el acceso renovado a los mercados de capital internacional generaron una entrada importante de capital extranjero, al comienzo en forma de empréstitos e inversiones en cartera, y luego como inversión extranjera directa.

El resultado fue un círculo vicioso de entrada de moneda extranjera que era monetizada y que tenía que ser neutralizada mediante tasas de interés más altas. A su vez, éstas presionaban las cuentas fiscales generando la expansión de la deuda, la necesidad de nuevos empréstitos y por tanto de tasas de interés aun más elevadas. El cuadro 4 muestra los diversos componentes del déficit fiscal.

Hay dos aspectos que cabe destacar en el cuadro 4. Primero, los intereses de las deudas interna y externa explican la mayor parte del déficit de fines de la década de 1990. Segundo, la monetización al comienzo del proceso de estabilización fue sustituida por la venta de bonos nacionales y extranjeros como fuente de financiamiento público.

La dependencia del ahorro externo reveló ser de hecho un arma de doble filo. Contribuyó al financiamiento de la deuda pública, pero a su vez, el aumento de la tasa de ahorro externo posterior a 1994 (de 0.9% a 4.4% del PIB en 1998 (gráfico 7) financió principalmente el consumo. La tasa de inversiones se elevó de 15% a 18%⁸¹ durante esos cuatro años,⁸² pese a que

CUADRO 4

Brasil: Componentes principales del déficit fiscal
(Como porcentaje del PIB)

| | 1994 | 1998 |
|-------------------------------|------|------|
| Déficit fiscal "operacional" | -1.4 | 7.5 |
| Usos | | |
| Déficit "primario" | -5.3 | -0.0 |
| Intereses de la deuda interna | 3.2 | 7.2 |
| Intereses de la deuda externa | 0.7 | 0.3 |
| Fuentes | | |
| Financiamiento interno | -2.6 | 4.5 |
| Financiamiento externo | -3.0 | 2.2 |
| Expansión monetaria | 4.3 | 0.8 |

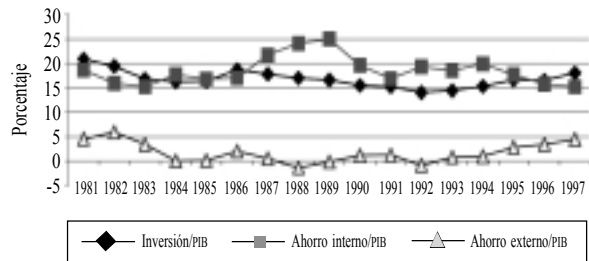
Fuente: Banco Central del Brasil, 1999.

⁸¹ A precios constantes de 1980.

⁸² Principalmente del sector privado: la inversión pública en maquinaria y equipos se redujo de 0.7% en 1994 a sólo 0.4% en 1998, mientras que para la inversión en construcción las tasas fueron de 2.9% y 1.8%, respectivamente, según el IBGE.

GRAFICO 7

Brasil: Inversión y ahorro, 1981-1997
(Como porcentaje del PIB)



Fuente: Instituto Brasileño de Geografía y Estadísticas (IBGE).

éstas se destinaron sobre todo a proyectos de modernización y no a la expansión de la capacidad productiva.⁸³ Entre 1993 y 1996, el consumo privado representó 72% del aumento de la demanda agregada, mientras que la formación de capital correspondió a sólo 22% (Sáinz y Calcagno, 1999).

El programa de privatización contribuyó a encarar ese escenario de ajuste fiscal incompleto mediante la venta de empresas públicas y el alivio de la sobrecarga fiscal impuesta por las empresas estatales ineficientes. Cualesquiera que hayan sido las consecuencias para la eficiencia productiva, hay dos efectos colaterales que merecen destacarse.

Algunas empresas fueron vendidas, incluso antes de que se completara la regulación de su sector, y esto podría afectar la competencia en el mercado interno. Por otra parte, la privatización de varias empresas importantes fue al principio el resultado de los movimientos del arbitraje financiero, con la participación de agentes no involucrados directamente en la actividad productiva, y —hasta hace poco— con la participación limitada de los inversionistas extranjeros. Por consiguiente, las mejoras de eficiencia no serían tan significativas como se había planificado originalmente, o se requeriría más tiempo para que los cambios de propiedad pudieran mejorar las condiciones de competitividad.

Aunque uno de los objetivos del programa de privatización pareciera ser la maximización de ingresos, y a pesar de la cantidad impresionante de recursos involucrados, la deuda pública siguió siendo considerable, sobre todo como resultado de la nómina

⁸³ La dependencia del financiamiento externo elevó también la deuda externa total en 47% en un período de cuatro años: de 151 mil millones de dólares en 1994 a 222 mil millones de dólares en 1998.

salarial del sector público (9% del PIB en 1997), el déficit de la seguridad social (9.4% del PIB) y las tasas reales de interés (3.4% del PIB) (Cysne, 2000).

La privatización de las empresas públicas, sumada a los cambios de reglamentación y la ruptura del monopolio público en varios sectores, mejoraron la actividad del capital privado. Sin embargo, este último se tornó más activo sólo en el sector productivo, pues sus contribuciones al gasto social siguieron siendo bastante escasas. Aunque las empresas privadas y las ONG hayan participado durante mucho tiempo en la prestación de servicios sociales, la mayor parte de esos servicios sigue siendo básicamente un atributo del sector público.

El nivel del gasto social en Brasil es bastante comparable con el de la mayor parte de los países de ingresos medianos —aproximadamente 19% del PIB, aunque distribuidos en forma injusta— y las reformas no han tenido éxito hasta ahora en modificar notoriamente el origen y la composición del ingreso: pese a los cambios constitucionales, el gasto social (58% en 1996) sigue dependiente de los fondos formados por las contribuciones sociales.⁸⁴

Además, los indicadores sociales agregados sugieren que todavía queda mucho por hacer en este campo. La estabilidad de precios y las transferencias públicas generaron efectos positivos importantes. El ingreso real de los trabajadores empleados se incrementó en 30% entre 1993 y 1997, debido principalmente a: a) un notorio aumento de las transferencias a las familias de todos los niveles de ingreso y b) cambios en los precios relativos que redujeron el precio de los productos básicos. Por consiguiente, entre 1990 y 1996 el número de hogares bajo la línea de pobreza descendió de 41% a 29%,⁸⁵ lo que representa indiscutiblemente un indicador positivo.

Respecto a la igualdad de ingreso, las estimaciones de Neri y Camargo (2000) —que utilizan datos de las encuestas nacionales de hogares (PNAD)⁸⁶— confirman la notoria concentración del ingreso en Brasil, pues revelan una variación relativamente exigua de los

indicadores de desigualdad entre 1990 y 1997.⁸⁷ El resultado se obtiene utilizando tanto el índice de Theil (0.748 en 1990 y 0.715 en 1997 para todas las fuentes de ingreso) como el coeficiente de Gini (0.607 en 1990 y 0.595 en 1997 para todas las fuentes de ingreso).⁸⁸

Neri y Camargo (2000) demuestran también que el cálculo detallado de los datos primarios de las PNAD exige cierta calificación de esos resultados. Esa baja de los indicadores generales de desigualdad no refleja una mejora de la distribución del ingreso: la participación de los estratos más ricos de la población en el ingreso total sigue siendo elevadísima, y los individuos de esos tramos de ingreso obtuvieron sus ganancias a partir de una variedad de efectos, como los asociados a la mejor remuneración de los trabajadores más calificados, y de acuerdo con el tipo de actividad, ganancias financieras obtenidas a partir de tasas de interés más elevadas, y otros. Varios tests indican que la mejora sugerida por esos indicadores es producto sobre todo del “efecto riqueza” derivado de la reducción del costo de la canasta de consumo y la merma de la volatilidad del ingreso de los trabajadores después de la estabilización de precios. Prácticamente no hubo un cambio estructural significativo en el perfil de la distribución del ingreso en este período.

En todo caso, el número importante de hogares que superó la línea de pobreza representó un impacto considerable en la demanda agregada interna. Por consiguiente, las importaciones se dispararon a la vez que crecieron las tasas de inversión agregada, en buena medida para atender la demanda interna.

En la mayor parte de las industrias hubo una expansión significativa de la inversión en 1995-1997, en comparación con el período 1990-1994. No obstante, salvo en el sector de las telecomunicaciones, esa inversión fue inferior a los niveles observados en las décadas de 1970 y 1980. En los años noventa existe claramente un nuevo modelo de inversión, tal vez más eficiente desde el punto de vista microeconómico, pero que no lo es tanto desde la perspectiva de la capacidad productiva y el crecimiento económico.⁸⁹

⁸⁴ Los recursos permanecen concentrados en áreas específicas: el gobierno federal concentra dos tercios de sus recursos en seguridad social y beneficios para los funcionarios públicos; los estados concentran sus gastos en educación, beneficios para los funcionarios públicos y salud, mientras que los municipios destinan tres cuartos de sus gastos a educación, vivienda, salud y abastecimiento de agua y alcantarillado.

⁸⁵ Con una reducción de 36% a 25% en las áreas urbanas, y de 64% a 46% en las áreas rurales (CEPAL, 1999).

⁸⁶ Encuesta nacional de hogares (PNAD).

⁸⁷ Los coeficientes son casi estables, si se toma en consideración el margen de error en este tipo de indicadores.

⁸⁸ Las metodologías alternativas, que utilizan una unidad diferente para el análisis —como por ejemplo en CEPAL (1999)—, indican también un grado bastante alto de concentración, con una variación relativamente escasa durante los años noventa: en 1990, los coeficientes de Gini eran de 0.528 para las áreas urbanas, y de 0.456 para las áreas rurales, sólo ligeramente más bajos que los coeficientes correspondientes a 1997, de 0.538 y 0.460, respectivamente.

⁸⁹ Además, la inversión se revela más intensa en aquellos sectores que de alguna forma mantuvieron su protección contra la competencia externa, con una productividad más elevada (por ejemplo, bienes durables de consumo), y donde hay mayor presencia de empresas transnacionales.

Fuera del área industrial, los registros de inversión son variados. En el sector de la minería, la inversión fue bastante escasa a causa del conocimiento relativamente limitado de los recursos disponibles, y de las malas perspectivas de mercado de aquellos minerales con reservas conocidas; lo mismo ocurrió en el sector del petróleo.

Los estrangulamientos de la producción y distribución están tan difundidos, que pasaron a conocerse como el "costo Brasil", para indicar aquellos costos generales de ineficiencia impuestos por inadecuaciones específicas. La inversión en infraestructura es también una mezcla de éxitos y fracasos: está en curso la modernización de los puertos después de su privatización, pero existe una inversión relativamente escasa en materia de ferrocarriles y equipos, y subsiste una falta de integración del sistema ferroviario con otras vías de transporte.⁹⁰

El desempeño más destacado corresponde al sector de telecomunicaciones, con un monto significativo de inversiones asociadas a la privatización. No obstante, se verifica a su vez un desempeño mediocre en materia de energía eléctrica, lo que viene conduciendo a una oferta insuficiente e incluso al riesgo de falta de energía.

Por lo tanto, desde el punto de vista de la política industrial, las reformas sólo permitieron obtener un éxito parcial en el mejoramiento de la infraestructura. Como ya se demostró, el crecimiento de la producción podrá repuntar durante algún tiempo, pero subsisten dudas crecientes en cuanto a la estructura resultante y sus perspectivas de largo plazo respecto de la inserción de la economía en la división internacional del trabajo.⁹¹

En general, las empresas trataron de ajustarse a la competencia de los productos importados mediante estrategias defensivas de especialización, que afectaron con frecuencia la producción local de piezas y productos de más alto contenido tecnológico. El proceso de ajuste del sector industrial promovió la competitividad de los sectores cuya producción es en gran escala y que hacen uso intensivo de mano de obra. Asimismo, la facilidad de importación de bienes de capi-

tal estimuló la modernización de los sectores con bajo dinamismo tecnológico.

En el período 1991-1993, varias medidas condujeron a que se facilitara la importación de tecnología. No obstante, el uso de tecnología extranjera no se acompañó habitualmente de un esfuerzo tecnológico interno, más allá de la adaptación de esas tecnologías a las condiciones locales.⁹² Sólo unas pocas empresas disponen de actividades de investigación y desarrollo, y los vínculos tecnológicos externos de las empresas son bastante limitados, no sólo entre sí sino también entre ellas y las universidades e instituciones de investigación. Un sector industrial demasiado heterogéneo dificulta el establecimiento de relaciones técnicas entre las empresas.

Los procesos de producción que hacen uso más intensivo del capital y con más componentes importados, contribuyeron también a incrementar un componente estructural en el aumento del desempleo abierto: aunque la economía retome una trayectoria de crecimiento de la producción, la reducción del desempleo abierto será más lenta que en los períodos anteriores. El tiempo durante el cual el trabajador medio permanece desempleado subió de 3.5 meses en 1991 a seis meses en 1998 (Camargo, Neri y Reis, 2000). Esta situación es favorecida por la legislación laboral.⁹³ En consecuencia, en promedio 3% de los trabajadores del sector industrial cambia de empleo todos los meses, lo que reduce los incentivos para la capacitación laboral y enfatiza las dificultades ya mencionadas respecto de los esfuerzos tecnológicos locales.

Los efectos del ajuste fueron percibidos también en el área rural. El crédito reducido, la liberalización comercial y un tipo de cambio sobrevalorizado provocaron modificaciones significativas en los precios relativos de los productos agrícolas.

⁹⁰ La inversión privada empieza a mejorar las condiciones de varias carreteras, pero sólo un número reducido de autopistas brasileñas es susceptible de ser privatizado, considerando las expectativas de rentabilidad del sector privado.

⁹¹ Existen también preocupaciones en cuanto a la participación real de los productores en la actividad exportadora: sólo 14 mil empresas realizan operaciones sistemáticas con el mercado externo, de un total que supera el millón de empresas registradas.

⁹² Los datos del balance de pagos muestran un aumento de la importación de tecnología durante los años noventa, con un cambio significativo en su composición: la participación de la importación de "servicios técnicos especializados" en el total de importaciones bajó de 67% en 1990 a 32% en 1996, con un simultáneo incremento acentuado de los pagos por el "uso de patentes" y el "suministro de tecnología industrial" (en el caso de las tecnologías no patentadas). Esto refleja un crecimiento de la importación y transferencia de tecnología extranjera, sin un aumento correspondiente de la inversión en investigación y desarrollo por parte de las empresas locales (véase Tigre, Cassiolato y otros, 2000).

⁹³ Cuando la economía está creciendo y el desempleo es escaso, existe un incentivo implícito para que los trabajadores provoquen su propio despido, ya que reciben un pago correspondiente a un salario mensual, más 40% de un fondo acumulado por la empresa (FGTS), constituido por un salario por año de servicio en ella (Amadeo y Gonzaga, 1997).

El sector agrícola se ajustó mediante la experimentación con formas alternativas de capitalización interna, asociadas principalmente a un notable aumento de la productividad, reducción de costos y reducción de activos. Por consiguiente, se produjo un alto desempleo.⁹⁴

El aumento de la demanda de alimentos,⁹⁵ que se produjo después de la estabilización, se satisfizo con la oferta interna de alimentos, estimulada por la reducción significativa del costo de los insumos importados. Esta característica, asociada a la marcada reducción del

crédito oficial, demostró ser altamente discriminatoria contra los pequeños productores, usuarios éstos de tecnologías más tradicionales. La eliminación de los productores con niveles de productividad inferiores al promedio contribuyó también a elevar la tasa de desempleo abierto.

Los problemas derivados de esta situación y la insatisfacción con los resultados obedecen al hecho de que las reformas fueron incompletas, mal aplicadas, o se enviaron señales inadecuadas a los agentes económicos.

V

Lecciones de la experiencia brasileña

Las reformas aplicadas en Brasil desde fines de la década de 1980 son bastante ilustrativas en varios aspectos. Para comenzar, presentan por lo menos dos características que no se han considerado en la literatura sobre reformas: a) ocurrieron en paralelo con un proceso de integración regional (Mercosur), con compromisos significativos asociados a ese proceso, al menos en términos de políticas comerciales externas; y b) Brasil tiene una estructura federal, lo que acarrea fuertes implicaciones para los resultados de muchas reformas como, por ejemplo, las reformas del sistema de seguridad social y del sector financiero.

Como se sugirió en el gráfico 1 de la sección III, la secuencia de las reformas correspondió, al parecer, a las recomendaciones halladas en la literatura: la reforma comercial precedió a todas las demás. Pese a ello, se observaron nítidamente dos etapas —hasta mediados de 1994, y con posterioridad— en que el vuelco está representado por la adopción de un energético programa de estabilización de precios.

En otras palabras, la reforma comercial comenzó en un momento en que la economía enfrentaba todavía serios desequilibrios macroeconómicos —de modo que los beneficios transmitidos a través de los precios

relativos no pudieron maximizarse—, para luego acelerarse en paralelo con el programa de estabilización de precios.

La simultaneidad de la apertura y la deflación es mejor conocida por la literatura sobre reformas.

Los indicadores muestran que la apertura ayudó en realidad a la estabilización y aumentó los excedentes tanto de productores como de consumidores, mediante el acceso a los bienes importados. La simultaneidad de la sobrevalorización del tipo de cambio, necesaria para los fines de la estabilización, afectó tanto el balance comercial como el precio relativo de los bienes comercializables y no comercializables. Como resultado, se produjo un déficit comercial y se estimuló el movimiento de factores hacia la producción de bienes no comercializables.⁹⁶

Suele aceptarse que durante los programas de estabilización la mantención de un tipo de cambio sobrevalorizado sería un costo que debe pagarse, en caso de que forme parte de la estrategia del gobierno para demostrar su firme compromiso con el proceso de reformas. El costo social alternativo de perder credibilidad en las reformas podría ser de hecho infinitamente mayor. Sin embargo, la cuestión que plantea la experiencia brasileña es que esa política perduró durante un período bastante largo, mucho más allá del que se

⁹⁴ Se calcula que el número de trabajadores en el sector agrícola se ha reducido en 23% entre 1985 y 1996 (lo que corresponde a 5.5 millones de empleos), mientras que la producción del sector aumentó 30% en el mismo período.

⁹⁵ El poder de compra de los trabajadores urbanos en relación al costo de los alimentos y vestuario aumentó en más de 60% desde 1990, en que los salarios de los trabajadores menos calificados superaron la variación de precios de los alimentos.

⁹⁶ En forma muy semejante a lo que un modelo de balance de pagos del tipo absorción habría previsto: un desplazamiento de la frontera de producción, en que los precios relativos benefician la producción de bienes no comercializables.

habría considerado como necesario para inducir credibilidad.

En consecuencia, esto generó una preocupación creciente por el crecimiento a largo plazo. Las señales enviadas a los agentes económicos se concentraron en los propósitos de la estabilización. No se hizo mucho en términos de crear condiciones para que repuntara el crecimiento, salvo los efectos esperados de eficiencia derivados de la privatización y la apertura comercial. Por consiguiente, aumentó la inversión como un todo, siendo más eficiente en términos microeconómicos, pero el valor invertido realmente no ha sido suficiente desde el punto de vista de la estrategia de crecimiento a largo plazo (el aumento de la capacidad productiva fue limitado), y no ha permitido abrigar muchas esperanzas en cuanto al desempeño de las exportaciones.

También se señaló que la literatura dedicada a las reformas indica que aquella del sector financiero debería ocurrir antes de la eliminación de los controles al capital extranjero. La experiencia brasileña fue peculiar también en este aspecto. Se adoptaron incentivos a la inversión extranjera en el período 1990-1991, mientras que la verdadera reforma del sector financiero ocurrió solamente en 1995, después de verificada la necesidad de efectuar ajustes debido a la pérdida de las ganancias producidas por la inflación, que eran canalizadas hacia el sector bancario. Esa reforma no indujo la reducción de las tasas de interés, como se podría haber previsto. Por el contrario, se produjo un círculo vicioso de flujos de capital acoplados al déficit fiscal, que derivó en tasas aun más elevadas, las que atrajeron a su vez nuevos capitales, y así sucesivamente.

En términos de los modelos analizados en la sección II, siempre que la falta de confianza en la permanencia de las reformas aparece ligada al acceso al financiamiento externo, el sector privado termina por incurrir en deudas para financiar el consumo esperado. La experiencia brasileña muestra una historia distinta. El mismo efecto —de aumentar la deuda externa básicamente para financiar el consumo interno— ocurrió en medio de un contexto de niveles relativamente bajos de inversión, pero de gran demanda interna, incluso cuando había pocas dudas en cuanto a las intenciones del gobierno (como lo ilustra la serie de victorias políticas acumuladas por éste).

Las recetas básicas relativas al ajuste estructural indicarían también que el gasto público debería concentrarse en salud, educación e infraestructura, dejando todas las demás actividades en manos de la iniciativa privada.

Este es probablemente el aspecto en que la estructura federal de la sociedad brasileña aparece con mayor nitidez como determinante de los resultados. Las secciones III y IV mostraron que diversas características alteraron la estructura del financiamiento público. Por otra parte, las evidencias demuestran también que: a) el compromiso del sector privado con el financiamiento de esas áreas es lento y limitado, y b) existen restricciones estructurales que condicionan la medida en que es posible transferir los gastos del gobierno federal a los estados y municipios. La insistencia en esas reformas deberá exigir un nuevo diseño de la estructura fiscal.

Este último aspecto, ligado a las indicaciones de rigideces en el mercado laboral impuestas por la legislación, y a los costos cada vez más evidentes que entraña el modo de operar de los poderes judicial y parlamentario, permiten concluir que no existen reformas parciales. Si el propósito es preservar el proceso de reformas, una vez iniciado éste es necesario profundizarlo y expandirlo continuamente.

En resumen, es posible identificar (al menos) siete lecciones que pueden derivarse de la experiencia brasileña en los años noventa.

1. Existen ventajas nítidas generadas por el fin de la inflación, pero los resultados dependerán de la forma en cómo se mantenga la estabilización.

En Brasil no se adoptó i) un esquema represivo, como aconteció en Chile en la década de 1980, o como en Argentina (con el Bonex y la reducción de los salarios nominales), ni ii) un proceso negociado como en México e Israel. En vez de eso, en la experiencia brasileña se conjugaron desde mediados de los años noventa, a) un *ancla* de tipo de cambio nominal, b) altas tasas de interés real positivas, c) represión de los salarios reales en el sector público, acompañada de d) ajuste cuantitativo en el mercado laboral, de manera que ese conjunto de medidas impone barreras a la competitividad y al desempeño a mediano y largo plazo.

2. Como sugiere la teoría, la apertura comercial aumentó los excedentes de productores y consumidores. Sin embargo, la forma en que se produjo la apertura parece haber impuesto costos excesivamente elevados a algunos sectores.

3. Resulta imperativo el ajuste fiscal, en caso de que se desee evitar tasas de interés demasiado altas y retomar las acciones en el sector público. No obstante, el ajuste debe ser programado de manera tal que no perjudique la eficiencia productiva, ni imponga costos sociales excesivos: el financiamiento privado del gasto social no es ni inmediato ni está garantizado.

4. La reestructuración del sector financiero es fundamental en un mundo de intenso movimiento de capitales: el proceso brasileño costó menos, en términos del PIB, que procesos similares en otros países, y al parecer fue crucial para evitar los efectos multiplicadores de las crisis externas recientes.

5. Pese a ser importante, la estabilización de precios no debería transformarse en la única meta de la política económica. La experiencia ya ha demostrado que debe pasar algún tiempo para que desaparezcan las expectativas de inflación.⁹⁷ Pero el envío de señales correctas a los agentes económicos respecto de la recuperación de la producción reviste igual importancia, a fin de garantizar que las propias condiciones para las reformas sean sustentables a lo largo del tiempo.

6. Una vez iniciado, el proceso de reforma determina su propia continuidad, avanzando en cada etapa si se tiene la intención de evitar una reversión. Por lo tanto, los contextos económicos con baja inflación y relaciones económicas abiertas con el resto del mundo exigen consistencia fiscal y modificaciones de la legislación laboral, así como de los procedimientos administrativos e institucionales.

7. El hecho de contar con el ahorro externo para retomar un ciclo de inversiones es una apuesta arriesgada, puesto que las decisiones de los inversionistas extranjeros se toman sobre la base de lo que ocurre con las variables internas, pero incluyen también hechos que acontecen en otros lugares.

La intensidad y multiplicidad de las reformas efectuadas en Brasil en los años noventa fueron de tal envergadura que quizá sea todavía prematuro evaluarlas en plenitud. Varios cambios de políticas —como la privatización de empresas públicas y la reforma del sistema de seguridad social— sólo después de algún tiempo deberán traducirse en ventajas dinámicas. Sin embargo, ya han transcurrido 10 años desde los primeros movimientos significativos, y no cabe duda que ya pueden extraerse algunas lecciones que contribuyen a nuestro entendimiento del proceso de ajuste en un país en desarrollo.

La experiencia brasileña ilustra un caso en que las reformas no siguieron la secuencia ideal prescrita, y en que a veces se enviaron señales inadecuadas a los agentes económicos, pero también encarna un caso en que las ventajas ya alcanzadas podrían perderse fácilmente, de llegar a revertirse los movimientos registrados hasta ahora.

Bibliografía

- Amadeo, E. y G. Gonzaga (1997): Brasil: salario, productividad y cambio. Análisis del costo unitario en la industria, OIT (Oficina Internacional del Trabajo), *Costos laborales y competitividad industrial en América Latina*, Ginebra.
- Amadeo, E. y M. Neri (1997): Houve precarização do setor de serviços? Qualidades dos trabalhadores e dos empregos no Brasil entre 1989 e 1997, Rio de Janeiro.
- Banco Central del Brasil (1999): *Boletim do Banco Central do Brasil*, vol. 35, N° 5, Rio de Janeiro, mayo.
- Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (s/f): www.bndes.gov.br.
- Baumann (org.) (2000): *Brasil. Uma década em transição*, Rio de Janeiro, Comisión Económica para América Latina (CEPAL)/ Editora Campus.
- Baumann, R. y C. Mussi (1999): *Algunas características de la economía brasileña desde la adopción del Plan Real*, serie Temas de coyuntura económica, N° 5, Santiago de Chile, CEPAL.
- Baumann, R., J. Rivero y Y. Zavattiero (1997): A tarifas de importação no plano real, *Pesquisa e planejamento econômico*, vol. 27, N° 3, Rio de Janeiro, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- Bielschowsky, R. (org.) (1998): *Investimentos na transição brasileira dos anos 90*, Rio de Janeiro, IPEA/CEPAL, Escritório no Brasil.
- Bielschowsky, R., M. Abicalil y otros (2000): Formação de capital no ambiente das reformas econômicas brasileiras dos anos 1990: uma abordagem setorial, en R. Baumann (org.), *Brasil. Uma década em transição*, Rio de Janeiro, CEPAL/Editora Campus.
- Bonelli, R. (1998): A note on Foreign Direct Investment (FDI) and industrial competitiveness in Brazil, Texto para discussão, N° 584, Rio de Janeiro, IPEA.
- Bonelli, R. y R. Fonseca (1998a): Ganhos de produtividade e de eficiência: novos resultados para a economia brasileira, *Pesquisa e planejamento econômico*, vol. 28, N° 2, Rio de Janeiro, IPEA.
- ____ (1998b): Competitividade da indústria brasileira nos anos noventa, *Notas sobre o mercado de trabalho*, N° 7, Brasília, Ministerio del Trabajo.
- Bruno, M. (1991): *High Inflation and the Nominal Anchors of an Open Economy*, Essays in international finance, N° 183, Princeton, New Jersey, Princeton University, Department of Economics.
- Calvo, G. (1989): Incredible reforms, en G. Calvo y otros (eds.), *Debt, Stabilization and Development: Essays in Honour of Carlos Díaz-Alejandro*, Nueva York, Basil Blackwell.

⁹⁷ Véanse, por ejemplo, los análisis de las experiencias de estabilización en Argentina, Chile, México y Perú, publicadas por IPEA/CEPAL, Escritório no Brasil (1997): pueden transcurrir más de cuatro años después de la estabilización para que los agentes económicos pierdan su memoria inflacionaria y ajusten su comportamiento. La larga experiencia brasileña con una inflación ampliamente generalizada podría, no obstante, requerir incluso un período más largo de adaptación.

- Camargo, J. M. (1998): O mercado de trabalho brasileiro no período pós-estabilização, Rio de Janeiro.
- Camargo, J. M., M. Neri y M. C. Reis (2000): Empleo e produtividade no Brasil na década de 1990, en R. Baumann (org.), *Brasil. Uma década em transição*, Rio de Janeiro, CEPAL/Editora Campus.
- Pinheiro, A. Castelar (1996): Privatização no Brasil, Rio de Janeiro.
- Pinheiro, A. Castelar y F. Giambiagi (1998): The macroeconomic background and the institutional framework of Brazilian privatization, Rio de Janeiro, Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social.
- CEPAL (1999): *Panorama social de América Latina y el Caribe, 1998*, LC/G.2050-P, Santiago de Chile.
- Choksi, A. M. y D. Papageorgiou (eds.) (1986): *Economic Liberalization in Developing Countries*, Oxford, Reino Unido, Basil Blackwell.
- Chudnovsky, D. y A. López (1997): Las estrategias de las empresas transnacionales en la Argentina y Brasil: ¿qué hay de nuevo en los años noventa?, Documento de trabajo, N° 23, Buenos Aires, Centro de Investigaciones para la Transformación (CENTI).
- Conley, J. P. y W. F. Maloney (1995): Optimal sequencing of credible reforms with uncertain outcomes, *Journal of Development Economics*, vol. 48, N° 1, Amsterdam, Países Bajos, Elsevier Science Publishers, B.V.
- Corbo, V. y S. Fischer (1992): Adjustment programs and bank support: Rationale and main results, en V. Corbo, S. Fischer y S. B. Webb (eds.), *Adjustment Lending Revisited: Policies to Restore Growth*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Cysne, R. (2000): Aspectos macro e microeconômicos das reformas, en R. Baumann (org.), *Brasil. Uma década em transição*, Rio de Janeiro, CEPAL/Editora Campus.
- Dias, G. L. da Silva y C. Amaral (2000): Mudanças estruturais na agricultura brasileira: 1980-1998, en R. Baumann (org.), *Brasil. Uma década em transição*, Rio de Janeiro, CEPAL/Editora Campus.
- Draibe, S. (1998): Brasil anos 90: as políticas sociais no marco das reformas estruturais, Rio de Janeiro, CEPAL.
- _____ (2000): As políticas sociais nos anos 1990, en R. Baumann (org.), *Brasil. Uma década em transição*, Rio de Janeiro, CEPAL/Editora Campus.
- Edwards, S. (1990): The sequencing of economic reform: Analytical issues and lessons from Latin American experiences, *The World Economy*, vol. 13, N° 1, Oxford, Reino Unido, Blackwell Publishers, marzo.
- Edwards, S. y A. C. Edwards (1987): *Monetarism and Liberalization: The Chilean Experience*, Cambridge, Massachusetts, Ballinger Publishing Company.
- IPEA/CEPAL, Escritório no Brasil (1997): *O plano real e outras experiências internacionais de estabilização*, Brasília.
- McKinnon, R. (1982): The order of economic liberalization: Lessons from Chile, en K. Brunner y A. H. Metzler (eds.), *Economic Policy in a World of Change*, Amsterdam, Países Bajos, North-Holland.
- Mesquita, M. (1999): A indústria brasileira nos anos 90: O que já se pode dizer?, en F. Giambiagi y M. Mesquita (org.), *A economia brasileira nos anos 90*, Rio de Janeiro, Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social.
- Mussa, M. (1986): The adjustment process and the timing of trade liberalization, A. M. Choksi y D. Papageorgiou (eds.), *Economic Liberalization in Developing Countries*, Oxford, Reino Unido, Basil Blackwell.
- Neri, M. y J. M. Camargo (1999): *Structural Reforms, Macroeconomic Fluctuations and Income Distribution in Brazil*, serie Reformas económicas, N° 39, Rio de Janeiro, CEPAL.
- _____ (2000): Efeitos distributivos das reformas estruturais no Brasil, en R. Baumann (org.), *Brasil. Uma década em transição*, Rio de Janeiro, CEPAL/Editora Campus.
- Rodrik, D. (1992): The rush to free trade in the developing world: why so late? why now? will it last?, NBER working paper, N° 3947, Cambridge, Massachusetts, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas.
- _____ (1993a): Trade and industrial policy reform in developing countries: a review of recent theory and evidence, NBER working paper, N° 4417, Cambridge, Massachusetts, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas.
- _____ (1993b): Trade liberalization in disinflation, NBER working paper, N° 4419, Cambridge, Massachusetts, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas.
- _____ (1996): Understanding economic policy reform, *Journal of Economic Literature*, vol. 34, N° 1, Nashville, Tennessee, American Economic Association, marzo.
- Sáinz, P. y A. Calcagno (1999): *La economía brasileña ante el Plan Real y su crisis*, serie Temas de coyuntura, N° 4, Santiago de Chile, CEPAL.
- Stern, E. (1991): Evolution and lessons of adjustment lending, en V. Thomas, A. Chibber y J. de Melo (eds.), *Restructuring Economies in Distress*, Oxford, Reino Unido, Oxford University Press.
- Thomas, V., A. Chibber y J. de Melo (eds.) (1991): *Restructuring Economies in Distress*, Oxford, Reino Unido, Oxford University Press.
- Tigre, P., J. E. Cassiolato y otros (1999): Câmbio estrutural e sistemas nacionais de inovação: o caso brasileiro, Rio de Janeiro, CEPAL.
- _____ (2000): Mudanças institucionais e tecnologia: impactos da liberalização sobre o sistema nacional de inovações, R. Baumann (org.), *Brasil. Uma década em transição*, Rio de Janeiro, CEPAL/Editora Campus.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (varios números): *World Investment Report*, Ginebra.
- Williamson, J. (1990): *Latin American Adjustment: How Much has Happened?*, Washington, D.C., Institute for International Economics (IIE).

Estrategias de *búsqueda de empleo* en Trinidad y Tabago

Kathleen Valtonen

*Departamento de Gobierno,
Sociología y Trabajo Social,
The University of the
West Indies, Barbados
kvaltonen@uwichill.edu.bb*

Los niveles nacionales de desempleo en Trinidad y Tabago han permanecido altos desde los años ochenta, debido a la recesión económica, las medidas ulteriores de ajuste estructural y la disminución de actividades tradicionales con uso intensivo de mano de obra, como la agricultura de plantación. Los grupos que habían dependido del empleo ocasional disponible en épocas previas a la recesión han venido experimentando un desempleo crónico; combinan empleos ocasionales extremadamente irregulares con actividades en el sector informal y ocupan una posición marginal y precaria en el mercado laboral. Este artículo examina cómo difieren las características y estrategias de las personas que buscan empleo en las áreas centrales (dinámicas) y en las periféricas del mercado laboral. En el análisis de los datos cualitativos, basado en 45 entrevistas en profundidad, se emplearon los procedimientos comparativos cualitativos de Ragin. Este método permitió examinar las combinaciones de características de diferentes individuos e identificar aquellos componentes de su estrategia de búsqueda de empleo que los llevaron a encontrar empleo o que culminaron en desempleo de largo plazo. Los desempleados crónicos mostraron una falta consistente de conocimiento actualizado sobre el mercado laboral, mientras que los que encontraron trabajo disponían de este tipo de información gracias a “lazos débiles” basados en vínculos familiares y otros establecidos previamente con el mercado laboral. El acceso al empleo de individuos que carecían de enseñanza secundaria superior y formación técnico-profesional podría asociarse con sus “lazos de mérito” adquiridos por la experiencia en el empleo y una trayectoria laboral en el sector formal. Los datos sugieren que mientras la afiliación con la economía formal podría fortalecer la posición del individuo en el mercado laboral, la asociación con el sector informal no parecía conducir a ventaja ulterior alguna en ese sentido.

I

Introducción

El trabajo es una parte inextricable de la estructura de las sociedades y es de importancia vital en aquellas que carecen de un sistema de seguridad social amplio. El ingreso depende de la participación en el mercado laboral, y las familias dependen de las remuneraciones de sus miembros económicamente activos. Aunque tradicionalmente el Gobierno de Trinidad y Tabago ha mostrado un fuerte compromiso con la provisión de una red básica de seguridad que cubra a los ancianos, los inválidos y los hogares con jefatura femenina, los ciudadanos “aptos” tienen que depender de sus vínculos con el mercado laboral, puesto que no reúnen los requisitos para recibir las formas tradicionales de asistencia social y no están cubiertos contra el riesgo de desempleo. Los niveles nacionales de desempleo han permanecido consistentemente elevados desde los años ochenta, debido a la recesión, las medidas ulteriores de ajuste estructural y la disminución de las actividades tradicionales que hacen uso intensivo de mano de obra, como la agricultura de plantación. En un ambiente económico difícil, las oportunidades de empleo ocasional que antes abundaban —por ejemplo, en el sector de la construcción pública y privada— se volvieron escasas. Aquella parte de la fuerza laboral que dependía de ese empleo periódico quedó sin medios de subsistencia y ha tenido que buscar oportunidades de ingreso en el sector informal.

En este estudio cualitativo se examinan las características y las estrategias de búsqueda de empleo de grupos desempleados en Trinidad. La entrevista en profundidad es un instrumento que produce una abundancia de datos cuyo escrutinio da información sobre los aspectos de la búsqueda de empleo relevantes en el contexto de esta investigación. Se ha utili-

zado una matriz basada en esos aspectos para organizar o “codificar” los datos relativos a la combinación de características y componentes de la estrategia de búsqueda de empleo de cada individuo que haya conducido a acceder a empleo o haya desembocado en desempleo de largo plazo. Se utiliza el álgebra booleana para facilitar la identificación y comparación de las diferentes combinaciones de características y estrategias asociadas con el éxito o el fracaso en la búsqueda de empleo. El estudio abarcó candidatos de niveles socioeconómicos medios bajos y bajos. Entre estos últimos, sobre todo, la formación educacional era débil.

La recopilación de datos apuntó a individuos que se hallaban en diferentes posiciones frente al mercado laboral. El primer grupo incluyó a aquellos que estaban buscando empleo en el área más dinámica del mercado laboral y que se hallaban muy próximos a acceder a él. El segundo grupo estuvo compuesto de individuos que habían estado desempleados por largos períodos y que ocupaban una posición marginal en el mercado laboral. En la investigación se examinó de qué manera difieren las características y estrategias (denominadas en lo sucesivo “los atributos”) de los candidatos en las áreas dinámicas y periféricas del mercado laboral en Trinidad. La tipología que emerge de este ejercicio puede ser útil para la planificación de políticas e intervenciones con miras a grupos similares en riesgo de quedar marginados de la fuerza laboral. Lo que se busca es una visión holística de la gama de atributos principales y sus procesos de interrelación. En el caso de los grupos marginados, los problemas suelen tener que abordarse en varios frentes para que las soluciones sean eficaces.

II

El mercado laboral: el centro y la periferia

Trinidad y Tabago (con una población de 1.4 millones de habitantes) es uno de los Estados insulares del Caribe con un pasado colonial y una era más reciente de independencia que comienza a principios de los

años sesenta. La historia de colonización y desarrollo ha dado a cada isla caribeña su propio carácter. La isla de Trinidad se distingue por sus recursos de petróleo y gas natural. Sus exportaciones de petróleo constitu-

yen sólo una pequeña fracción de la producción mundial total, pero son la principal fuente de ingreso del país. La economía depende sobremanera de la producción y exportación de petróleo y gas. Este sector, que hace uso intensivo de capital, es muy sensible a las fluctuaciones de precios en el mercado mundial (Rogozinski, 1994, pp. 275-279).

Las ganancias imprevistas del petróleo en el período comprendido entre 1973 y 1982 posibilitaron el aumento del ingreso, la expansión de las ocupaciones en el sector público y de las inversiones en infraestructura y el mejoramiento de las condiciones de vida.¹ Con la caída de los precios internacionales del petróleo durante los años ochenta, hubo una brusca contracción de la economía, y no pudieron mantenerse los altos niveles de gasto del gobierno. Mientras tanto, sólo un reducido número de los empleos que se habían creado estaba en el sector productor de bienes durables, e incluso en la cúspide del auge del petróleo la tasa de desempleo no bajó mucho de 10%. Durante la recesión, y con las medidas restrictivas que requirió el ajuste estructural, habían disminuido los trabajadores en el sector público. Los programas de obras públicas de infraestructura, de los que muchos habían llegado a depender como fuente periódica de ingreso, también se habían restringido. En la industria de la construcción, la declinación de los sectores público y privado significó una caída —tras el apogeo de 1980, cuando empleaba a 18% de la fuerza laboral— a una situación en que la mitad de la fuerza laboral del sector quedó desempleada a fines de los años ochenta (Naciones Unidas, 1995; Ramsaram, 1992). Los individuos no calificados vieron disminuir sus posibilidades de ganarse la vida tanto en los proyectos de obras públicas como en el sector de la construcción, lo que acrecentó penurias económicas a las familias que habían dependido de este tipo de trabajo. Esta situación se reflejaba en las condiciones de vida de los desempleados con menos educación del grupo considerado.

La tasa de desempleo fluctuó entre 16 y 22% en los años noventa. En el tercer trimestre de 1995, según datos de la Oficina Central de Estadística, dicha tasa fue de 16.3%, la más baja desde 1985. La desocupación era mayor entre las mujeres y la juventud. En Trinidad y Tabago, el desempleo está vinculado muy

estrechamente con la desigualdad económica y social. Según Henry y Melville (1989), la correlación entre el desempleo y la pobreza era de 0.88 a fines de los años ochenta.

Más de 75% de todos los trabajadores están empleados en el sector formal: el sector formal privado emplea a 42% y el sector público a 33%. El resto de la fuerza laboral se ubica en el sector informal y contiene una porción significativa de trabajadores por cuenta propia (autónomos). El sector agrícola ocupa menos de 5% de la fuerza laboral. Las ocupaciones no son significativamente distintas en los sectores rurales y urbanos.

Ciertas áreas de trabajo no calificado que van en aumento, tales como los empleos domésticos y de seguridad (empleadas domésticas y guardias), tienen niveles elevados de subempleo. El sector informal² es el área del mercado laboral al que los individuos recurren en último término en búsqueda de una oportunidad de obtener ingreso. La economía informal es mirada desde dos ángulos: como factor que refuerza la desigualdad social o como factor que sirve para aliviar o diluir las condiciones de desigualdad (véase McKeever, 1998).³ El trabajo en el sector informal comprende servicios personales, producción de artesanías y pequeños negocios (incluidas las microempresas). Los salarios en el sector informal equivalen en promedio a la mitad de los que perciben los trabajadores manuales y no manuales en la empresa moderna (CEPAL, 1997, p. 16).

Los datos recopilados revelaron que el establecimiento de redes sociales informales, basadas en una fuerte reciprocidad, y el ingreso intermitente que a

¹ El gasto público y los subsidios a la producción aumentaron en la administración pública, en particular, y en las transferencias que se expandieron para aliviar las altas tasas de desempleo sostenidas que se atribuían a que el sector petrolero se caracterizaba por hacer uso intensivo de capital (Banco Mundial, 1995, pp. 11-32).

² De conformidad con el uso más aceptado del término, la "economía informal" se refiere a las formas lícitas de generación del ingreso que no están reguladas por las instituciones legales y políticas de la sociedad (Portes y Castells, 1989, p. 12). Por ejemplo, los trabajadores no pagarían impuestos, los lugares de trabajo no cumplirían con las ordenanzas gubernamentales o los propietarios de negocios operarían sin las licencias exigidas. Este tipo de actividad económica se da, sin embargo, dentro del contexto de una economía formal dominante, y no en forma independiente de esa economía. Además, generalmente hay vínculos entre ambas: por ejemplo, entre ellas circulan materiales, trabajo y productos terminados (McKeever, 1998, p. 1211).

³ En estudios más recientes se aduce que la economía informal comprende una amplia gama de ocupaciones, las que ofrecen oportunidades a muchos que no las tendrían en el sector formal, pero que al mismo tiempo explotan el trabajo de otros. En el análisis que hizo McKeever (1998) de los datos de encuestas efectuadas en Sudáfrica a nivel nacional, se observó que el éxito, en términos de posición ocupacional y logros de ingreso, sigue patrones de estratificación en la economía informal que son consistentes con los de la economía formal.

menudo proviene del sector informal, conforman los mecanismos más comunes de subsistencia en círculos que carecen de ingreso regular. Las familias libran una lucha cotidiana por solventar incluso los gastos esenciales, como los de alimentos, medicamentos, vestuario o transporte para los hijos en edad escolar. La subsistencia económica en las redes informales ha llegado a ser un mecanismo de supervivencia permanente para los desempleados y subempleados crónicos. La asistencia

mutua es la única “red de seguridad” existente, que puede ocasionalmente complementarse con programas de asistencia social como el que nos permitió contactar a los desempleados crónicos del grupo estudiado. Muchos individuos desempleados buscan trabajo de una u otra índole en la economía informal. La venta ambulante de alimentos y pequeños artículos, o entre los de raigambre rural la venta de productos caseros, son algunas de las formas de generar ingreso.

III

Estudios previos

La dinámica económica y estructural de la desigualdad social en el Caribe ha sido objeto de varios estudios, entre otros los de Ramsaran (1992) y Gafar (1998). Los aspectos sociopolíticos y raciales de la desigualdad han sido investigados por Ryan y Stewart (eds., 1995). Dentro del marco de la pobreza y la privación, las características de los grupos más necesitados han sido estudiadas por Ryan, McCree y St. Bernard (eds., 1997), quienes utilizaron encuestas cuantitativas y datos de entrevistas. Estos aspectos también figuran en el trabajo de Valtonen (1996)

sobre la integración de los inmigrantes en Trinidad, y en el estudio minucioso de Neil (1987) sobre una determinada comunidad local en el sector urbano de Trinidad.

En la región caribeña no ha habido investigación de las estrategias de empleo ni de las etapas de búsqueda de empleo en el proceso de participación en el mercado laboral. En este artículo se examina una etapa preliminar, pero crucial, en el umbral del mercado de trabajo en que los individuos negocian la entrada o reentrada al empleo.

IV

La recopilación de datos y el grupo escogido

El presente estudio está basado en datos cualitativos provenientes de entrevistas en profundidad realizadas en Trinidad⁴ en 1995-1997. Cada entrevista duraba entre una hora y una hora y media. Las entrevistas estaban semiestructuradas en torno a temas que eran abordados mediante preguntas directas, y también mediante sondeos. Los individuos estaban dispuestos a participar en el estudio porque el tema era motivo de preocupación, tanto para ellos como para otros en la misma situación.

Los encuestados fueron 45, con edades que fluctuaban entre 17 y 45 años. 22 eran de origen urbano provenientes de Puerto España y sus alrededores, y 23 de origen rural. 24 sujetos sólo tenían educación primaria. De los 21 sujetos que tenían alguna educación secundaria, 10 habían cursado sólo el primer ciclo de ella. Dos de estos últimos habían continuado hasta completarla y habían egresado de la escuela secundaria.⁵ En general

⁴ La mayoría de la población vive en Trinidad donde también está situado el sector industrial “moderno”. El estudio al que se refieren los datos del artículo se realizó en Trinidad. En Tabago, donde vive 3.3% de la población, la agricultura es la ocupación principal, con alguna diversificación hacia el turismo.

⁵ Los grados primero a quinto (grupo etario de 5 a 11 años) corresponden a la enseñanza primaria; la enseñanza secundaria consta de un primer ciclo de cinco grados (grupo etario de 12 a 16 años) al término del cual se rinde el examen de nivel O., y de un sexto grado —superior e inferior—, que atiende al grupo etario de 17 a 18 años y conduce al examen de nivel A. Cabe señalar que 55% de la población económicamente activa de Trinidad y Tabago sólo ha cursado los años iniciales de la enseñanza secundaria.

el grupo exhibía logros educacionales, pero en la mayoría éstos eran de nivel bajo (primario y secundario inferior).

Siguiendo el procedimiento del método cualitativo, se hizo un muestreo deliberado para llegar a los individuos que mejor podían suministrar información sobre el tema que se investigaba. El grupo seleccionado se extrajo de dos áreas del mercado laboral, y comprendió individuos que estaban buscando empleo en el sector dinámico del mercado laboral y a punto de acceder a él e individuos que habían estado desempleados por largo tiempo y carecían de toda posibilidad inmediata de hallar trabajo. Este procedimiento de muestreo permitió diferenciar en el grupo seleccionado por resultado de la estrategia y facilitó la comparación de las configuraciones de atributos.

Los sujetos que estaban a punto de acceder a una ocupación fueron contactados por intermedio de la Oficina Estatal del Trabajo.⁶ Algunos se hallaban en la etapa de preselección para desempeñar labores de oficina en el sector público y era probable que fueran llamados de inmediato o dentro de poco a llenar las vacantes. Otros se estaban inscribiendo para obtener empleo en la cosecha de frutas en Canadá, que es una actividad de contratación estacional organizada por las autoridades laborales.

V

Marco conceptual

El marco teórico y conceptual experimentó algunos cambios en el curso de la recopilación y el análisis de datos, cosa que es común en el método cualitativo.⁸ En esta sección se analiza el marco teórico elaborado con la gama de atributos y estrategias de búsqueda de empleo que, según los datos, tuvieron un impacto sobre el proceso de búsqueda de empleo en el grupo estudiado.

La tesis de Bourdieu relativa al efecto de la transmisión cultural sobre el éxito ocupacional ulterior en la generación siguiente tiene importancia para este estudio. Bourdieu y Passeron (1977) sostienen que la educación reproduce el sistema de estratificación social, puesto que el capital económico de los padres

Los individuos con una posibilidad de empleo más remota fueron contactados mediante el programa de alimentación complementaria de una organización no gubernamental (ONG) que funciona bajo los auspicios del Estado. El requisito para acogerse a él es la incapacidad de sufragar la canasta mínima de alimentos.⁷ El programa suministra asistencia alimentaria a los hogares seleccionados por un período de tres meses. En su calidad de participantes de este programa de asistencia social de nivel residual y altamente focalizado, estos hogares venían experimentando dificultades económicas y desempleo por un número considerable de años. Los datos, por lo tanto, se obtuvieron de dos grupos del espectro de los que buscan empleo, uno que despliega una estrategia de empleo eficaz y el otro que aplica una estrategia ineficaz.

El protocolo de la entrevista estaba estructurado en las siguientes secciones: información personal (edad, estado civil, familia y tipo de hogar); nivel de educación (escolaridad y enseñanza profesional); historia laboral (tipos de actividad, empleadores, duración de los períodos de empleo, búsqueda de ocupación, canales, contactos); visión propia del futuro, proyectos, sugerencias para intervenciones oficiales.

puede transformarse en el “capital cultural” de los hijos, el que a su vez determina la posición económica y el éxito ocupacional de la segunda generación. Según Bourdieu, cada clase posee su propio conjunto de significados, o marco cultural, que es internalizado inicialmente mediante la socialización en el seno de la familia. Este *habitus* moldea la percepción, el pensamiento, el gusto, la apreciación y la acción. Al mismo tiempo, es un marco de significados que la clase

⁶ El Estado no mantiene servicios integrales de colocaciones e información laborales (bolsas de trabajo), pero efectúa contrataciones para determinadas áreas de empleo en el sector público, y con menor frecuencia en el sector privado.

⁷ Se estima que 11% de los hogares en Trinidad y Tabago son “extremadamente pobres”, es decir, incapaces de acceder a la canasta mínima de alimentos (Naciones Unidas, 1995).

⁸ Ragin (1994, p. 82) sostiene que la investigación cualitativa suele entrañar un proceso de aclaración recíproca de la imagen que tiene el investigador del tema investigado, por una parte, y de los conceptos que enmarcan la investigación, por otra. Las imágenes se construyen a partir de casos, a veces mediante la búsqueda de similitudes entre varios ejemplos del fenómeno que parecen pertenecer a la misma categoría general. A su vez, estas imágenes pueden relacionarse con conceptos.

dominante está en condiciones de imponer a las demás (y en el sistema educativo) como la única cultura legítima. Así, los hijos de las familias de las clases altas están equipados con un “capital cultural” que promueve sus logros académicos y su éxito ocupacional definitivo. En general, se supone que este proceso de transmisión cultural, que subyace a la actividad orientada al logro, está ausente en los niveles inferiores de la estructura social, donde se supone que los individuos están en desventaja frente a sus contrapartes de la clase “superior”.

Aunque el grupo seleccionado no provenía de los niveles asociados generalmente con los procesos de transmisión cultural de Bourdieu, los datos mostraron que la mayoría de los sujetos estaban, empero, muy conscientes del valor y la utilidad de la educación. No obstante, a menudo su carrera escolar se había interrumpido prematuramente porque sus familias o su origen habían sido demasiado pobres para costear los gastos de libros, transporte, uniformes, etc., que el caso requería.⁹ Esta era una característica prevalente entre los que habían iniciado la educación secundaria, pero la habían abandonado antes de completar su primer ciclo. Su precaria formación educacional no se debió tanto a estar fuera de los círculos donde se suponía que ocurría la transmisión cultural, sino más bien a circunstancias materiales que inhibían la continuación de sus estudios. Esta conclusión corrobora la de Halsey, Heath y Ridge (1980), cuyo estudio de los alumnos de una escuela secundaria selectiva halló que las circunstancias materiales eran un factor que determinaba la duración de la carrera escolar.

Al considerar el grupo en estudio conviene examinar los vínculos entre el nivel educativo y la posición en el mercado laboral desde una perspectiva familiar. Los sujetos situados en el extremo superior de la escala educativa, que habían completado efectivamente la enseñanza secundaria, venían de familias en que al menos un adulto tenía empleo estable en el sector formal. Entre los sujetos cuya educación se había interrumpido, los vínculos familiares con el mercado laboral tendían a ser mucho más tenues. El logro educacional sostenido en este grupo parece estar vinculado, en general, con una posición socioeconómica relativamente más firme. La teoría de la transmisión cultural puede tener también aplicación en los estratos socioeconómicos medio bajo y bajo. Mientras que en los niveles superiores de la estructura social los antecedentes familiares o el “capital cultural” y el mayor

logro académico conducentes al éxito ocupacional están presumiblemente vinculados, en los niveles inferiores el mero hecho de completar la educación básica puede ser la vía que permite salir de la dependencia económica o de condiciones de subsistencia.

El concepto de “recursos sociales” involucra una gama de componentes tangibles e intangibles. Es posible seleccionar aspectos que puedan aplicarse al grupo estudiado cuyo respaldo en recursos educativos y familiares es más débil. Los recursos sociales han sido definidos en función de la riqueza, la posición social, el poder y los lazos sociales de las personas que están vinculadas directa o indirectamente con el individuo. Lin, Ensel y Vaughn (1981) postularon que el acceso a los recursos sociales y su utilización a través de la red propia del individuo ofrece una transición esencial entre los antecedentes familiares y la educación, por una parte, y el logro socioeconómico, por la otra. Su estudio se centró en un aspecto de los contactos personales, a saber, la posición ocupacional del contacto utilizado en la búsqueda de empleo. Tomando en cuenta las restricciones metodológicas derivadas del uso de un solo aspecto de los recursos sociales, los datos sugirieron que el individuo que tiene acceso a mayores recursos sociales y los utiliza, posee una ventaja considerable en el proceso de búsqueda de empleo (*ibid.*, p. 1176). Los recursos sociales son considerados como atributos intermediarios, que median entre los recursos personales y el logro de la posición ocupacional. El modelo de Lin, Ensel y Vaughn (1981) propone concretamente que las características (socioeconómicas) de los contactos personales influyen en el nivel de la posición ocupacional que se alcanza.

El presente análisis se ocupa de dos aspectos de los recursos sociales que, conforme indican los datos, revisten importancia para el proceso de búsqueda de empleo y sus resultados. Se identificaron dos categorías de lazos sociales, los “lazos débiles” (Granovetter, 1973) y los “lazos de mérito”.

Granovetter sostiene que la mayoría de los modelos de redes se ocupan de los lazos fuertes,¹⁰ cir-

⁹ Las donaciones de libros y uniformes que antes se destinaban a las familias pobres se suspendieron durante la recesión económica.

¹⁰ Granovetter (1973) postula que la fuerza de un lazo es una combinación (probablemente lineal) de la cantidad de tiempo, la intensidad emocional, la intimidad (confianza mutua) y los servicios recíprocos que lo caracterizan. Los antropólogos asocian a los lazos fuertes con los contenidos múltiples (*multiplexity*) en una relación (véase Kapferer, 1969, p. 213). Marsden y Campbell (1984) observaron en un estudio de lazos entre mejores amigos que los indicadores óptimos de un concepto no observado de lazo fuerte eran las medidas de cercanía o intensidad, ya que no estaban contaminadas por otras medidas. La duración tendía a exagerar la fuerza de las relaciones de parentesco y la frecuencia exageraba la fuerza de los lazos con los compañeros de trabajo y vecinos. La frecuencia tenía una asociación muy escasa con la cercanía y la duración.

cunscribiendo su aplicabilidad a grupos pequeños bien definidos, con lo cual se pasan por alto todos los aspectos importantes que entraña su contenido. Hace hincapié en los “lazos débiles” que funcionan como mecanismos de enlace con lo externo, y especialmente entre grupos. Estos son cauces por los cuales las ideas, influencias o información socialmente alejadas del individuo pueden llegar a él. Mientras menores sean los contactos indirectos que tenga una persona, más aislada estará en términos de conocer el mundo más allá de su propio círculo de amistades. El grado de superposición de las redes de amistad de dos individuos varía también directamente con la fuerza de los lazos diádicos (Granovetter, 1973, pp. 1370-71).

En este estudio se entiende que los “lazos débiles” son aquellos que carecen de las características de los lazos fuertes, pero se destaca especialmente su función como vías de información nuevas a las que el individuo que busca empleo no tendría acceso normalmente a través de los lazos fuertes de su red de interacción inmediata, pero generalmente limitada. Los “lazos débiles” pueden incluir también lazos indirectos que pueden transmitirse a través de otros, y también lazos directos flexibles, en que la interacción no se sostiene en forma intensiva.

Del examen de los datos surgió una categoría de recursos sociales denominada “lazos de mérito”, que se refiere a los vínculos con el mercado laboral que se han establecido gracias al esfuerzo propio del individuo. El mérito se refiere también al valor asignado por otros. Los “lazos de mérito” están basados en el logro o desempeño previo del individuo en alguna esfera. Es el reconocimiento, reputación o mérito generado en dicha actividad y goza de legitimidad en amplios círculos del mercado laboral. Tiene la calidad de “capital simbólico”, que según Bourdieu (1986) es todo ac-

tivo social, tangible o intangible, que es considerado legítimo en la sociedad. Esta categoría de lazos del mercado laboral pertenece al tipo de lo “construido”, es decir, se trata de vínculos construidos por el individuo con amigos, compañeros de trabajo, empleadores y otros en el curso de su vida laboral y de otras actividades, al contrario de los lazos prescritos de consanguinidad y parentesco por afinidad (véase Lin, Ensel y Vaughn, 1981). Dado que buena parte de la investigación realizada sobre el vínculo entre los recursos personales (antecedentes familiares y educación) y el logro de una posición ocupacional está centrada en los estratos donde cabe suponer que los recursos personales son de peso, los “lazos de mérito” como una forma alternativa de recursos personales son de especial importancia para los estratos socioeconómicos menos favorecidos que aquí se estudian.

Las áreas de interacción humana rara vez son categorías discretas. Los “lazos de mérito” también pueden ser generadores de información y funcionar entonces como “lazos débiles”. Estos últimos se consideran esencialmente como generadores de información, por ejemplo, sobre las condiciones existentes en el mercado laboral, que de otro modo no estarían disponibles socialmente para el candidato. Se entiende que los primeros son un activo que goza de legitimidad y valor simbólico en la sociedad. En este estudio se postula que los “lazos de mérito” están basados, por ejemplo, en la trayectoria ocupacional de un individuo en una empresa de prestigio, o la historia de relaciones laborales estables sobre todo en el sector formal, que genera una sensación de confianza en los empleadores potenciales. Los “lazos de mérito” podrían también ser el sinónimo o la significación de un nivel de especialización deseable que se mantiene, o quizá incluso se adquiere y desarrolla, en entornos laborales favorables.

VI

Características y estrategias de empleo observadas en el grupo estudiado

En el examen de los datos se seleccionaron de partida las estrategias de empleo y características específicas que ejercían más influencia en el resultado de la búsqueda de ocupación. Estas se transformaron en medi-

das a escala nominal para cumplir con los requisitos del álgebra booleana que utiliza datos binarios. Hay dos condiciones o estados: verdadero (o presente) y falso (o ausente), que están representados por 1 que indica

presencia y 0 que indica ausencia, de los siguientes atributos:

- Antecedentes familiares abreviado a “familia”: la presencia de “familia” indica que un adulto de la familia directa o de la familia ampliada¹¹ del sujeto tiene un empleo estable. Hay alguna fuente regular de ingreso y tal vez también contactos o “capital social” en el lugar de trabajo. La ausencia significa que el (los) adulto(s) de la familia carece(n) de un empleo estable.
- Educación secundaria abreviada a “secundaria”: la presencia de “secundaria” indica que el individuo ha llegado al segundo ciclo de la enseñanza secundaria y que ha aprobado el primero. La ausencia significa que el individuo ha cursado la enseñanza primaria y tal vez los primeros años de la secundaria.
- Enseñanza técnico-profesional abreviada a “técnico-profesional”: la presencia de “técnico-profesional” indica que el individuo ha recibido enseñanza técnico-profesional, adquiriendo con ello una especialización que incrementa su empleabilidad.¹² La ausencia significa que el individuo no ha pasado por esta enseñanza.
- Especialización: la presencia de “especialización” indica que el individuo ha adquirido cierto nivel de especialización, a través de la enseñanza técnico-profesional u otros conductos, que mejoraría sus posibilidades en el mercado laboral. La ausencia significa que el individuo compite básicamente por trabajo no calificado en el mercado del empleo.
- “Lazos de mérito” abreviado a “mérito”: la presencia de “mérito” indica que el individuo ha establecido “lazos de mérito” que lo vinculan con, al menos, una institución o empleador reconocido socialmente. El vínculo es flexible y está basado en un período de participación adecuado o en buenos antecedentes laborales. Los “lazos de mérito” pueden ser también una señal de empleabilidad, pues indican que el individuo ha adquirido cierta especialización en el empleo, y funcionan como una garantía social de competencia o validez. La ausencia significa que el individuo

carece de garantía social que respalde sus iniciativas de búsqueda de empleo a cualquier nivel. Los datos sugieren que los “lazos de mérito” se establecieron principalmente por la participación en el sector formal. La actividad laboral en el sector informal no pareció tener este tipo de valor.

- “Lazos débiles” abreviado a “débiles”: la presencia de “débiles” indica que el individuo tiene información sobre, por lo menos, dos áreas posibles de oportunidad de empleo, mediante contactos con redes (en este grupo, tales contactos eran en general indirectos). Por lo tanto, el individuo está al tanto de los acontecimientos en el mercado laboral ampliado y de las posibles áreas de oportunidad, especialmente en el nivel apropiado a su capacidad y potencial. La ausencia significa que la actividad de búsqueda de empleo del individuo era algo dispersa, difusa y tal vez improductiva.
- Urbano: la presencia de “urbano” indica que el sujeto reside en una concentración urbana, donde generalmente no surgen problemas de distancia y costo de transporte en la etapa de búsqueda de empleo. En el caso de los sujetos que viven en el campo, la búsqueda de empleo se vio entorpecida a menudo por la falta de recursos para cubrir los costos de transporte.
- Plan: la presencia de “plan” indica que el individuo proyecta adquirir cierto tipo de capacitación para mejorar su empleabilidad. La ausencia significa que el individuo no está considerando alternativas para mejorar su base de capacidades.
- Búsqueda de trabajo activa abreviada a “activa”: la presencia de “activa” indica que el individuo se dedica muy activamente a la búsqueda de empleo, hace indagaciones con gran frecuencia y entabla contactos directos. La ausencia significa que las actividades de búsqueda de empleo son de poca monta, quizá debido también a problemas financieros con el transporte.

Una característica que al principio se pensó que podría ser significativa resultó común a todos los sujetos. Todos declararon que estaban dispuestos a aceptar cualquier tipo de trabajo. Este atributo no se incluye en la matriz.

¹¹ Aunque la familia nuclear es la forma que predomina en los hogares de Trinidad y Tabago (40%), la familia ampliada representa a 21.4% de los hogares y las familias monoparentales a 13.9%.

¹² Se emplea el género masculino en la redacción para aligerar la lectura del texto.

VII

Procedimientos y resultados

El escrutinio de las combinaciones de características y estrategias se realizó utilizando el análisis comparativo cualitativo y los procedimientos conexos de álgebra booleana desarrollados por Ragin (1987 y 1994). Los aspectos principales de los procedimientos se describen someramente a partir del texto de Ragin.

El análisis booleano es combinatorio por diseño. Este aspecto de la lógica combinatoria es consistente con la idea de que los casos, especialmente en sus rasgos causalmente relevantes, deben ser considerados en forma holística. Por lo tanto, en la comparación cualitativa de raíz booleana, las causas no se tratan en forma aislada sino siempre dentro del contexto de la presencia y ausencia de otras condiciones causalmente relevantes.

Si se identifican los patrones de similitudes y diferencias es posible identificar los vínculos causales: cómo diferentes configuraciones de causas producen diferentes resultados en la gama de casos. El enfoque booleano tiene varios aspectos que se prestan para el análisis en este estudio. Posee la capacidad de abordar coyunturas causales complejas y permite que el investigador estudie los casos como un todo y también como partes. La organización de las observaciones en la forma de configuraciones que pueden yuxtaponerse hace posible presentar y “evaluar” explicaciones que compiten entre sí.

Se construyó una matriz de datos brutos o “tabla lógica de verdad” para los datos relativos a todo el grupo seleccionado. La tabla lógica de verdad no se presenta aquí en toda su extensión ya que es posible

resumir las configuraciones que existen en la matriz de datos brutos indicando el número de veces que ocurrió cada una. El cuadro 1 ofrece un resumen de las configuraciones. Cada renglón del cuadro 1 representa un tipo de configuración, y el número de veces de ocurrencia en el grupo estudiado figura en la última columna.

En el análisis booleano, el número de veces de ocurrencia de cada combinación de condiciones causales no entra directamente en cálculo alguno. Los criterios de frecuencia no son tan importantes como lo son en el análisis estadístico. Lo que interesa son los tipos de situaciones (es decir, los renglones de la tabla lógica de verdad) como la unidad de análisis básica.

Por razones de claridad, las configuraciones se pueden traducir en letras mayúsculas para representar la presencia de la condición, y en letras minúsculas para representar la ausencia de esa misma condición. Así, “SECUNDARIA” indica la presencia de esta condición, y “secundaria” indica su ausencia. El cuadro 2 muestra todas las configuraciones identificadas (que figuran en el cuadro 1), traducidas en nombres con mayúsculas y minúsculas. El signo de multiplicación (•) se utiliza para indicar la combinación de condiciones.

En esta etapa, puede darse el primer paso hacia la minimización, lo que supone combinar los renglones cuando sólo difieren en una condición causal, pero tienen los mismos resultados. Este paso produce configuraciones que Ragin (1987) denominó “implicantes primordiales”. Esta estrategia de simplificación sigue la lógica de un experimento. Sólo se permite que varíe una condición (la “condición experimental”) a la

CUADRO 1

Resumen de configuraciones

| Renglón N° | Familia | Secundaria | Mérito | Débiles | Urbano | Plan | Activa | Especialización | Técnico-profesional | Resultado-empleo | Frecuencia |
|------------|---------|------------|--------|---------|--------|------|--------|-----------------|---------------------|------------------|------------|
| 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 7 |
| 2 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 2 |
| 3 | 0 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 2 |
| 4 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| 5 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 | 5 |
| 6 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 2 |
| 7 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 4 |
| 8 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 18 |
| 9 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 |

CUADRO 2

Las configuraciones^a y sus resultados*Resultado: acceso a empleo*

1. FAMILIARES. SECUNDARIA. mérito. DEBILES. URBANO. PLAN. ACTIVA. especialización. técnico-profesional
2. FAMILIARES. secundaria. mérito. DEBILES. URBANO. PLAN. ACTIVA. especialización. técnico-profesional
3. familiares. SECUNDARIA. mérito. DEBILES. URBANA. PLAN. ACTIVA. especialización. técnico-profesional
4. FAMILIARES. SECUNDARIA. mérito. DEBILES. URBANA. PLAN. ACTIVA. ESPECIALIZACION. TECNICO-PROFESIONAL
5. familiares.secundaria. MERITO. DEBILES. urbana. plan.ACTIVA.ESPECIALIZACION. técnico-profesional

Resultado: falta de acceso a empleo

6. familiares. SECUNDARIA. mérito. débiles. URBANA. PLAN.ACTIVA. especialización. técnico-profesional
7. familiares.secundaria.mérito.débiles.URBANA.plan.ACTIVA.especialización. técnico-profesional
8. familiares. secundaria. mérito. débiles. urbana. PLAN. activa. especialización. técnico-profesional
9. familiares. secundaria. mérito. débiles. urbana. plan. activa. especialización. técnico-profesional

^a En mayúsculas: presencia de la condición. En minúsculas: ausencia de la condición.

vez. Si la variación de esta condición no tiene un impacto discernible sobre el resultado, ésta puede eliminarse como factor (Ragin, 1994, pp. 124-125).

En los renglones 1 y 2, ambos conducentes al resultado de acceso al empleo, todos los aspectos salvo uno, la educación secundaria, son los mismos. Los individuos pueden estar buscando empleo con eficacia, incluso en ausencia de una educación secundaria superior. No obstante, cabe señalar que la combinación exitosa con la ausencia de secundaria no es común en el grupo seleccionado, y es casi una excepción. Sin embargo, los renglones 1 y 2 pueden parearse, y omitiendo la variable secundaria que no afecta el resultado, el renglón minimizado reza así:

FAMILIA. mérito. DEBILES. URBANO. PLAN.
ACTIVA. especialización. técnico-profesional

No es posible hacer nuevas minimizaciones entre las combinaciones exitosas, puesto que no hay otras combinaciones de pares que difieran sólo en un aspecto. Quedan cuatro configuraciones para describir la diversidad de caracteres y estrategias entre los 17 individuos que están buscando trabajo con eficacia.

En el cuadro 2, en la lista que muestra el resultado negativo (falta de acceso al empleo), los renglones 8 y 9 sólo difieren en la presencia y ausencia de Plan. Ambos renglones pueden parearse y minimizarse omitiendo la variable Plan que no influye en el resultado. El renglón minimizado reza ahora así:

familia. secundaria. mérito. débiles. urbano. activa.
especialización. técnico-profesional

Los implicantes primordiales presentan configuraciones de atributos sucintos. Las combinaciones de implicantes primordiales establecidas a partir de los datos pueden considerarse como configuraciones de condiciones causales o simplemente como combinaciones de características, que forman la base de una tipología empírica. Dado que el interés principal de este estudio es describir sucintamente la diversidad mediante la determinación de los implicantes primordiales, no fue necesario proseguir con la minimización o los procedimientos de computación. La etapa final de la minimización booleana, el “gráfico de implicantes primordiales”, que busca la máxima parsimonia lógica, no se efectuó porque no era ése el objetivo.

La brevedad de la etapa de minimización no es una desventaja en este estudio, ya que la necesaria claridad y economía de descripción se logran mediante la organización de los datos conforme a los procedimientos booleanos que facilitan la identificación de distintas combinaciones.

El álgebra booleana es útil para el análisis de grupos en los cuales la falta de recursos puede tener la misma influencia en determinar el resultado, debido a que los componentes son considerados, en su presencia y también en su ausencia, como parte de las expresiones de los implicantes primordiales. El método permite extrapolar interrelaciones holísticas dentro de las configuraciones.

CUADRO 3

Una tipología empírica de configuraciones de atributos de individuos que buscan empleo

Configuraciones con resultado fructífero: acceso a empleo

10. FAMILIARES. mérito. DEBILES. URBANO. PLAN. ACTIVA. especialización. técnico-profesional
11. familiares. SECUNDARIA. mérito. DEBILES. URBANO. PLAN. ACTIVA. especialización. técnico-profesional
12. FAMILIARES. SECUNDARIA. mérito. DEBILES. URBANO. PLAN. ACTIVA. ESPECIALIZACION. TECNICO-PROFESIONAL
13. familiares. secundaria. MERITO. DEBILES. urbano. plan. ACTIVA. ESPECIALIZACION. técnico-profesional

Configuraciones con resultado adverso: falta de acceso a empleo

14. familiares. SECUNDARIA. mérito. débiles. URBANA. PLAN. ACTIVA. especialización. técnico-profesional
15. familiares. secundaria. mérito. débiles. URBANA. plan. ACTIVA. especialización. técnico-profesional
16. familiares. secundaria. mérito. débiles. urbana. activa. especialización. técnico-profesional

El uso de abundante información de la cual seleccionar los fenómenos destacados es una dimensión inicial del tratamiento “holístico”. La búsqueda de la presencia y ausencia de características y su interacción, y el hecho de poder contemplar las configuraciones en yuxtaposición, son procedimientos que añaden rigor al análisis de datos cualitativos.

El cuadro 3 muestra las cuatro configuraciones finales (numeradas 10, 11, 12 y 13) para la búsqueda de empleo fructífera, y las tres configuraciones finales (numeradas 14, 15 y 16) para la búsqueda de empleo frustrada. Estas comprenden una tipología empírica de configuraciones de atributos en el grupo considerado.

A continuación se examinan la estrategia y características fructíferas, para luego compararlas con las frustradas.

El renglón 10 describe el patrón de individuos para quienes la presencia o ausencia de educación secundaria no influyó en el resultado. Estos individuos poseen los activos denominados “lazos débiles”, es decir, información actualizada sobre el mercado laboral y las oportunidades existentes. Residen en el medio urbano, son capaces de sostener una búsqueda de empleo activa y proyectan capacitarse de algún modo para incrementar con ello su especialización comercializable y su empleabilidad. Les falta formación técnico-profesional y habilidades especializadas. Carecen de “lazos de mérito”, es decir, de una trayectoria o reputación sólida que respalde la búsqueda de empleo por su cuenta. Y vienen de familias con fuertes lazos con el mercado laboral puesto que en ellas, al menos un adulto, tiene empleo regular e ingreso.

El renglón 11 muestra una configuración similar a la del renglón 10, en la mayoría de los atributos. Sin embargo, los vínculos de la familia o el hogar con el mercado laboral son débiles, ya que no hay adultos empleados. No obstante, el candidato posee enseñanza secundaria superior. Los estudios han demostrado que la educación comienza a tener efecto sobre el empleo cuando ésta es de nivel secundario superior (Banco Mundial, 1990). Esta observación sugiere que la presencia de calificaciones educacionales básicas es decisiva para los individuos provenientes de familias sin lazos fuertes con el mercado laboral.

El renglón 12 es una configuración de los que cuentan con buenos recursos en este grupo. Los individuos no se han adentrado, o quizá no todavía, en el mercado laboral para establecer “lazos de mérito”, pero poseen una serie de otros recursos: antecedentes familiares sólidos frente al mercado laboral, educación secundaria, enseñanza técnico-profesional y especialización de alguna índole. Residen en el entorno urbano, poseen una base de información (“lazos débiles”), buscan empleo activamente y proyectan seguir capacitándose. Tienen buenas perspectivas.

El renglón 13 es la configuración que no se conforma a las características principales de la mayoría de las configuraciones exitosas ya descritas, lo que abre una perspectiva interesante. Representa un tipo de configuración que ha fortalecido su posición en el mercado laboral con respecto a un punto de partida original menos ventajoso para la búsqueda de empleo. Los individuos se asemejan al tipo anterior en que tienen “lazos débiles” o canales de información efectivos

y despliegan gran actividad en la búsqueda de empleo, una combinación que se da en todos los patrones fructíferos. Estos pueden ser también atributos que se refuerzan mutuamente. Por lo demás, hay ausencia notoria de otras ventajas. Los individuos habían ingresado al mercado laboral sin haber cursado la enseñanza secundaria. Ante la falta de otras conexiones familiares con el mercado laboral, los “lazos débiles” se basaban probablemente en las relaciones existentes con el mercado laboral. No proyectaban seguir capacitándose. También residían en el medio rural.

La diferencia es que ahora poseen “lazos de mérito”, es decir, han establecido una trayectoria en el mercado laboral basada en relaciones laborales estables. El tipo de conexión creada con el mercado laboral ha sido decisiva. Lo más probable es que haya dado origen al recurso especialización, puesto que no han tenido enseñanza técnico-profesional. El renglón 13 muestra que puede adquirirse un nivel adecuado de especialización comercializable mediante relaciones con el empleo productivo, incluso aunque el individuo no haya tenido antes la oportunidad de obtener escolaridad y capacitación formales. Una relación bien establecida con el mercado laboral puede tener por sí sola el peso suficiente para superar la ausencia de calificaciones formales y el capital social de las relaciones familiares. La combinación de lazos débiles y búsqueda de empleo muy activa se complementa con la especialización y los “lazos de mérito” establecidos con el mercado laboral, atributos decisivos para tener movilidad en el mercado laboral y evitar el desempleo crónico en esta configuración.

Desde una perspectiva práctica, el renglón 13 parecería ofrecer una fórmula maestra para los buscadores de empleo que comienzan con pocos recursos. Otro enfoque, sin embargo, sería el de examinar la gama de configuraciones fructíferas en yuxtaposición con las frustradas, y descubrir si sería posible responder con una amplia gama de intervenciones para hacer frente a las “ausencias” múltiples de recursos. Los patrones de atributos en la búsqueda de empleo que aquí se muestran representan diferentes configuraciones que dan origen a una variedad de procesos interrelacionados. En el caso de los patrones con una gama de recursos más generosa, las interrelaciones y los procesos de interacción tienden a reforzarse y potenciarse recíprocamente. En los patrones menos dotados, la ausencia múltiple de recur-

sos y activos puede poner en peligro la eficacia de recursos que se dan en forma aislada.

Al examinar los patrones de aquellos en desempleo crónico, se observa que el renglón 14 se asemeja al renglón 11, excepto que en el primero hay ausencia de “lazos débiles”. Esto sugiere que sin lazos débiles, la planificación y diligencia en la búsqueda de empleo por parte del individuo podrían ser dispersas y en último término improductivas. Esta conclusión es importante pues ilustra cómo la ausencia de un atributo (“lazos débiles”) puede anular, por así decirlo, la efectividad de un recurso (ACTIVA) presente. En los grupos donde los recursos sociales y personales son menores en un sentido absoluto, los patrones de configuración particulares y las relaciones entre los componentes pueden tener una influencia determinante sobre el resultado de la búsqueda de empleo.

La presencia del factor residencia urbana parece asociarse sistemáticamente con la presencia de búsqueda de empleo muy activa. Los individuos de los renglones 14 y 15 residen en el entorno urbano, y, a semejanza de los individuos de los renglones 10, 11 y 12 que también lo hacen, este atributo parece facilitar la búsqueda de empleo muy activa. En las localidades urbanas donde la concentración de viviendas y lugares de trabajo es mayor, el transporte y sus costos no constituyen un obstáculo para la búsqueda de empleo como podría ser en las localidades rurales. Cabe también suponer que las redes de información son más densas en las concentraciones urbanas, lo que concede a los residentes urbanos una posible ventaja sobre los residentes rurales. No obstante, esto sugiere que la información generada por la densidad de contacto en las localidades urbanas puede no ser de la misma calidad que la generada por los “lazos débiles”. Las configuraciones de los renglones 14 y 15 con resultado adverso, muestran la presencia de residencia urbana y una búsqueda de empleo muy activa pero combinadas con una falta de “lazos débiles” que generen información. Esto señala la importancia de poseer información precisa sobre el empleo y el mercado laboral, la que estuvo sistemáticamente ausente entre aquellos con desempleo crónico que carecían de “lazos débiles”. El funcionamiento de bolsas de trabajo más amplias con patrocinio oficial ayudaría a salvar, al menos en parte, esta brecha que separa a los individuos que no poseen tales contactos.

VIII

Conclusión

Las cuatro configuraciones eficaces y las tres ineficaces que aquí se analizan constituyen una tipología empírica de búsqueda de empleo en dos áreas del mercado laboral de Trinidad. Desde una perspectiva de política y de planificación, las tareas de investigación de esta índole pueden indicar dónde radican las debilidades en las configuraciones de recursos. Los recursos o las carencias de recursos de los individuos no deben considerarse en forma aislada, sino en el contexto de otros atributos influyentes que dan forma en conjunto al desenlace de la búsqueda de empleo.

Los resultados del estudio iluminan varios aspectos importantes del proceso de búsqueda de empleo. Ser residente urbano está asociado con tener proyectos de educarse o capacitarse más. En general, los individuos estaban dispuestos a adquirir especializaciones comercializables, debido posiblemente a la proximidad de los servicios y a los circuitos de información más densos. Ser residente urbano está asociado también con una búsqueda de empleo muy activa. En este grupo seleccionado que no tiene grandes recursos, una gran actividad en la búsqueda de empleo puede rendir muchos beneficios indirectos, como el de incrementar la toma de conciencia del individuo sobre la dinámica, la estructura y las reglas no escritas del mercado laboral. Sin embargo, esta actividad ha demostrado ser en buena medida improductiva para aquellos candidatos que carecían de una fuente de información más precisa sobre las esferas de oportunidades actuales y en ciente en las cuales centrar su búsqueda. Los lazos débiles que generan información “débil” desempeñan un papel fundamental en toda configuración de atributos. Entre los buscadores de empleo que carecen de recursos iniciales tales como enseñanza profesional, calificaciones educacionales básicas y “capital social”

en el mercado del empleo, los “lazos de mérito” adquiridos paulatinamente a través del desempeño ocupacional en la economía formal pueden ser un activo compensador que garantice un estándar de competencia o especialización adquirida.

Las configuraciones de atributos que presentan ausencia múltiple de recursos y la marginación del mercado laboral apuntan a una situación en que los individuos se hallan en un patrón de subsistencia que depende, sobremanera, de redes informales y del ingreso irregular proveniente de la economía informal. En este grupo hay una acentuada diferencia de resultados entre aquellos que consiguieron establecer vínculos con el mercado laboral formal y aquellos que desempeñan actividades a nivel de subsistencia sin lograr el ingreso a los sectores formales. De estos datos es posible extrapolar que la asociación con el sector del empleo formal es más productiva de recursos —no sólo financieros— que promueven la movilidad social y económica. Por otra parte, la asociación con la actividad del sector informal produce beneficios económicos que bordean el nivel de subsistencia o de red de seguridad, pero que no conducen a una movilidad socioeconómica ascendente o lateral. Las configuraciones con enseñanza profesional y especialización estaban notoriamente ausentes de este grupo (con una excepción). Es probable que aquellos que poseían tales configuraciones cruzarán pronto el umbral del mercado laboral. Hay algunas medidas obvias para enfrentar las condiciones observadas en los grupos periféricos. Para aplicar enfoques innovadores es preciso identificar los atributos claves y sus interrelaciones, a fin de maximizar la eficacia de los programas.

(Traducido del inglés)

Bibliografía

- Banco Mundial (1990): *Informe sobre el desarrollo mundial 1990*. Washington, D.C.
- _____ (1995): Trinidad and Tabago. Poverty and unemployment in an oil based economy, Report N° 14382-TR, Washington, D.C., 27 de octubre.
- Bourdieu, P. (1986): The forms of capital, en J.G. Richardson, ed., *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, Nueva York, Greenwood.
- Bourdieu, P. y J.C. Passeron (1977): *Reproduction: In Education, Society, and Culture*, Beverly Hills, San Francisco, California, Sage Publications.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1997): *La brecha de la equidad. América Latina, el Caribe y la cumbre social*, LC/G.1954/Rev.1-P, Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.97.II.G.11.
- Gafar, J. (1998): Growth, inequality and poverty in selected Caribbean and Latin American countries, with emphasis on Guyana, *Journal of Latin American Studies*, vol. 30, N° 3, Londres, Cambridge University Press.
- Granovetter, M.S. (1973): The strength of weak ties, *American Journal of Sociology*, vol. 78, N° 6, Chicago, Illinois, University of Chicago Press.
- Granovetter, M. y C. Tilly (1988): Inequality and labor processes, en N.J. Smelser (ed.), *Handbook of Sociology*, San Francisco, California, Sage Publications.
- Halsey, A.H., A.F. Heath y J.M. Ridge (1980): *Origins and Destinations*, Oxford, Reino Unido, Clarendon Press.
- Henry, R. y J. Melville (1989): Poverty revisited, trabajo presentado a la Regional Conference on New Direction in Caribbean Social Policy, St. Augustine, Trinidad y Tabago, The University of the West Indies.
- Kapferer, B. (1969): Norms and the manipulation of relationships in a work context, en J.C. Mitchell, ed., *Social Networks in Urban Situations*, Manchester, Reino Unido, Manchester University Press.
- Lin, N., W.M. Ensel y J.C. Vaughn (1981): Social resources and strength of ties: Structural factors in occupational status attainment, *American Sociological Review*, vol. 46, N° 4, Washington, D.C., American Sociological Association.
- Lin, J.C., J.C. Vaughn y W.M. Ensel (1981): Social resources and occupational status attainment, *Social Forces*, vol. 59, N° 4, Chapel Hill, North Carolina, University of North Carolina.
- Marsden, P.V. y K.E. Campbell (1984): Measuring tie strength, *Social Forces*, vol. 63, N° 2, Chapel Hill, North Carolina, University of North Carolina.
- McKeever, M. (1998): Reproduced inequality: Participation and success in the South African informal economy, *Social Forces*, vol. 76, N° 4, Chapel Hill, North Carolina, University of North Carolina.
- Naciones Unidas (1995): Informe de la cumbre mundial sobre desarrollo social, informe preliminar, Copenhague, Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (6 a 12 de marzo).
- Neil, A. (1987): Voices from the hill: The steelband and its effects on poverty, stigma and violence in a community, *mimeo*.
- Portes, A. y M. Castells (1989): World underneath: The origins, dynamics, and effects of the informal economy, en A. Portes, M. Castells y L. Benton, eds., *The Informal Economy: Studies in Advanced and Less Developed Countries*, Baltimore, Pensilvania, Johns Hopkins University Press.
- Ragin, C.C. (1987): *The Comparative Method: Moving beyond Qualitative and Quantitative Strategies*, Berkeley, California, University of California Press.
- _____ (1994): *Constructing Social Research*, Thousand Oaks, California, Pine Forge Press.
- Ramsaran, R. (1992): Growth, employment and the standard of living in selected Commonwealth Caribbean countries, *Caribbean Studies*, vol. 25, N° 1-2, Río Piedras, Puerto Rico, Universidad de Puerto Rico, Institute of Caribbean Studies.
- Rogozinski, J. (1994): *A Brief History of the Caribbean: From the Arawak and the Carib to the present*, Nueva York, Meridian.
- Ryan, S. y T. Stewart, eds. (1995): *The Black Power Revolution 1970: A Retrospective*, St. Augustine, Trinidad y Tabago, University of the West Indies, Institute of Social and Economic Research.
- Ryan, S., R. McCree y G.S. Bernard, eds. (1997): *Behind the Bridge: Poverty, Politics and Patronage in Laventille, Trinidad*, St. Augustine, Trinidad y Tabago, University of the West Indies, Institute of Social and Economic Research.
- Valtonen, K. (1996): Bread and tea: A study of the integration of low-income immigrants from other Caribbean territories into Trinidad, *International Migration Review*, vol. 30, N° 4, Nueva York, Center for Migrant Studies of New York, Inc.

Jueces de la *Revista de la CEPAL*
1999-2000

Durante este período han sido jueces de la *Revista de la CEPAL* los siguientes académicos e investigadores:

| | | |
|------------------------------|------------------------------|----------------------------|
| <i>Manuel Agosin</i> | <i>Daniel Heymann</i> | <i>Michael Mortimore</i> |
| <i>Irma Arriagada</i> | <i>Norman Hicks</i> | <i>Hugo Nochteff</i> |
| <i>Alicia Bárcena</i> | <i>Felipe Jiménez</i> | <i>Nelson Noya</i> |
| <i>Luis Beccaria</i> | <i>Andrei Jourvralev</i> | <i>Marcelo Ortúzar</i> |
| <i>Marta Bekerman</i> | <i>Liselott Kana</i> | <i>Ernesto Ottone</i> |
| <i>Cristián Bellei</i> | <i>Jorge Katz</i> | <i>Juan José Pereira</i> |
| <i>Albert Berry</i> | <i>Emilio Klein</i> | <i>Esteban Pérez</i> |
| <i>Sebastián Bernstein</i> | <i>Bernardo Kosacoff</i> | <i>Juan Carlos Ramírez</i> |
| <i>Andrés Bianchi</i> | <i>Mikio Kuwayama</i> | <i>Joseph Ramos</i> |
| <i>Ricardo Bielschowsky</i> | <i>Guillermo Labarca</i> | <i>Alfredo Rehren</i> |
| <i>Jorge Bravo</i> | <i>Osvaldo Larrañaga</i> | <i>Marcelo Repetto</i> |
| <i>Rudolf Buitelaar</i> | <i>Norbert Lechner</i> | <i>Nieves Rico</i> |
| <i>Alfredo Calcagno</i> | <i>Terence Lee</i> | <i>Gert Rosenthal</i> |
| <i>Mario Damill</i> | <i>Arturo León</i> | <i>Alejandro Schejtman</i> |
| <i>Oscar Dancourt</i> | <i>Juan Carlos Lerda</i> | <i>Daniel Schydrowsky</i> |
| <i>Beatriz David</i> | <i>Eduardo Lora</i> | <i>Miguel Solanes</i> |
| <i>Carlos De Mattos</i> | <i>Carla Macario</i> | <i>Juan Carlos Tedesco</i> |
| <i>Lilia Domínguez</i> | <i>Scott Mainwaring</i> | <i>Daniel Titelman</i> |
| <i>John Durston</i> | <i>Jorge Máttar</i> | <i>Andras Uthoff</i> |
| <i>Ricardo Ffrench-Davis</i> | <i>Patricio Meller</i> | <i>Alejandro Vargas</i> |
| <i>Carlos Filgueira</i> | <i>Isidora Mena</i> | <i>Vivianne Ventura</i> |
| <i>Alicia Frohmann</i> | <i>Carmelo Mesa-Lago</i> | <i>Jurgen Weller</i> |
| <i>Alexander Galetovic</i> | <i>Alberto Minujin</i> | <i>Roberto Zahler</i> |
| <i>Norberto García</i> | <i>Graciela Moguillansky</i> | |
| <i>Francisco Gatto</i> | <i>Alfredo Monza</i> | |

La *Revista de la CEPAL* les agradece su valiosa contribución.

Publicaciones recientes de la CEPAL

Publicaciones periódicas

Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, LC/G.2123-P, Publicación de las Naciones Unidas, Número de Venta: S.OO.II.G.138, CEPAL, Santiago de Chile, diciembre de 2000, 107 páginas.

En el año 2000 continuó la recuperación de las economías latinoamericanas y del Caribe iniciada en el último trimestre de 1998. El producto interno bruto regional aumentó en un 4%, tras el virtual estancamiento registrado en el año anterior. El motor principal de la recuperación fue el auge de las exportaciones, ya que la demanda interna resultó menos dinámica que lo esperado. En parte debido a ello, el mayor crecimiento no se reflejó en una baja sensible de desempleo, cuya tasa se mantuvo cercana a 9%, mientras los salarios reales subían apenas.

El auge de las exportaciones permitió además reducir el déficit regional en la cuenta corriente de la balanza de pagos, que pasó de 3.1% a 2.5% del PIB. En ello desempeñó un papel primordial el contexto externo, aunque éste presentó tendencias contrapuestas: la economía mundial creció a un ritmo acelerado, se recuperó el comercio intrarregional y mejoraron los precios de muchos productos básicos, pero no de todos, mientras los mercados financieros presentaban una alta volatilidad, propagada por los altibajos en las bolsas de los Estados Unidos. Sin embargo, el déficit corriente pudo financiarse con las entradas de capital, gracias especialmente a la inversión extranjera directa.

La inflación mantuvo la tendencia favorable de los cuatro años anteriores, bajando a apenas 9%, mientras las cuatro quintas partes de los países registraban incrementos de sólo un dígito. Este resultado se logró pese al alza de los precios del petróleo y a la reactivación productiva. La mayor flexibilidad de la política monetaria se reflejó en una recuperación de la oferta monetaria y una baja de las tasas de interés. En cambio, la política fiscal fue más rigurosa y los déficit fiscales se contrajeron apreciablemente.

Se espera que en el año 2001 se mantenga esta tónica de la actividad económica regional, salvo y sobre todo en lo que respecta a una posible desaceleración de la economía mexicana, que determinaría una caída a 3.8% del crecimiento regional proyectado.

Estudio económico de América Latina y el Caribe 1999-2000, LC/G.2102-P, Publicación de las Naciones Unidas, Número de Venta: SOO.II.G.2, CEPAL, Santiago de Chile, agosto de 2000, 352 páginas.

Esta edición del *Estudio económico* corresponde al número 52 de la serie e incorpora algunos cambios de metodología y de presentación respecto al número anterior.

Así, se ha adoptado un nuevo diseño de los archivos en CD-ROM, en los que se incluyen el anexo estadístico, los gráficos y el texto completo del estudio. A partir del número anterior, en el análisis de coyuntura de los países (partes II y III) se utilizan las cifras de la contabilidad nacional en moneda del país, con el año base emplea-

do por éste, en lugar de cifras en dólares. En el análisis regional (Parte I) se usan cifras en dólares tomando 1995 como año base en los cálculos a precios constantes. Con el fin de corregir las variaciones estacionales, la tasa de inflación empleada para calcular el tipo de interés real en el cuadro 2 del análisis de coyuntura de los países cubre ahora un período de 12 meses, en lugar de corresponder a tasas mensuales. Además, se han mantenido los cambios iniciados en 1995 en materia de seguimiento de la coyuntura económica regional.

El *Estudio económico* se publica en un volumen único que consta de tres partes. La primera, que contiene ocho capítulos, ofrece una síntesis —que se publica además como separata—, en la que se presenta una evaluación de la economía en 1999 y durante el primer semestre de 2000. En los seis capítulos siguientes se analiza el desempeño económico de la región en 1999, aunque se consideran también datos relativos a la primera mitad del año 2000. En el capítulo octavo se evalúa el impacto de las reformas económicas sobre el crecimiento, el empleo y la equidad en América Latina y el Caribe en el último decenio.

En la segunda parte se presentan reseñas del desempeño de los veinte países de América Latina durante 1999 y se incluye información sobre los primeros meses de 2000. La tercera parte está dedicada al análisis de la situación del Caribe de habla inglesa.

En el anexo estadístico en CD-ROM se incluyen más de 400 cuadros que permiten visualizar rápidamente la información de los últimos años y crear cuadros en hojas electrónicas. En este disco se encuentran también las versiones electrónicas del texto y de los gráficos.

Otras publicaciones

Creer con estabilidad. El financiamiento del desarrollo en el nuevo contexto internacional, LC/G.2117 (CONF. 89/3), Consulta Regional de América Latina y el Caribe sobre Financiamiento del Desarrollo (Santafé de Bogotá, 9 y 10 de noviembre del 2000), 116 páginas.

A lo largo de los años noventa, los países de América Latina y el Caribe tuvieron un renovado acceso al financiamiento externo, que facilitó avances en materia de gestión macroeconómica, reducción de la inflación y recuperación parcial del crecimiento económico. Sin embargo, la región se mostró muy vulnerable a la volatilidad que, salvo la inversión extranjera directa y los créditos oficiales, han exhibido las fuentes de financiamiento externo. Esta inestabilidad ha obedecido principalmente a factores ajenos a las variables económicas fundamentales de los países, en particular a los fenómenos de volatilidad y contagio característicos de los mercados financieros. Estos fenómenos se han visto agudizados por la inadecuada gobernabilidad del sistema financiero internacional. Asimismo, el acceso a los mercados internacionales de capital no se ha dado siempre en condiciones apropiadas de plazos y costos, especialmente durante los períodos de crisis. Los países de menor desarrollo relativo de la región han tenido poco acceso a las fuentes de crédito privado y han dependido del crédito multilateral y de la asistencia oficial para el desarrollo.

Con contadas excepciones, los países de América Latina no alcanzaron en los años noventa niveles de ahorro e inversión que permitieran sostener altos ritmos de crecimiento económico. Asimismo, el diseño de las políticas macroeconómicas les ha impuesto un carácter procíclico. Este hecho, unido a la debilidad de los marcos

de regulación y supervisión de los sistemas financieros nacionales, se ha reflejado en la inusitada frecuencia de crisis financieras nacionales. Elevar el ahorro nacional y la inversión, diseñar políticas macroeconómicas que respondan a horizontes de mediano y largo plazo, y consolidar sistemas financieros nacionales estables y profundos, continúan siendo los desafíos fundamentales de una estrategia viable de financiamiento para el desarrollo. Aunque las tasas de ahorro e inversión tienden a ser elevadas, en el caso de los países del Caribe no se reflejan en altos ritmos de crecimiento económico. La elevada relación marginal capital-producto puede deberse tanto a las deseconomías de escala en la inversión que afectan a estos países como a posibles ineficiencias en materia de inversión.

Las exportaciones, por su parte, continúan siendo la principal fuente de financiamiento de las compras externas, complementada en los países de menor desarrollo relativo por las remesas de los emigrantes. Un amplio grupo de países continúa dependiendo mucho de exportaciones de materias primas y de manufacturas con alto contenido de recursos naturales, en tanto que el acceso a los mercados externos sigue viéndose afectado por prácticas proteccionistas de los países industrializados. Los países del Caribe han sufrido, además, los efectos de la erosión de las preferencias comerciales con que contaban tradicionalmente, lo que en algunos de ellos ha causado severos problemas de ajuste.

En el documento reseñado se plantea la necesidad de avanzar en tres áreas para mejorar el financiamiento del desarrollo de los países de la región en el actual contexto de globalización. Primero, es necesario fortalecer la capacidad del sistema financiero internacional para prevenir y administrar crisis, y para diseñar en forma complementaria políticas macroeconómicas nacionales más preventivas. Segundo, hay que mejorar la inserción comercial de los países de la región, así como sus modalidades de acceso a los mercados financieros internacionales. Y tercero, se deben incrementar los niveles de ahorro nacional y la movilización de recursos nacionales para el financiamiento de la inversión.

Las mujeres chilenas en los noventa. Hablan las cifras, LC/G.2105-P, Publicación de las Naciones Unidas, Número de Venta: S.OO.II.G.92, CEPAL, Santiago de Chile, Septiembre de 2000, 213 páginas.

Este estudio, de carácter técnico, tiene por finalidad contribuir al diseño de políticas públicas con equidad de género en Chile, aumentando el conocimiento de la situación comparativa de las mujeres durante los años noventa y la comprensión de las disparidades por razones de género que las han afectado y que obstaculizan el ejercicio ampliado de su ciudadanía, desde una perspectiva integral del desarrollo.

Con este objeto, se analizó la información proveniente de las encuestas CASEN aplicadas en 1990 y 1996 y otras fuentes estadísticas, para lo cual se diseñaron indicadores de género, que permitieron situar la realidad de las mujeres en comparación con la de los varones, así como vincular su situación con otras dimensiones de la inequidad social, como la condición de pobreza, la edad y la residencia urbana o rural.

Los datos estadísticos comparativos otorgan visibilidad y reconocimiento tanto a las contribuciones que han realizado las mujeres al desarrollo de Chile como a las dificultades que han enfrentado durante estos años, así como a las tendencias más sobresalientes y la evolución que ha tenido su participación en el devenir social, económico y político del país.

Estos aspectos se analizan en siete capítulos temáticos en los que se aborda el comportamiento demográfico del país durante los años noventa; se elabora un perfil de la población que destaca el

impacto de las etapas del ciclo vital y de la inserción familiar sobre la vida de las personas, la influencia determinante del trabajo doméstico sobre las posibilidades de las mujeres de ejercer sus derechos y la importancia de su incorporación al mercado laboral para la erradicación de la pobreza en los hogares; se examinan las oportunidades económicas y de educación de las mujeres en un contexto general de crecimiento económico del país; se abordan algunos temas asociados a su situación de salud y los recursos con que cuentan para protegerlas, principalmente la previsión social, y se pasa revista a su participación política y social en los procesos de adopción de decisiones públicas.

De forma complementaria, se muestran los avances que exhibe en el período la institucionalización en el aparato estatal de las políticas públicas orientadas a la equidad de género.

Finalmente, a partir de las principales tendencias identificadas y los hallazgos del estudio, se formulan algunas propuestas en materia de políticas y de investigación.

La CEPAL en sus 50 años. Notas de un seminario conmemorativo, LC/G.2103-P, Publicación de las Naciones Unidas, Número de Venta: S.OO.II.G.57, CEPAL, Santiago de Chile, julio de 2000, 149 páginas.

Con motivo de la conmemoración de los cincuenta años de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe y por iniciativa del Gobierno de Chile, la CEPAL, en conjunto con éste, organizó un seminario denominado "50 años de la CEPAL: Su aporte al pensamiento y desarrollo Latinoamericano", el que tuvo lugar en la sede de esta Comisión el 26 de octubre de 1998.

En el seminario se examinaron las distintas etapas que es posible reconocer en la evolución histórica del pensamiento de la CEPAL, distinguiendo entre tres períodos: los años cincuenta y sesenta; los setenta y ochenta, y luego los noventa. Asimismo, se llevó a cabo un ejercicio de reflexión que permitió esbozar los desafíos que en el futuro debiera abordar la Comisión.

Las destacadas personalidades participantes entregaron sus puntos de vista acerca de los elementos sustantivos que caracterizaron el pensamiento de la CEPAL y pusieron de relieve las consecuencias más importantes que las concepciones de la Comisión tuvieron en el desarrollo de la región.

Funciones básicas de la planificación, LC/IP/G.126-P, Cuadernos del ILPES N° 46, Publicación de las Naciones Unidas, Número de Venta: S.OO.III.F.2, CEPAL, Santiago de Chile, mayo de 2000, 203 páginas.

Al terminar la década de 1990, el balance sobre la planificación económica y social es heterogéneo. Dependiendo de lo que entendamos por proceso o sistema de planificación en cada país (agentes, organismos, sujetos, conocimientos, proyectos políticos, procedimientos, asignación de recursos, imagen-objetivo, institucionalidad y otros), los resultados son dispares.

De ese balance se desprende, sin embargo, la necesidad de que el Estado cuente con un organismo o figura que le permita cumplir tareas básicas e insustituibles de planificación, cualquiera sea el estilo de desarrollo o reforma que se adopte: para recoger las experiencias, consolidar lo avanzado, enmendar lo que se considere inconveniente y adoptar los cambios necesarios.

Los trabajos incluidos en esta publicación se concentran en tres tareas fundamentales. En primer lugar, un esfuerzo de prospectiva para incorporar previsión, coherencia, unidad y reduc-

ción de la incertidumbre, todo ello acompañado de una asignación eficiente y equitativa de los recursos fiscales, con el fin de atender con prioridad a los servicios, la infraestructura y las obras necesarias para reducir la pobreza y las desigualdades.

En segundo lugar, la coordinación intersectorial, con la consecuente compatibilización entre presupuesto y programas y la regulación de los mercados, a fin de darle dirección al proceso social

y orientación coherente al cambio, y asegurar una asignación eficiente y equitativa de los recursos que esté en consonancia con las prioridades de un Estado moderno y competitivo.

En tercer lugar, el seguimiento y evaluación de planes, programas y proyectos como labor fundamental de un modelo de gestión pública orientado a resultados, y el establecimiento de un sistema de indicadores de desempeño.