

REVISTA

de la

**COMISION
ECONOMICA
PARA
AMERICA LATINA
Y EL CARIBE**

C E P A L

D I C I E M B R E 1 9 9 4



NACIONES UNIDAS



NACIONES UNIDAS

C E P A L

COMISION ECONOMICA
PARA AMERICA LATINA
Y EL CARIBE

GERT ROSENTHAL
Secretario Ejecutivo

OSCAR ALTIMIR
Secretario Ejecutivo
Adjunto

REVISTA

de la

C E P A L

NUMERO 54

DICIEMBRE 1994

SANTIAGO DE CHILE

ANIBAL PINTO

Director

EUGENIO LAHERA

Secretario Técnico



NACIONES UNIDAS

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.

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., 1970/1971.
-	El guión puesto entre cifras que expresan años, p. ej., 1971-1973, 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.

LC/G. 1845-P
Diciembre 1994

Publicación de las Naciones Unidas
ISSN 0251 – 0257
ISBN 92-1-321405-7

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.

SUMARIO

Mercados de salud: morfología, comportamiento y regulación	7
<i>Jorge Katz y Ernesto Miranda</i>	
¿Liberalización o desarrollo financiero?	27
<i>Günther Held</i>	
Ajuste fiscal y gasto social	47
<i>Rossella Cominetti</i>	
Logros y obstáculos en la educación formal de las mujeres	61
<i>Diane Alméras</i>	
¿Qué se entiende por flexibilidad del mercado de trabajo?	81
<i>Ricardo A. Lagos</i>	
Modernización de la supervisión bancaria	97
<i>Christian Larraín</i>	
Costos y beneficios de la integración centroamericana	111
<i>Luis Cáceres</i>	
Algunas enseñanzas de las privatizaciones en Argentina	129
<i>Daniel Azpiazu y Adolfo Vispo</i>	
Ventajas comparativas extraordinarias y crecimiento a largo plazo: el caso de Ecuador	149
<i>André A. Hofman y Rudolf Buitelaar</i>	
Industria cultural y nuevos códigos de modernidad	167
<i>Martín Hopenhayn</i>	
Orientaciones para los colaboradores de la Revista de la CEPAL	179
Publicaciones recientes de la CEPAL	181

Mercados de salud:

morfología, comportamiento

y regulación

Jorge M. Katz
Ernesto Miranda R.

*División de Desarrollo
Productivo y Empresarial de
la CEPAL.*

*Facultad de Economía de la
Universidad de Chile*

Este artículo analiza los mercados de bienes y servicios vinculados a la atención de la salud, centrándose en tres de ellos: el de servicios médicos, el de servicios de internación hospitalaria públicos y privados y el de productos farmacéuticos, que son los que absorben entre el 70% y 80% del total de los gastos operacionales de salud. Estos mercados exhiben estructuras de competencia imperfecta, fuertes externalidades en el consumo de atenciones de salud y una estrecha interdependencia. Las dos primeras características hacen que si se dejan librados a sus propias fuerzas su funcionamiento no conduce a soluciones óptimas en cuanto a la asignación de los recursos y a la maximización del bienestar. A su vez, la interdependencia se traduce en que las distorsiones presentes en cualesquiera de ellos se transmiten y contribuyen a magnificar —en la mayoría de los casos— aquéllas presentes en los otros. Lo expuesto tiene efectos cruciales en el diseño de la política pública, la que naturalmente deberá enmarcarse también en las peculiaridades económicas, sociales y políticas de cada país. Aquí se analizan algunas medidas de regulación que parecen aconsejables en cada uno de estos mercados, las que apoyadas por la reingeniería institucional, legal y normativa que cada caso nacional haga aconsejable, permitirían si no eliminar al menos moderar las incompatibilidades con las ideas desregulatorias y de libre juego del mercado que hoy día parecen adecuadas en otros campos de la vida económica.

I

Introducción

El cuidado, mantención y recuperación de la salud de los miembros de una determinada sociedad se realiza mediante el empleo de recursos humanos (médicos, otros profesionales de la salud y otro personal), equipos e instrumental, servicios de hospitalización públicos y privados, vacunas y fármacos, e insumos sanitarios y generales. Estos recursos son combinados en proporciones variables, las que normalmente son decididas por los profesionales médicos: en la mayoría de los casos son ellos quienes definen los exámenes necesarios, asumen la responsabilidad por el diagnóstico clínico de las patologías identificadas y determinan las terapias.¹

Cada uno de los servicios e insumos mencionados identifica un mercado particular en el que operan distintos proveedores —públicos y privados; nacionales y extranjeros— y usuarios, ya sea de bienes y servicios finales o de bienes y servicios intermedios, de consumo o de inversión. En dichos mercados prevalece un precio (o más bien, un espectro de precios) alcanzado en virtud de ciertas reglas conductuales de los agentes —proveedores y usuarios o “pacientes”— que se desenvuelven enmarcados por estructuras de mercado más o menos competitivas.

Se trata, por lo general, de mercados imperfectos en los que la oferta tiene relativa capacidad para crear su propia demanda.² La varianza de los precios de

bienes y servicios que son sustitutos idénticos o similares suele ser significativa, ya que la noción de calidad y valor terapéutico es difusa incluso para los propios proveedores. En virtud del fenómeno conocido como asimetría de información, el consumidor no logra una percepción precisa de cuáles son los medios que permiten satisfacer sus necesidades ni de cuánto mejor es una opción de gasto frente a otra, por lo que la soberanía del consumidor sólo puede materializarse muy imperfectamente. Lo aleatorio de las morbilidades, la variabilidad de los diagnósticos y terapias, y la incertidumbre respecto del desarrollo tecnológico en salud y su costo, interfieren con frecuencia en el manejo del riesgo, dando origen tanto a fenómenos de selección de riesgo como a los de selección adversa.

Tres de dichos mercados —el de servicios médicos, el de servicios de hospitalización y el de productos farmacéuticos— absorben entre 70 y 80% del total de los recursos que una determinada sociedad gasta en el cuidado y recuperación de la salud de sus miembros.³ Cada uno de estos mercados nos enfrenta con una problemática específica de organización y comportamiento que examinaremos individualmente primero, para pasar luego al estudio de su interdependencia.

El análisis del modelo de organización de los servicios de salud en una determinada sociedad debe hacerse prestando atención a dicha interdependencia, debido al impacto que ella tiene sobre la distribución de los recursos entre los distintos proveedores de bienes y servicios que interactúan en este campo. Argumentaremos en lo que sigue que el funcionamiento del sistema de salud está fuertemente condicionado por los cambios que dicha distribución va sufriendo a través del tiempo.

En la medida en que cada uno de los núcleos prestadores de servicios puede hacer ajustes de cantidad o calidad cuando se produce una reducción de los precios relativos de los servicios o bienes que ofrecen, el comportamiento de cada uno de los mercados y la interdependencia entre ellos adquieren un papel crucial para comprender la evolución del sistema en su con-

□ Este artículo contiene parte del material preparado por los autores para el estudio CEPAL/OPS titulado *Salud, equidad y transformación productiva en América Latina y el Caribe*, que con la signatura LC/G.1813 (SES. 25/18) fue presentado en el 25° período de sesiones de la CEPAL (Cartagena de Indias, abril de 1994). Las opiniones aquí vertidas son de índole personal y en nada comprometen a los organismos mencionados. Las ideas contenidas en el artículo fueron discutidas en diversas oportunidades con R. Franco, J. Ramos, F. León, y M. Boyer, a quienes se agradece sus múltiples contribuciones y se exime de toda responsabilidad por lo aquí expuesto.

¹ En un estudio realizado hacia fines de los años setenta, Blumberg estima que cerca del 70% del gasto en servicios de salud que efectúa una comunidad depende de decisiones tomadas por profesionales médicos.

² La interdependencia de la oferta y la demanda derivada de la capacidad que aquélla tiene para modelar a esta última, constituye un rasgo central de los mercados de salud. Esto afecta el comportamiento de los proveedores de bienes y servicios y, como contrapartida, la naturaleza y funcionamiento del aparato regulatorio que es necesario establecer a fin de inducir conductas microeconómicas conducentes al óptimo social. La parte final de este artículo aborda con mayor detalle los temas de política pública vinculados con la regulación en el campo de la salud.

³ A título de ejemplo, observamos que en Estados Unidos los servicios médicos absorben 20% del total de los gastos en salud, los costos de internación hospitalaria 40% y el pago por medicamentos cerca del 10% del gasto total (Feldstein, 1983, p. 33). En Argentina, en cambio, los primeros absorben 28%, los segundos 22% y los terceros 30% del gasto total (Katz, y Muñoz, 1988).

junto y sus rasgos centrales en términos de eficacia y eficiencia microeconómicas y equidad distributiva.

La sección II está dedicada al análisis de los rasgos morfológicos y la interdependencia de los

mercados de salud; la sección III explora brevemente las connotaciones para la política pública del diagnóstico de organización sectorial que se hace aquí, y la sección IV presenta nuestras reflexiones finales.

II

Morfología e interdependencia de los mercados de salud

El dinamismo de los mercados de salud está determinado principalmente por el mercado de los servicios médicos, puesto que los profesionales médicos son el factor crucial del proceso de producción de servicios

de salud. Las prácticas médicas determinan las tecnologías empleadas, y de ellas dependen por tanto las proporciones en que se utilizan los otros factores productivos. En un amplio rango, las demandas en los

CUADRO I

América Latina y el Caribe (29 países): Recursos humanos para la atención de la salud, alrededor de 1990

Países	Población (miles)	Médicos	Odontólogos	Enfermeras profesionales	Auxiliares de enfermería y otro personal
Argentina	32 700	88 800	21 900	18 000	26 000
Bahamas	259	373	58	682	1 000
Barbados	258	294	33	836	502
Bermuda	61	71	27	27	523
Bolivia	7 300	3 392	333	1 869	4 713
Brasil	151 400	208 966	118 609	57 047	205 110
Colombia	32 800	36 551	19 498	15 251	31 125
Costa Rica	3 100	4 027	1 200	3 021	4 000
Cuba	10 740	46 860	8 057	5 474	68 469
Chile	13 400	15 015	7 000	5 653	28 794
Dominica	72	38	6	233	...
Ecuador	10 800	15 737	4 847	5 045	11 384
El Salvador	5 300	4 525	1 182	2 655	2 439
Guatemala	9 500	7 601	251	3 120	11 281
Guyana	800	138	11	708	83
Haití	6 600	564	81	728	1 761
Honduras	5 300	3 803	622	1 352	4 936
Islas Vírgenes	99	21	1	48	27
Jamaica	2 400	338	54	2 130	1 355
México	83 300	149 432	...	80 760	61 540
Montserrat	14.4	5	1	38	18
Nicaragua	3 800	1 723	183	2 200	2 569
Panamá	2 500	4 131	957	2 630	3 341
Paraguay	4 400	2 924	1 160	1 375	3 183
Perú	21 900	23 771	6 259	19 612	38 850
Rep. Dominicana	7 200	11 130	1 898	1 360	4 675
Trinidad y Tabago	1 300	911	109	2 037	1 438
Uruguay	3 100	11 530	3 512	1 710	1 500
Venezuela	19 800	32 616	7 945	15 026	40 324

Fuente: Para las cifras de población, Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 1993*, Washington, D.C., 1993. Para las demás cifras, Organización Panamericana de la Salud (OPS)/Organización Mundial de la Salud (OMS), *Las condiciones de salud en las Américas 1994* (en prensa).

CUADRO 2

América Latina y el Caribe (29 países): Relación entre población y recursos humanos para la atención de la salud, alrededor de 1990

Países	Nº de habitantes por médico	Nº de habitantes por odontólogo	Nº de habitantes por enfermera	Nº de habitantes por miembro del restante personal de salud
Argentina	368	1 493	1 817	1 258
Bahamas	694	4 466	380	259
Barbados	878	7 818	309	514
Bermuda	859	2 259	2 259	117
Bolivia	2 152	21 922	3 906	1 549
Brasil	725	1 276	2 654	738
Colombia	897	1 682	2 151	1 054
Costa Rica	770	2 583	1 026	775
Cuba	229	1 333	1 962	157
Chile	892	1 914	2 370	465
Dominica	1 895	12 000	309	...
Ecuador	686	2 228	2 141	949
El Salvador	1 171	4 484	1 996	2 173
Guatemala	1 250	37 849	3 045	842
Guyana	5 797	72 727	1 130	9 639
Haití	11 702	81 481	9 066	3 748
Honduras	1 394	8 521	3 920	1 074
Islas Vírgenes	4 714	99 000	2 063	3 667
Jamaica	7 101	44 444	1 127	1 771
México	557	1 031	1 354	...
Montserrat	2 880	14 400	379	800
Nicaragua	2 205	20 765	1 727	1 479
Panamá	605	2 612	951	748
Paraguay	1 505	3 793	3 200	1 382
Perú	921	3 499	1 117	564
Rep. Dominicana	647	3 793	5 294	1 540
Trinidad y Tabago	1 427	11 927	638	904
Uruguay	269	883	1 813	2 067
Venezuela	607	2 492	1 318	491

Fuente: Para las cifras de población, Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 1993*, Washington, D.C., 1993. Para las demás cifras, Organización Panamericana de la Salud (OPS)/Organización Mundial de la Salud (OMS), *Las condiciones de salud en las Américas 1994 (en prensa)*.

mercados de instrumental y equipamiento, insumos, fármacos y servicios de hospitalización, son demandas derivadas. Aunque entre estos factores hay posibilidades de complementación y sustitución productiva, de todos modos las proporciones en que ellos se emplean están determinadas por los médicos, y en menor grado, por el resto de los profesionales de la salud.

1. El mercado de servicios médicos

La oferta de servicios médicos varía notablemente entre países latinoamericanos, así como también entre regiones al interior de cada uno de ellos (cuadro 1). Esto se refleja, por un lado, en las diferencias que muestra el

índice de habitantes por médico (cuadro 2): en algunos países es similar al promedio europeo, en tanto que en otros solamente alcanza a una fracción de aquél. Así, en tanto que Argentina, Uruguay y Cuba muestran en promedio, un índice de cerca de un médico por cada 300 habitantes, en Chile, Colombia y Perú este es de uno por cada 900, y en varios otros países sólo de uno por más de 2 000 individuos.⁴ Esto sin duda repercute sobre la

en países como Argentina, Uruguay o Cuba la saturación del mercado de servicios médicos es hoy bastante mayor que la del promedio de los países industrializados, con una fuerte concentración de dichos profesionales en los núcleos urbanos y las grandes metrópolis. Montevideo, por ejemplo, tiene un médico cada 200 personas, y la ciudad de La Plata (capital de la Provincia de Buenos Aires, Argentina) exhibe la inusual tasa de un profesional cada 120 personas, lo cual es prácticamente inédito a escala mundial. Respecto de los índices europeos, véanse Schieber y Poullier (1989) y Greenwald (1991).

⁴ El índice promedio del conjunto de países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) es de 2,3 médicos por cada 1 000 habitantes (Schieber y otros, 1991). Vemos así que

tasa de consultas médicas por habitante, indicador que también registra fuertes diferencias entre países y, al interior de ellos, entre sus regiones.

Por otro lado, además de la densidad absoluta de habitantes por médico, en el comportamiento del mercado de servicios médicos influyen también tres grandes conjuntos de variables. El primero se refiere al ritmo de crecimiento, grados de especialización y composición por género de la oferta de nuevos graduados —en medicina, odontología, enfermería y otras profesiones de la salud— y a su localización geográfica. Dichas variables afectan tanto la forma como el desplazamiento en el tiempo de la curva de oferta de servicios, incidiendo por lo tanto sobre el precio —los aranceles de los servicios médicos—, la calidad y la forma de organización del acto médico-asistencial. Influyen en esto, entre otros factores, las condiciones de acceso a la formación universitaria: el examen de ingreso u otras formas de selección que limitan la matrícula estudiantil; los requisitos de acreditación para el ejercicio profesional previstos en el marco institucional y regulatorio prevalente en cada sociedad; los mecanismos de especialización existentes en la profesión médica y en las otras profesiones de la salud, y la magnitud relativa de las graduaciones femeninas, en la medida en que las médicas jóvenes exhiben una propensión mayor a actuar en jornada parcial y en relación de dependencia que los profesionales varones.

Respecto del sistema educativo, es preciso tomar en cuenta sus características cuantitativas —condiciones de ingreso a la carrera de medicina, alumnos matriculados, tiempo y costo de la formación, naturaleza de las residencias médicas, tasas de especialización, índices de deserción, etc.—, y aquellas cualitativas, relacionadas con el mayor o menor contenido “biologista” o “social” de la formación profesional. Sobre el sistema educativo de pregrado, Belmartino y otros (1990), han dicho que: “La situación actual puede caracterizarse de la siguiente manera: a.- Se otorga importancia particular al tipo de práctica que se realiza en las instituciones hospitalarias dedicadas a la atención de enfermedades agudas con baja prevalencia; b.- Se pone el énfasis en la función asistencial dirigida sobre las fases más activas de la enfermedad, relegando a segundo plano aspectos tales como rehabilitación, reinserción, seguimiento de crónicos, etc.; c.- Se privilegia la función curativa ignorando la importancia de la promoción y prevención; d.- No se tienen en cuenta los factores psicológicos, sociales y ambientales de la salud/enfermedad, ni se integran eficazmente al curri-

culum los aportes de las ciencias sociales, las ciencias humanas y la epidemiología; e.- Se acentúan los aspectos memorísticos del aprendizaje, descuidando la capacidad de raciocinio y el desarrollo del criterio clínico para la evaluación de la condición del paciente”. Y han concluido que “el sistema formador proporciona las bases intelectuales de la reproducción del modelo médico hegemónico”.

En otros términos, en el marco de una medicina volcada hacia la alta complejidad, la “sobremedicalización” y la atención reparatoria *ex post*, la formación de los médicos —dado que se debe preparar profesionales capaces de integrarse eficientemente al sistema— termina por acentuar dichos rasgos, forzando a los nuevos graduados a una rápida especialización, al uso de tecnologías de alta complejidad y a una fragmentación cada vez mayor del acto médico.

El segundo conjunto de variables que incide en el comportamiento del mercado de servicios médicos es la organización sectorial —de naturaleza estrictamente pública o privada— que adopta cada sociedad para el financiamiento, la gestión y la provisión de estos servicios. Así, en un modelo de prestación y financiamiento públicos el médico actúa como funcionario del Estado y percibe un salario, en tanto que en un modelo mixto —en el que se combinan financiamiento y provisión del sector público, de las instituciones de la seguridad social (ISS) y del sector privado— surgen diversos comportamientos de mercado y formas de transferencia que en el primer caso son prácticamente irrelevantes.

En los modelos mixtos, los ingresos de la profesión médica —y de las otras profesiones de la salud, aunque en menor medida— no provienen sola y exclusivamente de salarios por tareas efectuadas en relación de dependencia en el ámbito público. En este caso pasan a ser cada vez más significativos los honorarios profesionales percibidos en la práctica privada y la rentabilidad de la propiedad del instrumental y equipamiento y de la infraestructura de hospitalización. Con estos bienes de capital, los profesionales médicos operan como subcontratistas de las ISS, de las empresas privadas de prestación de servicios de salud, y en ocasiones, de las entidades públicas.

La evolución de la combinación público-privada hacia una creciente participación del sector privado guarda una estrecha relación con el desarrollo y formalización de los mercados de salud. A medida que éstos se desarrollan, las rentas provenientes de la propiedad de los bienes de capital e infraestructura pasan a representar una proporción cada vez mayor del total

de los ingresos de los profesionales de la salud. A su vez, estas rentas de la propiedad son una función creciente de rentas asociadas a la introducción de equipos electromédicos de alta complejidad (tomógrafos, ecógrafos, cámaras gamma, etc.).

En estas situaciones, los esfuerzos por capturar y acrecentar la demanda de servicios de salud se alejan de la competencia mediante precios y reducciones de los costos de producción, para centrarse en cambio en la diferenciación de productos mediante una creciente sofisticación tecnológica. Esta conducta impulsa a los profesionales a acrecentar sus grados de especialización —esto es, invirtiendo en capital humano—, a adquirir instrumental y equipamiento, y a emplear métodos de diagnóstico y procesos terapéuticos con la tecnología más avanzada. Así, sus ingresos globales derivan cada vez más de la inversión y la innovación tecnológica. Asociado a lo anterior, aumentan y cambian sus características tanto las demandas sobre el sistema de formación de profesionales de la salud —lo que se combina con restricciones cada vez mayores para la entrada al mercado mediante requisitos de especialización— como las demandas sobre los productores de instrumental, equipamiento e infraestructura. El sector de mayor dinamismo pasa a ser entonces aquél en que se concentra la tecnología de vanguardia, cuya rentabilidad es mayor que en las áreas tradicionales.

Por último, el tercer conjunto de variables que influyen en el funcionamiento del mercado de servicios médicos se vincula a las formas de pago que prevalecen al interior de cada modelo organizacional: por salario, por acción de salud, por capitación, por tratamiento, por resultados, etc. En la práctica, se ha podido observar que el pago por acción de salud en el marco de un modelo mixto público/privado induce a la sobreprestación y a la expansión de los costos. También parece claro que al coexistir un aparato de prestaciones privado con otro de naturaleza pública, el rezago relativo de los salarios médicos en este último induce a la migración de profesionales hacia el sector privado, produciéndose así incentivos para la expansión de costos⁵ (OMS, 1993; Miranda, 1993b). La información disponible también indica que los pagos por “contrato capitado”, “nomencladores globalizados” o “grupos de diagnóstico” —a diferencia de los pagos por acción de salud— trasladan el riesgo de la expansión de costos desde las entidades de financiamiento hacia las de provisión de servicios, for-

zando a estas últimas a un manejo más cuidadoso de los recursos. Se generan así incentivos para controlar la sobreprestación y sobrefacturación mediante el establecimiento de normas técnicas para las tareas médico-asistenciales, y el empleo de sistemas de auditoría y otros de control *ex post* de resultados.

Los temas de la calidad y organización del acto médico también parecen estar asociados a los tres conjuntos de variables examinadas precedentemente. Sin un adecuado esfuerzo por establecer tales normas para las prestaciones y por fiscalizar *ex post* los resultados, los “contratos capitados”, por ejemplo, implantados sólo como mecanismos de contención de costos, corren el riesgo de inducir a la subprestación y al deterioro de la calidad del acto médico.⁶

Basados en esta explicación, cada vez que en un modelo estrictamente público de financiamiento y prestación de servicios de salud se agudicen las restricciones presupuestarias, se deterioren los salarios y aumenten los tiempos de espera, cabe esperar que surjan mercados informales al interior de las entidades proveedoras públicas. En éstos, ciertos miembros de la comunidad —ya sea gracias a su mayor capacidad económica o compelidos por la urgencia de su necesidad— lograrían formas preferenciales de atención a cambio de pagos en especie, o retribuciones fuera del circuito oficial.⁷

Los problemas de comportamiento microeconómico son de naturaleza diferente cuando pensamos en modelos mixtos de organización sectorial, más abiertos y pluralistas que los estrictamente públicos. En los modelos mixtos cabe esperar dentro de la comunidad médica conductas que afecten, entre otros aspectos, el costo de los servicios, el ritmo de introducción de nuevas tecnologías y la organización del acto médico asistencial y su calidad, en un grado quizás mayor y más difícil de regular que en el modelo estrictamente público.

Estos tres conjuntos de variables —el ritmo de expansión de la oferta de nuevos graduados y su composición según el género, la localización, el grado de especialización, etc.; la naturaleza del modelo organizacional del sector salud, y los mecanismos de pago por los servicios— afectarán la participación relativa

⁵ Estudios recientes del caso chileno ponen de relieve situaciones de este tipo. Véase por ejemplo Oyarzo, (1992 y 1993).

⁶ Esto podría ocurrir, por ejemplo, por la disminución de los minutos de consulta dedicados al paciente o del número de controles de salud posquirúrgicos.

⁷ Ejemplos de surgimiento de mercados informales de este tipo han sido identificados en estudios sobre el sector salud de los países antes socialistas y, en fecha más reciente, de países como Cuba y Costa Rica, entre muchos otros.

de la comunidad médica en el total de los recursos que la sociedad gasta en salud. Asimismo, favorecerán —u obstaculizarán— conductas reactivas por parte de dicha comunidad.

En resumen, las variables y comportamientos analizados interactúan para determinar la participación de los profesionales de la salud en el ingreso. Dichos comportamientos van a reflejar rasgos idiosincráticos de cada sociedad, siendo necesario examinar cada caso en particular a la hora de diseñar y llevar a cabo los programas de política pública en esta materia. Así, cada país deberá enfrentar esta compleja problemática a fin de proponer un marco institucional y regulatorio que compatibilice los legítimos derechos econó-

micos de los profesionales médicos y de los otros profesionales de la salud, con los intereses generales de la sociedad. La eficacia y eficiencia microeconómicas y la equidad de los sistemas de salud dependen ampliamente de ello.

2. El mercado de servicios hospitalarios públicos y privados

La oferta de servicios de hospitalización públicos y privados también exhibe enormes disparidades entre los países de la región (cuadro 3). Vemos así que en Argentina, Barbados, Cuba o Uruguay la dotación de camas por cada mil habitantes oscila en torno a 6, en

CUADRO 3

América Latina y el Caribe: Camas de hospital por cada mil habitantes, 1964-1991

América Latina	1964	1967	1974	1978	1984	1991
<i>Area Andina</i>						
Bolivia (1991) ^a	2.1	2.2	1.8	1.8	1.8	1.3
Colombia (1989)	2.7	2.4	1.9	1.7	1.8	1.4
Ecuador (1991)	1.9	2.4	2.1	2	1.9	1.6
Perú (1992) ^b	2.5	2.4	2	2.9	1.7	1.5
Venezuela (1992) ^c	3.3	3.2	2.9	2.7	2.7	2.6
<i>Cono Sur</i>						
Argentina (1992) ^d	6	6.3	5.4	5.4	5.4	4.4
Chile (1991) ^e	4.3	4.4	3.6	3.6	2.9	3.2
Paraguay (1991) ^f	2.2	2	1.5	1.5	1.4	1.2
Uruguay (1991) ^g	6.4	6.4	5.7	5.2	5	4.4
Brasil ^h	3.4	3.8	3.8	3.8	3.6	3.5
<i>Istmo Centroamericano</i>						
Belice (1989) ⁱ	4.9	4.9	4.6	3.2	2.5	2.2
Costa Rica (1991)	4.5	3.8	3.8	3.1	2.9	2.2
El Salvador (1992) ^j	2.3	2.2	1.8	1.8	1.3	1.6
Guatemala (1989) ^k	2.6	2.5	2	1.6	1.6	1.6
Honduras (1992)	2	1.7	1.7	1.3	9	1.1
Nicaragua (1991)	2.3	2.3	2.2	1.6	1.6	1.2
Panamá (1991)	3.2	3.3	3.2	3.9	3.6	2.7
México (1991) ^l	2.2	2	1.2	0.9	0.8	0.8
<i>Caribe Latino</i>						
Cuba (1991)	5.5	4.8	4.2	4	6.1	6
Haití (1992)	0.7	0.7	0.7	0.8	1	0.8
República Dominicana (1992) ^m	2.7	2.8	2.8	2	1.2	1.9
<i>Resto del Caribe</i>						
Anguila (1991)	...	...	...	...	...	2.7
Antigua y Barbuda	7.2	7	5.8	6.3	5.8	...
Antillas Holandesas y Aruba (1992) ⁿ	...	...	...	...	...	7.6
Bahamas (1991) ^o	5.5	4.9	3.9	4.3	4.1	4
Barbados (1990) ^p	5.8	10.4	8.7	8.7	8	8.1
Dominica (1992) ^q	4.9	4.5	4.3	3	3	3.3
Granada (1991) ^r	6.9	6.9	7.5	8.6	9	6.6
Guadalupe	...	...	...	...	...	...
Guayana Francesa	...	...	...	...	...	...
Guyana ^s	5.4	4.6	4.3	4.5	1.5	...
Islas Caimán (1991)	...	...	...	...	...	2.6
Islas Turcos y Caicos (1992)	...	...	...	...	...	2.9
Islas Vírgenes (EE.UU.)	...	...	...	...	...	...
Islas Vírgenes (RU) (1991) ^t	4.3	4.3	3.6	3.5	4.7	3.5

(Continúa en la página siguiente)

Cuadro 3 (continuación)

América Latina	1964	1967	1974	1978	1984	1991
Jamaica (1991) ^u	4	3.7	3.8	2.4	2.6	2.2
Martinica	...	...	...	...	...	...
Montserrat (1990)	5.3	4.9	4.7	5.1	5.7	4.8
San Cristóbal y Nevis (1992) ^v	3.4	4	4.3	5.6	5.8	6.6
San Vicente y las Granadinas (1991) ^w	4.4	4.4	5.4	5.1	4.9	4.4
Santa Lucía (1992) ^x	4.7	4.8	5.2	4.4	3.8	3.7
Suriname (1989) ^y	5.2	5.3	5.4	5.8	5.4	3.2
Trinidad y Tabago (1992) ^z	5.3	5.1	4.5	4.1	4.8	3.3

Fuentes: Informes de país. Organización Panamericana de la Salud (OPS)/Organización Mundial de la Salud (OMS), *Las condiciones de salud en las Américas, 1969-1972*, Publicación científica, N° 287, 1974; *Las condiciones de salud en las Américas, 1973-1976*, Publicación científica, N° 364, 1978; *Las condiciones de salud en las Américas, 1977-1980*, Publicación científica, N° 427, 1982 y *Las condiciones de salud en las Américas, 1981-1984*; vols. I y II, Publicación científica, N° 500, 1986, Washington, D.C.

^a Camas de todas las dependencias. (Directorio Nacional de Hospitales de Bolivia). Egresos y utilización sólo para el Ministerio de Salud y la Seguridad Social (5 096 y 2 591 camas, respectivamente).

^b Datos sólo para el Ministerio de Salud y la Seguridad Social (26 012 y 6 929 camas, respectivamente).

^c Camas de todas las dependencias. Egresos y utilización sólo para el Ministerio de Salud (26 867 camas).

^d Total de camas según catastro en 1980. Egresos y utilización sólo para el Subsector Oficial (75 822 camas disponibles en promedio) (*Boletín del Programa Nacional de Estadísticas de Salud* N° 67, 1993).

^e Camas de todas las dependencias (*Anuario de Atenciones y Recursos*, 1991; *Anuario de Egresos Hospitalarios*, 1991).

^f Camas de todas las dependencias (*Anuario Estadístico del Paraguay*, 1991).

^g Camas de todas las dependencias. Egresos y utilización sólo para camas de corta estancia del sector público.

^h Camas de todas las dependencias públicas y privadas, 1989 (11 530 públicas y 403 365 privadas).

ⁱ No incluye datos para dos hospitales privados.

^j Camas de todas las dependencias. Utilización para el Servicio de Medicina.

^k Camas de todas las dependencias, en el tercer nivel solamente.

^l Datos para el Sistema Nacional de Salud solamente.

^m Camas de todas las dependencias. Egresos y utilización sólo para el sector público (301 camas).

ⁿ Datos de camas generales solamente. Egresos y utilización sólo para Aruba (301 camas).

^o Camas de todos los hospitales. Egresos y utilización sólo para hospitales de corta estancia del sector público (540 camas).

^p Camas de todos las dependencias. Egresos y utilización sólo para Queen Elizabeth Hospital (539 camas).

^q Camas de todos los hospitales. Egresos y utilización sólo para Princess Margaret Hospital (195 camas).

^r Camas de todos los hospitales. Egresos y utilización sólo para tres hospitales generales (349 camas).

^s Sólo informa tener 24 hospitales.

^t Camas y egresos de los hospitales público y privado. Utilización sólo para hospital público (50 camas).

^u Camas de todas las dependencias. Egresos y utilización y consultas sólo para hospitales del gobierno (5 078 camas).

^v Camas de todos los hospitales. Egresos y utilización sólo para hospitales J. N. France y Pogson (174 y 38 camas, respectivamente).

^w Camas de todos los hospitales. Egresos y utilización sólo para Kingston General Hospital (207 camas).

^x Camas de todas las dependencias. Egresos y utilización sólo para hospitales Victoria y St. Jude (184 y 114 camas, respectivamente).

^y Camas de todas las dependencias. Egresos y utilización sólo para los cuatro hospitales generales de Paramaribo (1 213 camas).

^z Camas de todas las dependencias. Egresos y utilización sólo para hospitales públicos generales (1 936 camas). Datos provisionales.

tanto que en Brasil, Chile o Venezuela se halla entre 3.5 y 4.3 y en Honduras, Paraguay, México y Colombia entre 2 y 3 cada mil habitantes.

Sin duda, el grueso de la infraestructura hospitalaria disponible en la región es de carácter público (cuadro 4); sin embargo, en la mayoría de los países es la privada la que está creciendo con más rapidez. En no pocos casos, esta es la única que en realidad está creciendo, dada la profunda crisis de financiamiento que han sufrido tanto los gobiernos centrales como las instituciones de la seguridad social en los últimos diez años.⁸ El peso relativo de la infraestructura hospitalaria privada varía notablemente de un país a

otro, siendo insignificante, por ejemplo, en Costa Rica, los países del Caribe angloparlante o Cuba, y llegando en el otro extremo a casi 75% del total de camas disponibles, en Brasil. El promedio oscila en torno al 24% en Chile, 32% en Argentina, 20% en Perú y 21% de las camas totales en Venezuela. En Costa Rica, México y en menor proporción en Colombia, es el sistema de seguridad social el que controla una parte significativa de la capacidad hospitalaria disponible.

Pese a ofrecer servicios en muchos sentidos sustitutos, el hospital privado y el hospital público exhiben modelos muy distintos de organización del trabajo médico-asistencial. En los modelos mixtos de organización sectorial tienden a consolidarse dos formas estructurales escasamente integradas en las que se proveen servicios de diferente calidad y complejidad tec-

⁸ En el curso de los años setenta y ochenta, las camas públicas disminuyeron de 100 mil a 93 mil en Argentina, y de 14 mil a algo más de 8 mil en Uruguay (OPS, 1993).

CUADRO 4

América Latina y el Caribe (18 países): Camas de hospital en el sector público y en el privado, alrededor de 1990
(Porcentajes)

País	Sector público	Sector privado
Argentina	68	32
Bahamas	89	11
Barbados ^a	98	2
Bolivia	84	16
Brasil	25	75
Colombia ^a	80	20
Costa Rica ^a	98	2
Cuba ^a	100	—
Chile	76	24
Ecuador ^a	70.4	29.6
Guatemala	82	18
Honduras ^a	76	24
Jamaica ^a	94	6
Panamá ^a	87.2	12.8
Perú ^b	80.4	19.6
Rep. Dominicana	63	37
Uruguay ^c	72.3	27.7
Venezuela	79.48	20.52

Fuente: Organización Panamericana de la Salud (OPS)/ Organización Mundial de la Salud (OMS), *Las condiciones de salud en las Américas 1985-1989*, Washington D.C., y datos obtenidos de las tablas de los sistemas de salud en América Latina y el Caribe.

^a Datos correspondientes al año 1991.

^b Datos correspondientes al año 1992.

^c Datos correspondientes al año 1989.

nológica. El hospital público se encarga predominantemente de las patologías crónicas, de reducida rentabilidad, en tanto que las entidades privadas actúan de preferencia en la atención de patologías agudas y usan equipos de alta complejidad tecnológica, como son los tomógrafos computarizados, las cámaras gamma y las unidades de resonancia magnética nuclear, entre otros.

Se va configurando así progresivamente un modelo dual de atención hospitalaria pública y privada, en el que los mismos profesionales médicos actúan en ambos ámbitos, pero conforme a dos lógicas de comportamiento claramente diferenciadas. En tanto que en el hospital público priman objetivos de investigación, aprendizaje y desarrollo curricular, en el ámbito privado los objetivos pecuniarios constituyen, sin duda, la mayor motivación. Ambas esferas de acción presentan también interrelaciones: no es infrecuente que un médico atienda privadamente a un paciente en el plano ambulatorio —cobrando de la seguridad social, de los seguros de prepago, o simplemente “del bolsillo” del paciente— pero que la internación y atención hospitalaria del mismo se realice en el ámbito público y de manera gratuita. En consecuencia, los

subsidios desde el ámbito público al privado son en este respecto cuantiosos. Los ejemplos de Chile o Argentina son claros en este sentido.

Otra manifestación de las interconexiones entre estos modelos duales se expresa en la derivación de pacientes desde el ámbito público al privado por parte de los profesionales médicos. Ello les permite a estos últimos expandir la demanda por sus servicios en el caso de aquellos pacientes que pueden pagar a cambio de obtener una atención más oportuna, expedita y con mayores comodidades. Estas prácticas parecerían ser más frecuentes cuanto mayor sea la participación de los profesionales en la propiedad de la infraestructura hospitalaria privada, o en otros arreglos de naturaleza comercial que les permitan participar en los ingresos así generados. Los conflictos de intereses son obvios, además de que estas prácticas interfieren con las medidas de recuperación de costos y los mecanismos redistributivos que se pongan en práctica en el ámbito público.

Los mecanismos de recuperación de costos están siendo aplicados crecientemente en el ámbito público en la región, para obtener financiamiento directamente

de los usuarios, y en algunos casos, con fines redistributivos.⁹ La profesión médica no ha recibido siempre con beneplácito estas iniciativas, puesto que ellas aumentan las exigencias administrativas y obligan a mejorar los sistemas de registro y control. Dado que éstos no siempre redundan en beneficios —pecuniarios o no pecuniarios— para el profesional médico, emergen desincentivos para lograr su cooperación que resultan difíciles de contrarrestar, y que en definitiva pueden obstaculizar los intentos de aplicar políticas de recuperación de costos en el ámbito público.

Las formas de pago también inciden significativamente —al igual que en el de los servicios médicos— sobre la conducta de los agentes prestadores, y asumen las modalidades ya examinadas. En el ámbito público, todavía predominan en la mayoría de los países las formas de pago a través de transferencias presupuestarias con base retrospectiva. Sin embargo, existen experiencias de transferencia parcial de recursos mediante “pagos por acción” en Chile (tanto en los establecimientos públicos como en aquéllos traspasados a las municipalidades) y en Brasil, donde se han empleado aranceles globalizados. Podría sostenerse que la incidencia de las formas de pago en estos casos no difiere esencialmente de aquélla observada en el ámbito privado, aunque los efectos son más moderados, ya que generalmente la eficiencia productiva no es un objetivo perseguido en el ámbito público, como tampoco lo es el generar excedentes.

Más complejo es el efecto de los acuerdos contractuales de pago entre entidades de financiamiento y entidades proveedoras que se establecen en el campo de la atención hospitalaria privada. Obviamente, las modalidades que se adopten tienen fuerte incidencia en el costo y la calidad de las prestaciones, el ritmo de cambio tecnológico y la propensión de los prestadores a adoptar prácticas de diferenciación de producto y a introducir tecnologías médicas de alta complejidad. Son estas últimas las que producen señales más claras de rentabilidad, lo que impulsa a consolidar un modelo asistencial crecientemente “medicalizado” y fragmentado en especialidades y subespecialidades clínicas.

3. El mercado de medicamentos

El mercado de medicamentos nos confronta con un escenario regional de marcadas disparidades, tanto por

⁹ Los fines redistributivos se logran cuando el porcentaje de las prestaciones que paga el usuario es más alto cuanto mayor sea su ingreso.

el lado de la oferta —producción mas importación de medicamentos— como por el lado de la demanda. Examinemos primero el tema de la demanda.

En un extremo podríamos ubicar el caso de Argentina, donde el consumo de medicamentos oscila en torno a los 80 dólares per cápita por año, tomado el consumo a precios de farmacia. Este valor se aproxima al que exhiben países como España o Portugal, y contrasta marcadamente con el de 12 a 14 dólares en Perú, México o Costa Rica y de sólo 7 dólares en Guatemala.¹⁰

En términos teóricos, la demanda de medicamentos depende de los precios y del modelo de regulación de los mismos que usa una determinada sociedad; de la regulación del ingreso per cápita; del perfil epidemiológico de la población; de los modelos de financiamiento prevalentes en esa sociedad —cuánto del gasto es cubierto por la seguridad social y cuánto por gasto directo “de bolsillo”—; de factores culturales, como la actitud de la población frente a la automedicación, y otros.

Así, respecto de una de las variables señaladas, estudios recientes llevados a cabo en el medio europeo revelan que los mecanismos de financiamiento prevalentes en la sociedad tienen un impacto significativo en el nivel y composición de la demanda de fármacos. En algunos países de la Comunidad Europea la seguridad social financia hasta el 100% del gasto en algunos medicamentos y emplea para ello lo que se denomina una “lista positiva” de productos sobre los que acepta otorgar reembolso. En otros casos, en lugar de una lista positiva se utiliza una “lista negativa” que indica las exclusiones, ya sea por clases terapéuticas o por productos específicos. En esta materia es dable observar en los escenarios de salud del viejo continente una diversidad de situaciones (cuadro 5).

La existencia o no de precios regulados en materia de medicamentos también influye sobre la demanda. En el ámbito latinoamericano, hasta hace poco tiempo hubo control de los precios de los fármacos en gran parte de los países de la región, siendo reciente la experiencia desregulatoria en este plano de

¹⁰ Dichas cifras, sin embargo, deben ser manejadas con cierto cuidado, ya que ocultan precios muy distintos entre países, aún para medicamentos similares. Una medición más realista podría alcanzarse por la vía del número de unidades físicas comercializadas anualmente. En Argentina —con un volumen físico comercializado por año cercano a los 400 millones de unidades— el consumidor promedio tiene acceso a unas 15 unidades anuales, aproximadamente. Siguiendo la misma metodología observaríamos que el consumo físico es de 7 a 9 unidades físicas anuales en Chile, Venezuela, Brasil y Colombia.

Argentina y México, entre otros países. En los últimos años los precios de los medicamentos se han elevado significativamente en términos reales en los diversos países que desregularon este mercado (cuadro 6), con lo cual la incidencia de este rubro en el

gasto de las familias y en los gastos globales de salud ha aumentado considerablemente.¹¹

Las instituciones de la seguridad social han ido reaccionando frente a este fenómeno, disminuyendo los porcentajes de reembolso, reduciendo las cobertu-

CUADRO 5

Comunidad Europea: Mecanismos de financiamiento de medicamentos y porcentajes de copago

	Hay lista positiva de medicamentos ^a	Hay lista negativa de medicamentos ^b	Sistema de copago prevaeciente en la sociedad (% del precio de farmacia)	Proporción cubierta por el paciente (%)	Se promueve o no el uso de medicamentos genéricos
Alemania	No	Sí	Monto fijo	25	Fuertemente
Dinamarca	Sí	No	25/50/100	33	Sí
Francia	Sí	No	0/30/60/100	30	Sí ^a
Bélgica	Sí	Sí	0/25/50/60	35	Sí ^a
Grecia	Sí	No	20	...	Sí
Irlanda	No	Sí	Varía según el tipo de paciente	...	Sí
Italia	Sí	No	30 ó 40	32	Sí ^c
Países Bajos	No	Sí	Monto fijo	20	Fuertemente
Portugal	Sí	No	0/20/50	25	Sí
España	Sí	Sí	40	25	Sí
Reino Unido	No	Sí	Monto fijo	10	Fuertemente

Fuente: M.L.Burstable, Europe after 1992. Implications for pharmaceuticals, *Health Affairs*, Washington, D.C., otoño 1991, p. 157.

^a Medicamentos sobre los cuales se acepta hacer reembolsos.

^b Medicamentos sobre los cuales no se acepta hacer reembolsos.

^c Con reservas.

CUADRO 6

América Latina (algunos países): Precio promedio por unidad ^a de medicamento, 1988 a 1992.
(Dólares)

	1988	1989	1990	1991	1992
Argentina	2.71	2.26	3.71	4.58	5.34
Rep. Dominicana	2.41	2.87	2.97	3.79	4.03
Centroamérica	2.98	3.01	2.82	3.00	3.26
Uruguay	1.70	1.73	2.00	2.43	3.04
Perú	0.96	1.24	2.21	2.55	2.89
Chile	1.56	1.75	1.99	2.19	2.51
México	1.39	1.50	1.62	1.94	2.41
Ecuador	0.74	1.00	1.09	1.64	2.27
Brasil	1.22	1.32	1.86	1.46	2.11
Colombia	1.3	1.47	1.57	1.71	2.07
Venezuela	0.62	1.01	1.43	1.63	1.81
Promedio	1.44	1.51	1.96	2.14	2.73
Aumento (%)	9.1	4.9	29.8	9.2	27.6

Fuente: IMS AG, *PM Reports*, Suiza, International Medical Statistics, 1993.

^a Caja u otro envase equivalente.

¹¹ En un reciente estudio sobre el mercado farmacéutico mexicano, Brodosky indica que el precio promedio al consumidor era de 0.92 dólares en 1988 y de 2.60 dólares en 1993, lo que representaba un aumento real de más del 200%; idéntico fenómeno puede obser-

varse en el caso argentino, donde la expansión ha sido desde 2.50 dólares en 1984 a casi 6 dólares por unidad en 1992 (Véanse Brodosky, 1994; Katz y Burachik, 1992).

ras que otorgan a la compra de medicamentos o estableciendo formularios terapéuticos o listados básicos de medicamentos genéricos susceptibles de reembolso, en un intento por frenar la creciente incidencia del rubro fármacos en la cuenta global de gastos en salud.

Pasando ahora al campo de la oferta de medicamentos, podemos identificar al menos tres escenarios en la región (cuadro 7). Están primeramente aquellos países como México, Argentina o Brasil, en los que se fabrica localmente casi la totalidad de los fármacos finales que se consumen y entre 10% y 40%, aproximadamente, de los principios activos o materias pri-

mas farmacéuticas que emplea la industria de fármacos. En segundo lugar ubicamos otro grupo de países —Chile, Colombia— en los cuales se fabrica una proporción importante de las especialidades que se venden en plaza, pero donde casi no existe aún una industria farmoquímica local productora de materias primas farmacéuticas, de modo que estas últimas se importan casi en su totalidad. Finalmente, en tercer lugar podemos ubicar a los países más chicos, o de menor desarrollo relativo, en los que una proporción muy significativa de los fármacos finales proviene directamente de la importación y, por lo tanto, no

CUADRO 7

América Latina (12 países): Composición de la oferta de medicamentos, alrededor de 1987
(Miles de dólares y porcentajes)

Países	Mercado total ^a (miles de dólares corrientes)	Participación ^b (porcentajes)	
		Producción local como % del mercado total	Participación relativa de los laboratorios nacionales
Argentina	1 038 878	95.0	56.6
Brasil	1 977 878	83.2	24.5
Colombia	482 000	...	25.0
Costa Rica	51 000	26.0	20.0
Chile	132 000	51.0	43.0
El Salvador	45 000	...	...
México	1 277 000	96.7	24.0
Panamá	58 000	25.5	9.5
Paraguay	75 000	85.6	63.4
Perú	179 072	...	27.0
Uruguay	102 000	...	48.4
Venezuela	206 684	95.5	23.0

Fuente: Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS), Informe de la Conferencia latinoamericana sobre aspectos económicos y financieros de los medicamentos esenciales, Caracas, marzo de 1992.

^a A precios de salida de fábrica a los mayoristas.

^b Los porcentajes se calculan sobre valores.

existe producción local de materias primas para esta industria. Estas tres situaciones obviamente plantean interrogantes muy diversas a la política pública.

En el primero de los tres casos, a las cuestiones relacionadas con la protección del consumidor —precios y calidad de los fármacos localmente comercializados— se añaden las de política industrial, ya que se debe evaluar la conveniencia de desarrollar o no

una industria farmoquímica local y el apoyo que ella debería recibir hasta alcanzar un status competitivo en el ámbito internacional.

La viabilidad de desarrollar tal industria depende crucialmente tanto del marco para la propiedad industrial que un dado país decida adoptar —leyes que admitan o bloqueen la posibilidad de patentar productos farmacéuticos, que introduzcan o no un mecanismo de “licencias obligatorias” para las nuevas mo-

lécúlas farmoquímicas, que admitan o no la importación del producto terminado o la materia prima activa involucrada, que especifiquen qué es lo que constituye explotación “suficiente” de la patente, etc. —como también de cuestiones inherentes a la formación de recursos humanos calificados— biólogos, farmacólogos, virólogos, y otros— que sin duda son necesarios para avanzar en el desarrollo de una industria local de principios activos.¹²

Con relación a la industria de especialidades medicinales, observamos que, con excepción de países como Argentina o Chile, donde las empresas de capital nacional han llegado a controlar una fracción importante del mercado farmacéutico local, son las firmas transnacionales las que dominan ampliamente la industria de medicamentos, siendo su participación cercana al 80% del total del mercado en Brasil, México, Perú o Venezuela.

La desregulación de los precios de los medicamentos más los cambios que en la actualidad están ocurriendo en materia de reducción arancelaria, por un lado, y la patentabilidad de productos farmacéuticos, por otro, están transformando radicalmente la atmósfera del mercado de especialidades farmacéuticas en muchos de los países de la región. Esos países se han convertido nuevamente en un escenario sumamente atractivo para las firmas de capital extranjero que durante las dos últimas décadas habían perdido interés en ellos (Brodosky, 1994; Katz y Burachik, 1992).

El nuevo marco institucional y regulatorio, por el contrario, disminuye los incentivos para el desarrollo autónomo de las empresas farmacéuticas de capital nacional, las que encuentran ahora estímulo para operar como licenciatarias locales de grandes grupos transnacionales, aprovechando las ventajas de sus canales de distribución, fuertemente consolidados en los mercados de la región, y su experiencia para operar con la comunidad médica local. El *modus operandi* de la industria está experimentando un fuerte proceso de transformación y la vitalidad de los mayores laboratorios farmacéuticos de la región se está redefiniendo en el marco de un nuevo acuerdo de colaboración con firmas transnacionales.

Algo distinto es lo que ocurre con la producción de materias primas farmacéuticas, campo en el que

empresarios locales de México, Brasil y Argentina habían alcanzado hasta fechas recientes un progreso de cierta significación basado en la “copia temprana” de nuevas moléculas farmoquímicas. Esto se hacía al amparo de una ley de patentes débil que no protegía la patentabilidad de productos, de una protección arancelaria que permitía a esos empresarios fabricar principios activos en plantas de pequeña dimensión, y de un mecanismo para otorgar certificados de comercialización de nuevos medicamentos, particularmente sesgado en su favor.

El núcleo de empresas de capital nacional que consiguió establecerse en las últimas tres décadas merced al régimen regulatorio vigente parece enfrentar hoy serias dificultades de sobrevivencia. Los programas económicos de apertura y liberalización de la actividad económica y las nuevas ideas que en materia de propiedad industrial están ganando terreno en la región ante la activa presión de los países desarrollados en el marco del GATT (Reichman, 1993), hacen dudoso que los empresarios nacionales puedan continuar desarrollando esta industria a través de la copia temprana de moléculas farmoquímicas de reciente descubrimiento en países avanzados, y de su fabricación local en plantas químicas pequeñas, de tipo multipósitos.

Los elevados costos de investigación y desarrollo involucrados en la búsqueda de nuevos principios activos; la patentabilidad de productos; la reducción de las barreras arancelarias que hasta fecha reciente hacían rentable la producción local de materias primas farmacéuticas, y finalmente, la eliminación de los privilegios que con frecuencia concedía la autoridad local de salud, otorgando a los fabricantes locales acceso prioritario a los certificados de comercialización, permiten hoy dudar del futuro de las industrias farmoquímicas locales. Así, el nuevo cuadro institucional y regulatorio prácticamente está eliminando los pilares mismos sobre los que se apoyó el desarrollo de las empresas de capital nacional en décadas pasadas y con ello modificando de manera profunda el comportamiento sectorial de largo plazo.

Habiendo examinado hasta aquí algunos de los rasgos microeconómicos que inciden en el comportamiento de los principales mercados de bienes y servicios utilizados por el sector salud, nos parece necesario pasar ahora al estudio de las interdependencias que median entre todos ellos y de la importancia que éstas tienen para el comportamiento global del sector; su eficiencia, su eficacia y el acceso equitativo a él.

¹² Es útil recordar que países como Suiza, Japón o Italia no admitieron por largos años la patentabilidad de productos farmacéuticos en defensa de su propia industria química. Sólo cuando ésta había adquirido status competitivo internacional dichos países suscribieron el Tratado de la Convención de París de 1883, y comenzaron a operar conforme a reglas del juego internacionales en materia de propiedad industrial (Katz, 1972 y 1974).

4. Interdependencia de los mercados

Los mercados de los bienes y servicios requeridos para el cuidado y recuperación de la salud de una población dada exhiben múltiples y complejas formas de interdependencia. Así, por ejemplo, un parto puede significar menos gastos de hospitalización si la paciente ha recibido más cuidados prenatales, los que son provistos en atención ambulatoria. O puede requerir más gastos de internación y de medicamentos si el profesional médico opta por realizar el parto por cesárea. Esto último puede ocurrir por razones terapéuticas; pero también puede deberse a que, por ejemplo, el profesional involucrado encuentra que este camino le permite optimizar el uso de sus horas de trabajo profesional, evitando los tiempos de espera. También puede deberse a que el arancel de prácticas médicas establece un pago más alto para un parto por cesárea que para uno vaginal de carácter convencional. Ejemplos de esta índole sin duda abundan y no es necesario extenderlos en su enumeración.

Lo anterior muestra que muchos de los bienes y servicios aquí transados son sustituibles entre sí en diversos grados; por tanto, el sistema de precios relativos se comporta en los hechos como un poderoso mecanismo de redistribución de los recursos globalmente disponibles entre los agentes prestadores. Así, por ejemplo, la relación entre el arancel médico y el arancel hospitalario, así como entre el arancel hospitalario y el precio de los medicamentos, deben verse como verdaderos canales de transferencia de ingresos entre los diversos mercados, y dentro de ellos, entre los distintos proveedores. Por eso no resulta sorprendente que estos temas sean centrales en las negocia-

ciones entre los ministerios de salud pública, los sistemas de seguridad social, los colegios profesionales, las asociaciones empresariales representantes de laboratorios farmacéuticos, las entidades de prepago médico y otras.

El marco regulatorio de cada sociedad para los servicios de salud tiene sin duda que enfrentar estos aspectos de crucial importancia para el comportamiento del modelo prestador, puesto que de ello dependen principalmente la eficiencia, eficacia y equidad del sistema.

Existe otro plano en el que las interdependencias de los mercados son también notorias. Estudios recientes parecen indicar que un consumidor dado de servicios de salud no siempre se comporta exclusivamente como un paciente del sistema de seguridad social o como un paciente del sector público, sino que tiende a "combinar" sus distintas alternativas de adscripción para maximizar el conjunto de bienes y servicios que recibe del sistema de salud. (así lo señalaba Lastiri a J. Katz en carta personal sobre el tema). Por ejemplo, un operario adscrito a una Isapre chilena puede obtener atención ambulatoria financiado por esa vía, pero opta por la hospitalización en el ámbito público —sin declarar su afiliación al sistema de Isapres— a fin de lograr gratuidad en la provisión de atenciones de mayor complejidad y costo y la entrega gratuita de medicamentos.¹³ Esto nos muestra que también hay interdependencias y subsidios cruzados entre el ámbito público y el privado, y que para comprender acabadamente el funcionamiento sectorial debemos integrar a ambos subsectores en una sola visión de conjunto y no tratarlos como compartimentos estancos.

III

Estrategias futuras y políticas regulatorias

1. Políticas activas y pasivas en el campo de la salud

Es posible identificar en la escena contemporánea dos modalidades claramente distintas de conducción de la política pública en materia de salud. Encontramos, por un lado, lo que podríamos calificar como políticas activas de modificación de la combinación público/privada de financiamiento y prestación de servicios. Y por otro, innumerables experiencias de rees-

tructuración pasiva del sector, resultantes de la ausencia de políticas explícitas por parte de la autoridad de

¹³ Entrevistas en hospitales públicos chilenos y argentinos confirman que tanto como 20 a 25% de los pacientes atendidos en la esfera pública, con un copago nominal ínfimo, corresponde a pacientes de Isapres —en el caso de Chile— o de la Seguridad Social en Argentina; son los que simplemente optan por no declarar su afiliación a fin de obtener gratuitamente insumos o servicios no cubiertos en sus planes de salud en el ámbito privado o paraestatal, lo que sin duda involucra un importante subsidio encubierto a favor del sector privado.

salud en lo que atañe a organización y comportamiento de los mercados proveedores de bienes y servicios en este sector.

En este último caso, la reestructuración y organización de dichos mercados está ocurriendo como respuesta autónoma del mercado.¹⁴ Estos fenómenos están alterando profundamente el funcionamiento del mercado de fármacos, los ritmos de migración de los profesionales médicos y otros desde el ámbito público al privado, la tasa de crecimiento, el nivel de complejidad de la infraestructura sanatorial privada, etc.

Dado que dicha reestructuración del modelo de organización sectorial ocurre en situaciones de mercados sumamente imperfectos, no debe asombrarnos que esté dando origen a numerosos problemas nuevos de eficiencia microeconómica y equidad distributiva del tipo de aquellos examinados previamente. Estos problemas tienden a presentarse aún en los países que han efectuado un proceso de reestructuración sectorial activa, como Chile (Miranda, 1993a y 1990), y con más razón aún cabe esperar que surjan allí donde el Estado adopta una conducta pasiva. Los aumentos de costos, la inequidad de acceso, la consolidación de un modelo médico excesivamente volcado a lo individual y reparatorio en lugar de lo comunitario y preventivo, la dualización del modelo de prestaciones, etc., constituyen algunos de los peligros ciertos de la reorganización sectorial pasiva, sin un adecuado programa de la autoridad de salud y de la autoridad responsable por el funcionamiento global de la economía.

Para enfrentar estas tendencias "naturales" se precisa una política de salud activa y coherente de la autoridad pública, que sea capaz de reflejar las particularidades de cada sociedad y los elementos condicionantes que emanan de su evolución histórica. La política de salud activa necesariamente deberá abordar la problemática de los diversos mercados, tal como ha sido expuesta en las páginas precedentes. A continuación se identifican algunos de los problemas centrales que en cada caso deberá enfrentar la política de salud en años venideros.

2. La política de salud en el ámbito de los servicios médicos

Tal como vimos en la sección II, apartado 1, el funcionamiento del mercado de servicios médicos está

¹⁴ El desarrollo de los mercados ha dado origen a lo que se conoce en la literatura reciente como nuevas formas organizacionales (véase OPS-CEPAL, 1994, pp. 39 a 51).

fuertemente condicionado por variables provenientes tanto del lado de la oferta como del de la demanda. En relación a la oferta, interesa particularmente examinar el impacto que sobre el funcionamiento del mercado tiene el ritmo de incorporación de nuevos profesionales y el distinto grado de saturación relativa que dicho mercado exhibe en los diversos países de la región. A su vez, el ingreso de nuevos profesionales al mercado aparece condicionado por el crecimiento de la matrícula universitaria, el grado de especialización, la localización y el sexo de los recursos humanos, y por el sistema educativo en el que se forman los profesionales de la salud.

En los hechos, el sistema educativo cumple un rol fundamental, pues determina el número de estudiantes que ingresan año a año a la formación profesional, la calidad de la educación brindada y la actitud e ideología médico-asistencial con que dichos estudiantes emergen a la vida profesional.

Por el lado de la demanda, el mercado se caracteriza cada vez más por la multiplicidad de instituciones empleadoras —las que pueden pertenecer al ámbito público, privado, o de la seguridad social. Esta fragmentación, y la falta de coordinación de los servicios en torno a un sistema unificado de salud, consolida cada vez más un modelo dual de organización del trabajo médico-asistencial, cargado de imperfecciones y con fuertes diferencias de calidad, de eficiencia microeconómica y de equidad entre los diversos ámbitos ocupacionales.

La fragmentación y falta de coordinación entre el sector público, el privado y el ámbito de la seguridad social es uno de los temas centrales que debe encarar la política de salud. Desde esta perspectiva se reclama una clara acción programadora del sistema en su conjunto por parte de la autoridad central.

Tanto por el lado de la oferta como por el de la demanda de profesionales la política pública debería plantearse cuestiones inherentes al ritmo de incorporación, la calificación y la localización geográfica de los nuevos graduados como también a todo aquello que hace a las condiciones de inserción de dichos profesionales en los tres ámbitos laborales antes mencionados. Así, el examen de ingreso a la universidad, la naturaleza y duración de las residencias médicas y los requisitos de especialización y acreditación profesional deberían adaptarse a las necesidades previstas de la infraestructura pública y privada de salud y de seguridad social de cada escenario nacional.

La implantación de normas regulatorias de los servicios de salud, y el establecimiento de estándares

de calidad y de formas de pago por resultados antes que por acciones de salud, deberían contrarrestar las fuertes diferencias que se observan hoy en el modelo de prestaciones en cada una de las tres esferas mencionadas.

El desarrollo de programas de medicina familiar, así como en general el aumento de la atención primaria, podrían servir como mecanismos para racionalizar las puertas de acceso al sistema de servicios de salud, en un intento por mejorar el uso de los recursos y modificar la clara tendencia actual hacia la "medicalización" de los servicios y hacia la medicina reparatoria.

3. La política de salud en el ámbito de los servicios hospitalarios públicos y privados

La necesidad de contrarrestar las tendencias observadas en este campo y sus efectos nocivos, así como también la de moderar y orientar la creciente "dualización" de los servicios hospitalarios provistos en los ámbitos público y privado, apunta a la conveniencia de establecer normas para la hospitalización en servicios públicos y privados, y pautas claras para la referencia cruzada de pacientes entre instituciones públicas y privadas, con el fin de evitar la duplicación de equipos caros y el uso ineficiente de tecnologías complejas que requieren fuertes inversiones. También se hace necesario evaluar los actuales mecanismos presupuestarios para transferir el financiamiento, y las formas de pago por acción de salud frente a las de pago por resultados, como son los mecanismos de pago capitado y de aranceles globalizados o por "grupos de diagnóstico".¹⁵

En síntesis, para crear una genuina red público-privada de servicios hospitalarios es necesario programar la infraestructura hospitalaria de ambos tipos, aplicando criterios de referencia cruzada de pacientes, para evitar la duplicación innecesaria de instrumental y equipos complejos, camas, etc.

La descentralización administrativa de los servicios públicos debería ser parte importante del programa de articulación de la infraestructura hospitalaria pública y privada hoy disponible. También parece necesaria la difusión de tecnologías de gestión adminis-

trativa que permitan optimizar el uso de esa infraestructura.

El carácter anárquico que asumió en muchos países de la región la incorporación de equipos de alto costo y gran complejidad tecnológica, sin duda reclama la implantación de mecanismos y normas a escala nacional para regular el ritmo de incorporación de tales equipos, su distribución equilibrada en los ámbitos público y privado, su adecuado mantenimiento a través del tiempo y el establecimiento de normas para su uso. Es interesante comparar el alto grado de control que en esta materia ejerce la autoridad de salud de muchos de los países desarrollados,¹⁶ con lo anárquico y costoso desde el punto de vista social que es el proceso en gran parte de los países de la región.

Están involucradas aquí cuestiones inherentes a la verdadera capacidad regulatoria del Estado latinoamericano típico, y a la medida en que puede realmente abordar esta tarea. No se trata sólo de la capacidad de regulación en este ámbito, sino de una problemática global de reingeniería institucional, legal y normativa en todo el sistema de salud. El tema afecta casi por igual a todos y cada uno de los países de la región.

4. Las políticas de salud y la política industrial en el campo de los medicamentos

¿Cuál es el nivel "adecuado" de consumo de fármacos que una sociedad debe alcanzar? ¿Cuánto de dicho consumo debe ser cubierto por productos de marca y cuánto por productos genéricos? ¿Qué proporción sería razonable abastecer a partir de empresas de capital nacional, o a través de empresas transnacionales? ¿A qué precios? ¿Con qué financiamiento de la seguridad social, del Estado o de los seguros privados, en contraposición a los pagos directos ("de bolsillo")?

Sin duda, estas preguntas se plantean a la autoridad de salud y económica de cada uno de nuestros países, y cada uno enfrenta la necesidad de diseñar y aplicar una política nacional de medicamentos adecuada a las peculiaridades de su situación nacional.

Hasta ahora, el lanzamiento de nuevos fármacos al mercado ha estado sujeto al requisito de que la empresa titular del medicamento probara la seguridad y eficiencia del principio activo involucrado, previa obtención de un certificado de comercialización emi-

¹⁵ Los datos relativos a Estados Unidos muestran que el cambio en las formas de pago ha tenido básicamente dos efectos: una disminución del tiempo medio de hospitalización por paciente y una baja en las tasas de admisión. Esto último se debió a un aumento en las tasas de atención ambulatoria, que Medicare continuaba pagando por acto médico (Pauly, 1987).

¹⁶ Respecto de siete países europeos, véase Miranda, (1993c).

tido por la autoridad de salud. El actual debate en pro de la contención de los costos está haciendo que diversos gobiernos agilicen los mecanismos de aprobación de productos genéricos, y añadan a los requisitos pruebas de costo-efectividad de los nuevos principios activos que se aprueben para comercialización. Por ejemplo, Australia implantó hace poco un mecanismo con estas características, lo que sugiere que se podría explorar la conveniencia de implantar en el futuro un esquema similar en la región.¹⁷

La expansión de la oferta de medicamentos genéricos constituye otro camino adecuado para contener costos. Con este fin se precisa una política de información dirigida a médicos, farmacéuticos y consumidores, y un marco regulatorio que autorice a los farmacéuticos a sustituir productos de marca por genéricos cuando las condiciones de precio y las características del paciente lo permitan. La legislación estadounidense de 1984 avanzó significativamente en esta dirección.

En el ámbito de la seguridad social y de las entidades de financiamiento y seguros, también son necesarios protocolos de financiamiento que den prioridad y mayor reembolso al gasto en productos genéricos. La otorgación más rápida de certificados de comercialización para este tipo de productos también constituye una acción de política pública que la autoridad de salud de diversos países desarrollados ha puesto en práctica en años recientes con relativo éxito, y que sin embargo aún ha sido poco utilizada en la región.¹⁸

El mercado de fármacos nos confronta, sin embargo, con varios otros temas que van más allá de los precios y calidad de los productos comercializados. Entre ellos aparecen los complejos problemas de propiedad industrial y patentes de invención, así como los que se relacionan con las ventajas comparativas dinámicas que podrían estar asociadas al desarrollo de una industria farmoquímica local de cierta envergadura. En este campo están involucrados complejos fenómenos de relaciones internacionales derivados de la afiliación de muchos de los países de la región al Tratado de la Convención de París de 1883, y lo que ésta prevé sobre igualdad de trato a

nacionales y extranjeros y sobre la protección de las patentes.

Los países enfrentan aquí diversos problemas de índole política que no resulta fácil soslayar. Uno de ellos es la innegable presión que el Departamento de Estado y la Secretaría de Comercio de los Estados Unidos han ejercido a lo largo de la última década en diversos países de la región (Argentina, Brasil, Chile y México, entre otros) y en foros internacionales como la UNCTAD o el GATT para conseguir que se modificara la legislación sobre patentes a fin de robustecerla. Ello, con el propósito de que se cumplan las normas internacionales sobre patentes en el caso de los productos farmacéuticos —e incluso en los propios procesos de innovación (*innovative pipeline*) que estén en marcha— y, de manera más general, de que se fortalezca la posición en el mercado de los laboratorios transnacionales. Estos últimos han debido enfrentar en el pasado la competencia de empresas nacionales, tanto en el mercado de productos finales como en el de materias primas farmacéuticas.

Países hoy maduros en el campo farmacéutico y farmoquímico —como Suiza, Japón o Italia— optaron en el pasado por no cumplir durante largas décadas con los reclamos sobre patentes de invención. Sólo cuando consideraron que sus empresas nacionales habían alcanzado un nivel de desarrollo suficiente para enfrentar la competencia internacional, decidieron incorporarse a los tratados internacionales en la materia (Penrose, 1951). Pero el escenario internacional contemporáneo y la situación de condicionalidad que enfrenta el financiamiento internacional de los programas macroeconómicos de ajuste de muchos de los países latinoamericanos están lejos de permitir una conducta semejante.

Pareciera ser entonces que los privilegios obtenidos en el pasado en la región por la industria farmoquímica y farmacéutica local son insostenibles en el futuro. De allí que la conveniencia de una política industrial encaminada a generar ventajas comparativas dinámicas en estas áreas amerite al menos su discusión explícita por los estamentos técnicos y políticos de cada sociedad.

¹⁷ Desde enero de 1993 ... "toda nueva droga presentada para aprobación debe ir acompañada no sólo de los resultados de farmacología clínica —para probar seguridad y eficacia— sino también de un estudio de su impacto económico". Ese estudio debe estar basado en comparaciones con tratamientos alternativos y debe cubrir

no solo el precio de la droga en sí, sino también una comparación de su efecto con el de otras vías para resolver el mismo cuadro clínico, incluyendo tiempos de hospitalización y otros servicios complementarios demandados por las terapias alternativas evaluadas (*Financial Times*, 1994).

¹⁸ Véase el caso de los Estados Unidos en Olson, (1991a).

IV

Reflexiones finales

En el clima global de liberalización y privatización de la actividad económica vivido en la última década, parece suponerse sin gran debate que la desregulación de los mercados de salud, la introducción de patentes de producto en el campo farmacéutico y la gradual privatización del financiamiento y la provisión de los servicios de salud constituyen el *desideratum* de la política económica en el sector salud. Se da por sentado que el libre funcionamiento de los mercados y la libertad de elección de los consumidores habrán de traer aparejados una mayor eficiencia microeconómica, más eficacia en las prestaciones y mejor acceso a los servicios de salud.

La información empírica, sin embargo, muestra que en el campo farmacéutico la eliminación del control de los precios ha estado asociada en los últimos años a un alza significativa de ellos. La reducción de la protección arancelaria y la introducción de nuevas reglas del juego en materia de patentes de invención, por su parte, han inducido a muchas empresas argentinas, brasileñas y mexicanas a suspender la producción local —incluso de productos previamente exportados— y a transformarse en licenciatarias de firmas transnacionales. Esto ha llevado también a abandonar esfuerzos internos tanto de investigación y desarrollo como de adaptación y mejora de procesos.

En el ámbito de los servicios médicos y hospitalarios, la desregulación de los mercados y su progresiva formalización y desarrollo han alentado la migración profesional desde el sector público al privado, con la consiguiente explosión de costos que esto trae aparejado. Asimismo, han hecho aflorar las imperfecciones que caracterizan a los mercados de salud, favoreciendo conductas que permiten a los proveedores aumentar la demanda de sus servicios, ge-

nerar sobreprestación e inducir al sobreconsumo. Por otra parte, el dinamismo de la oferta ha tendido a concentrarse en la innovación tecnológica y en las áreas de mayor rentabilidad, con diferenciación de productos y discriminación de precios. El juego de estas tendencias está agudizando el dualismo del modelo de prestaciones de salud, y causando aumentos de costos y mayor inequidad.

Todos estos efectos son, sin duda, algunas de las consecuencias no deseadas y de los costos de las políticas de apertura y desregulación de la economía que, hasta el presente, han recibido escasa consideración. Dada la gran interdependencia de los distintos mercados del sector de la salud, resulta claro que estos fenómenos han estado lejos de tener un efecto neutro sobre el conjunto del sistema. Por el contrario, las presiones en cada uno de esos mercados se han difundido y han reforzado aquéllas presentes en los otros, generando un progresivo deterioro del equilibrio financiero de las instituciones de seguridad social y del Estado.

Las ideas desregulatorias y de libre juego del mercado, que parecen adecuadas en otros campos de la vida económica, no son necesariamente lo más apropiado en este ámbito de la vida comunitaria, en especial cuando los principios se aplican en forma mecánica y sin debida consideración a las peculiaridades y a los aspectos institucionales y culturales del sector salud en cada país. En este sector cargado de rasgos idiosincráticos no parece aconsejable utilizar recetas universales y de carácter convencional. De allí la necesidad de diseñar y poner en práctica un adecuado modelo regulatorio apoyado en la reingeniería institucional, legal y normativa que sea necesaria en cada caso nacional.

Bibliografía

- Banco Mundial (1993): *Informe sobre el desarrollo mundial 1993*, Washington, D.C.
- Belmartino S., C. Bloch, I. Luppi, Z. Quinteros y M.C. Troncoso (1990): *Mercado de trabajo y médicos de reciente graduación*. Publicación N° 14, Buenos Aires, Organización Panamericana de la Salud (OPS), Representación Argentina.
- Brodosky, J. (1994): La industria farmacéutica y farmoquímica mexicana en el marco regulatorio de los años 1990, México, D.F., mimeo.

- Burstall, M.L. (1991): Europe after 1992. Implications for pharmaceuticals, *Health Affairs*, Washington, D.C., otoño.
- Feldstein, P. (1983): *Health Care Economics*, New York, J. Wiley & Sons.
- Financial Times* (1994): Drug development costs, Londres, 23 de marzo.
- Greenwald, L. (1991): Health care expenditure in twenty four countries. *Health Affairs*, vol. 10, N° 3, Washington, D. C., otoño.
- IMS A.G. (1993): *PM Reports*, Suiza, International Medical Statistics.

- Katz, J. (1972): Legislación internacional de patentes, actividad inventiva local y corporaciones multinacionales, Buenos Aires, Instituto Torcuato di Tella, mimeo.
- _____. (1974): *Medicamentos, empresas nacionales y corporaciones multinacionales*, Buenos Aires, Editorial Siglo XXI.
- Katz, J. y A. Muñoz (1988): *Organización del sector salud y puja distributiva*, LC/BUE/G. 102, Buenos Aires, Centro Editor para América Latina/CEPAL.
- Katz, J. y G. Burachik (1992): La industria farmacéutica y farmoquímica argentina en la década de los años 1990, Buenos Aires, mimeo.
- Miranda, E. (1988): Economía y salud: ¿Conflicto o cooperación? *Revista administración en salud* N° 4, Santiago de Chile, Universidad de Chile, Programa Interfacultades en Administración de Salud (PIAS), septiembre.
- _____. (1990): Descentralización y privatización del sistema de salud chileno. *Estudios públicos* N° 39, Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos (CEP), invierno.
- _____. (1993a): Evaluación de la experiencia chilena con las ISAPRES. M. Virgolini y G. González (eds.), *Tendencias económicas de los sistemas de salud*, Buenos Aires, Asociación de Economía de la Salud de Argentina/ Banco Mundial.
- _____. (1993b): *Sistemas de salud en el mundo. Parte I: Un marco conceptual para el análisis*. Serie documentos de trabajo, N° 203, Santiago de Chile, CEP, noviembre.
- _____. (1993c): *Sistemas de salud en el mundo. Parte II: Casos seleccionados y sus lecciones para Chile*, Serie documentos de trabajo, N° 203, Santiago de Chile, CEP, noviembre.
- Olson, M. (1991a): *Political Influence and the Development of U.S. Regulatory Policy: The 1984 Drug Legislation*. Discussion paper series, N° 249, Stanford, California, Stanford University, Center for Economic Policy Research (CERP).
- _____. (1991b): *The U.K. Pharmaceutical Industry and the NHS*, Discussion paper series, N° 250, Stanford, California, Stanford University, CERP.
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (1993): *Evaluation of Recent Changes in the Financing of Health Services*, Ginebra, Report of a WHO Study Group.
- OPS (Organización Panamericana de la Salud) (1993): *Estructura y comportamiento del sector salud en Argentina, Chile y el Uruguay. Estudio de casos y modelo histórico-evolutivo de organización y comportamiento sectorial*, Cuaderno técnico, N° 36, Washington, D.C.
- OPS-CEPAL (1994): *Salud, equidad y transformación productiva en América Latina y el Caribe* (LC/G. 1813 (SES.25/18), Washington, D.C./Santiago de Chile, marzo.
- OPS/OMS (1974): *Las condiciones de salud en las Américas 1969-1972*, Publicación científica, N° 287, Washington, D.C.
- _____. (1978): *Las condiciones de salud en las Américas 1973-1976*, Publicación científica, N° 364, Washington, D.C.
- _____. (1982): *Las condiciones de salud en las Américas 1977-1980*, Publicación científica, N° 427, Washington, D.C.
- _____. (1986): *Las condiciones de salud en las Américas 1981-1984*, Publicación científica, N° 500, Washington, D.C.
- _____. (1991): *Las condiciones de salud en las Américas 1985-1989*, Edición 1991, Washington, D.C.
- _____. (1992): Informe de la Conferencia latinoamericana sobre aspectos económicos y financieros de los medicamentos esenciales, Caracas, marzo.
- _____. (en prensa): *Las condiciones de salud en las Américas 1994*, Washington, D.C.
- Oyarzo, C. (1992): *Financiamiento del sector salud en una situación de crisis: el caso chileno*. Serie Investigación I-58. Programa Post-grado de Economía, Santiago de Chile/Washington, D.C., Instituto Latinoamericano de Doctrina y Estudios Sociales (ILADES)/Georgetown University.
- _____. (1993): La mezcla público-privada: Una reforma pendiente, Santiago de Chile, mimeo.
- Pauly, M.V. (1987): Hospital finance and the behaviour of the American for-profit and not-for-profit hospitals, Hospital finance under the perspective of the new Institutional Economics, Center for the Study of the new Institutional Economics, University of Saarbruecken, julio, mimeo.
- Penrose, E. (1951): *The Economics of the International Patent System*, Baltimore, The Johns Hopkins Press.
- Reichman, J. H. (1993): *Implications of the Draft Trips Agreement for Developing Countries as Competitors in an Integrated World Market*, Discussion papers, N° 73, Ginebra, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).
- Schieber, G.J., P.P. Poullier y L. Greenwald (1991): Health care systems in twenty-four countries. *Health Affairs*, Washington, D.C., otoño.
- Schieber, G.J. y J.P. Poullier (1989): International health care expenditure trends: 1987, *Health Affairs*, Washington, D.C., otoño.

¿Liberalización o desarrollo financiero?

Günther Held

*Coordinador de la Unidad de
Financiamiento de la CEPAL*

La reorientación de las economías hacia el mercado y la apertura al exterior que América Latina inició en los años setenta han dado pie a variadas políticas en el sector financiero. En este artículo se pasa revista a algunas experiencias destacadas en tres ámbitos de dicho sector: i) respecto de la banca se examinan ocho casos de liberalización financiera que condujeron a diversos problemas de solvencia bancaria en los últimos veinte años; ii) respecto del mercado de capitales, se analiza su rápido desarrollo en Chile desde comienzos de los años ochenta, y iii) respecto de las entradas de capital financiero externo privado, se ponen de relieve las elevadas tasas que ha exhibido México desde fines de ese decenio. A partir de conceptos que sitúan la liberalización financiera en el marco de los tipos de regulación que definen las reglas del juego, se hace hincapié en la necesidad de desarrollar deliberadamente la institucionalidad del sistema financiero para lograr entidades financieras solventes y que operen con eficiencia. De esta manera, a la desregulación de la variable financiera se contraponen el desarrollo financiero controlado.

I

Introducción

La liberalización financiera forma parte de las reformas económicas encaminadas a establecer regímenes de política económica orientados al mercado y abiertos al exterior que está llevando adelante un grupo creciente de países de la región desde mediados de los años setenta.

Este artículo busca mostrar el papel decisivo que desempeña el marco institucional —es decir, el sistema de regulaciones y normas que fijan las reglas del juego a las instituciones financieras—, en el cumplimiento de las funciones de captación y asignación de fondos de esas instituciones en los mercados de crédito y capital. Para confirmar este aserto, recurre a experiencias de reforma o liberalización financiera que se han dado en los países de la región.

Hay al menos otros dos factores que también inciden con fuerza en el aporte de los mercados financieros a los procesos de formación de capital. Primero, la oferta de fondos, ya que las instituciones financieras no pueden hacer más que captar y asignar esos fondos a la inversión y a otros usos socialmente rentables. Segundo, una macroeconomía que dé a las instituciones financieras y a los agentes económicos señales correctas de asignación de recursos, principalmente a través de un tipo de cambio real y tasas reales de interés concordantes con las condiciones de mediano y largo plazo. Estos factores se consideran aquí parte del entorno de las reformas o liberalizaciones financieras.

El artículo aborda primero cuestiones de carácter conceptual: sitúa la liberalización financiera en el contexto de los tipos de regulación que afectan a las instituciones financieras (sección II) y presenta sistemas alternativos de regulación y supervisión prudenciales de la banca (sección III). En seguida pasa revista a importantes experiencias relativas al papel del marco institucional en los mercados de crédito y capital en los países de la región: ilustra la importancia de fallas en la regulación y supervisión de la banca, recurriendo a una muestra de países en los que la liberalización financiera ha conducido a problemas de solvencia en los últimos veinte años (sección IV); examina la reforma al sistema de pensiones basada en la capitalización de fondos que se implantó en Chile en 1981, como un ejemplo sobresaliente de impulso a un mercado de capitales a partir de ahorros obligatorios y un vigoroso desarrollo institucional (sección V), y reseña el desarrollo del mercado de capitales de México desde fines de los años ochenta, a partir de una reforma financiera interna y de la introducción deliberada de una gama de títulos y valores que junto con fuertes incentivos a la inversión extranjera de cartera, han llevado a ese país a encabezar la captación de fondos externos en la región (sección VI). El artículo termina con la presentación de un conjunto de conclusiones (sección VII).

II

Tipos de regulación de las instituciones financieras

Tres tipos básicos de normas determinan en forma interrelacionada las reglas del juego a las que deben ceñirse las instituciones financieras y los agentes que participan en los mercados de crédito y capital: las regulaciones financieras, las de organización de la "industria" financiera, y las prudenciales, vinculadas al resguardo de la solvencia.

1. Regulación financiera

Las normas financieras buscan contribuir a la estabilidad macroeconómica y hacer más eficiente la asignación de recursos a la producción y la formación de capital, a través de tasas reales positivas (pero moderadas) de interés y un tipo de cambio realista y creíble.

CUADRO I

América Latina: Regulación de las instituciones financieras

Tipos de regulación	Principales objetivos	Políticas de desregulación	Políticas de reforzamiento de la regulación
Financiera	Eficiencia en la asignación de recursos. Estabilidad macroeconómica.	Liberalización financiera: se amplía el papel de los mercados financieros en la captación y asignación de fondos.	Se restringe el papel de los mercados financieros. Las normas intervencionistas pueden ocasionar "represión financiera".
Organizacional	Eficiencia operativa de las instituciones financieras. Eficiencia de los mercados financieros.	Desregulación organizacional: se extiende la gama de servicios financieros que pueden ofrecer las instituciones financieras. Desarrollo organizacional: se introducen nuevas instituciones e instrumentos financieros.	Disminuye la gama de servicios financieros que pueden ofrecer las instituciones financieras. Se crean instituciones financieras especializadas.
Prudencial	Solvencia de las instituciones financieras.	Desregulación prudencial: se aflojan las normas de control de la solvencia de las instituciones financieras. La ausencia de normas prudenciales conduce al "descontrol" de la solvencia.	Se fortalecen las normas de control de la solvencia de las instituciones financieras.

Las normas financieras influyen en las tasas de interés y el tipo de cambio, ya sea fijándolos, estableciendo bandas o topes para ellos, o permitiendo la participación de la autoridad monetaria en los mercados de dinero y de divisas. Estas normas también pueden establecer restricciones, exigencias de encaje, e impuestos al acceso de inversionistas extranjeros a los mercados financieros internos y al acceso de instituciones financieras internas a fondos de terceros, ya sea en moneda nacional o extranjera, e influir por estas vías en esos precios financieros claves.

Con miras principalmente a elevar la eficiencia del sistema financiero, la desregulación financiera persigue ampliar el radio de acción del mercado en la determinación de las tasas de interés y el tipo de cambio, y disminuir las restricciones que influyen en la captación y asignación de fondos, incluido el crédito. Desde este ángulo, la liberalización financiera constituye una política amplia de desregulación y habitualmente forma parte de reformas encaminadas a una economía de mercado. Por el contrario, el reforzamiento de la regulación financiera se caracteriza por intervenciones de la autoridad encaminadas a limitar la acción del mercado.¹ Cuando estas intervenciones fijan tasas de interés y tipos de cambio demasiado bajos, o imponen elevados encajes y severas restricciones a la captación de fondos, ocasionan "represión financiera".²

¹ A veces las medidas de reforzamiento de la regulación se invocan para preservar la estabilidad macroeconómica; en otras ocasiones se justifican ante movimientos de fondos que pueden desviar las tasas de interés o el tipo de cambio de sus trayectorias de equilibrio de mediano y largo plazo.

² La "represión financiera" disminuye el volumen y la tasa real de crecimiento de los fondos y conduce a un sistema financiero rezagado compuesto por unos pocos bancos oligopólicos.

2. Regulación organizacional

Las normas de organización de la "industria" financiera apuntan principalmente a mejorar la eficiencia de las propias instituciones financieras y de los mercados de crédito y capital.

Para que las instituciones financieras tengan mayor eficiencia operativa,³ las normas deben posibilitar el pleno aprovechamiento de su capacidad instalada, de las economías de escala y de las ventajas de costo derivadas de la prestación de servicios financieros complementarios; a la vez, deben incentivar la competencia a través de la reducción de las barreras para ingresar a los diversos segmentos que componen los mercados de crédito y capital.

Para que los mercados financieros sean eficientes las normas deben promover la transparencia informativa acerca de la solvencia de los agentes participantes (que aquí se aborda más adelante al hablar de la regulación prudencial), deben evitar conflictos de interés entre ellos derivados de transacciones que incrementen el patrimonio de unos en perjuicio de otros (a través, entre otras cosas, de información privilegiada o que no es de dominio público,⁴) y deben posibi-

³ La eficiencia operativa está representada por un margen mínimo de diferencia entre las tasas de interés activas y pasivas en el caso de los bancos y otras instituciones intermediadoras de fondos que ofrecen crédito, y por comisiones mínimas en el caso de las instituciones y agentes que ofrecen servicios financieros.

⁴ Los siguientes son ejemplos de conflictos de interés: bancos que otorgan créditos de alto riesgo a sus propietarios (colocaciones "relacionadas") cuya posterior liquidación involucra la pérdida de depósitos; bancos que al ampliar el giro de sus actividades incursionan en la administración de fondos de terceros, los que captan en su beneficio a bajas tasas de interés, en perjuicio de esos aportantes, y bancos que pueden mantener en sus activos acciones de empresas del sector real y que a través de la información privilegiada que les brinda el acceso a las carteras de crédito y de proyectos de esas empresas, están en condiciones de hacer ganancias en la bolsa de valores.

litar la introducción de nuevos instrumentos e instituciones financieros teniendo en cuenta la cuantía de los fondos que se canalizan a través de los mercados de crédito y capital.

En este contexto, la desregulación organizacional persigue ampliar la gama de servicios financieros que pueden prestar las instituciones financieras, aprovechando las ventajas de la diversificación y la tendencia a la desespecialización que caracteriza la evolución actual de los mercados financieros. Un ejemplo característico es la ampliación del giro de la banca comercial especializada para transformarse en una multibanca, o aun en una banca universal que pueda ofrecer la gama completa de servicios financieros. El reforzamiento de la regulación organizacional, en cambio, restringe la gama de servicios que pueden prestar las instituciones financieras con miras a que éstas se especialicen (como las asociaciones de ahorro y préstamo para la vivienda y los bancos agrícolas).

3. Regulación prudencial

Las instituciones financieras gestionan fondos de terceros en gran escala, asumiendo diversos riesgos de pérdida en esta gestión, o bien ponen en contacto a inversionistas financieros y a empresas del sector real que emiten valores (transables en bolsa) para obtener financiamiento de mediano y largo plazo. El desempeño de estas funciones compromete la confianza pública, razón por la cual la solvencia de esas instituciones (es decir, su capacidad para servir sus deudas y obligaciones con terceros en las condiciones pactadas) involucra importantes externalidades macroeconómicas.⁵ El principal objetivo de la regulación prudencial es, por lo tanto, el de preservar la situación de solvencia o estabilidad financiera de tales instituciones.

Con este propósito (y el de promover la eficiencia de los mercados financieros) las normas prudenciales actúan en dos direcciones principales. Primero, buscan hacer transparente la situación de solvencia de las instituciones financieras y las empresas emisoras de valores, exigiendo la entrega de información veraz, oportuna y suficiente acerca de sus riesgos de pérdida, resultados, patrimonio y otros antecedentes

⁵ El no pago de depósitos y otras obligaciones por parte de los bancos y otras instituciones financieras puede llevar a un amplio retiro de fondos, a la pérdida de confianza en el sistema financiero y a la reducción del crédito y de otros activos financieros. En cambio, la percepción de que las instituciones financieras son solventes afianza el sistema de pagos, reduce los costos de transacción de las instituciones financieras y posibilita la captación de fondos internos y externos que no estarían disponibles en otras condiciones.

vinculados a su capacidad para pagar en las condiciones pactadas los títulos y valores que han emitido. Esto permite que los inversionistas financieros (depositantes, ahorrantes y otros) tomen decisiones informadas, teniendo en cuenta la rentabilidad, el riesgo y la liquidez de los distintos títulos y valores que se ofrecen en los mercados financieros. Segundo, persiguen mantener a niveles adecuados el capital o patrimonio de las instituciones financieras, disponiendo la medición de sus riesgos de pérdida, el pleno aprovisionamiento de estos riesgos (en reservas de fondos constituidos con las utilidades) y la oportuna reposición de capital frente a pérdidas inesperadas (por trastornos macroeconómicos y otros acontecimientos que originan riesgo sistémico). Con esto se incentiva a las instituciones financieras a tomar por su propia cuenta riesgos compatibles con sus dotaciones de capital.

La desregulación prudencial se caracteriza por relajar los controles orientados a resguardar la solvencia de las instituciones financieras. La persistencia de este proceso puede conducir al "descontrol", es decir, a una marcada carencia de normas para informar y limitar los riesgos de pérdida que pueden asumir las instituciones financieras. El refuerzo de la regulación prudencial, por el contrario, perfecciona o fortalece las normas orientadas a preservar la solvencia de las instituciones financieras, e incentiva a los depositantes, ahorrantes e inversionistas financieros a desempeñar un papel activo en el control de los riesgos que pueden asumir las instituciones financieras y las empresas emisoras de valores, a fin de prevenir situaciones de pérdida de los fondos que han aportado.

4. Supervisión

Una efectiva supervisión de las instituciones financieras es esencial para que éstas cumplan las regulaciones financieras, de organización y prudenciales que rigen la prestación de sus servicios. Dependiendo del nivel alcanzado por los mercados de crédito y capital y de la política que se aplique para su desarrollo, la supervisión involucra a una o más autoridades especializadas del sector público. El desempeño de estas últimas dependerá principalmente de la autonomía, capacidad ejecutiva y respaldo gubernamental de que disfrute, de su disponibilidad de personal altamente calificado (con el objeto de dar contenido técnico a las normas y a su cumplimiento), del establecimiento de regulaciones claras y de sanciones bien calibradas para los casos de incumplimiento.

La tarea distintiva de la supervisión prudencial

de las instituciones financieras es una verificación periódica de la correcta valoración de las carteras de activos (préstamos o inversiones financieras, según el caso) de tales instituciones en función de sus di-

versos riesgos de pérdida, y a partir de allí, la publicación de indicadores sencillos de solvencia, fácilmente entendibles por los depositantes e inversionistas financieros.

III

Regulación y supervisión prudenciales de la banca

La fragilidad financiera de la banca otorga gran significado a la regulación y supervisión que resguardan su solvencia. Dicha fragilidad se debe a dos características de los bancos. La primera es el elevado apalancamiento de su estructura financiera: El monto de sus pasivos financieros (depósitos y otras obligaciones), o de sus activos financieros (préstamos e inversiones financieras), habitualmente equivale a más de diez veces su capital. Segundo, los bancos captan para sí recursos de terceros y efectúan con ellos colocaciones por cuenta propia, al asumir con su capital y otros fondos patrimoniales diversos riesgos de pérdida. En consecuencia, la pérdida o desvalorización de una fracción de sus carteras de préstamo e inversiones puede comprometer severamente su solvencia.

1. Normas en resguardo de la solvencia de la banca

Un sistema de regulación prudencial de la banca abarca los aspectos siguientes:

- a) *Exigencias para la entrada al sistema bancario:*
 - i) capital mínimo de incorporación;
 - ii) requisitos de idoneidad de los accionistas principales, directores y gerente general.
- b) *Riesgos compatibles con los elevados apalancamientos de los bancos:*
 - i) amplia diversificación de la cartera de préstamos e inversiones, y restricciones a créditos relacionados;
 - ii) límites a descalces entre fondos activos y pasivos.
- c) *Pleno aprovisionamiento de los riesgos de pérdida de los bancos:*
 - i) medición acuciosa de los riesgos de pérdida;

ii) constitución inmediata de provisiones sobre todos los riesgos.

d) *Mantenimiento sobre bases sólidas del capital de los bancos:*

- i) suspensión de intereses devengados sobre préstamos riesgosos;
- ii) reposición expedita de capital ante pérdidas no provisionadas;
- iii) requisitos de capital concordantes con el riesgo de los activos.

e) *Transparencia de la situación de solvencia de los bancos: información periódica a los depositantes sobre los riesgos y el patrimonio de los bancos a través de indicadores sencillos.*

f) *Salida ordenada del sistema bancario:*

- i) condición de insolvencia de un banco y procedimiento de liquidación;
- ii) orden de precedencia en el pago de depósitos y obligaciones con el patrimonio remanente.

La eficacia de estas normas dependerá de la supervisión de su efectivo cumplimiento, la publicación periódica de indicadores de solvencia de los bancos y la percepción por parte de los depositantes e inversionistas de que sus fondos están expuestos a pérdida frente a problemas financieros.

Si la condición de transparencia de la situación patrimonial de los bancos no se cumple, los depositantes e inversionistas no podrán aplicar la "disciplina de mercado", eligiendo a los bancos en función de sus respectivas tasas de interés de captación y del riesgo de pérdida que contienen sus activos. Al mismo tiempo, la falta de adecuada transparencia favorecerá o creará entre los depositantes e inversionistas la

percepción de que existe una garantía “implícita” del Estado a sus fondos, esto es, que el sector público responderá por ellos en situaciones de insolvencia aunque no haya una norma escrita al respecto. Desde luego, una norma explícita de garantía o de seguro para los depósitos y otras obligaciones, limita el control de la solvencia de los bancos por parte de esos aportantes en función directa a la proporción de los fondos que se garantice.

2. Sistemas alternativos de regulación y supervisión prudenciales

Las normas de resguardo de la solvencia presentadas más arriba y el régimen de garantía o de seguro para los depósitos, son los dos componentes principales de

un sistema o mecanismo institucional de regulación y supervisión de la solvencia de la banca. La combinación de estos dos componentes lleva a cuatro sistemas alternativos (cuadro 2): banca libre o no regulada, banca controlada por el sector público, banca bicontrolada y banca descontrolada o sin controles de solvencia).

a) Banca libre o no regulada

En un sistema de banca libre o no regulada no hay garantía del Estado, ni seguro para los depósitos, ni normas dirigidas a preservar la solvencia de los bancos o de otra naturaleza. Como los depositantes asumen importantes riesgos de pérdida, demandarán transparencia informativa acerca de la situación de

CUADRO 2

Sistemas de regulación y supervisión de la solvencia de la banca.

Normas de solvencia	Sin controles de la solvencia	Con controles de la solvencia
Garantía para los depósitos y otras obligaciones. ^a		
Sin garantía para los depósitos.	Banca libre o no regulada: ^b Los bancos están sujetos al control de los depositantes.	Banca bicontrolada: Los bancos están sujetos al control de los depositantes y de una autoridad pública del sector financiero.
Con garantía para los depósitos.	Banca descontrolada: Los bancos no están sujetos al control de los depositantes y al de una autoridad pública del sector financiero.	Banca controlada por el sector público: Los bancos están sujetos al control de una autoridad pública del sector financiero.

Fuente: Adaptado de Feller (1989).

^a El cuadro admite que si prevalece un seguro para los depósitos las primas son uniformes y que, por lo tanto, el seguro produce efectos similares a los de una garantía parcial para los depósitos (los depositantes tienden a fijarse sólo en las tasas de interés y a desentender los riesgos de pérdida de sus depósitos).

^b En términos estrictos, una banca libre supone la ausencia de toda clase de regulaciones y no sólo de regulaciones prudenciales.

solvencia de los bancos, tomarán grandes precauciones al elegir una institución financiera, o bien sólo estarán dispuestos a efectuar depósitos contra el pago de elevadas tasas de interés reales.

b) Banca controlada por el sector público

La garantía o el seguro explícito o implícito del Estado para los depósitos y otras obligaciones rompe

la lógica de la relación rentabilidad-riesgo, al inducir a los depositantes e inversionistas a aportar fondos a los bancos sin tener en cuenta los riesgos de insolvencia de estos últimos. La principal, si no única, motivación de esos aportantes es la de localizar a los bancos que ofrecen las tasas de interés de captación más elevadas. En consecuencia, la responsabilidad de resguardar la solvencia de la banca recae enteramente en la regulación y supervisión prudenciales del sector público. Esta tarea demanda una definición rigurosa de las normas de solvencia que se presentaron más arriba y la supervisión de su efectivo cumplimiento.

c) *Banca bicontrolada*

La ausencia de una garantía o de un seguro explícito para los depósitos y otras obligaciones, junto con el suministro de información periódica acerca de la situación de solvencia de los bancos, incentiva a los depositantes e inversionistas financieros, especialmente a aquéllos que manejan grandes sumas, a aplicar activamente una disciplina de mercado. Ellos evaluarán los riesgos involucrados en los activos de los bancos (que ponen en peligro sus propios fondos) y los cotejarán con las tasas de interés de captación. Por otro lado, la regulación y supervisión prudencia-

les limitarán los riesgos bancarios y establecerán requisitos de provisiones y capital. Puesto que tanto los aportantes de recursos como una autoridad del sector público asumen funciones de resguardo de la solvencia, podemos hablar de un marco institucional de banca bicontrolada.

d) *Banca descontrolada o sin controles de la solvencia*

En este caso, una amplia garantía del Estado a los depósitos y otras obligaciones, ya sea explícita o implícita, induce a los depositantes y otros acreedores bancarios a ofrecer fondos a los bancos teniendo en cuenta sólo sus tasas de interés de captación o pasivas y pasando por alto sus riesgos de insolvencia. Por otra parte, la regulación y supervisión prudenciales acusan severas fallas o están prácticamente ausentes. Por su parte, la regulación y supervisión bancaria giran en torno a las normas contables y financieras y su cumplimiento. En estas condiciones, ni los depositantes y otros acreedores bancarios, ni una autoridad del sector público, se ocupan de los riesgos de pérdida que asumen los bancos. En consecuencia, este marco institucional carece de controles de la solvencia de los bancos.

IV

Problemas de solvencia en liberalizaciones financieras realizadas en la región

1. Fallas en la regulación y supervisión prudenciales como factor de inestabilidad financiera de la banca

El cuadro 3 presenta una muestra de ocho experiencias de liberalización financiera en la región que condujeron a problemas de solvencia en la banca en los últimos veinte años. Dos factores contribuyeron en especial a este resultado. En primer lugar, hubo severas fallas en la regulación y supervisión prudenciales, las que se debieron a defectos en el control de los riesgos, a normas inadecuadas de provisiones y capital, a supervisiones débiles o enfocadas a aspectos contables y financieros, y a una garantía estatal explícita o implícita para los depósitos y otras obligaciones. Casi todas

esas experiencias ocurrieron precisamente en el marco institucional más proclive a generar problemas de solvencia: el de la banca descontrolada o carente de controles de solvencia (cuadro 2).

En segundo lugar, los entornos macroeconómicos con frecuencia acusaron elevados riesgos sistémicos derivados de condiciones inestables o estuvieron sujetos a fuertes ajustes, con importantes alteraciones en el nivel de actividad económica, los precios relativos y los ingresos de las firmas y las personas. Al afectar a la "primera" fuente de pago de los préstamos o al valor de las garantías ("segunda" fuente de pago) estos factores deterioraron por su cuenta la calidad de la cartera de préstamos de los bancos. (Véase en el anexo un breve recuento de estas experiencias de liberalización).

CUADRO 3

América Latina (ocho países): Problemas de solvencia bancaria en los últimos veinte años.

Países	Período	Regulación financiera	Condiciones macroeconómicas	Regulación y supervisión prudenciales	Resultados	
					Estabilidad del sistema financiero	Precios financieros
Argentina	1974-81	Liberalización de las tasas de interés y del crédito. Apertura temprana de la cuenta de capital.	Déficit fiscal y alta inflación. Estabilización basada en el tipo de cambio (1978-81).	Severas fallas.	Crisis financiera de la banca.	Elevadas tasas de interés reales. Tipo de cambio rezagado.
Chile	1974-82	Liberalización de las tasas de interés y del crédito.	Reformas estructurales y ajuste financiero del sector público. Estabilización basada en el tipo de cambio (1978-82).	Severas fallas.	Crisis bancaria generalizada.	Elevadas tasas de interés reales. Tipo de cambio rezagado.
Uruguay	1974-82	Liberalización de las tasas de interés y del crédito. Apertura temprana de la cuenta de capital.	Desajuste en la balanza comercial. Estabilización basada en el tipo de cambio (1979-82).	Severas fallas.	Crisis financiera de la banca.	Elevadas tasas de interés reales. Tipo de cambio rezagado.
Colombia	1979-82	Límites sectoriales del crédito. Manejo cauteloso del endeudamiento externo.	Condiciones macroeconómicas relativamente estables.	Severas fallas.	Crisis financiera de la banca	Estructura fragmentada de las tasas de interés.
Costa Rica	1983-87	Liberalización gradual de las tasas de interés y del crédito.	Estabilización y ajuste de la balanza de pagos.	Importantes mejoras en la regulación y supervisión prudenciales.	Crisis financiera de las sociedades financieras no reguladas.	Elevadas tasas de interés reales en el sector financiero no regulado.
Bolivia	1985-90	Liberalización de las tasas de interés y del crédito.	Estabilización y ajuste estructural después de elevados déficit fiscales e hiperinflación.	Severas fallas.	Insolvencias bancarias aisladas.	Declinación de tasas de interés reales muy elevadas.
Perú	1990-92	Liberalización de las tasas de interés y del crédito.	Estabilización y ajuste estructural después de elevados déficit fiscales e hiperinflación.	Defectos en las normas de provisiones y de capital.	Problemas de solvencia de la banca.	Lenta declinación de tasas de interés reales muy elevadas.
Venezuela	1989-94	Liberalización de las tasas de interés y del crédito.	Estabilización y ajuste en presencia del déficit del sector público.	Severas fallas.	Crisis financiera de la banca.	Elevadas tasas de interés reales.

2. Reformas recientes a la regulación de la banca

Los casos de inestabilidad financiera que han aflorado en la región en los últimos veinte años (incluidos los que aparecen en el cuadro 3), y la extensión de las políticas de reforma y liberalización financiera, han impulsado un generalizado fortalecimiento de los sistemas de regulación y supervisión prudenciales de la banca, principalmente a partir de mediados de los años ochenta.

Las reformas a dichos sistemas han hecho hincapié tanto en las normas de control de la solvencia y el papel de la autoridad supervisora, como en la importancia de definir y limitar la garantía del Estado o el seguro para los depósitos. El primer curso de acción ha conducido a restringir los riesgos de cartera, sobre todo los de créditos relacionados, así como a clasificar la cartera de préstamos según categorías de riesgo de los deudores, a establecer normas más rigurosas de provisiones y, en forma creciente, a enunciar los requisitos de capital según el riesgo de diversas categorías de activos, siguiendo las recomendaciones del Acuerdo de Basilea.⁶ En cuanto al segundo curso de acción, la mayor parte de los países ha optado por establecer una garantía explícita pero limitada para los depósitos, en tanto que un par de ellos han decidido no mantener tal protección.⁷

Sin embargo, se ha avanzado poco en la entrega de información a los depositantes y al público sobre los riesgos de pérdida involucrados en los créditos e inversiones de los bancos. Esto ha tendido a mantener vigente la percepción de una garantía estatal implícita para los depósitos, pese a haberse limitado ta-

les garantías. Incluso en Chile, donde desde 1987 se publican indicadores relativamente sencillos sobre estos riesgos y sobre la situación patrimonial de los bancos y donde se ha hecho presente a los depositantes el riesgo de pérdida de sus fondos al reservar la garantía del Estado sólo para montos limitados, una importante proporción de los depositantes sigue comportándose como si sus fondos estuviesen protegidos por una garantía implícita (Valdés y Lomakin, 1988). En tanto persista esta percepción, la responsabilidad por la regulación y supervisión de la solvencia de los bancos continuará recayendo esencialmente en la autoridad pública (cuadro 2).

Las reformas organizacionales al sistema financiero realizadas en los últimos veinte años con frecuencia han incluido la ampliación del giro de la banca comercial para avanzar hacia la multibanca, e incluso, como sucedió en México, hacia la banca universal a través de la reglamentación de los conglomerados financieros (véase más adelante la sección VI). Por otra parte, en los países de la región que ya cuentan con sistemas financieros relativamente desarrollados, han tendido a surgir conglomerados financieros de hecho, a través de la propiedad y gestión interrelacionada de bancos y otras instituciones financieras. Este proceso ha planteado complejos interrogantes a la regulación organizacional y prudencial, en lo tocante a la transparencia de los resultados y de la situación patrimonial tanto de las instituciones involucradas como del conglomerado del cual forman parte, y a la prevención de conflictos de interés que pueden beneficiar el patrimonio de determinadas instituciones del conglomerado en perjuicio de otros agentes económicos (Morandé y Sánchez, 1992).

V

Reforma al sistema de pensiones y desarrollo del mercado de capitales en Chile

A fines de 1980 Chile optó por sustituir los sistemas de pensiones prevalecientes, basados en el reparto, por un

régimen de capitalización con cotizaciones en cuentas individuales. Estas cotizaciones son obligatorias para los

⁶ Con el objeto de determinar los requisitos de capital de un banco, el Acuerdo de Basilea asigna a diversas clases de activos una ponderación de riesgo que varía entre cero y cien por ciento, según el riesgo crediticio involucrado. Así, por ejemplo, para los fondos disponibles la ponderación es de cero, en tanto que para los créditos es de uno. Con miras a establecer una convergencia de los requisitos de capital de los bancos de los distintos países, la rela-

ción entre el capital y las diversas categorías de activos (cada una ponderada por su riesgo crediticio relativo) debía alcanzar al 8% a fines de 1992.

⁷ Comisión Nacional Bancaria de México, Relación del resultado de la encuesta sobre seguro de depósito en la X Asamblea de la Asociación de Organismos Supervisores Bancarios de América Latina y el Caribe (Santiago de Chile, 1993).

perceptores de sueldos o salarios, y son aportadas por los propios trabajadores mediante una deducción equivalente al 10% de sus ingresos (sujeto a un tope a partir del cual pueden hacer cotizaciones voluntarias). En consecuencia, en la base del nuevo sistema de pensiones está un ahorro compulsivo de carácter institucional.

Los nuevos fondos de pensiones se han convertido rápidamente en los principales inversionistas institucionales y en un factor determinante del rápido desarrollo que ha registrado el mercado de capitales chileno.⁸ Después de una década de funcionamiento, a fines de 1992 los fondos de pensiones acumulaban recursos equivalentes al 34.5% del PIB (en tanto que las compañías de seguros, los fondos mutuos y los fondos de inversión extranjeros tenían recursos equivalentes al 9.2, 2.6 y 3% del PIB, respectivamente). A esa fecha, los fondos de pensiones mantenían cerca del 60% de los bonos emitidos por grandes empresas, alrededor del 60% de las letras hipotecarias en circulación y más del 20% de las acciones aptas para ser adquiridas por ellos. El creciente impacto de los fondos de pensiones queda de manifiesto en la proyección de sus recursos acumulados: estos podrían ser equivalentes al PIB hacia los años 2015-2020 (Iglesias, Acuña y Villagrán, 1988).

1. Desarrollo institucional del mercado de capitales

El veloz crecimiento de los fondos de pensiones ha planteado el desafío de dotar al mercado de capitales de una sólida institucionalidad que permita canalizar esos recursos hacia usos socialmente rentables, a través de una gama de instituciones e instrumentos financieros sujetos a regulación prudencial. El desarrollo institucional se ha considerado decisivo para los logros alcanzados por el nuevo sistema de pensiones hasta la fecha (limitados aquí a la acumulación de fondos y al ahorro) y para su consolidación en el tiempo (Arrau, 1993).

El cuadro 4 muestra el desarrollo institucional del mercado de valores y seguros desde fines de 1980, cuando se creó el nuevo sistema de pensiones y sus instituciones básicas: los fondos de pensiones, las entidades administradoras de esos fondos y la superintendencia encargada de la regulación y supervisión de estas últimas. Del cuadro se desprende que ha habido un esfuerzo continuo de las autoridades del

sistema financiero por actualizar y perfeccionar las regulaciones y normas sobre distintos aspectos de un mercado de capitales en rápida expansión: sociedades anónimas abiertas, transacciones con valores, transparencia del mercado, clasificación del riesgo de los valores de oferta pública, progresiva ampliación de las alternativas de inversión de los fondos de pensiones, redefinición del papel de la superintendencia de valores y seguros, y otros.

Actualmente se discute en el Congreso un proyecto de ley que propone importantes modificaciones a la normativa del mercado de capitales (cuadro 4), teniendo en cuenta tanto la concentración de los fondos de pensiones en acciones de sociedades anónimas que prestan servicios públicos, como la escasez de instrumentos financieros. Pero ya se perfilan nuevas necesidades de ordenamiento institucional ligadas a la inversión de fondos de pensiones en el exterior, el perfeccionamiento de la "industria" de seguros de vida (que paga pensiones bajo la modalidad de planes de renta vitalicia), y la regulación de conglomerados financieros ante la expansión de los bancos hacia diversos segmentos de los mercados de crédito y capital.

Los fondos de pensiones y sus respectivas entidades administradoras están sujetos a férreas normas de regulación y supervisión prudenciales, por tratarse de ahorros obligatorios de los propios trabajadores, que a su vez serán su principal fuente de ingreso en sus edades pasivas (cuadro 5). El patrimonio de la sociedad administradora es completamente separado de aquél del fondo de pensiones; la sociedad puede administrar sólo un fondo y debe asegurar una rentabilidad mínima al gestionar sus activos. Las normas que rigen la cartera de activos de los fondos señalan que todos los títulos y valores deben satisfacer rigurosas normas de evaluación de riesgos y estar clasificadas en categorías de riesgo bajas; esa cartera está sujeta a una amplia diversificación por instrumento financiero y por emisor, a una valoración continua de los títulos y valores a precios de mercado, y a la custodia de los títulos y valores que la componen en el Banco Central.

2. Reforma previsional y ahorro nacional

El ahorro previsional derivado de la reforma al sistema de pensiones también ha hecho un aporte directo importante al ahorro nacional, aunque el efecto neto sobre este último es difícil de establecer, por haber sustitución o complementación de otras formas de

⁸ Esta posición deriva tanto del largo período de cotización que media entre la incorporación y el retiro de las personas de la fuerza de trabajo (habitualmente 30 a 40 años) como de la capitalización de fondos durante todo ese período.

CUADRO 4

Chile: Desarrollo del marco institucional y de regulación de los fondos de pensiones y del mercado de valores^a

Nov. 1980	D.L. 3.500	Crea sistemas privados de pensiones que incluye Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP).
Dic. 1980	D.L. N° 3.538	Ley Orgánica de la Superintendencia de Valores y Seguros (SVS).
Oct. 1981	Ley N° 18.045	Ley del Mercado de Valores.
Oct. 1981	Ley N° 18.046	Ley de Sociedades Anónimas.
Dic. 1985	Circular 574 de la SVS	Define personas relacionadas.
Enero 1986	Circular 585 de la SVS	Obliga a informar sobre transacciones accionarias efectuadas por accionistas mayoritarios, directores y ejecutivos.
Marzo 1986	Circular 601 de la SVS	Obliga a informar de cualquier evento que pueda afectar significativamente los negocios de sociedades anónimas abiertas.
Oct. 1987	Ley N° 18.660	Obliga a la clasificación continua de los valores de oferta pública según categorías de riesgo.
Julio 1989	Ley N° 18.815	Ley de fondos de Inversión. Permite a los fondos de pensiones invertir en propiedades, valores mobiliarios y capital de riesgo.
Dic. 1989	Ley N° 18.876	Norma la constitución y operación de entidades privadas de custodia de valores.
Mayo 1992	Acuerdo de la Comisión Clasificadora de Riesgos.	Autoriza a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) a invertir en proyectos sin historia.
Mayo 1993	Circular 776 de la SAFP	Obliga a entregar información estandarizada sobre la rentabilidad de las cuentas individuales según tramos de ingreso de los afiliados.
1993	Proyecto de ley	Propone sustanciales modificaciones a las leyes del mercado de valores: Crea empresas "securitizadoras". Perfecciona la "industria" clasificadora de riesgos. Precisa las responsabilidades de los corredores de bonos. Crea fondos de inversión de desarrollo de empresas (FIDE). Fortalece la regulación de la solvencia de las compañías de seguro. Flexibiliza los límites de inversión de las AFP. Norma los factores de riesgo para las inversiones de la AFP en el exterior.

Fuente: Arrau (1993).

^a Excluye las reformas a las leyes y normas que regulan las actividades de los bancos y sociedades financieras, y de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras.

ahorro. El ahorro nacional bruto (a precios corrientes) aumentó desde un promedio de 12,5% del PIB en 1976-1979, antes de la reforma, a un promedio de 23,5% en 1990-1992, esto es, en 11 puntos porcentuales del PIB. El ahorro previsional aportó en forma directa un poco más de tres puntos del PIB a este considerable incremento.⁹

⁹ Según datos de las cuentas nacionales y del Ministerio de Hacienda de Chile.

El hecho de que el ahorro público haya sido positivo desde 1987, ha sido esencial para que el ahorro previsional haya tenido un efecto neto positivo sobre el ahorro nacional. Esto indica que las finanzas públicas han absorbido el déficit previsional en que se incurrió debido a la canalización de cotizaciones hacia el nuevo sistema de pensiones, y al pago por el sector público de las pensiones de instituciones del sistema antiguo (aquejadas por severos desajustes financieros de diverso origen).

CUADRO 5

Chile: Normas de regulación prudencial de los fondos de pensiones

Contenido de las normas

- A. *Sociedad administradora del fondo de pensiones*
1. Sociedad administradora con patrimonio completamente independiente del fondo.
 2. Una sociedad administradora puede gestionar sólo un fondo.
 3. La sociedad administradora debe asegurar una rentabilidad mínima del fondo, recurriendo cuando sea necesario a un encaje aportado por ella misma y que es mantenido en el Banco Central.
- B. *Cartera de inversiones del fondo de pensiones*
1. Los fondos de pensiones sólo pueden invertirse en valores o instrumentos financieros autorizados por ley.
 2. Todos los valores o instrumentos financieros que son objeto de inversión deben haber sido clasificados favorablemente por la Comisión Clasificadora de Riesgos.
 3. Las normas de diversificación de cartera por instrumento financiero y por emisor, orientadas a un bajo perfil de riesgo de los fondos, son estrictas.
 4. Por regla general, todos los valores e instrumentos financieros deben transarse en bolsas de comercio u otros mercados secundarios establecidos.
 5. Se efectúa una valorización estandarizada diaria de la cartera de inversiones con precios suministrados por la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones. Al menos el 85% de la cartera debe estar valorizada a precios de mercado.
 6. Al menos el 90% de los valores e instrumentos que componen la cartera de inversiones de un fondo de pensiones debe encontrarse en custodia en el Banco Central.

Fuente: Iglesias y Acuña (1991).

VI

Desarrollo del sistema financiero y atracción de capital financiero privado externo en México

Dos factores interrelacionados, entre varios de origen interno y externo, fueron decisivos para atraer capital financiero privado externo a México a partir de 1989: la reforma y desarrollo institucional del sistema financiero interno, y los fuertes incentivos a las entradas de capital financiero.

1. Reforma y desarrollo institucional del sistema financiero interno

Las principales medidas de reforma financiera que se adoptaron en México a partir de 1989¹⁰ incluyeron la desregulación del crédito y las tasas de interés, una

amplia apertura de la cuenta de capital de la balanza de pagos, y el acceso de inversionistas extranjeros a los mercados financieros internos y a la propiedad de sociedades anónimas no financieras (cuadro 6).

La liberalización financiera se implantó junto con la reprivatización de la banca y una definición amplia de sus actividades como multibanca; la reglamentación de conglomerados financieros encabezados por una sociedad controladora y compuestos al menos por tres instituciones financieras (los conglomerados no pueden tener inversiones patrimoniales en empresas del sector real de la economía);¹¹ las modificaciones de los marcos en que se desenvuelven los mercados de valores y seguros con miras a la internacionalización de sus actividades, y la adopción de nuevos resguardos

¹⁰ Los principales antecedentes de la reforma financiera fueron una banca nacionalizada en 1982 con motivo de la crisis de la deuda externa, y una normativa que concedía espacios limitados a agentes extranjeros en la propiedad accionaria de sociedades anónimas internas a través de las disposiciones del Reglamento de ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera, de 1973.

¹¹ Un conglomerado financiero requiere la participación de al menos tres de las siguientes instituciones: banco múltiple, arrendadora financiera, empresa de factoraje, casa de bolsa, casa de cambio, almacén general de depósito, empresa de seguro, institución de fianza o sociedad de inversión.

CUADRO 6

México: Reformas al sistema financiero, 1989-1992

Tipos de regulación	Principales medidas
Liberalización financiera	Desregulación de las tasas de interés. Eliminación de controles selectivos al crédito. Eliminación de encajes, aunque sujetando los activos de los multibancos a un coeficiente de liquidez. Modificaciones al régimen de inversión extranjera encaminadas a facilitar la entrada de capital financiero externo.
Desarrollo y desregulación organizacional.	Privatización de la banca comercial. Nueva ley de instituciones de crédito sobre la base de bancos privados constituidos como multibancos. Reglamentación de conglomerados financieros bajo un esquema de sociedades controladoras. Reformas y/o adiciones y ajustes a las leyes del mercado de valores, seguros y fianzas.
Reforzamiento de la regulación y supervisión prudenciales de los bancos y conglomerados financieros.	Clasificación de las carteras de crédito de acuerdo con categorías de riesgo y constitución de reservas preventivas sobre los riesgos medidos de pérdida. Requisitos de capital equivalentes al 8% de los activos y otras operaciones sujetas a riesgos (a alcanzarse en 1993). Avances en la regulación y supervisión de conglomerados financieros. Avances en la reglamentación de operaciones de bancos mexicanos en el exterior.

Fuentes: Martínez (1992); Caro (1994).

en relación con la solvencia de los bancos y conglomerados financieros (Martínez, 1992).

Sin embargo, la Nacional Financiera (NAFIN) y el Banco de Comercio Exterior (BANCOMEXT) han permanecido como instituciones financieras públicas de desarrollo con un importante componente de banca de "segundo piso". Nafin incluye entre sus principales funciones el apoyo al financiamiento de la inversión y la pequeña empresa; el Bancomext complementa el financiamiento de las actividades de exportación de empresas de distinto tamaño.

Al mismo tiempo, las autoridades del sistema financiero introdujeron diversos valores internos destinados a captar inversiones internacionales de cartera, y reglamentaron la colocación de valores mexicanos en los mercados internacionales de capital, creando una sección especial en el registro nacional de valores. Las alternativas accionarias incluyeron la colocación de acciones de sociedades anónimas mexicanas en el mercado estadounidense mediante ADR;¹² la adquisición por inversionistas extranjeros en el mercado de valores internos, de acciones de libre suscripción (o serie B) con plenos derechos pecuniarios y patrimoniales; la compra por esos inversionistas de acciones previamente reservadas a personas mexicanas (serie A), siempre que fuesen parte de un fondo mutuo que otorgara derechos pecuniarios (a través de certificados de participa-

ción ordinaria) pero no derechos patrimoniales, como el fondo neutro administrado por NAFIN; y la constitución de "fondos país" a fin de que esos inversionistas pudiesen adquirir acciones y otros valores en las bolsas locales, entre los cuales el Fondo México es uno de los más antiguos e importantes.

Los inversionistas extranjeros también han tenido acceso a valores de la deuda interna a través de certificados de tesorería de corto plazo denominados en pesos (CETES), bonos ajustables (Ajustabonos) y otros títulos públicos de mediano plazo. Las empresas y bancos mexicanos, ya sean privados o públicos, y las instituciones del sector público, también han podido obtener recursos en el exterior, colocando según el caso bonos, valores comerciales y certificados de depósito, principalmente en el euromercado.

2. Incentivos a las entradas de capital financiero

Tres factores contribuyeron a incentivar la entrada de capital a México a partir de 1989: i) una perceptible reducción del riesgo asociado al país y del riesgo de los emisores internos de valores; ii) altas tasas de interés internas frente a un bajo riesgo cambiario (ante variaciones decrecientes y prefijadas en el tipo de cambio nominal con miras a la estabilización de precios) y a bajas tasas de interés en los Estados Unidos y otros países industrializados y iii) considerable subvaloración del patrimonio bursátil de las sociedades anónimas mexicanas frente a las perspectivas económicas derivadas de las reformas en curso.

¹² Los ADR (*American depositary receipts*) son certificados emitidos por un banco estadounidense sobre acciones y otros títulos extranjeros, y son negociables en el mercado de valores de los Estados Unidos.

En la reducción del riesgo ligado a la inversión en valores mexicanos influyeron varios resultados de la política económica: la renegociación de la deuda externa que culminó en 1989, el saneamiento de las finanzas públicas (que tornó el déficit consolidado del sector público de casi 6% del PIB en 1989 en un superávit de 1.5% en 1992), y la reducción de la inflación, medida por las variaciones del índice de precios al consumidor, desde un 30% a un 15% en el mismo período. Dos conocidas agencias internacionales clasificadoras de riesgo catalogaron a México en 1992 en una categoría de riesgo país muy próxima a los “grados de inversión” para los efectos de la colocación de valores mexicanos en los mercados internacionales de capital. En el caso de valores transables en el mercado interno, una de ellas calificó a los certificados de tesorería denominados en pesos (CETES) en la categoría más alta de la inversión para títulos de deuda de corto plazo, y a la deuda pública mexicana de largo plazo en un grado de inversión.

La desregulación de las tasas de interés internas y del crédito bancario (en medio de políticas de estabilización y ajuste) condujo a una marcada diferencia entre las tasas de interés nacionales e internacionales. En 1989-1992, el costo anual medio de los fondos pasivos internos se situó entre 11 y 14 puntos porcentuales por encima de las tasas de interés anuales de corto plazo en los Estados Unidos —ajustadas estas últimas por las variaciones del tipo de cambio en México— y subiría a más de 20 puntos porcentuales al año para el promedio de los fondos activos internos a raíz de los elevados márgenes de intermediación de los bancos locales. Estas diferencias, unidas al bajo riesgo cambiario (el tipo de cambio nominal subió 4.3 y 1.4% por año en 1991 y 1992, frente a un índice de precios al consumidor que aumentó en 18.8 y 11.9%, respectivamente) y a la evolución favorable del riesgo de la inversión en valores mexicanos, originaron simultáneamente fuertes incentivos a las entradas de capital externo hacia valores de la deuda interna (CETES y otros) y hacia la colocación de valores en el exterior (bonos y otros).

La valoración del patrimonio bursátil de las sociedades anónimas mexicanas era equivalente a sólo el 11% del PIB en 1989. Esta subvaloración alentó importantes entradas de capital extranjero hacia la bolsa, que contribuyeron al espectacular despegue de ella. El índice de precios de las acciones cotizadas en bolsa se elevó 133%, en términos reales, entre 1989 y 1992, en tanto que la rentabilidad media anual en dólares de las inversiones bursátiles alcanzó a alrede-

edor del 60% en ese período (en parte por la lenta evolución del tipo de cambio). A fines de 1992, el patrimonio bursátil de las sociedades anónimas mexicanas había subido a casi el 50% del PIB.

El cuadro 7 reseña los instrumentos financieros de renta variable y fija, dirigidos a los mercados de capital externos e internos, y muestra los flujos de capital involucrados en el período 1989-1992, o el valor de mercado de los respectivos fondos a fines de este último año.

3. Efectos macroeconómicos y regulación de las entradas de capital financiero

Dados los excepcionales elementos con que contaba México para atraer a la inversión extranjera, desde fines de los años ochenta este país destacó rápidamente en la región como captador de fondos externos. Entre 1989 y 1992 el saldo de la cuenta de capital de su balanza de pagos saltó del 1.5% al 7.9% del PIB. De este monto, la inversión extranjera de cartera representó el 15.5% en 1989 y se empinó al 52% en 1992 (Caro, 1994).

El cúmulo de entradas de capital financiero externo trajo consigo efectos macroeconómicos contradictorios con otros objetivos de política económica. La moneda nacional se apreció en 17.6%, en términos reales entre 1989 y 1992, dificultando la estrategia exportadora que se puso en marcha en los años ochenta. El ahorro externo a precios corrientes (medido como el saldo de la cuenta corriente con signo contrario) aumentó desde un 2.6% del PIB en 1989 a alrededor de 6.5% en 1992, esto es, en 3.9 puntos porcentuales del PIB. Sin embargo, la inversión interna bruta a precios corrientes en ese período sólo subió de 21.4% a 23.3% del PIB, esto es, en 1.9 puntos porcentuales.¹³ En consecuencia, el ahorro nacional a precios corrientes se habría reducido en esos años de 18.8% a alrededor de 16.8% del PIB, implicando un reemplazo de ahorro nacional por ahorro externo equivalente a la mitad de este último año. El efecto riqueza ligado a la revalorización de los activos financieros (y otros bienes no transables) que trajo consigo la entrada de capitales, y el consiguiente aumento en el consumo agregado a precios corrientes (3.5 puntos

¹³ Sin embargo, la inversión interna bruta a precios constantes aumentó desde un 17.3% del PIB en 1989 a 21.7% en 1992, esto es, en 4.4 puntos porcentuales del PIB. La notoria diferencia de comportamiento con la inversión a precios corrientes puede atribuirse principalmente a una caída en el precio relativo de la formación de capital ligada a la fuerte apreciación de la moneda nacional y la apertura de la economía al exterior.

CUADRO 7

México: Instrumentos para la captación de capital financiero externo
(Millones de dólares)

Instrumento	1989	1990	1991	1992	Flujos brutos 1989-92	Valor acervo de capital a fines de 1992
<i>Colocaciones en el mercado internacional</i>						
Total cartera de renta variable	—	563	4 404	5 365	10 332	21 773
Emisión internacional de acciones (ADR)	—	—	4 333	5 077	9 410	21 154
Fondos país	—	192	71	—	263	619
Total cartera de renta fija	697	2 351	4 074	6 052	13 174	...
Bonos	570	2 351	3 444	4 403	10 767	...
Certificados de depósito	—	—	50	1 050	1 100	...
Valores comerciales	127	—	580	600	1 307	...
<i>Colocaciones en el mercado interno</i>						
Total cartera de renta variable ^a	—	371	—	2 287	2 658	...
Acciones serie B de libre suscripción	—	...	—	...	...	5 100
Acciones serie A (fondo neutro)	—	...	—	...	...	1 800
Total cartera de renta fija	...	...	...	...	...	...
Certificados de Tesorería (CETES)	—	—	...	...	...	} 14 400 ^b
Bonos ajustables (ajustabonos)	—	—	...	...	...
Otros instrumentos	—	—	...	...	...

Fuente: Banco Mundial, Estadísticas de flujos de portafolio, diversos años; Gurría (1993).

^a Compra directa de acciones.

^b Estimación.

porcentuales del PIB) entre esos años, parecen haber contribuido de manera importante a este resultado.

Los efectos macroeconómicos señalados ponen sobre el tapete la conveniencia de contar con regulaciones financieras y prudenciales encaminadas a moderar la entrada de capitales financieros externos volátiles de corto plazo o de naturaleza especulativa.¹⁴ Los argumentos en favor de establecer estas normas se basan en la existencia de un sobreincentivo a las entradas de

capital financiero, y en caso de que se acumulen rápidamente valores de deuda externa, en el consiguiente riesgo de alzas en las tasas de interés internas con el objeto de mantener o atraer tales fondos. Ese sobreincentivo emana de la garantía estatal a los valores públicos (CETES y otros), y del carácter transitorio tanto de las bajas tasas de interés de corto plazo en Estados Unidos (3.7% al año en 1992) como de la subvaloración del patrimonio bursátil mexicano.

VII

Conclusiones

Las experiencias de política financiera que se han examinado en este artículo muestran que la liberalización de las variables financieras (tasas de interés, crédito, acceso a fondos externos y otras) es sólo uno

¹⁴ El Banco de México puso a comienzos de 1992 un límite al endeudamiento externo de los bancos equivalente al 10% de sus pasivos.

de los componente de la extensión de la economía de mercado al sistema financiero. Hay al menos dos tipos más de regulaciones —con la necesaria supervisión de su efectivo cumplimiento— que fijan las reglas del juego de las instituciones financieras en los mercados de crédito y capital: las normas que perfilan la organización de la “industria” financiera (prin-

principalmente con miras a elevar la eficiencia de las instituciones y mercados financieros), y las normas prudenciales, que apuntan a preservar la solvencia de las instituciones financieras y de las empresas emisoras de valores.

La liberalización financiera puede incrementar en forma considerable los fondos que movilizan las instituciones financieras y exponerlas a variados riesgos de pérdida en el ámbito más libre en que pueden tomar sus propias decisiones. Sin embargo, no crea por sí misma reglas del juego adecuadas en lo tocante a la solvencia y eficiencia de esas instituciones, debido a los problemas de información, las externalidades y los conflictos de interés que caracterizan a los mercados de crédito y capital. El surgimiento de instituciones e instrumentos financieros específicos no es espontáneo, en parte por el carácter altamente normativo que tienen las transacciones financieras. Esto acentúa la importancia de que las autoridades del sistema financiero hagan un esfuerzo sistemático y deliberado de desarrollo institucional, a fin de fortalecer la regulación y supervisión prudenciales e impulsar la creación de nuevas instituciones e instrumentos o la expansión del giro de las instituciones existentes.

Las crisis financieras o problemas de solvencia bancaria señalados (cuadro 3), avalan el argumento de que la mera desregulación de las tasas de interés, del crédito y de otras variables financieras sin un efectivo reforzamiento de la regulación prudencial, más que una política de liberalización financiera representa un descontrol financiero. El comportamiento de bancos descontrolados, o sin controles prudenciales adecuados, ha conducido a problemas de inestabilidad financiera. Sin embargo, los problemas de cartera se han originado también en entornos macroeconómicos inestables o sujetos a fuertes ajustes.

Los avances que se han registrado en la regulación y supervisión prudenciales de la banca en los países de la región se han traducido principalmente en normas de control de la solvencia por parte de autoridades especializadas del sector público. Sin embargo, hasta ahora la entrega de información a los depositantes y al público acerca de los riesgos en los activos y la situación patrimonial de los bancos ha sido muy escasa. Esto ha ayudado a mantener la percepción de que existe una garantía implícita del Estado a los depósitos y obligaciones, pese al retiro o limitación de las garantías explícitas. Más aún, ni siquiera el suministro de información adecuada y oportuna —como la que se da en Chile, por ejemplo— parece haber variado esa percepción en buena parte

de los depositantes. Es importante entonces persistir en el perfeccionamiento de las normas que limitan y controlan los riesgos de pérdida de los bancos, sobre todo cuando las reformas financieras extienden el giro de sus actividades.

La reforma al sistema de pensiones que se implantó en Chile en 1981 constituye un ejemplo sobresaliente de desarrollo financiero controlado y no de mera liberalización financiera. Esta reforma se caracteriza por ahorros obligatorios de carácter institucional, una estrecha regulación de la organización de la "industria" y una firme regulación y supervisión prudenciales de las carteras de los fondos de pensiones. Esta combinación de factores explica en buena medida la acumulación de fondos y el desarrollo del mercado de capitales logrados hasta la fecha. El desarrollo institucional, incluso de las propias autoridades públicas encargadas de la regulación y supervisión, ha sido esencial. Ha permitido ampliar progresivamente las opciones de inversión de los fondos de pensiones en títulos y valores adecuadamente rentables, seguros y líquidos, con miras a encauzar esa rápida acumulación de recursos hacia la formación de capital real y otros usos socialmente rentables. El desarrollo institucional es un requisito que se ha considerado decisivo para consolidar el nuevo sistema de pensiones en el tiempo: en el marco de reglas que limitan marcadamente los riesgos de los títulos y valores aptos para incluirse en las carteras de los fondos de pensiones, las administradoras de esos fondos compiten libremente por lograr los mejores rendimientos financieros y por atraer cotizantes.

La reforma al sistema de pensiones efectuada en Chile puede ser de gran utilidad para el diseño de políticas financieras en países en desarrollo, ya que constituye un enfoque alternativo al de la liberalización financiera. Dicha reforma destaca la importancia de disponer de suficientes ahorros o fondos, y la necesidad de que las autoridades del sistema financiero se esfuercen deliberadamente por "desarrollar" el mercado financiero y establecer una firme regulación y supervisión, para lograr que las instituciones financieras desempeñen adecuadamente su papel en los procesos de formación de capital; al mismo tiempo, apunta a los límites de las políticas de mera liberalización de las tasas de interés, del crédito y de otras variables financieras, las que liberalizan lo que existe con un alto riesgo de mal uso de los recursos.

La afluencia de capital externo a México en forma de inversiones internacionales de cartera a partir de 1989, ofrece igualmente un destacado ejemplo de

un amplio desarrollo institucional del sistema financiero interno. La reforma financiera ha sido amplia, las autoridades del sistema financiero han introducido una gama de valores para los inversionistas extranjeros, y se ha facilitado la colocación de valores mexicanos en los mercados internacionales de capital. Sin embargo, la afluencia de capital externo privado también ha obedecido a sobreencentivos a las entradas de capital financiero (ligados principalmente a la garantía otorgada por el Estado a los valores públicos, a las reducidas tasas de interés de corto

plazo en Estados Unidos y al bajo riesgo cambiario interno). Todos estos factores llevaron rápidamente la inversión extranjera de cartera a niveles muy elevados, ante lo cual cabe preguntarse acerca de la conveniencia de establecer regulaciones financieras y prudentiales encaminadas a limitar la entrada de capital financiero externo volátil de corto plazo o de naturaleza especulativa, a fin de evitar efectos macroeconómicos adversos sobre el tipo de cambio real y el ahorro nacional, y abrir más espacio a flujos financieros externos de mediano y largo plazo.

Bibliografía

- Afcha de la Parra, G. (1990): Desintermediación y liberalización financiera en Bolivia, 1980-1988, en G. Held y R. Szalachman (eds.), *Ahorro y asignación de recursos financieros. Experiencia latinoamericana*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, S.R.L. (GEL).
- Arrau, P. (1993): Reforma al sistema de pensiones y desarrollo del mercado de capitales en Chile: 1993, Proyecto Regional Conjunto CEPAL/PNUD sobre políticas financieras para el desarrollo, Santiago de Chile, octubre, *mimeo*.
- (1994): *Fondos de pensiones y desarrollo del mercado de capitales en Chile: 1980-1993*, Serie financiamiento del desarrollo, N° 19, LC/L. 839, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Banda A. (1990): Regulación bancaria, crisis financiera y políticas consecuentes: el caso uruguayo, en G. Held y R. Szalachman (eds.), *Ahorro y asignación de recursos financieros. Experiencias latinoamericanas*, Buenos Aires, GEL.
- Caro, E. (1994): *Acceso a los mercados internacionales de capital y desarrollo de instrumentos financieros: el caso de México*, Serie financiamiento del desarrollo, N° 18, Santiago de Chile, CEPAL.
- De Paula, F. (1990): Costa Rica Intermediación financiera y asignación de recursos, en C. Massad y G. Held (eds.), *Sistema financiero y asignación de recursos. Experiencias latinoamericanas y del Caribe*, Buenos Aires, GEL.
- Díaz, R. (1991): Regulación y supervisión de la solvencia bancaria en Costa Rica, en G. Held y R. Szalachman (eds.), *Regulación y Supervisión de la Banca. Experiencias de América Latina y el Caribe*, Proyecto Regional Conjunto CEPAL/PNUD, sobre políticas financieras para el desarrollo, Santiago de Chile, S.R.V. Impresos S.A.
- Feller, A. (1989): Supervisión, regulación y riesgos bancarios, *Información financiera*, Santiago de Chile, Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, mayo.
- González Arrieta, G. (1992): Regulación y supervisión de la solvencia del sistema financiero en el Perú, en G. Held y R. Szalachman (eds.), *Regulación y supervisión de la banca. Experiencias de América Latina y el Caribe*, vol. 2, Proyecto Regional conjunto CEPAL/PNUD sobre políticas financieras para el desarrollo, Santiago de Chile, S.R.V. Impresos S.A.
- Gurría, J. A. (1993): *Capital Inflows: The Mexican Case*, Proyecto regional sobre nuevos flujos de capital, Santiago de Chile, diciembre.
- Hausmann, R., C. Jaramillo y R. Rigobón (1992): Regulación y supervisión de la solvencia de la banca en Venezuela, en G. Held y R. Szalachman (eds.), *Regulación y Supervisión de la Banca. Experiencias en América Latina y el Caribe*, vol. 2, Proyecto Regional Conjunto CEPAL/PNUD sobre políticas financieras para el desarrollo, Santiago de Chile, S.R.V. Impresos S.A.
- Held, G y Szalachman, R. (1989): *Regulación y supervisión de la banca en la experiencia de liberalización financiera en Chile (1974-1988)*, LC/R. 758, Santiago de Chile, CEPAL.
- Iglesias, A., Acuña, R. y Villagrán, J. (1988): Proyección de los fondos de pensiones, en S. Baeza y R. Manubens (eds.), *Sistema privado de pensiones en Chile*, Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos (CEP).
- Martínez, A. (1992): Regulación y supervisión de la banca en México, en G. Held y R. Szalachman (eds.), *Regulación y supervisión de la banca. Experiencias en América Latina y el Caribe*, vol. 2, Proyecto Regional Conjunto CEPAL/PNUD sobre políticas financieras para el desarrollo, Santiago de Chile, S.R.V. Impresos S.A.
- Morandé, F. y Sánchez, J.M. (1992): La expansión del giro bancario tradicional a los negocios no bancarios, en *La banca ante nuevos negocios y mercados*, Santiago de Chile, Asociación de Bancos e Instituciones Financieras.
- Salama, E. (1991): Regulación y supervisión de la banca e instituciones financieras en Argentina, en Held y Szalachman (eds.), *Regulación y supervisión de la banca. Experiencias en América Latina y el Caribe*, Proyecto Regional Conjunto CEPAL/PNUD sobre políticas financieras para el desarrollo, Santiago de Chile, S.R.V. Impresos S.A.
- Valdés, S. y A. Lomakin (1988): Percepción sobre la garantía estatal a los depósitos durante 1987 en Chile, *Cuadernos de Economía*, año 25, N° 75, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Zuleta, L.A. (1990): Estructura del crédito para proyectos de inversión en Colombia, en C. Massad y G. Held (eds.), *Sistema financiero y asignación de recursos. Experiencias latinoamericanas y del Caribe*, Buenos Aires, GEL.

ANEXO

Liberalización financiera y problemas de solvencia en América Latina

A partir de mediados de los años setenta, Argentina, Chile y Uruguay llevaron adelante políticas de liberalización de las tasas de interés, el crédito y otras variables financieras, incluida una ampliación del giro de los bancos o de los servicios financieros que éstos pueden prestar, en condiciones muy adversas para su solvencia. La aplicación simultánea de vigorosas medidas de estabilización, en particular la adopción del tipo de cambio nominal como ancla de estabilización en los tres países a partir de 1978, por un lado, y de reformas ligadas a la apertura al comercio exterior y de la cuenta de capital, por otro, condujeron a inconsistencias en la política económica y a una inestabilidad macroeconómica. Los tipos de cambio demasiado bajos, las elevadas tasas de interés reales y las importantes alteraciones de la rentabilidad de las actividades económicas deterioraron la calidad de las carteras de préstamos de los bancos.

Las experiencias de liberalización financiera de la banca en estos países durante los años setenta también tuvieron lugar bajo condiciones carentes de resguardos de la solvencia; prevaleció una garantía explícita o implícita del Estado a los depósitos y otras obligaciones, y hubo severas fallas en las normas de control de los riesgos y los requisitos de provisiones. En Uruguay no había normas "mínimas"; en Chile la clasificación de las carteras de préstamo por categorías de riesgos se inició a principios de los años ochenta, muy poco antes de la irrupción de problemas de solvencia; en Argentina la supervisión bancaria era casi inexistente y la medición de los riesgos de cartera comenzó sólo después de las intervenciones bancarias de comienzos de los años ochenta (Banda, 1990, Held y Szalachman, 1989; Salama, 1991). En los tres países la liberalización del crédito y las tasas de interés se tradujo en un acelerado incremento de los préstamos de alto riesgo, a tasas tres y hasta cinco veces superiores a la de crecimiento del PIB. Dichos préstamos abarcaban: créditos a actividades no transables internacionalmente (incluidas las del rubro inmobiliario y las de naturaleza especulativa) y financiados en gran medida con deuda externa; una amplia renovación de créditos de dudoso recaudo, capitalizando elevadas tasas reales de interés (y deveniendo ingresos que no se pagaban en la práctica), y créditos excesivos a empresas o personas "relacionadas", con pocas garantías reales. La garantía implícita del Estado a los depósitos facilitó el endeudamiento interno y externo de los bancos que sostuvo este proceso.

Es difícil evaluar en qué medida los desajustes macroeconómicos, por un lado, y las fallas de regulación y supervisión prudenciales, por otro, influyeron en las amplias crisis financieras que estallaron en estos países a comienzos de los años ochenta. Sin embargo, no cabe duda de que las segundas desempeñaron un destacado papel. Es significativo que tanto en Argentina como en Chile, y en parte en Uruguay, los severos problemas de solvencia de la banca irrumpieran antes de que las crisis de balanza de pagos y de endeudamiento externo de 1982-1983 ocasionaran fuertes caídas de su actividad económica.

En Colombia, la crisis bancaria de comienzos de los años ochenta ilustra cómo una banca sin controles de solvencia puede asumir, en condiciones de liberalización financiera, elevados riesgos de crédito y pérdidas insostenibles de cartera, incluso en un entorno macroeconómico relativamente estable y con una política conservadora de acceso de los bancos al endeudamiento externo. En 1980-1981 los préstamos bancarios aumentaron más de 40% en términos reales. La amplia intervención bancaria que comenzó en 1982 puso de manifiesto que los préstamos "relacionados" de alto riesgo a grupos económicos —incluido el uso del crédito bancario para comprar acciones de empresas del sector real— habían contribuido de manera importante a ese anormal crecimiento. Las normas y límites crediticios habían sido ampliamente sobrepasados, en tanto que la autoridad supervisora había quedado a la zaga en la verificación de la calidad de la cartera de préstamos (Zuleta, 1990).

Costa Rica adoptó políticas de estabilización y reforma económica en 1983, tras una severa crisis de balanza de pagos y la declaración de moratoria de su deuda externa (esta última en 1981). La reforma financiera amplió el giro de la banca privada en la asignación del crédito y desreguló las tasas de interés en tres etapas, apuntando a tasas de interés reales positivas pero moderadas en la banca supervisada. Al mismo tiempo, se avanzó en la regulación y supervisión prudenciales, mediante la clasificación de las carteras de préstamo de los bancos de acuerdo con categorías de riesgo y el establecimiento tanto de normas más estrictas sobre provisiones como de un conjunto de indicadores sobre el desempeño bancario para información de los depositantes y el público. Asimismo, se abrió la puerta a sociedades financieras "libres" o no reguladas. Estas últimas pronto aumentaron en número y co-

menzaron a operar en segmentos más riesgosos del mercado, con elevadas tasas de interés reales. La adopción de una política monetaria contractiva a fines de 1987 ocasionó problemas de iliquidez al sistema financiero y desencadenó la quiebra de todas las sociedades financieras no reguladas. Sin embargo, en este desastre financiero ningún banco supervisado cayó en la insolvencia (De Paula, 1990; Díaz, 1991).

Bolivia en 1985 y Perú en 1990 liberalizaron las tasas de interés y el crédito en medio de franca turbulencia inflacionaria y severas políticas de estabilización y reformas económicas. Las tasas de interés reales activas eran extremadamente altas —después de varios años todavía se situaban alrededor del 40% por año—, en tanto que los precios relativos y la rentabilidad de las actividades económicas sufrían fuertes vaivenes por la rápida apertura al exterior y los marcados ajustes del gasto agregado. Estos factores fueron los que al parecer desataron los problemas de solvencia en los sistemas bancarios de ambos países. Sin embargo, también incidieron en esta situación las fallas en la regulación y supervisión orientadas a resguardar la solvencia. En Bolivia, el cierre de cuatro bancos en 1987 dejó al descubierto la carencia de controles adecuados de solvencia: las normas de limitación de riesgos eran defectuosas, había excesivas colocaciones relacionadas, la supervisión era débil y había una garantía estatal implícita para los depósitos. En Perú, desde 1991 a esta parte la quiebra de varios bancos y mutuales agotó el fondo de seguro para los depósitos, debiendo el Estado cubrir el faltante de recursos; en marzo de 1993, los préstamos morosos de los bancos comerciales representaban el 22% de sus carteras de crédito, en tanto que sus provisiones equivalían a sólo el 12% de ellas, situación que apunta a provisiones insuficientes y rezagos en la recapitalización de los bancos (Afcha de la Parra, 1990; González Arrieta, 1992).

En Venezuela, la intervención de un banco comercial en febrero de 1994 marcó el inicio de una

crisis financiera de la banca. A mitades de año fueron intervenidos ocho bancos que habían recibido auxilio financiero en los meses previos, y que incluían alrededor de cincuenta sociedades filiales, estas últimas casi todas de índole financiera. Severas fallas de regulación y supervisión del sistema financiero parecen haber desencadenado esta crisis. La Superintendencia de Bancos y el Fondo de Garantía a los Depósitos (FOGADE) han tenido poca autonomía para ejercer sus funciones, insuficientes atribuciones y poca capacidad fiscalizadora para enfrentar situaciones financieras problemáticas; han exhibido deficiencias en el control de la solvencia de las instituciones financieras, y sus funciones no han estado claramente separadas. La clasificación de las carteras de préstamo por la Superintendencia prestó insuficiente atención a los riesgos de pérdida esperados, y en particular, al análisis consolidado de los créditos “relacionados” que otorgaban los bancos a empresas de los grupos económicos de los cuales formaban parte y de la concentración de préstamos en grupos que operan de hecho como conglomerados en el área financiera. Por lo expuesto, se produjo un rezago en la constitución de provisiones para enfrentar tales riesgos. En el caso del FOGADE, las primas o aportes que los bancos han hecho al Fondo no se han diferenciado por riesgo, y su presencia parece haber alentado a los depositantes a despreocuparse de la situación de solvencia de los bancos (Hausman, Jaramillo y Rigobón, 1992).

El entorno macroeconómico también desempeñó un papel en la crisis bancaria venezolana. La política de estabilización y ajuste que se puso en marcha en 1989 no logró consolidar la situación financiera del sector público. El déficit del sector público no financiero llegó a cerca del 6% del PIB en 1992-1993, lo que condujo a elevadas tasas de interés ante una política monetaria restrictiva. En 1993 las tasas reales activas se situaron alrededor del 30%, y deterioraron por su cuenta la calidad de la cartera de préstamos de los bancos.

Ajuste fiscal *y gasto social*

Rossella Cominetti

*Consultora División de
Desarrollo Económico de la
CEPAL.*

Los desequilibrios en el sector externo e interno, desencadenados a comienzos de los años ochenta, así como las políticas de ajuste y estabilización aplicadas a lo largo de la década en América Latina, contrapusieron la necesidad de reducir el déficit fiscal y la de compensar las pérdidas de ingreso de los grupos más vulnerables derivadas de la crisis del endeudamiento externo. En este artículo se examina el comportamiento del gasto social en un grupo de países de la región, con el objeto de determinar en qué medida esas políticas afectaron el nivel y la composición del gasto social y, por lo tanto, acotaron el diseño de la política social. Como método de análisis, se ha revisado la evolución de dicho gasto en diversos episodios de ajuste y desajuste fiscales identificados en cada país, cotejándola con la evolución de las finanzas del sector público. La información examinada sugiere que el gasto social fue utilizado principalmente como instrumento de ajuste fiscal, lo que explica su deterioro generalizado en los años ochenta. Por lo demás, el impacto de esta política no se distribuyó en forma simétrica entre los diversos sectores sociales, afectando seriamente a los sectores de la vivienda y de la educación.

I

Introducción

En los años ochenta América Latina transitó por costosos episodios de ajuste, en un intento por restablecer los equilibrios internos y externos tras la crisis de financiamiento que irrumpió en la región a comienzos del decenio. Este proceso culminó con un balance negativo, tanto en términos de crecimiento como de equidad. Por las características de la crisis, la función compensatoria de ingresos del gasto social entró en conflicto con su papel en el ajuste del déficit fiscal.

En el período de crisis aumentó la población vulnerable, principalmente por haberse elevado los niveles de desempleo. Además, el proceso inflacionario que acompañó a la región y los planes de ajuste aplicados durante ese período contribuyeron a deteriorar el poder de compra de la población ocupada. Desde una perspectiva de política social, el gasto social debiera haber crecido durante este proceso, compensando la pérdida de ingresos de la población. Sin embargo, el ajuste económico presionó en la dirección opuesta. Al desencadenarse la crisis, las economías latinoamericanas presentaban importantes déficit externos e internos y habían sufrido una abrupta pérdida de capacidad de financiamiento. La posibilidad de eliminar el creciente déficit del sector público sin reducir el gasto público se veía seriamente limitada tanto por la imposibilidad de incrementar las recaudaciones reales en situaciones recesivas e inflacionarias, como por la pérdida de capacidad de endeudamiento en el exterior. De esta manera, el peso del ajuste fiscal recayó principalmente en el gasto público no financiero, uno de cuyos componentes es el gasto social.

La década de 1980 ha sido analizada extensamente en las publicaciones especializadas a partir del ámbito macrofiscal, lo que ha aportado nuevas enseñanzas acerca del rol de la política fiscal en los procesos de estabilización y ajuste.¹ En ellas también se ha prestado especial atención a los costos sociales de dichos procesos, que han mermado fuertemente los niveles de vida de gran parte de la población: así lo

indican el aumento del porcentaje de la población en condiciones de pobreza y el deterioro de la distribución del ingreso entre 1980 y 1990.² Los estudios que intentan evaluar el impacto de las políticas de estabilización y ajuste en los programas sociales por lo general ponen de relieve los efectos de estas políticas sobre el nivel y la composición del gasto social.³

Aunque en general, se estima que las políticas económicas aplicadas en la región durante los años ochenta redujeron el gasto social sin aliviar el deterioro de los niveles de vida de los grupos más vulnerables, no hay estudios explícitos del comportamiento de dicho gasto vinculado con la evolución de las finanzas públicas en este período. Los trabajos que analizan el comportamiento del gasto social en los años ochenta tienden a ser parciales en la selección tanto de los períodos como de los países analizados. Por lo demás, la mayoría de ellos se concentran en los períodos de reducción del gasto público total. Este criterio limita innecesariamente los episodios de ajuste fiscal que son examinados; y además, los períodos de reducción de gasto público podrían no reflejar necesariamente la existencia de un proceso de ajuste de las finanzas públicas. Un criterio más adecuado es aquel que analiza la trayectoria del gasto social en relación con la evolución del déficit del sector público no financiero, y considera el comportamiento de los diferentes niveles de gobierno que forman parte del sector público.

Este artículo busca evaluar el papel del gasto social, tanto a nivel global como sectorial, en las distintas fases de ajuste y desajuste fiscal observadas en América Latina en los años ochenta, y determinar la prioridad asignada al gasto social como instrumento de política social y como instrumento de ajuste de los déficit fiscales. Esta evaluación se realiza a partir de un análisis de la evolución del gasto social y de las finanzas públicas en la región.

¹ Véase por ejemplo Marfán (1986); CEPAL (1989); Frenkel (1990), y Fanelli y Frenkel (1990).

² Véase por ejemplo Altimir (1993); Cornia, Jolly y Stewart (1987); Figueroa (1992); Lustig (1991); Mujica y Larrañaga (1992); Pfeffermann, (1987), y Grosh (1990).

³ Véase por ejemplo Hicks y Kubish (1984); Cornia, Jolly y Stewart (1987); Grosh (1990); Ebel (1991), y Carciofi y Beccaria (1993).

II

El proceso de ajuste fiscal en América Latina

Como consecuencia de los acontecimientos externos asociados al deterioro de los términos de intercambio, al incremento de la tasa de interés y al corte abrupto de la afluencia de recursos externos, los países de América Latina sufrieron en su mayoría considerables déficits en el sector externo, los que con posterioridad se propagaron al sector fiscal. Los países afectados tuvieron que poner en marcha diversos programas de estabilización y ajuste, los que en algunos casos fueron acompañados por reformas más radicales que modificaron el papel del Estado.

La evolución de las finanzas públicas en América Latina durante los años ochenta reflejó en gran medida el proceso de ajuste tras la crisis de financiamiento externo que se desencadenó en 1982. La persistencia e intensidad que asumió el proceso de ajuste fiscal en cada país estuvieron determinadas por las condiciones iniciales de las finanzas públicas, por los acontecimientos externos y por las políticas de ajuste implementadas con posterioridad.

La crisis repercutió en las finanzas públicas de todos los países de la región, aunque con diversos matices de intensidad y persistencia, lo que dio origen a su vez a procesos de ajuste fiscal con diferentes grados de intensidad y eficacia. En general, el deterioro de las finanzas públicas se dio en medio de fuertes restricciones en las fuentes de financiamiento internas y externas, y afectó tanto a las fuentes como a los usos de los recursos públicos en los distintos niveles de gobierno. Los ingresos del sector público disminuyeron, fundamentalmente por la contracción de la actividad interna, por la política cambiaria y por la erosión de las recaudaciones a causa de los procesos inflacionarios que se desataron a comienzos del decenio. Por el lado de los usos, la crisis se tradujo sobre todo en una mayor transferencia de recursos al exterior, debida al deterioro de los términos de intercambio y al aumento de los gastos financieros asociados al servicio de la deuda externa.

La reducción de los gastos públicos tiene inevitablemente un costo económico y social, ya que es muy difícil compensar en el corto plazo el impacto de una reducción o postergación de dichos gastos con una mayor eficiencia del sector público. Por otro lado, la existencia de gastos comprometidos otorga a algunos

componentes de esta variable un alto grado de rigidez que induce a contraer básicamente los gastos postergables. De allí que los gastos de capital y los gastos sociales suelen verse afectados en situaciones de urgencia fiscal. Los instrumentos de política fiscal, por el lado del gasto público, que se han utilizado usualmente para conseguir el ajuste fiscal en América Latina han sido: la reajustabilidad de las remuneraciones de los trabajadores del sector público por debajo de la inflación, la suspensión o postergación de proyectos de inversión pública y el atraso en la cancelación de compromisos con el sector privado o con el exterior.

1. La magnitud y las causas del déficit fiscal

La situación fiscal al comienzo de los años ochenta presentaba diferencias significativas entre los países de la región. En efecto, la presencia de déficit importantes en algunos países que se habían caracterizado por la aplicación de políticas fiscales expansivas —Argentina, Costa Rica y México— contrastaba con el equilibrio en la cuenta fiscal exhibido por países como Chile, Paraguay, Uruguay y Venezuela. Estas diferencias determinaron en gran medida la eficacia de las políticas de ajuste aplicadas en algunos países durante el decenio.

Con el objeto de conocer el nivel y el origen del desequilibrio fiscal, se ha examinado para un grupo de países de la región la intensidad que alcanzó el desajuste fiscal, así como su variación y los principales factores de deterioro de las cuentas fiscales (cuadro 1).

La intensidad del desajuste fiscal se mide por el déficit máximo alcanzado por el sector público no financiero (SPNF) en un determinado episodio de desequilibrio fiscal. La evolución del déficit del sector público, representada por la variación de las necesidades de financiamiento del sector público no financiero (NFSPNF), determina la presencia de fases de desajuste o de ajuste fiscales. Una fase de desajuste fiscal es un período en el cual las NFSPNF crecen y, por el contrario, una fase de ajuste fiscal se distingue por la disminución de las NFSPNF. La variación de las NFSPNF es un indicador que permite apreciar la gravedad de la crisis fiscal, cualquiera haya sido la posición financiera inicial del sector público, ya que cap-

CUADRO I

América Latina (12 países): Magnitud y origen del desajuste fiscal
(Porcentajes del PIB)

	Intensidad del desajuste fiscal ^a	Variación del desajuste fiscal ^b	Variación de las NFEP ^c	Variación de las NFGG ^d					
				Total	IT	T	GP	iGG	GS
<i>Primera fase de desajuste fiscal</i>									
Argentina (1980-1982)	10.2	4.7	1.4	3.3	-4.7	-2.3	-4.3	2.9	-2.1
Bolivia (1980-1984)	26.6	18.8	2.8	16.1	-7.1	-5.9	7.4	1.5	-1.0
Brasil (1980-1985)	12.9	9.9	0.9	9.0	-1.9	...	-2.1	9.2	-0.8
México (1980-1982)	15.6	9.0	0.5	8.5	1.3	0.9	6.3	3.5	1.1
Perú (1980-1983)	10.2	6.4	0.9	5.5	-4.8	-5.0	-0.3	1.0	-0.6
Uruguay (1980-1982)	10.4	11.8	3.0	8.8	-0.6	-1.5	7.6	0.7	5.8
Venezuela (1980-1983)	17.2	11.3	6.4	4.9	-1.1	-3.0	3.6	0.2	-0.8
Colombia (1980-1983)	8.2	5.1	3.5	1.7	-1.1	-1.2	0.4	0.2	1.4
Costa Rica (1985-1988)	6.7	5.6	...	...	...	...	...	...	0.2
Ecuador (1980-1982)	6.3	3.1	0.1	3.0	-1.7	-1.3	-1.0	2.4	0.2
Chile (1980-1984)	4.6	10.0	...	9.3	-1.2	0.2	4.8	3.2 ^e	4.2
Paraguay (1980-1984)	5.4	5.8	3.1	2.7	-0.8	-1.7	1.8	0.1	1.7
Promedio de la región ^f	11.2	7.9	2.1	5.9	-2.3	-1.8	1.6	2.1	0.8
<i>Segunda fase de desajuste fiscal</i>									
Argentina (1987-1988)	8.3	4.8	1.5	3.3	-3.9	-2.9	0.3	-0.9	-0.8
Bolivia (1986-1987)	8.3	5.2	5.1	0.1	-2.5	-2.6	-1.1	-1.2	2.3
Brasil (1988-1990)	24.3	2.1	-2.1	4.2	5.3	...	4.4	5.1	2.2
México (1985-1986)	14.5	7.3	0.9	6.4	-0.4	-0.7	0.4	5.6	-0.1
Perú (1986-1989)	7.5	2.9	6.3	-3.4	-11.7	-8.3	-11.6	-3.4	-0.6
Venezuela (1986-1987)	9.7	7.4	-3.0	10.4	-6.3	-5.9	4.0	0.1	-2.8
Colombia (1987-1989)	3.5	1.9	0.2	1.8	-1.4	-0.9	0.1	0.4	-0.5
Ecuador (1986-1987)	3.3	8.7	8.2	0.5	0.2	-0.1	1.7	-1.0	1.3
Promedio de la región ^f	9.9	5.0	2.1	2.9	-2.6	-3.0	-0.2	0.6	0.1

Fuente: Cominetti (1994). Para gasto social: Vargas de Flood y Harriague (1993); UDAPSO (1993); Macedo y Piola (1993); Chile, Dirección de Presupuesto (1993); Carciofi y Beccaria (1993), FMI (varios años); Banco Central del Ecuador (1993); Universidad del Pacífico (1993).

^a Corresponde al máximo nivel de las necesidades de financiamiento del sector público no financiero (NFSPNF) alcanzado durante la fase de desajuste fiscal. ^b Corresponde a la variación de las NFSPNF. ^c NFEP necesidades de financiamiento de las empresas públicas. ^d NFGG: necesidades de financiamiento del gobierno general. IT: ingresos totales. T: ingresos tributarios. GP: gastos primarios (gastos totales sin intereses). iGG: intereses del gobierno general. GS: gasto social. ^e Los intereses de las empresas públicas están incluidos en los intereses del gobierno general (iGG). ^f Promedio simple.

ta el deterioro que pudiera haberse dado en un país que exhibe un déficit moderado o leve, y que ha pasado a esa posición deficitaria a partir de una situación fiscal superavitaria favorable.

Con el objeto de identificar el origen sectorial del desequilibrio, en el cuadro 1 se muestra también la evolución de la posición financiera tanto de las empresas públicas (NFEP) como del gobierno general (NFGG). Las variaciones del déficit del gobierno general aparecen, a su vez, desagregadas en términos de la evolución de las principales fuentes de recursos públicos (ingresos tributarios) y de los usos (gasto primario, gasto social y pago de intereses) de esos recursos.

Del cuadro indicado se desprende que en la primera mitad de los años ochenta un gran número de países mostraba desequilibrios internos severos. Tal era el caso de Argentina, Bolivia, Brasil, México, Perú, Uruguay y Venezuela, cuyos déficit fiscales alcanzaron niveles superiores al 10% del PIB. Menos grave era el déficit fiscal en Colombia, Costa Rica, Ecuador, Paraguay y Chile; en este último país, sin embargo, el paso desde un superávit equivalente a un 5.4% del PIB en 1980 a un déficit de 4.6% del PIB en 1984, representó un desequilibrio fiscal importante (10% del PIB). El cuadro muestra también que, en su mayoría, los países que enfrentaron desequilibrios significativos en sus finanzas públicas al comienzo de la crisis recayeron, después del primer intento de ajuste, en un deterioro de sus finanzas públicas similar en intensidad al del primer período, aunque algo inferior en persistencia.

En la mayoría de los países, el deterioro de la situación fiscal en los distintos episodios de desequilibrio fiscal estuvo asociado principalmente a la evolución de la posición financiera del gobierno general. En promedio, este sector generó alrededor de las tres cuartas partes del deterioro de la posición financiera global, mientras que las empresas públicas fueron un factor importante de deterioro de las finanzas públicas globales solamente en Venezuela, Colombia y Paraguay durante el primer episodio de desajuste, y en Bolivia, Perú y Ecuador durante el segundo episodio de desequilibrio fiscal.

El origen de los desequilibrios fiscales del gobierno general durante la década estuvo relacionado principalmente con la pérdida de recursos fiscales (IT) y con los mayores pagos por el servicio de la deuda (IGG). La situación fiscal se vio agravada en unos pocos países por la expansión de los gastos primarios (GP), en tanto que en otros la contracción del gasto

público evitó un deterioro mayor en la situación financiera del sector público. Así sucedió, por ejemplo, en Argentina (1980-1982), en Brasil (1980-1985 y 1986-1989) y en Perú (1986-1989).

La reaparición de déficit fiscales en algunos países después de haberse aplicado programas de ajuste y estabilización, guardó menos relación con el servicio de la deuda que en los primeros episodios y se debió más bien a factores externos como la caída del precio del petróleo, así como también a factores asociados con la implementación de políticas reactivadoras y, en algunos casos, a la presencia de procesos hiperinflacionarios.

En síntesis, los desajustes fiscales analizados aparecen vinculados sobre todo a la presencia de desequilibrios macroeconómicos internos y externos causados por la crisis económica, y no parecen deberse a políticas deliberadamente expansivas.⁴

2. El ajuste fiscal

Los procesos de ajuste fiscal que se llevaron a cabo tuvieron distinta intensidad y eficacia, como lo sugiere la reaparición de desequilibrios en varios países de la región a fines de la década.

A menudo se ha planteado que, en circunstancias de urgencia fiscal, los ajustes deben hacerse principalmente por el lado del uso de los recursos más que por el de las fuentes, puesto que el impacto fiscal de eventuales reformas o modificaciones del sistema tributario es de lenta maduración o presenta rezago en el tiempo, y las tarifas públicas son difíciles de corregir en fases recesivas. Por otra parte, los recortes de gastos en períodos de crisis económica tienden a focalizarse en las cuentas de capital más que en los gastos corrientes, por la impopularidad y el mayor costo político que significa reducir estos últimos.

En el cuadro 2 se ilustra la magnitud del ajuste fiscal en varios países de la región, y los factores que contribuyeron a equilibrar la situación financiera del sector público durante las fases de ajuste fiscal, distinguiendo, como en el cuadro 1, entre el aporte de las empresas públicas y el del gobierno general.

En la mayoría de los países analizados se impuso la austeridad fiscal y tanto las empresas públicas como

⁴ Aunque hay algunas excepciones, como las observadas en Bolivia (1980-1984), México (1980-1982), Uruguay (1980-1982) y Chile (1980-1984), donde el gasto primario muestra una expansión importante. En estos últimos dos países, más que una política fiscal expansiva, el incremento del gasto público refleja modificaciones de los sistemas de seguridad social.

CUADRO 2

América Latina (12 países): Magnitud y origen del ajuste fiscal
(Porcentajes del PIB)

	Ajuste fiscal ^a	Variación de las NFEP ^b	Variación de las NFGG ^c					
			Total	IT	T	GP	iGG	GS
<i>Primera fase de ajuste fiscal</i>								
Argentina (1983-1986)	-6.7	-3.2	-3.5	4.6	2.5	3.6	-2.5	1.4
Bolivia (1985-1986)	-23.6	-	-23.6	14.9	14.3	-11.0	2.3	-3.1
Brasil (1986-1987)	-1.5	-0.4	-1.1	3.4	...	3.5	-1.2	1.2
México (1983-1984)	-8.4	-2.2	-6.2	1.3	2.3	-7.7	2.8	-2.4
Perú (1984-1985)	-7.7	-3.8	-3.9	3.8	2.9	-	-0.1	-0.3
Uruguay (1983-1987)	-9.8	-2.2	-7.6	1.2	1.1	-7.0	0.6	-3.7
Venezuela (1984-1985)	-12.8	-5.3	-7.5	4.6	4.8	-3.6	0.7	0.4
Colombia (1984-1986)	-6.9	-2.8	-4.1	2.3	1.8	-2.1	0.3	-1.1
Costa Rica (1980-1984)	-12.2	-5.9	-6.4	1.1	3.6	-5.2	-0.1	-1.9
Ecuador (1983-1985)	-11.8	-8.1	-3.7	0.4	1.6	-2.7	-0.6	-1.5
Chile (1985-1987)	-4.3	...	-3.0	0.4	-	-3.5	0.9 ^d	-4.6
Paraguay (1985-1987)	-4.6	-1.7	-2.8	0.2	0.5	-3.0	0.3	-1.6
Promedio de la región ^e	-8.2	-3.1	-6.1	3.2	3.2	-3.2	0.2	-1.4
<i>Segunda fase de ajuste fiscal</i>								
Argentina (1989-1990)	-3.7	-0.2	-3.5	1.1	0.4	-3.1	0.6	-0.2
Bolivia (1988-1989)	-14.4	...	...	...	...	...	...	-0.4
Costa Rica (1989-1990)	-2.6	...	...	...	...	0.5	...	1.2
México (1987-1989)	-9.1	-1.4	-7.7	2.8	1.2	-2.9	-7.1	0.3
Promedio de la región ^e	...	...	...	...	...	...	...	0.3

Fuente: Las mismas del cuadro 1.

^a Corresponde a la variación de las necesidades de financiamiento del sector público no financiero (NFSPNF); ^b NFEP: necesidades de financiamiento de las empresas públicas; ^c NFGG: Necesidades de financiamiento del gobierno general. IT son ingresos totales; T son ingresos tributarios; GP son gastos primarios (gastos totales sin intereses); iGG son los intereses del gobierno general y GS es el gasto social. ^d Los intereses de las empresas públicas están incluidos en los intereses del gobierno general. ^e Promedio simple.

el gobierno general realizaron importantes esfuerzos para encarar el peso de la deuda y corregir los desequilibrios fiscales globales. Del cuadro 2 se desprende que, salvo en Brasil, la magnitud de los ajustes fue muy significativa en relación con los niveles de desequilibrio originales; Bolivia, en especial, llevó a cabo un ajuste extraordinario (23.6% del PIB) en un muy breve plazo. Por otra parte, lo mismo que en los procesos de desequilibrio fiscal, el gobierno general efectuó un aporte superior al de las empresas públicas.

En éstas, el mecanismo principal de ajuste fue la compresión de los recursos destinados a la formación de capital fijo.⁵ El gobierno general, en cambio, tomó diversas medidas tendientes a incrementar las fuentes de ingresos, tales como correcciones de precios de empresas públicas,⁶ reformas tributarias⁷ y también

aumentos de los precios e impuestos específicos a los combustibles.⁸ Al mismo tiempo, la reducción de las presiones inflacionarias contribuyó en algunos casos a elevar los ingresos tributarios, y la recuperación del precio del petróleo facilitó el proceso de ajuste en los países petroleros.

Por el lado de los gastos, el aporte del gasto primario del gobierno general al ajuste fiscal fue, en promedio, tan importante como la contribución realizada por los ingresos tributarios (cuadro 2). Los gastos financieros siguieron ejerciendo alguna presión en la mayoría de los países durante la fase de ajuste fiscal, mostrando en promedio un incremento de los pagos de intereses del gobierno general; pero los gas-

Sin embargo, en gran parte de los países las tarifas públicas fueron también utilizadas, durante algún período, como instrumento de política antiinflacionaria.

⁵ En Devlin y Cominetti (1994), se demuestra que el ajuste de las empresas públicas en América Latina durante los años ochenta se logró mediante reducciones de los niveles de inversión.

⁶ Como, por ejemplo, en Costa Rica en 1982 y México en 1983.

⁷ Por ejemplo, en Colombia (1984), México (1983), Bolivia (1986), Brasil (1986) y Venezuela (1985).

⁸ Por ejemplo, en Argentina, Bolivia y Perú.

tos primarios del gobierno general contribuyeron al restablecimiento del equilibrio fiscal y en algunos países, lo hicieron de manera considerable, como en Bolivia, México, Uruguay y Costa Rica. En la mayoría de los casos, los programas de ajuste incluyeron drásticas reducciones del gasto del gobierno general, que afectaron principalmente a los salarios públicos y los gastos de capital. Estas últimas partidas se caracterizan por su relativa flexibilidad en circunstancias de urgencias fiscales, pero al mismo tiempo, su reducción puede generar graves consecuencias sociales en el corto plazo y serias restricciones al crecimiento en el largo plazo.

En síntesis, los antecedentes presentados sugieren que, en general, los gastos primarios no fueron un factor importante de los episodios de desajuste fiscal ocurridos en la región en los años ochenta; sin embargo, contribuyeron de manera significativa a la restauración de los equilibrios fiscales. Dentro de este contexto, es interesante identificar el comportamiento del gasto social durante las fases de desequilibrios y las de ajuste fiscal, y en particular, determinar en qué medida el gasto social tuvo una conducta similar a la del gasto primario, o si más bien ayudó a compensar la pérdida de ingreso de la población derivada de la crisis de endeudamiento.

III

El papel del gasto social en los procesos de ajuste y desajuste fiscales

Al analizar la evolución de las economías latinoamericanas en el contexto de las finanzas públicas durante este período, surgen en forma natural algunas interrogantes sobre el rol de las políticas sociales. ¿Fue el gasto social un detonante de la crisis fiscal? ¿Cuál fue la contribución del gasto social al ajuste fiscal? ¿En qué medida la política social contribuyó a compensar la pérdida de ingreso de la población más vulnerable?.

A través de un ejercicio simple, que consiste en analizar el comportamiento del gasto social en episodios de deterioro y de ajuste de las finanzas públicas del sector público no financiero, se intenta responder las interrogantes planteadas.

1. Gasto social y déficit fiscales

El comportamiento del gasto social en cada episodio de ajuste y desajuste fiscales, puede ser calificado como proajuste o prodesajuste, cuando el gasto social se reduce o aumenta, respectivamente. Así, durante los episodios de desajuste fiscal, el gasto social pudo haber contribuido a agravar el desequilibrio, presentando un comportamiento prodesajuste, o bien pudo haber actuado como un elemento amortiguador y haber evitado mayores desequilibrios, lo que equivaldría a un comportamiento proajuste. Del mismo modo, durante las fases de ajuste fiscal, la conducta del gasto social pudo haber contribuido a reducir los

desequilibrios, desempeñando un comportamiento proajuste, o bien pudo haber dificultado esa reducción, presentando una conducta prodesajuste.⁹

En el cuadro 3 se resume, en términos de número de casos, el comportamiento del gasto social en el período examinado distinguiendo entre el rol proajuste y aquél prodesajuste del gasto social, tanto durante las fases de ajuste fiscal como en las de desajuste fiscal. Se observa allí que, en términos de frecuencia, el gasto social durante los años ochenta fue eminentemente proajuste en la región, tanto durante los episodios de ajuste como en los de desajuste fiscal. En efecto, en 11 de los 21 episodios de desajuste fiscal, el gasto social tuvo un comportamiento amortiguador y en 10 casos contribuyó a aumentar el desequilibrio. Por otra parte, de los 16 episodios de ajuste fiscal que la información disponible permitió captar, en 12 casos el gasto social desempeñó un rol proajuste y solamente en cuatro de ellos lo dificultó.

Ahora bien, en términos de magnitud, se observa que aunque en los episodios de desajuste fiscal la expansión media del gasto social superó la reducción

⁹ Según la definición y la unidad de medida (unidades del PIB) adoptadas, una conducta proajuste representa una situación de reducción del gasto social, o bien una de aumento del gasto social en que este último se incrementa proporcionalmente menos que el PIB. Del mismo modo, un comportamiento prodesajuste puede reflejar una situación en la que el gasto social aumenta, o bien disminuye en proporción inferior a la que se reduce el PIB.

CUADRO 3

América Latina: Rol del gasto social en episodios de ajuste y desajuste fiscales
(Número de casos)

	Rol proajuste	Rol prodesajuste
Episodios de ajuste fiscal	12	4
Variación promedio del gasto social (en % del PIB)	1.8	1.1
Episodios de desajuste fiscal	11	10
Variación promedio del gasto social (en % del PIB)	1.2	2.0
<i>Total</i>	<i>23</i>	<i>14</i>

Fuente: Cuadro 2.

media experimentada en los casos proajuste, lo contrario ocurrió en los episodios de ajuste fiscal. En ellos, no solamente el número de casos proajuste superó de manera importante los casos prodesajuste, sino que la magnitud del aporte al equilibrio fiscal sobrepasó en promedio a la de aquellos casos en que el gasto social se expandió.

Por la magnitud de la variación de los niveles de gasto social en los episodios de desequilibrio, llaman la atención los casos de Chile (1980-1984) y Uruguay (1980-1982), ya que en ambos países este factor explicó cerca del 50% del desequilibrio global. Ello obedeció a circunstancias específicas, como fueron la puesta en marcha del nuevo sistema de seguridad social y de programas asistenciales especiales en Chile y la reorganización del sistema de seguridad social en Uruguay. En cuanto a la importancia del gasto social como amortiguador en episodios de desajuste, este gasto contribuyó en un porcentaje no despreciable, considerando su participación relativamente baja en el presupuesto global del sector público no financiero.

Por otra parte, la evolución del gasto social en los episodios de ajuste fiscal desempeñó un rol proajuste en la mayoría de los casos (cuadro 2); destaca en particular la fuerte reducción del gasto social en Chile durante la segunda mitad de los años ochenta.

2. El gasto social frente al nivel de actividad: ¿procíclico o contracíclico?¹⁰

Una política social que privilegie el rol compensatorio de ingresos en un contexto recesivo debiera traducirse

¹⁰ La autora agradece el aporte de Emanuela Di Gropello en esta subsección.

en un incremento del gasto social cuando el nivel de actividad se contrae, esto es, en un gasto social contracíclico. Si, por el contrario, en circunstancias recesivas el gasto social se comporta procíclicamente, la situación de la población más vulnerable probablemente sufrirá un deterioro adicional. Un análisis conjunto de la evolución del gasto social y de la tendencia observada en el nivel de actividad durante las fases de ajuste y desajuste fiscales puede dar origen a alguno de los siguientes comportamientos de dicho gasto:

i) Gasto social procíclico y proajuste: este comportamiento del gasto social puede observarse cuando el nivel de actividad tiende a caer y el gasto social baja en mayor proporción que el PIB, o cuando al aumentar el PIB el gasto social tiende a crecer, pero en menor proporción que el PIB.

ii) Gasto social procíclico y prodesajuste: este comportamiento puede ocurrir cuando el nivel de actividad exhibe una tendencia negativa y la reducción del gasto social es más suave que la caída del PIB, o bien, cuando en una fase expansiva del nivel de actividad el gasto social se incrementa en mayor proporción que el PIB.

iii) Gasto social contracíclico y proajuste: este comportamiento se da cuando el gasto social se reduce y el nivel de actividad se expande.

iv) Gasto social contracíclico y prodesajuste: este comportamiento se observa cuando, junto con caer el nivel de actividad, el gasto social crece.

El comportamiento procíclico y proajuste refleja una política de gasto social que privilegia el rol de ajuste fiscal por sobre el rol compensatorio de ingresos; una conducta contracíclica y prodesajuste, por el contrario, refleja una política fiscal que da priori-

dad al rol compensatorio del gasto social, e incrementa este gasto ante las pérdidas de ingresos de la población.

Si al analizar la experiencia de la región durante las fases de ajuste y desajuste fiscales se compara la tendencia observada en el gasto social real con la tendencia del PIB real, se obtiene la caracterización del rol del gasto social en América Latina que aparece descrita en el cuadro 4. Este muestra solamente 25 casos, puesto que en otros 12 casos el comportamiento del nivel de actividad fue relativamente irregular. En los casos clasificables el gasto social fue sobre todo un instrumento de ajuste fiscal, mientras que su función compensatoria de ingresos fue secundaria. En efecto, predominaron situaciones en las cuales el gasto social mostró una conducta proajuste y procíclica, mientras que solamente en tres casos su comportamiento fue contracíclico y prodesajuste.

El análisis del rol del gasto social hasta aquí desarrollado adolece de una limitación: no permite captar los cambios en la composición sectorial de dicho gasto en el período considerado, que pudieron haber contribuido a compensar la pérdida coyuntural de ingresos de los hogares. En diversos países se aplicaron programas especiales, de carácter transitorio, con el fin de apoyar a los sectores más vulnerables de

CUADRO 4

América Latina: Comportamiento del gasto social en relación al déficit fiscal SPNF y al PIB

Rol del gasto social	Procíclico	Contracíclico
Proajuste	13	5
Prodesajuste	4	3

Fuente: CEPAL, en prensa.

la población, como el programa de empleo para jefes de hogar en Chile (1982-1985); el Programa Nacional de Solidaridad en México; el Fondo Social de Emergencia creado en Bolivia en 1986; el programa de compensación social en Costa Rica (1983-1984), y otros. Con el objeto de captar los cambios en la asignación intersectorial del gasto social durante los años ochenta, por los cuales algunos sectores fueron protegidos a costa de otros, a continuación se analiza la vulnerabilidad de los diversos sectores sociales, comparando la evolución del gasto sectorial frente al cambio experimentado por el gasto social real global.

IV

La dimensión sectorial del ajuste

El ajuste fiscal de los años ochenta tuvo efectos asimétricos en los diferentes sectores sociales, reflejando en parte la capacidad relativa de éstos para contraer o postergar gastos, así como la desviación hacia los servicios sociales públicos de demandas antes dirigidas a los servicios sociales privados. Con el objeto de determinar el grado de protección o vulnerabilidad de los sectores sociales en los múltiples casos de ajuste fiscal vividos por la región, se ha examinado la evolución de los componentes sectoriales de la política social en los distintos episodios de ajuste fiscal.

En el cuadro 5 se señala el número de casos en que la variación porcentual del gasto sectorial fue mayor (>) o menor (<) que la variación del gasto social real global, o evolucionó en dirección opuesta (c). Del cuadro se desprende que la contribución efectuada al ajuste y los beneficios obtenidos en los períodos de

expansión del gasto social no se distribuyeron de manera homogénea entre los distintos sectores sociales. En efecto, se puede apreciar que los sectores relativamente más vulnerables durante los períodos de ajuste del gasto social fueron en primer lugar vivienda y luego educación: en 14 casos de 22 y en 10 casos de 23, respectivamente, el gasto social del sector cayó más que el gasto social global. En estas fases de gasto social proajuste, los sectores seguridad social y salud contribuyeron menos que el gasto social total al ajuste fiscal y en un número importante de casos incluso evolucionaron de manera opuesta, esto es, incrementaron sus niveles, con lo cual el peso del ajuste recayó principalmente sobre educación y vivienda. Por el contrario, durante las fases de expansión del gasto social, los sectores relativamente más favorecidos fueron seguridad social y en segundo lugar salud, siendo vivienda y

educación los menos beneficiados. Estos últimos sectores siguieron deteriorándose en un número importante de casos, incluso cuando el gasto social aumentó.

Llama la atención comprobar que la seguridad social contribuyó sistemáticamente al desajuste fiscal cuando el gasto social tuvo un comportamiento prodesajuste. Cabe destacar, sin embargo, que el rol prodesajuste de este sector actuó también por el lado de los ingresos fiscales. En efecto, existe evidencia de una seria merma de los fondos de diversos institutos previsionales en la región, como consecuencia de los menores aportes al sistema de seguridad social durante el período de crisis, debidos a los mayores niveles de desempleo y a los procesos inflacionarios del período.

En síntesis, la revisión de los diversos episodios de expansión y reducción del gasto social en América

Latina indica que el sector vivienda ha presentado un alto grado de vulnerabilidad durante los períodos de ajuste del gasto social y es a la vez el que menos se ha beneficiado en los períodos de recuperación de dicho gasto. El gasto en seguridad social, en cambio, ha tendido a contrarrestar la evolución negativa del gasto social agregado en períodos de ajuste y es, al mismo tiempo, el que ha contribuido en mayor medida a la expansión del gasto social en los períodos en que éste ha desempeñado un rol prodesajuste. Este comportamiento demuestra que, a pesar de que el gasto social en su conjunto no privilegió el rol compensatorio de ingresos, los cambios en la asignación sectorial del gasto social tendieron a contrarrestar en parte ese hecho, reflejando en alguna medida el sesgo asistencial que asumió la política social en el decenio de 1980.

CUADRO 5

América Latina: Comportamiento del gasto social real por sectores sociales
(Número de casos)

	Educación	Salud	Seguridad social	Vivienda
Gasto social proajuste ^a				
<i>Episodios de ajuste</i>				
>	5	5	4	6
<	5	2	2	2
c	2	5	2	3
<i>Episodios de desajuste</i>				
>	5	2	3	8
<	1	2	1	1
c	5	7	5	2
Gasto social prodesajuste ^b				
<i>Episodios de ajuste</i>				
>	2	3	2	1
<	1	0	1	1
c	1	1	1	2
<i>Episodios de desajuste</i>				
>	4	4	5	1
<	2	4	3	1
c	4	2	0	6

Fuente: CEPAL, en prensa

^a En el gasto social (GS) proajuste:

> Significa que la disminución porcentual del GS real sectorial es > que la reducción del GS real agregado;

< Significa que la disminución porcentual del GS real sectorial es < que la reducción del GS real agregado, y

c Significa que la evolución del GS real sectorial es contracíclica respecto del GS real total.

^b En el gasto social prodesajuste:

> Significa que el aumento porcentual del GS real sectorial es > que el incremento del GS real agregado;

< Significa que el aumento porcentual del GS real sectorial es < que el incremento del GS real agregado, y

c Significa que la evolución del GS real sectorial es contracíclica respecto del GS real total.

V

Evolución del gasto social en los años ochenta

El comportamiento marcadamente proajuste del gasto social en los diversos episodios de ajuste y desajuste fiscales explica en gran medida el deterioro más o menos generalizado de esta partida en el presupuesto fiscal de los países de la región.

El cuadro 6 muestra la evolución del gasto social en términos reales per cápita, en relación con la evolución del PIB y del gasto público total, distinguiendo tres períodos: 1980-1981, 1982-1989 y 1990-1991. Se intenta evaluar así el comportamiento de este gasto durante los períodos de precrisis, de crisis y ajuste, y de poscrisis.¹¹ A lo largo de la década el gasto social exhibió un deterioro generalizado, independientemente de la forma en que se le mida, aunque debido a las importantes fluctuaciones del nivel de actividad durante el período, esto resulta menos claro para algunos países al observar

el indicador gasto social/PIB. Sin embargo, en términos reales per cápita, la evolución del nivel de gasto social fue claramente negativa. Así, en 1982-1989 cayó en todos los países —salvo Uruguay— la disponibilidad de recursos reales por habitante destinados al financiamiento de programas sociales, y en la mayoría de ellos los niveles de la precrisis no se habían recuperado aún a comienzos de los noventa.¹² Esta situación, en ausencia de cambios institucionales radicales —salvo reformas sociales aisladas en algunos países— que ayudasen a compensar la pérdida de recursos con mayor eficiencia, apunta a un probable deterioro en el acceso de la población a los servicios sociales administrados por el Estado o bien en la calidad de éstos.¹³ Por último, cabe destacar que en 1982-1989 la participación del gasto social en el gasto público total también sufrió un deterioro

CUADRO 6

América Latina: Gasto social

	Gasto social/PIB			Gasto social real per cápita (Dólares de 1985; 1980-81=100)	
	1980-81	1982-89	1990-91	1982-89	1990-91
Argentina	16.8	15.1	116.0	82.6	80.4
Bolivia	5.7	4.7	4.5	67.5	61.0
Brasil	9.7	9.4	10.8	98.7	111.1
Chile	17.7	18.7	14.2	96.8	90.0
Colombia	7.8	8.1	7.7	107.1	114.4
Costa Rica	15.2	15.2	15.9	91.9	103.9
Ecuador	10.3	8.9	6.4	82.0	60.2
México	8.6	6.8	7.1	72.5	74.5
Paraguay	3.9	4.2 ^a	b	100.0 ^c	b
Perú	4.6	3.6	2.0	87.0	35.8
Uruguay	14.9	16.3	17.5	99.7	118.5
Venezuela	11.5	9.5	8.5	72.9	64.4 ^a
<i>Promedio de la región^d</i>	<i>11.2</i>	<i>10.6</i>	<i>10.2</i>	<i>87.1</i>	<i>83.</i>

Fuente: Elaboración propia.

^a 1990. ^b Cifras no comparables. ^c 1980-1987. ^d Promedio simple; excluye Paraguay debido a cambio de cobertura institucional a partir de 1988.

¹¹ Esta división cronológica de las fases relacionadas con la crisis se realiza con fines de simplificación, ya que la evolución de la crisis difirió de un país a otro: Perú, por ejemplo, por circunstancias propias, dio inicio al ajuste sólo a fines de los años ochenta.

¹² A pesar de que un análisis por país para todo el período indica que, salvo en Ecuador y en Perú, el gasto social tendió hacia fines de la década a recuperar la tendencia expansiva. Esta observación se pierde al operar con promedios (CEPAL, en prensa).

¹³ Según datos disponibles, en diversos países de la región, como Perú y México, la caída del gasto social en el sector educación afectó principalmente a la calidad de este servicio.

generalizado, de modo que la caída del gasto social refleja una política fiscal que privilegió las áreas no sociales.

El comportamiento sectorial asimétrico del gasto social determinó una evolución del gasto sectorial en los años ochenta que tiende a reflejar el grado de protección y vulnerabilidad relativas de los distintos sectores, durante las diversas fases de ajuste y desajuste fiscales (cuadro 7). Llama la atención la caída generalizada del gasto social en el sector salud, lo que indica que, pese al relativo grado de protección otorgado durante la década, las reducciones en las fases de deterioro del gasto en este sector superaron los incrementos experimentados en las fases de expansión del mismo. La mayor dispersión observada en el sector vivienda obedece a que la participación de este sector en el gasto social es muy baja. En el caso de la educación, la caída generalizada del gasto real per cápita se debe a la relativa vulnerabilidad de este sector, cuyo gasto social tiene un componente muy importante de remuneraciones. Ellas, como se dijo antes, fueron un instrumento ampliamente utilizado en los diferentes planes de ajuste y estabilización aplicados en la región. Por otra parte, el sector menos deteriorado en 1982-1989 fue el de la seguridad social, lo que es coherente con el relativo grado de

protección que recibió este sector durante los diferentes episodios de ajuste y desajuste fiscales.

Como resultado, a comienzos de los años noventa el sector de la seguridad social exhibe mejores indicadores que a comienzos de los ochenta en casi todos los países considerados. Este resultado, que coincide con el de otros estudios sobre gastos sociales, suele atribuirse a diferentes factores: por ejemplo, a la reorganización del sistema de seguridad social (Uruguay), a las mayores transferencias de recursos para viabilizar un nuevo sistema de seguridad social (Chile) y al aumento del componente asistencial del gasto en seguridad social.

En el sector de la salud, los mayores niveles de gasto social real per cápita observados en algunos países obedecen al desplazamiento de población desde las atenciones privadas a las atenciones gratuitas de salud, como resultado de la crisis. En general, hay indicios de un importante deterioro en la calidad de la educación impartida por el sector público, así como en las atenciones de salud. El hecho de que los sectores de la educación y la vivienda muestren una situación más precaria en 1990-1991 que a comienzos de la crisis, plantea una situación preocupante por sus posibles efectos adversos sobre las posibilidades de crecimiento, así como sobre la capacidad de resolver de manera permanente los problemas de pobreza y marginalidad.

CUADRO 7

América Latina: Evolución del gasto social real per cápita
(Dólares de 1985; 1980-1981 = 100)

	Educación		Salud		Seguridad social		Vivienda	
	1982-89	1990-91	1982-89	1990-91	1982-89	1990-91	1982-89	1990-91
Argentina	86.1	73.0	91.1	90.0	76.8	78.8	133.5	61.9
Bolivia	76.2	59.8	51.3 ^a	71.2 ^a	...	...	37.7	27.3
Brasil	143.3	120.7	116.0	127.4	95.1	119.2	58.9	53.1
Chile	85.2	74.1	90.5	94.5	102.1	102.8	87.2	119.6
Colombia	109.3	103.3	98.6	123.6	107.6	136.9	109.2	50.7
Costa Rica	75.1	85.5	78.4	108.2	153.3	168.0	191.6	43.8
Ecuador	80.0	54.0	90.2	73.3	81.1	63.5	...	...
México	78.4	76.7	75.4 ^a	85.3 ^a	...	...	48.3	35.1
Paraguay	81.7	...	95.4	...	125.6	...	42.3	...
Perú ^b	92.0	77.6	88.1	75.8	...	...	32.6	7.4
Uruguay	88.5	100.5	97.0	129.2	102.0	121.7	117.4	209.1
Venezuela	79.9	58.7 ^c	85.1	79.2 ^c	71.7	83.6 ^c	51.1	44.4 ^c

Fuente: Elaboración propia.

^a Incluye seguridad social.

^b Gobierno central presupuestario.

^c 1990.

VI

Síntesis

Tras la crisis de endeudamiento externo que afectó a la región a comienzos de los años ochenta, el gasto social como instrumento de política fiscal se vio enfrentado a un conflicto de objetivos. Por un lado, el de cumplir con su función compensatoria de ingresos durante períodos recesivos, y por otro, el de contribuir al restablecimiento del equilibrio fiscal para corregir una importante fuente de inestabilidad macroeconómica. La información analizada sobre un grupo de países de América Latina muestra que en el decenio se asignó prioridad al papel del gasto social como instrumento de ajuste fiscal; esto llevó a un deterioro generalizado del gasto social durante el período, de magnitud tal, que a comienzos de los años noventa una gran mayoría de los países analizados todavía no había conseguido recuperar sus niveles reales de principios de los años ochenta.

Los datos indican que, en general, el gasto social no fue un factor significativo en la generación de los déficit fiscales y que, por el contrario, contribuyó de manera significativa a los procesos de ajuste fiscal.

La reducción del gasto social que caracterizó dichos procesos no se distribuyó en forma simétrica entre los distintos sectores sociales. La seguridad social aparece como el sector relativamente más protegido, seguido por salud, en detrimento de los sectores vivienda y educación, que mostraron un alto grado de vulnerabilidad. En general, los aumentos del gasto social fueron mayores en el sector seguridad social, con un incremento bastante generalizado en términos reales per cápita durante la década. Este incremento

reflejó en parte el creciente sesgo asistencial de la política social, en contraposición a una política de más largo plazo encaminada a igualar oportunidades. Esta última política se alentó menos durante el período, como lo demuestra el deterioro generalizado de los indicadores de gasto social real per cápita en los sectores educación y salud.

Si bien el gasto social no fue un factor relevante de desequilibrio fiscal, la experiencia latinoamericana deja una lección importante respecto del gasto social como componente del presupuesto fiscal, que dice relación con las restricciones macroeconómicas asociadas a la política social. Una política social expansiva que no garantice responsablemente el financiamiento de los programas sociales puede poner en peligro la estabilidad macroeconómica, al inducir la implementación de planes de ajuste que pueden resultar socialmente muy costosos.

Por otra parte, el elevado costo social en pobreza e inequidad acumulado en los años ochenta en condiciones de gasto social limitado, pone de manifiesto la necesidad de revisar los programas sociales, de manera que los recursos públicos puedan contribuir de una manera más efectiva a mejorar la situación de los grupos más vulnerables y a reducir las desigualdades sobre una base permanente. Ambas consideraciones —restricciones macroeconómicas de la política social y deterioro de la equidad— plantean la necesidad de perfilar un nuevo paradigma que haga hincapié en la eficiencia, la calidad y la focalización del gasto social.

Bibliografía

- Altimir, Oscar (1993): *Income Distribution and Poverty through Crisis and Adjustment*, Working Paper N° 15, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.
- Banco Central del Ecuador (1993): *Cuentas Nacionales del Ecuador 1969-1992*, Cuentas nacionales, N° 16, Quito, División Técnica.
- Carciofi, Ricardo y Luis Beccaria (1993): *Provisión y regulación pública en los sectores sociales. Lecciones de la experiencia latinoamericana en la década del ochenta*, Taller CEPAL/UNICEF sobre "Reformas de políticas públicas y gasto social", Santiago, 14-15 junio, 1993.

- CEPAL (1989): América Latina: *La política fiscal de los años ochenta*. Serie política fiscal, N° 2, LC/L. 490, Santiago de Chile. Proyecto regional de política fiscal CEPAL/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- (en prensa) *El gasto social en América Latina: Un examen cuantitativo y cualitativo*, Cuadernos de la CEPAL, Santiago de Chile, CEPAL.
- Chile, Dirección de Presupuesto (1993): *Estadísticas de las finanzas públicas 1989-1992*. Santiago de Chile, Ministerio de Hacienda, junio.
- Cominetti, Rossella (cons.) (1994): *Gasto social y ajuste fiscal en América Latina*, Serie Reformas de políticas públicas, N° 20, LC/L. 819, Santiago de Chile, CEPAL/Gobierno de los Países Bajos.

- Cornia, Giovanni Andrea, Richard Jolly, Frances Stewart (1987): *Adjustment with a Human Face. Protecting the Vulnerable and Promoting Growth*, Nueva York, Oxford University Press.
- Devlin, R. y R. Cominetti (1994): *La crisis de la empresa pública, las privatizaciones y la equidad social*, Serie Reformas de políticas públicas N° 26, LC/L 832, Santiago de Chile, CEPAL/Gobierno de los Países Bajos.
- Ebel Beth (1991): *Patterns of Government Expenditure in Developing Countries during the 1980s: The Impact on Social Services*, Innocenti Occasional Papers, Economic Policy Series, N° 18, Florencia, Italia, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- Fanelli J. M. y R. Frenkel (1990): *Un marco macroeconómico de consistencia para el análisis del ajuste y el cambio estructural en América Latina: Metodología y hechos estilizados*, Documento CEDES N° 44, Buenos Aires, Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).
- Figuerola, Adolfo (1992): *Social Policy and economic adjustment in Perú*, trabajo presentado a la conferencia Poverty and Inequality in Latin America, Washington D.C., The Brookings Institution/Diálogo Interamericano, 16 y 17 de julio.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (varios números): *Government Finance Statistics Yearbook*, Washington, D.C.
- Frenkel R. (1990): *Ajuste y estabilización: revisión de algunas experiencias latinoamericanas*, Documento CEDES N° 45, Buenos Aires, CEDES.
- Grosh, Margareth (1990): *Social Spending in Latin America. The Story of the 1980s*, World Bank Discussion Papers N° 106, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Hicks N. y A. Kubish (1984): *Cutting government expenditures in LDCs*, *Finance and Development*, vol. 21, N° 3, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI)/ Banco Mundial.
- Lustig Nora (1991): Mexico: The social impact of adjustment, trabajo presentado al taller Macroeconomic Crises, Policy Reform and the Poor in Latin America (Cali, Colombia, 1 al 4 de octubre) Cornell Food and Nutrition Policy Program, Centro Interamericano de Administración del Trabajo (CIAT)/Fundación Ford/UNICEF.
- Marcelo José R. y Francisco Piola (1993): *Consolidación del gasto público social en Brasil*, documento N° 6. Taller sobre problemas metodológicos de la medición del gasto público social y su impacto redistributivo, Santiago de Chile, CEPAL/PNUD Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Marfán M. (1986): *La política fiscal macroeconómica*, en R. Cortázar (ed.), *Políticas macroeconómicas; una perspectiva latinoamericana*, Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN).
- Mujica Patricio y Osvaldo Larrañaga (1992): *Políticas sociales y de distribución del ingreso en Chile*, Serie de documentos de trabajo N° 106, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Departamento de Desarrollo Económico y Social.
- Pfeffermann, Guy (1987): *Public Expenditure in Latin America. Effects on Poverty*, World Bank Discussion Papers N° 5, Washington, D.C. Banco Mundial.
- UDAPSO (Unidad de Análisis de Políticas Sociales) (1993): *Indicadores Sociales*, Bolivia.
- Universidad del Pacífico, Centro de Investigación (CIUP) (1993): *Políticas sociales en el Perú: una agenda para la investigación*, Informe de coyuntura, Perú, primer semestre
- Vargas de Flood, María Cristina y Marcela Harriague (1993): *Medición del gasto público social*, Documento taller N° 1 sobre problemas metodológicos de la medición del gasto público social y su impacto redistributivo, Santiago de Chile, CEPAL/PNUD/ILPES.

Logros y obstáculos *en la educación formal* de las mujeres

Diane Alméras

*Oficial de Asuntos Sociales de
la Unidad Mujer y Desarrollo
de la CEPAL.*

El examen de la educación de las mujeres en la región lleva a conclusiones aparentemente contradictorias: por una parte, ha habido logros reales en términos de cobertura y de rendimiento, lo que permite sostener que el impulso hacia la igualdad de oportunidades de acceso está dado allí donde ésta aún no se ha obtenido y que la situación seguirá mejorando. Pero por otra parte, del análisis de los datos surgen comprobaciones menos positivas que justifican una continuada preocupación por el tema. Además de los problemas estructurales que persisten en la mayoría de los sistemas de educación formal del continente y que limitan la expansión de la cobertura educativa para hombres y mujeres, desde hace casi dos décadas se viene señalando en estudios y diagnósticos que el proceso educativo de las mujeres está estrechamente ligado a la discriminación de género adoptada como norma por el *ethos* cultural latinoamericano, tanto para los contenidos educacionales como para las oportunidades profesionales. Este artículo busca poner en contrapeso los datos más recientes sobre el acceso de las mujeres a la educación formal en términos cuantitativos y los obstáculos a una verdadera igualdad de oportunidades con que éstas tropiezan en los sistemas educativos.

I

Introducción

Los estudios sobre la educación formal en América Latina y el Caribe destacan desde hace ya muchos años los notables avances de los países de la región en su lucha contra el analfabetismo y en el mejoramiento de las tasas de escolaridad a todos los niveles, con un aumento constante de la participación de las mujeres (CEPAL, 1984, 1988 y 1991b) hasta superar la de los hombres en varios países. No obstante, pese a esta imagen en general positiva, persisten en los procesos educativos problemas estructurales graves, con una gran heterogeneidad de situaciones nacionales y, dentro de los países, con pirámides socioeducativas muy estratificadas, en virtud de diferencias étnicas, regionales y socioeconómicas (Valdés y Gomariz, 1992 y 1993). Para las mujeres de la región esto ha significado el mantenimiento de altas tasas de analfabetismo en las áreas rurales, entre las mujeres indígenas y en las cohortes de edades mayores.¹

En el pasado, las lagunas de los sistemas educativos en la región han dependido tanto “de las estrategias globales de desarrollo” adoptadas por los países como de “las diferentes posibilidades de los distintos grupos sociales para acceder a esos sistemas y permanecer en ellos” (CEPAL, 1990). Puesto que por su tradicional situación subordinada en la sociedad las mujeres quedaron fuera de las esferas de poder que les hubieran permitido influir en tales estrategias de desarrollo, su integración en los procesos de educación formal ha dado lugar a un conjunto de situaciones complejas producidas por el cruce de las distintas variables de sexo, edad, clase social, etnia y área geográfica.

Si hoy la igualdad de acceso a los sistemas educativos parece ser una realidad para los y las jóvenes de menos de 25 años, la discriminación de las mujeres subsiste en cuanto a los aspectos cualitativos de la educación. Ya en los años ochenta se empezó a denunciar las limitaciones a la integración de las mujeres en los procesos educativos que las llevan a concentrarse, principalmente a nivel de la educación superior, en áreas consideradas en los últimos años de “interés femenino”, tales como educación, ciencias sociales, bellas artes y ciertas áreas de la medicina (CEPAL, 1984, 1988 y 1991b). También son ahora temas reconocidos y analizados de manera creciente los efectos de los estereotipos sexuales en los contenidos de la enseñanza y de los sesgos discriminativos de la orientación vocacional en el proyecto de vida de las mujeres. En otras palabras, a medida que se allanan las dificultades para que las mujeres se integren a la educación, el problema ya no es “cuántas mujeres estudian, sino qué estudian y cuál es la calidad de la educación y el ambiente de estudio” (Bonilla Castro, 1991).

Es preciso entonces ir más allá de las observaciones cuantitativas sobre las oportunidades de acceso de las mujeres al sistema de educación formal, y examinar la naturaleza de los problemas estructurales que afectan la relación varones/mujeres en las tasas de escolarización; los factores socioculturales que intervienen en los contenidos del material de enseñanza; el papel de los docentes en la construcción y reproducción de las identidades de género, y el efecto de la división sexual del trabajo vigente sobre las oportunidades vocacionales.

□ La autora agradece la colaboración de María-Luisa Jáuregui (UNESCO) en la elaboración de los datos relativos al analfabetismo, la educación preescolar y primaria, la bilingüe intercultural y la técnica. También fueron indispensables los comentarios de Miriam Krawczyk, Irma Arriagada, Molly Pollack, Nieves Rico, Pauline van der Aa y María Rebecca Yañez, colegas y expertas cercanas al trabajo de la Unidad Mujer y Desarrollo de la CEPAL.

¹ Cabe señalar aquí un problema muy conocido en la región: la poca comparabilidad de los datos que provienen de censos realizados en distintos años, que corresponden a poblaciones de edades diversas y que se refieren a una distribución de los años escolares a

través del sistema de educación formal que varía de un país a otro. En muchos casos fue necesario recurrir tanto a datos de encuestas nacionales de hogares como a datos de censos, lo que limita la utilidad de los cuadros a la de un marco descriptivo y aproximado e impide su utilización como instrumento de “evaluación” en el sentido estricto de la palabra. Sin embargo, aun cuando los datos no son absolutamente comparables y no tienen una exactitud estadística total, sí son representativos de la realidad y permiten entender mejor la dirección que está tomando la situación educacional de las mujeres, así como sus consecuencias en términos sociales, políticos y culturales.

II

Algunos factores de exclusión de las mujeres en la región

En el contexto descrito de grandes diferencias entre los países de la región y de deficiencia en la calidad de la formación impartida, y con miras a entender mejor el significado de los logros que han tenido las nuevas generaciones de mujeres en términos de oportunidades de acceso a la educación, conviene examinar en primer lugar los factores de exclusión que las afectan particularmente y que a la vez presentan importantes desafíos a los sistemas educativos: el aislamiento de las regiones rurales, la brecha educativa entre las generaciones, la discriminación étnica y la persistencia del analfabetismo.

1. Aislamiento de las regiones rurales

El último *Panorama social de América Latina* preparado por la CEPAL (1993) informa que “los niveles educacionales de la población rural continúan siendo bajos y notablemente inferiores a los urbanos”. Persisten en las áreas rurales tasas de analfabetismo claramente mayores, así como diferencias entre hombres y mujeres que exceden de manera importante las encontradas en áreas urbanas (cuadro 1). Además, contrariamente a lo que ocurre en las zonas urbanas de la mayoría de los países, las mujeres tienden a compartir en áreas rurales las altas tasas de repitencia y deserción escolar que a nivel de la región son reconocidas como propiamente masculinas (Valdés y Gomariz, 1992 y 1993).

Las diferencias se agudizan aún más cuando se toma en consideración la calidad de la educación impartida; el “currículo obligatorio de la educación básica es diseñado en las ciudades y resulta completamente inadecuado para los niños del medio rural, especialmente los de origen indígena con limitado o nulo conocimiento del español” (CEPAL/UNESCO-OREALC, 1992). A esto se añaden las incompatibilidades entre las vacaciones escolares y las necesidades temporales de mano de obra, y la falta de preparación de los docentes.

Tales fallas tienen consecuencias adicionales para las niñas, que confrontan a los estereotipos discriminatorios presentes en la enseñanza de profesores

poco preparados para transmitir nuevos modelos educativos. También están limitadas en sus proyectos de vida por la falta de oportunidades vocacionales en una sociedad profundamente marcada por la tradicional división sexual del trabajo, como lo es la sociedad rural de los países latinoamericanos, y además por la restringida oferta laboral en el medio rural.

2. Brecha generacional

La importante brecha generacional que se observa hoy en los niveles educativos es el resultado directo del proceso de creciente escolarización que tuvo lugar en la región en las últimas décadas, y que ha beneficiado principalmente a las nuevas generaciones. Cuando se comparan las cifras de escolarización según el sexo, la zona y el ingreso, “las variaciones más sustanciales se registran por tramos de edad” (UNICEF/Chile, MIDEPLAN, 1993).

En el caso de las mujeres, esta situación es el indicador más claro de la magnitud de sus avances en cuanto a oportunidades de acceso a la educación formal. De hecho, las diferencias entre las condiciones educativas de las jóvenes de 15 a 24 años de edad y de las mujeres de 50 años y más son tan importantes que para describirlas sería posible hablar de distintas “biografías sociales” (CEPAL, 1994c). Así por ejemplo, en Bolivia, las cifras de analfabetismo en 1988 eran de 3.5% para las mujeres de 15 a 19 años y de 66.8% para las de 50 años y más. Esta última cifra subía a 85.9% en la zona rural (Bolivia, Coordinadora de la Mujer, 1990). En Chile, el promedio de escolaridad para las mujeres mayores de 64 años era en 1990 de seis años en zonas urbanas y de menos de tres en zonas rurales, en tanto que en las de 15 a 24 años de edad dicho promedio era de 11 y ocho años, respectivamente (UNICEF/Chile, MIDEPLAN, 1993).

Obviamente, el problema no es en sí la existencia de tal brecha, sino el hecho de que las mujeres mayores se encuentran sin educación mientras siguen viviendo en una sociedad que exige cada vez más eficiencia en el manejo de la aritmética y de la lectoescritura. Cuando se compara con la situación de

CUADRO I

América Latina (13 países): Tasas de analfabetismo en zonas urbanas y rurales, por sexo^a
(Porcentajes)

	Total	Mujeres	Hombres	Zonas urbanas		Zonas rurales	
				Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
Bolivia							
1976	36.8	48.6	24.2	23.3	6.2	68.5	37.3
1992	20.0	27.7	11.8	15.5	3.8	49.9	23.1
Brasil							
1980	25.5	26.5	24.4	18.3	14.5	46.9	45.6
1988	18.5	18.6	18.4	13.6	11.5	34.7	37.5
Colombia							
1973	...	19.4	17.4	12.0 ^b	8.6 ^b	34.8 ^c	30.6 ^c
1985	...	12.0	11.5	7.8 ^b	6.2 ^b	23.2 ^c	22.2 ^c
Costa Rica							
1973	10.2	10.3	10.2	5.1	3.7	14.8	14.6
1984	7.3	7.4	7.3	3.8	3.7	11.0	10.9
Cuba							
1981	1.9	...	...	...	...	...	...
Chile							
1982	8.9	9.2	8.5	6.8	5.5	23.2	20.9
1989	5.9	6.1	5.7	4.4	3.6	17.5	16.3
Ecuador							
1982	16.5	19.6	13.2	7.9	4.3	33.4	22.4
1990	11.4	13.5	9.1	6.5	3.6	25.1	15.5
Guatemala							
1981	44.0	50.7	37.2	28.2	16.5	62.5	47.3
1989	40.7	47.8	34.2	27.0	16.5	60.0	45.6
Panamá							
1980	13.2	13.7	12.7		5.0 ^d		26.8 ^d
1990	10.7	11.1	10.3		4.1 ^d		23.6 ^d
Paraguay							
1972	19.9	24.5	15.0	14.7	7.4	32.2	19.8
1982 ^e	21.2	23.7	18.6	9.1	13.6	26.4	33.5
Perú							
1981	18.1	26.1	9.9	12.5	3.6	55.8	23.2
1991	10.7	17.4	4.1	6.3	2.2	45.6	10.4
Rep. Dominicana							
1981	27.7	28.2	27.2	...	...	...	...
1991	17.7	17.9	17.5	10.8	8.7	31.4	29.7
Uruguay							
1975	5.6	5.2	6.1	...	...	...	...
1985	4.6	5.1	4.1	4.1	3.8	10.4	6.2
Venezuela							
1981	14.1	15.3	12.8	11.7	8.6	38.2	34.5
1990	9.3	9.9	8.7		(5.2)		(19.4)

Fuente: Valdés y Gomariz (1992 y 1993).

^a Corresponde a población de 15 años y más, salvo en Brasil (10 años y más); Colombia 1985 (12 años y más); Costa Rica 1973 (10 años y más); Cuba (10 a 49 años) y Panamá (10 años y más).

^b Cabeceras.

^c Resto del país.

^d Hombres y mujeres.

^e El aumento general del analfabetismo este año se debe a una forma distinta de registro en el censo de 1982; en cuanto al aumento masculino, éste tendría por causas el mayor abandono escolar de los niños y las deficiencias educativas "que arrastra una cantidad importante de los inmigrantes varones que se dirigen a ampliar la frontera agrícola y a las obras de construcción de las centrales hidroeléctricas" (Valdés y Gomariz, 1993).

los varones, se nota de manera clara que las generaciones de mujeres mayores quedaron al margen del proceso de igualación de oportunidades del cual hoy se benefician las más jóvenes. Considerando de nuevo los casos de Bolivia y Chile, se observa que en Bolivia el 40% de los hombres de 50 años y más eran analfabetos en 1988, en comparación con el 66.8% de las mujeres, y que en Chile los hombres de 65 años y más tenían en 1990 una escolaridad media de 6.9 años en las zonas urbanas y de 3.2 en las zonas rurales, en tanto que los promedios para las mujeres de la misma edad eran de 6.0 y 2.7 años, respectivamente (véase también datos del cuadro 2).

3. Discriminación étnica

a) Situación educacional de las mujeres indígenas

En la vida diaria, y por razones obvias de comunicación y de convivencia, las dificultades de ser indígena se agudizan a través del idioma. En el caso de las mujeres, ello se traduce en tasas de analfabetismo que pueden alcanzar niveles dramáticos. Por ejemplo, en Bolivia el 95.6% de las mujeres que hablan solamente aimara y el 94.7% de las que hablan solamente el quechua no tenían instrucción formal alguna en 1988; sólo el 5.1% y el 4.4% de ellas, respectivamente, habían tenido acceso a la educación primaria.

CUADRO 2

América Latina (10 países): Tasas de analfabetismo de la población de 15 años y más, por grupos de edades y por sexo
(Porcentajes)

Países	Mujeres			Hombres		
	15-19 años	20-24 años	65 años y más	15-19 años	20-24 años	65 años y más
Bolivia (1988)	3.5	7.7	66.5	1.5	2.0	43.2
Brasil (1989) ^a	8.0	9.4	50.1	13.2	12.1	40.4
Colombia (1985) ^b	5.5	5.4	34.4	7.8	7.0	26.9
Ecuador (1990)	3.5	5.0	40.6	3.0	3.9	29.3
Guatemala (1989)	29.2	38.9	74.9	16.9	20.3	64.6
Honduras (1988)	18.7	21.8	66.3	23.1	24.0	61.1
México (1990)	4.1	6.2	43.2	3.7	4.4	30.6
Nicaragua (1985)	13.1	11.3	51.1	11.3	15.6	56.0
Panamá (1990) ^c	3.9	4.2	26.3	2.7	3.0	25.3
Venezuela (1990) ^d	2.1	...	46.0	3.2	...	35.1

Fuente: Según datos de los censos de: Bolivia, INE (1989), *Encuesta nacional de población y vivienda, 1988. Resultados finales*; Brasil, IBGE (1989), *Anuario estadístico do Brasil*; Colombia, DANE (1986), *Censo 1985*; Ecuador, INEC (1991), *v Censo de población y IV de vivienda, 1990. Resultados definitivos. Resumen nacional*; Guatemala, INE (1989), *Encuesta nacional sociodemográfica*; Honduras, Secretaría de Planificación, Coordinación y Presupuesto (1988), *Censo nacional de población*, tomo I; México, INEGI (1990), *Resumen general. XI Censo general de población y vivienda*; Nicaragua, INEC (1989), *ESDENIC 85. Tabulaciones básicas, vol. 1. Características generales de la población*; Panamá, Dirección de Estadística y Censos (1990), *Censos nacionales de población y vivienda. Resultados finales básicos*; Venezuela, Oficina Central de Estadística e Informática de la Presidencia de la República (1990), *Anuario estadístico*.

^a Los datos del grupo de edad mayor corresponden a población de 60 años y más.

^b En el caso de Colombia, los grupos de edad corresponden a los tramos 12 a 17 años, 18 a 24 años y 60 años y más.

^c Los datos corresponden a las categorías "Sin grado de instrucción aprobado" de los censos de 1990.

^d Por falta de disponibilidad de los datos las cifras del grupo de edad de 15 a 19 años corresponden al tramo de 15 a 24 años.

Por un lado, el analfabetismo es el mayor factor de aislamiento de las mujeres indígenas, ya que las aparta de la cultura nacional y contribuye a mantenerlas en situación de pobreza extrema. Por otro, es debido a su baja integración a la sociedad latinoamericana y a su ausencia del sistema educativo que ellas han podido preservar, en parte, su tradición. El dilema en que se encuentran estas mujeres se ve reforzado por las tradiciones indígenas mismas, según las cuales la protección de la cultura pertenece al ámbito del poder y de las responsabilidades femeninas (D'Emilio, 1989).

Aunque es todavía demasiado temprano para juzgar sus efectos reales, en casi todos los países con significativos porcentajes de población indígena está en marcha un proceso de institucionalización de la educación bilingüe intercultural para enfrentar la situación. Existe un mayor nivel de conciencia acerca de la compleja y heterogénea realidad lingüística y cultural, sobre la importancia de la lengua y cultura maternas como instrumentos del progreso educativo y sobre la necesidad de rescatar las poblaciones indígenas de la condición de marginalidad en que se encuentran.

Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos se observa que, al encontrarse la mayoría de las poblaciones indígenas en el medio rural, las niñas y los niños indígenas en general carecen de escuelas completas, de maestros y maestras capacitados en educación bilingüe intercultural, de libros de texto bilingües y de recursos en general. Tampoco facilita la integración de las niñas el papel tradicional de las mujeres en el campo y el hecho de que su socialización dentro del trabajo se inicia tempranamente: en este contexto, su asistencia regular a la escuela encuentra resistencia de parte de los padres porque las aleja de tal proceso y hace que dejen de "contribuir con su trabajo a la producción agrícola y función reproductora de su madre" (Zúñiga, 1989).

b) *Situación educacional de las mujeres negras*

Es necesario distinguir entre la situación de los países con mayoría negra, como los del Caribe, y la de aquellos en donde las mujeres negras son parte de las minorías nacionales. La situación de las mujeres caribeñas destaca en la región por la importancia de su participación en su sociedad —reconocida en muchos de los estudios antropológicos realizados en el Caribe (Rivera, 1993)— y por su integración positiva al sistema de educación formal. En 1990, con la excepción de Haití, cuya tasa de analfabetismo femenino (52.6%) sólo era superada en la región por la de

52.9% en Guatemala (cuadro 3), la mayoría de los países del Caribe exhibían tasas de escolarización de las mujeres cercanas o superiores al promedio regional (cuadro 4)², que en muchos casos superaban las tasas masculinas en la enseñanza media y superior (CEPAL, 1991a; Naciones Unidas, 1992).

Según las informaciones recogidas en el I Encuentro de Mujeres Negras Latinoamericanas y del Caribe, que se celebró en julio de 1992 en la República Dominicana y donde se reunieron más de 300 representantes de 32 países (León, 1992), en los otros países de la región el acceso de las mujeres negras a la educación formal es limitado a la vez por razones de discriminación étnica y por sus condiciones socioeconómicas. Esto último porque en estos países la población negra se concentra en los sectores de menores recursos y con menos acceso a los servicios e instancias de poder. Así, los datos presentados en dicho Encuentro destacan que, por ejemplo, las mujeres haitianas que viven en los bateyes de la República Dominicana no tienen acceso a la educación porque "no existen escuelas ni recursos para solventarlas"; en Honduras el 48.3% de la población de mujeres negras no ha terminado sus estudios primarios; en Uruguay, sus "niveles educacionales son bajos y 75% de la inserción laboral se produce en el servicio doméstico", y en Brasil sólo 11% de ellas llega a los niveles de enseñanza media (León, 1992).

Lo anterior corrobora las conclusiones de un estudio de la Fundación Carlos Chagas sobre raza y oportunidades educacionales en Brasil, el cual señala que la proporción de niños negros y mulatos que nunca han tenido acceso al sistema escolar es tres veces mayor que la de niños blancos, y que una proporción más elevada de niños no blancos ingresa tardíamente en la escuela y acumula repeticiones y atrasos en su trayectoria escolar (Hasenbalg y Do Valle Silva, 1990). Vale subrayar que en el marco de esta situación de profunda desigualdad, los niveles de estudios de las mujeres brasileñas no blancas son levemente superiores a los de sus pares varones.³

² En 1988, según datos de la UNESCO y del CELADE (CEPAL/UNESCO-OREALC, 1992), la tasa neta de escolarización de la población de 6 a 11 años (educación primaria) era de 87.6%; la de la población de 12 a 17 años (educación media) de 71.6%; y la de la población de 18 a 23 años (educación superior) de 27.2%.

³ Según los datos de la encuesta nacional de hogares de 1982 en Brasil, la última que procesó datos desagregados por raza y sexo, la tasa de analfabetismo de las mujeres negras y mulatas era de 38.3%, frente a 39.4% para los varones; 55.5% de ellas había terminado la educación primaria (55.2% de los hombres) y 6.2% la educación secundaria (5.4% de los hombres) (Valdés y Gomariz, 1992).

CUADRO 3

América Latina y el Caribe (22 países): Tasas de analfabetismo y número de analfabetos, por sexo, 1990^a
(Porcentajes y miles)

Países	Tasas de analfabetismo (%)			N° de analfabetos	
	Total	Mujeres	Hombres	Miles (1990)	Variación (%) 1970-1990
Argentina	4.7	4.9	4.5	1 065	-12.6
Bolivia	22.5	29.3	15.3	923	-16.5
Brasil	18.9	20.2	17.5	18 407	6.6
Colombia	13.3	14.1	12.5	2 702	2.5
Costa Rica	7.2	6.9	7.4	139	15.8
Cuba	6.0	7.0	5.0	484	-36.3
Chile	6.6	6.8	6.5	603	-15.3
Ecuador	14.2	16.2	12.2	909	0.3
El Salvador	27.0	30.0	23.8	787	-6.4
Guatemala	44.9	52.9	36.9	2 253	39.3
Guyana	3.6	4.6	2.5	25	-34.7
Haití	47.0	52.6	40.9	1 858	-9.9
Honduras	26.9	29.4	24.5	766	16.6
Jamaica	1.6	1.4	1.8	26	-31.6
México	12.7	14.9	10.5	7 066	2.2
Panamá	11.9	11.8	11.9	187	6.8
Paraguay	9.9	11.9	7.9	252	4.3
Perú	14.9	21.3	8.5	2 025	-8.0
Rep. Dominicana	16.7	18.2	15.2	744	0.1
Suriname	5.1	5.3	4.9	13	-45.3
Uruguay	3.8	4.1	3.4	88	-43.0
Venezuela	11.9	10.4	13.3	1 450	0.3

Fuentes: UNESCO, *Informe mundial sobre la educación 1991*, París.

^a Sobre la población de 15 años y más.

Aún en los países de la región donde es positiva la proporción mujeres/hombres en el acceso a los sistemas de educación de la población negra, las mujeres reunidas en el Encuentro de 1992 denunciaron los contenidos racistas de la enseñanza —además de la discriminación de género ya presente— en los cuales se niega su identidad étnica y cultural, lo que les impide un real acceso a una educación equitativa.

Este sesgo está reforzado por las imágenes estereotipadas que transmiten los medios de comunicación y que asocian las mujeres negras “a papeles casi exclusivamente serviles o sexuales”. Así, tanto como las mujeres indígenas, las mujeres negras “enfrentan tres niveles de opresión: la pobreza, la negritud y el género” (León, 1992), cuyos efectos están presentes en su proceso educativo.

CUADRO 4

América Latina y el Caribe (24 países): Matrícula regional, por grupos de edades y por sexo, 1990

Países	6 a 11 años			12 a 17 años			18 a 23 años		
	Total	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres
Argentina	97.2	97.0	97.3	79.4	82.5	76.4	56.9	61.5	52.3
Barbados	...	...	...	89.4	87.9	90.8	28.4	27.4	28.8
Bolivia	87.9	85.7	90.1	54.2	48.3	60.1	27.8	21.3	34.5
Brasil	77.9	75.8	79.9	74.9	72.6	77.1	22.8	24.9	20.6
Colombia	80.4	81.6	79.2	71.1	71.9	70.3	26.2	24.1	28.3
Costa Rica	87.1	87.6	86.7	47.7	47.7	47.8	20.5	18.4	22.6
Cuba	97.4	97.3	97.6	80.2	80.8	79.7	38.0	40.8	35.3
Chile	90.5	89.5	91.5	91.2	90.8	91.7	29.0	27.7	30.2
Ecuador	92.2	92.8	91.5	75.5	73.9	77.0	48.7	47.6	49.7
El Salvador	70.8	72.0	69.7	53.8	55.0	52.6	21.2	21.8	20.5
Guatemala	56.9	54.3	59.3	43.4	38.9	47.6	15.3	10.3	20.1
Guyana	86.1	85.0	87.2	54.2	55.9	52.4	7.0	7.1	6.9
Haití	59.7	58.7	60.7	55.0	52.3	57.8	13.7	12.4	14.9
Honduras	82.3	83.7	80.9	55.2	57.2	53.2	21.3	23.4	19.2
Jamaica	100.0	100.0	100.0	82.7	83.3	82.2	7.2	7.0	7.4
México	100.0	100.0	100.0	68.1	66.3	69.9	23.4	20.0	26.8
Nicaragua	72.0	74.2	69.8	51.8	60.8	43.0	27.8	36.7	19.0
Panamá	91.6	91.4	91.8	66.3	66.3	66.4	35.4	38.9	32.1
Paraguay	80.1	80.4	79.8	50.2	47.3	53.0	15.3	14.3	16.2
Perú	98.9	97.5	100.0	81.0	78.3	83.6	31.6	25.5	37.6
Suriname	99.4	99.0	99.7	93.9	93.9	93.9	14.2	14.1	14.3
Trinidad y Tabago	100.0	100.0	100.0	63.8	65.2	62.5	5.3	5.1	5.6
Uruguay	94.6	93.7	95.5	80.0	81.9	78.2	61.6	65.6	57.7
Venezuela	91.0	91.3	90.7	64.8	68.6	61.1	26.4	27.6	25.2

Fuente: Estimaciones de la UNESCO recogidas en CEPAL, 1994b.

4. Analfabetismo

A pesar de los importantes avances de la alfabetización, en la región persisten diferencias agudas en los niveles alcanzados por los distintos países, y grandes variaciones dentro de éstos entre las mujeres de diversas categorías socioocupacionales (Schiefelbein y Peruzzi, 1991). Así, a nivel regional se notan disparidades que van desde una tasa de analfabetismo absoluto femenino de 1.4% en Jamaica hasta una de 52.9% en Guatemala (cuadro 3). A nivel nacional se observa que, por ejemplo, las tasas de analfabetismo femenino du-

plican las masculinas en las zonas urbanas de Bolivia, Guatemala y Haití, y son cercanas o muy superiores al doble en las zonas rurales (en su mayoría con poblaciones indígenas) de Bolivia, Guatemala, México y Perú (cuadro 1). Además de los efectos anteriormente señalados de la brecha generacional sobre las tasas de analfabetismo, la particular situación de estos países corrobora que el analfabetismo femenino tiende a presentarse en mayor grado en las mujeres de estrato bajo, tanto en áreas urbanas como rurales (Letelier Gálvez, 1993).

Es vital insistir en las graves consecuencias del analfabetismo sobre la situación de las mujeres en su

sociedad, no solamente porque les impide participar como ciudadanas activas en su grupo y comunidad —lo que las margina del acceso a los proyectos de desarrollo y resta capacidad a las mujeres beneficia-

rias para aprovecharlos—, sino también porque la imposibilidad de leer las leyes y de conocer sus derechos las mantienen “entrampadas en los cánones sexistas” de la cultura latinoamericana (Braslavsky, 1984).

III

Los avances en la cobertura educativa

A pesar de los problemas estructurales que afectan a los procesos de educación en América Latina y el Caribe, la situación educativa de las mujeres mejoró de manera importante en las últimas décadas, tanto por la mejoría general del nivel educativo como por el aumento de la matrícula femenina en relación con la de los varones. Ya los censos de población de los años ochenta muestran “no sólo la desaparición de las grandes diferencias en los niveles de escolaridad por sexo que se observaban en los años 50, sino que la situación se revierte en la mitad de los países donde las mujeres han logrado ventajas en el acceso a la primaria y secundaria” (Schiefelbein y Peruzzi, 1991). En la actualidad, las mujeres han alcanzado en la mayoría de los países de la región una posición paritaria en los niveles básico y medio, y en varios países están superando las tasas de escolarización masculina en la educación superior (Valdés y Gomariz, 1992 y 1993; Naciones Unidas, 1992; CEPAL, 1994b).

1. Educación preescolar

Según cifras de la UNESCO (1992b) y de FLACSO (Valdés y Gomariz, 1992 y 1993), en los años ochenta la educación preprimaria atendía de manera generalmente paritaria a niños y niñas, variando 1 o 2 puntos porcentuales en favor de unos u otras, según los países. Un estudio llevado a cabo en Chile a partir de las encuestas de hogares de 1990 comprueba que “en este nivel no se aprecian diferencias por género, pero sí por ingreso, siendo mayor la participación a medida que se sube en la distribución por quintiles” (UNICEF/Chile, MIDEPLAN, 1993). De hecho, el sector privado ha tenido un papel importante en la atención a los sectores que pueden financiar el servicio de educación preescolar, lo que ha limitado notablemente su contribución en las zonas rurales. Así, la oferta de educación preprimaria favorece a los sectores medios y altos de la población, pese a

ciertos avances en áreas marginales mediante programas no formales.

En la propuesta de mejoramiento de los sistemas educativos de la región, planteada por la CEPAL y la UNESCO, se hace hincapié en la educación preescolar como medio para resolver muchos problemas en el proceso educativo posterior de los niños (CEPAL/UNESCO-OREALC, 1992). Dada la importancia de sostener la igualdad de partida entre mujeres y varones en el sistema de educación formal, cabe esperar que esa enseñanza sea estimulada por los gobiernos y extendida a todos los sectores sociales a la hora de buscar medidas para consolidar la cobertura educacional en sus países.

2. Educación primaria

En cuanto a la situación de las mujeres en la educación primaria, según datos adelantados por las Naciones Unidas (División para el Adelanto de la Mujer), en 1990 la matrícula de mujeres en la región era de 96 por cada 100 hombres, un promedio equivalente al de los países de Europa occidental y oriental, que hasta ahora no ha sido superado en región alguna del mundo.⁴ A nivel nacional, esto representa tasas de matrícula en el primer grado que van desde el 54.3% de las mujeres de 6 a 11 años (90 por cada 100 hombres) en Guatemala hasta 100% en Jamaica, México y Trinidad y Tabago.

Los problemas que todavía existen para completar la universalización de la educación primaria afectan a las niñas y a los niños por igual. En los estudios de la UNESCO se mencionan como principales la dificultad de atender a los niños y niñas que viven en la calle o en zonas aisladas (entre 3 y 15% en la mayoría de los países de la región); la ausencia de una oferta de educación bilingüe intercultural a

⁴ Según cálculos de la propia División, a partir de los cuadros 2.3, 2.4 y 2.5 de la tercera versión de la base de datos WISTAT (Indicadores y estadísticas sobre la mujer), de las Naciones Unidas.

nivel de enseñanza primaria en las zonas de alta concentración indígena; el ingreso tardío, que afecta particularmente a los alumnos de familias de menores niveles socioeconómicos; la fuerte deserción temporal en el momento de las cosechas en las zonas rurales, y la alta tasa de repetición que resulta tanto de los problemas anteriores como de la poca calidad de la enseñanza y la falta de adecuación del currículo a la realidad de los alumnos y alumnas (UNESCO, 1992a).

Aunque pueden exhibir tasas importantes de repetición y de abandono en las áreas marginales urbanas y rurales, las mujeres muestran un rendimiento escolar mayor que los hombres en todos los países donde se puede obtener cifras desagregadas por sexo (Valdés y Gomariz, 1992 y 1993). Sin embargo, la incompatibilidad de los datos disponibles no permite establecer tasas regionales ciertas. Según la información de CEPAL/UNESCO (1992), la tasa de repetición es de menos de 10 % solamente en cinco países, mientras sólo en otros tres el 80 % de los alumnos logra terminar su educación primaria.

3. Educación secundaria

Las mujeres han aprovechado ampliamente la expansión de la educación media en la región, no solamente alcanzando un nivel de matrícula similar al de los varones, sino superándolo en 11 países de América Latina y varios del Caribe, y llegando a un promedio regional de 109 mujeres por cada 100 hombres (cuadro 4). Cabe señalar que aún cuando la cobertura disminuye de manera muy significativa para ambos sexos en las zonas rurales, la relación entre las tasas de integración a la educación secundaria de hombres y mujeres sigue siendo la misma (cuadro 5). Es decir, fuera de las poblaciones indígenas —que viven un problema de exclusión aún más complejo—, en la enseñanza media las mujeres mantienen sus avances en términos relativos, a pesar de los problemas estructurales de la educación en los distintos países. No obstante, se debe hacer una salvedad: la matrícula femenina en la educación media técnica, especialmente en el área industrial, sigue baja “aun en aquellos países que han abierto esa educación a las mujeres” (Schieffelbein y Peruzzi, 1991).

CUADRO 5

América Latina (12 países): Niveles de estudio de la población en las zonas rurales, por sexo

País	Ninguno o menos de 1 año		Nivel primario		Nivel secundario		Nivel superior	
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
Bolivia (1992)	40.0	18.1	44.7	61.4	5.4	12.2	0.3	0.8
Brasil (1988)	32.6	37.7	55.0	52.6	9.7	7.1	2.5	2.5
Colombia (1985)	21.3	21.1	62.8	64.1	11.9	10.7	0.4	0.5
Costa Rica (1992)	7.9	8.2	66.4	67.3	21.7	20.2	3.5	3.5
Cuba (1981)	5.9	5.1	67.5	61.2	25.9	32.8	0.7	1.0
Chile (1989)	0.6	0.8	63.5	66.6	17.0	14.8	0.9	1.1
Ecuador (1990)	24.0	16.2	51.2	56.2	15.0	17.2	2.9	3.6
Paraguay (1982)	18.7	11.4	71.7	76.7	6.4	9.3	1.0	0.8
Perú (1991-1992)	21.8	8.3	60.9	64.5	14.4	23.3	2.4	3.2
República Dominicana (1991)	29.8	29.4	57.4	56.4	10.7	11.9	1.5	2.1
Uruguay (1985)	7.6	9.0	70.6	72.5	19.6	16.2	0.9	1.0
Venezuela (1981)	37.9	25.2	54.4	67.9	7.5	6.5	0.3	0.4

Fuente: Valdés y Gomariz (1992 y 1993).

Si bien el rendimiento escolar —evaluado en términos de abandono de los estudios, repetición, aplazamientos y sobreedad— es menor en la enseñanza secundaria, las mujeres siguen mostrando una eficacia mayor que los hombres en todos los países para los cuales se dispone de información desagregada por sexo, con independencia del nivel socioeconómico o del área de residencia (Valdés y Gomariz, 1992 y 1993). Cabe señalar que en los casos de deserción femenina parecen predominar las razones económicas y de embarazo precoz. Sin embargo, en parte por la falta de datos desagregados por sexo, se desconoce el número de mujeres jóvenes que han desertado del sistema escolar formal en América Latina y el Caribe. Por otra parte, debe considerarse también que los efectos del profundo deterioro de la situación social en la región han tenido “numerosas manifestaciones, tales como el aumento del porcentaje de jóvenes que no estudian ni trabajan” (CEPAL, 1994a).

4. Educación superior

Aunque su expansión ha sido más restringida que la de los niveles educativos anteriores, la educación superior también hace considerables y rápidos avances en la región,⁵ los que son compartidos por las mujeres de manera muy desigual según los países.

Así, detrás de la tasa regional de 106 mujeres por 100 varones matriculados en la educación superior establecida por las Naciones Unidas para 1990 —la proporción más alta a nivel mundial—, se disimulan discrepancias que van desde proporciones de 50 mujeres por cada 100 varones en Guatemala, a otras de 200 mujeres y más en países pequeños del Caribe (Naciones Unidas, 1992; CEPAL, 1994b). Estas diferencias se hacen aún más marcadas cuando están cruzadas con disparidades de un país a otro en el nivel de estudios superiores alcanzado por la población, y diferencias entre las zonas urbanas y rurales dentro de los países (cuadro 6).

⁵ Las tasas de escolarización brutas en el tercer nivel subieron de un promedio de 3% en 1960 a 19% en 1990.

CUADRO 6

América Latina (12 países): Niveles de estudio de la población en cada país, en zonas urbanas y rurales^a

	Ninguno o menos de 1 año		Nivel primario		Nivel secundario		Nivel superior	
	U	R	U	R	U	R	U	R
Bolivia (1992)	17.4	29.0	43.4	53.1	24.6	8.9	6.7	0.5
Brasil (1988)	12.3	35.1	66.9	53.7	13.3	8.5	7.4	2.5
Colombia (1985)	7.2	21.2	42.5	63.5	41.2	11.3	7.6	0.4
Costa Rica (1992)	5.8	8.1	55.0	66.8	29.1	20.9	9.3	3.5
Cuba (1981)	3.5	5.6	43.3	64.0	47.6	29.6	5.6	0.8
Chile (1989)	0.5	0.7	41.8	65.2	41.6	15.8	7.9	1.1
Ecuador (1990)	5.3	20.0	31.5	53.7	41.3	16.1	17.7	3.2
Paraguay (1982)	10.6	14.9	63.5	74.3	18.2	7.9	5.6	0.9
Perú (1991-1992)	6.8	15.0	42.8	62.7	33.3	18.9	16.7	2.8
República Dominicana (1991)	17.5	29.6	49.5	57.0	22.9	11.3	10.0	2.1
Uruguay (1985)	5.0	8.5	51.9	71.8	37.3	17.5	5.0	1.0
Venezuela (1981)	15.1	31.1	56.8	61.6	23.4	7.0	4.7	0.3

Fuente: Valdés y Gomariz (1992 y 1993).

^a Brasil: Población urbana/región sudeste; población rural/región nordeste; Bolivia, Costa Rica, Chile, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela: población urbana de todo el país.

En cuanto a la elección de carrera universitaria, ha aumentado la proporción de mujeres presentes en carreras tradicionalmente consideradas como masculinas, sobre todo en los países con deficiencias educativas graves (Valdés y Gomariz, 1992 y 1993). Sin embargo, el cambio aún no es suficiente para eliminar la segmentación que enfrentan las mujeres en sus elecciones vocacionales. La dificultad reside en que de hecho se trata de discriminación de género, siendo la situación muy parecida a la de los países industrializados, donde una gran proporción de las mujeres “se concentra en carreras cuyo ejercicio permite ho-

rarios más flexibles o es más compatible con una mayor dedicación a las tareas del hogar, y donde existe un menor riesgo de discriminación en los salarios según el sexo” (CEPAL/UNESCO-OREALC, 1992). Así, el origen de la discriminación no es tanto que el sistema educativo establezca diferencias con el propósito de desventajar abiertamente a las mujeres, sino que dicho sistema “forma parte de una sociedad más amplia y, por lo tanto, las oportunidades que él ofrece son utilizadas en forma diferencial por mujeres y hombres según las valoraciones y creencias dominantes” en esa sociedad (Varela, 1991).

IV

Obstáculos socioculturales que enfrentan las mujeres en el sistema educativo

Estos rasgos sexistas tienen que ver con la propensión del pensamiento occidental a dividir y clasificar en género a personas, capacidades y actividades, en una actitud que “disminuye, excluye, subrepresenta y estereotipa a las personas de acuerdo con su sexo” (Abu Nasr, Lorfing y Mikati, 1983, citado por Michel, 1989). De ello fluye la sobrevaloración de lo masculino y el silenciamiento de lo femenino en la cultura académica, lo que luego reaparece en los contenidos estereotipados de la enseñanza, en la falta de atención que reciben las alumnas en las aulas de clases y en oportunidades vocacionales truncadas para las mujeres. Veremos a continuación cómo los estereotipos sexuales, la actitud de los docentes y la segregación de género en la orientación hacia el mercado laboral pueden contribuir a mutilar las posibilidades personales de las niñas y obligarlas “a interiorizar su puesto secundario en la sociedad” (Subirats, 1990).

1. Estereotipos sexuales en la enseñanza

Un examen atento de los estudios que se han hecho en la región sobre los contenidos del material educativo —libros de textos, ilustraciones, películas— utilizado en la educación básica y media en la gran mayoría de los países de América Latina y el Caribe confirma la presencia de discriminación por género. El análisis que apunta a este tipo de discriminación se hace a partir de indicadores de sexismo tales como la frecuencia de la presencia de los personajes de sexo

femenino y masculino, su participación en las actividades laborales y en las actividades domésticas y familiares, los adjetivos calificativos utilizados para referirse a uno y otro sexo, así como las situaciones de protagonismo (Chile, SERNAM, 1992). El examen de textos escolares de Belize (Laaksonen, 1991), Chile (Chile, SERNAM, 1992), Costa Rica (Costa Rica, Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes/Ministerio de Educación Pública, 1991), El Salvador, Guatemala y Panamá (Caldera, 1990), Perú (Valdés y Gomariz, 1993) y Uruguay (Piotti Nuñez, 1990; Valdés y Gomariz, 1992) indica que los libros y textos revisados se refieren a las mujeres en menos del 30% de los casos de protagonismo, y que las presentan en situación de inferioridad social, debilidad o subordinación (Caldera, 1990). En Venezuela, el análisis de los estereotipos sexuales en los textos escolares de educación preescolar y básica llevó a clasificar los estereotipos en tres categorías: la exageración de las características conductuales, los roles familiares o profesionales y las relaciones grupales. Como resultado, se destacó una clara incongruencia entre la realidad de la sociedad venezolana y los modelos presentados, los cuales correspondían “a la concreción de hechos sociales pasados” (Montero, 1993).

Esta discrepancia entre realidad y modelos caracteriza precisamente lo que son los estereotipos, es decir “modelos rígidos y anónimos a partir de los cuales son reproducidos, de manera automática, imágenes y comportamientos” (Dunningan, citado por

Michel, 1989). Esto puede estar expresado de manera abierta, como en el caso de los currículos escolares que orientan a los niños y las niñas hacia disciplinas típicamente "masculinas" o "femeninas", o de manera latente, como en el caso de la omisión de ciertas cualidades o papeles como opciones válidas para las niñas o los niños (Michel, 1989). Así por ejemplo, los textos escolares de los distintos países de la región presentan principalmente a las mujeres en sus versiones idealizadas de madres y amas de casa (Piotti Núñez, 1990; Torres, 1993) e "inducen a pensar que los hombres ocupan los roles importantes en la vida nacional, tanto en el espacio privado como en el público. Cuando las mujeres aparecen actuando en espacios públicos, lo hacen regularmente en actividades consideradas tradicionalmente femeninas. Las acciones dinámicas, que exigen eficacia y productividad, o relacionadas con funciones de dirección o liderazgo, se atribuyen casi exclusivamente a los varones" (Valdés y Gomariz, 1992). En suma, tales estereotipos perjudican la autopercepción y la identidad de las niñas, y perpetúan los fundamentos de la discriminación de género (Rico, 1994).

Luego de los estudios sobre los contenidos de los materiales de enseñanza en los países mencionados, varios gobiernos han comenzado a modificar los textos escolares y presentar modelos femeninos que correspondan mejor a la realidad de las mujeres de la región. Como resultado se está incrementando levemente el número de imágenes que representan a las mujeres, aunque éstas siguen siendo una minoría. Se empieza también a flexibilizar la ilustración de los roles tradicionales y las mujeres pueden aparecer más activas fuera del ámbito privado y los hombres participar en las tareas domésticas y el cuidado de los niños. Sin embargo, no se ha logrado todavía reformular los currículos de manera que se valoren los aportes de ambos sexos y se muestre una imagen equilibrada de ambos.

Los obstáculos para traducir en material didáctico cambios socioculturales aún no completados por la sociedad son por cierto importantes, y no deben sorprender las dificultades que encuentran las autoridades educativas para producir textos adaptados a los nuevos tiempos. En la actualidad, esto desemboca en contenidos ambiguos que superponen modelos contradictorios y no preparan a los educandos para una visión clara de su proyecto de vida. En vez de los antiguos estereotipos, se acumulan "modelos, comportamientos y actitudes que no necesariamente significan ampliación de opciones y de nuevos horizontes, debido a que asumir

prioritariamente los roles de la reproducción en un proyecto de familia parece ser aún inevitable. En forma paralela los modelos masculinos se modifican con más lentitud, lo cual sitúa las innovaciones en un proceso desequilibrado de transformación de las imágenes genéricas" (Rico, 1994).

Una forma de enfrentar el problema que despierta mucho interés en la región es la integración de lo femenino y de la perspectiva de género en la enseñanza de la historia en todos los niveles de los sistemas de educación formal. La incorporación de la historia de las mujeres a la cultura académica confirmaría su protagonismo en la sociedad, contribuyendo al desarrollo de la identidad y de la autovaloración de las niñas. Fomentar de tal manera una visión más compleja y moderna de la historia implica también democratizar el sistema educativo e introducir estudios sobre las culturas negra e indígena (León, 1992). Para hacerlo se necesitará una labor de investigación histórica y la colaboración tanto de las autoridades educativas como de las instituciones académicas. El reto es la construcción de un proyecto común de sociedad, abierto a la participación de las ciudadanas y de los ciudadanos, en el cual podrían caber las diferencias y las diversas identidades.

2. Papel de los docentes

En la democratización de los sistemas de educación formal, el papel de los docentes es otro factor fundamental, ya que entre el alumno o alumna y su profesor(a) se establece una relación de poder que es a la vez pedagógica, social, de comunicación y de transmisión de conocimientos y saberes, la que constituye el factor más determinante del aprendizaje escolar (Labourdette, 1989). Por estas mismas razones, los docentes "pueden cumplir un papel muy importante en la reproducción de prejuicios y estereotipos sexistas, o por el contrario pueden contribuir a su superación y eliminación" (Rico, 1994).

Gracias al aporte de los estudios sobre la presencia de la discriminación de género en los sistemas educativos, en la región se aprecia cada vez más la importancia de la relación entre los docentes y sus alumnos y alumnas en la transmisión de los estereotipos sexuales. Después de la familia, se comprueba que es en las aulas de clases donde las niñas y los niños tienen la experiencia de la jerarquización de los roles sociales y de los modelos que les va a imponer la sociedad en términos de actitudes y comportamiento. En este sentido, la forma en la cual

los profesores apoyen, estimulen o ignoren las demandas de atención de las niñas y de los niños les informa de manera implícita sobre las normas de la sociedad que les rodea y los prepara para adaptarse a ellas. Por ejemplo, en un estudio llevado a cabo en Chile se ha demostrado que los profesores y profesoras prestan más atención a los niños en clase, tanto para revisar su trabajo escolar e interrogarlos como para disciplinarlos. Así, por tener un mayor rendimiento escolar y comportamientos más conformes a las reglas institucionales, las niñas son percibidas por sus profesores como menos creativas y capaces de liderazgo que los varones (Rossetti, 1988 y 1992). Otro estudio realizado en Ecuador con docentes de ambos sexos encontró que 72% de ellos descalificaban las posibilidades de las mujeres en las materias relacionadas con la técnica y que tres de cada diez se sentían en la obligación de orientar a los alumnos hacia "carreras propias de su sexo" (Robalino, Villanueva e Isch, citado en Rico, 1994).

Capacitar a los docentes, mujeres y hombres, con el propósito de sensibilizarlos a las consecuencias de su comportamiento e incitarlos a transformar su aula en espacio para el aprendizaje de los cambios culturales que se dan fuera de ella, es aún más importante cuando se toma en cuenta que en los sistemas educativos de la región los profesores son en su mayoría mujeres. Según las cifras recogidas por la FLACSO a lo largo de la región para su compendio estadístico *Mujeres latinoamericanas en cifras* (Valdés y Gomariz, 1992 y 1993), en la gran mayoría de los países de la región son mujeres la casi totalidad de los docentes en el nivel preescolar, las tres cuartas partes en el nivel primario y la mitad en la enseñanza secundaria. En cambio, son minoría en la educación superior.⁶ La sola excepción está constituida por los docentes de la enseñanza normal, en la cual predominan las mujeres tanto entre los profesores como entre los alumnos. Tampoco las mujeres están presentes en los puestos directivos o administrativos de importancia y son pocos los esfuerzos por capacitar a los docentes en la perspectiva de género, lo que tendería a perpetuar un círculo vicioso entre su propia situación y la reproducción del sesgo discriminatorio basado en el sexo dentro del proceso educativo.

Las repercusiones de este estado de hecho las expresaron las profesoras del Paraguay en julio de

1991, cuando la Red de Educadores Populares organizó una campaña "Por una educación no sexista". En los seminarios realizados con docentes de escuelas públicas y privadas, las profesoras afirmaron de manera muy clara que "se estimaban poco valorizadas y no se consideraban agentes directos de la reforma educativa" (CEPAL, 1992).

3. Segregación de género en la orientación vocacional

Además de lo que se haga en el proceso educativo propiamente tal, para superar la discriminación de género en los sistemas de educación formal es preciso a la vez que se mire la educación desde la perspectiva del trabajo y de las demandas que surgen de los procesos productivos, y que se adopten medidas para corregir la desigualdad de oportunidades educativas para las mujeres debido al papel que se les asigna "en el desarrollo social como factores de reproducción de la vida más que actores sociales en pleno ejercicio de sus derechos" (Dasso y Montaña, citado en CEPAL, 1991b).

Dado el proceso de transformación productiva en curso en la región, con nuevas demandas en el mercado del trabajo, es necesario acrecentar de manera significativa la participación de las mujeres en el progreso científico y tecnológico y en la producción de conocimiento en general, lo cual influirá en la definición de la producción, la división del trabajo por sexo y los valores culturales que incorpora la sociedad; asimismo, se debería incrementar vigorosamente el esfuerzo de educación técnica en todos los países. Y en momentos en que la región plantea la urgencia de modernizar la enseñanza de los principios de gestión para adaptarlos a las necesidades de la empresa moderna, será también importante que las mujeres sean iniciadas en las nuevas formas de liderazgo, de gestión y de toma de decisiones.

En muchos países de la región, el avance educativo de las mujeres durante las últimas tres décadas ha permitido que la población económicamente activa femenina tenga hoy un nivel educacional más alto que la masculina (cuadro 7). Además, se estima que en la mayoría de los países de la región las mujeres acceden a los puestos calificados con un promedio de dos años de estudio más que el de los varones (CEPAL, 1991b; Psacharopoulos y Tzannatos, 1992). Sin embargo, aun cuando las mujeres constituyen alrededor del 50% de los alumnos matriculados en los establecimientos de educación secundaria y superior,

⁶ 22.6% en Colombia; 34.2% en Costa Rica; 45.0% en Cuba; 17.8% en Ecuador; 19.0% en Guatemala; 33.9% en Panamá; 15.2% en Paraguay; 21.7% en Perú; 34.0% en Uruguay y 37.4% en Venezuela.

CUADRO 7

América Latina (12 países): Población económicamente activa por sexos y según años de estudio

País	Ninguno o menos de 1 año		Enseñanza primaria		Enseñanza secundaria		Enseñanza superior	
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
Brasil								
1988	14.1	18.8	56.5	61.3	29.1	19.7	...	...
Colombia								
1985	10.4	12.0	44.9	51.4	33.9	27.8	7.7	8.8
1989	2.8	1.8	32.8	32.4	49.2	46.9	15.1	18.9
Costa Rica								
1990	3.1	5.4	43.3	57.3	34.5	26.6	18.0	9.7
Cuba^a								
1980	...	...	35.9	51.0	47.8	36.7	16.3	12.3
1986	...	...	18.6	26.5	57.1	55.4	24.3	18.1
Chile								
1989	0.3	0.4	35.7	45.9	45.3	38.1	13.2	9.1
Ecuador								
1982	13.8	15.1	35.2	53.1	28.6	16.7	14.1	7.1
1990	10.4	9.8	32.2	45.9	31.9	27.5	20.6	11.9
Panamá								
1991	2.4	6.6	23.1	41.8	46.5	36.5	28.0	15.1
Paraguay								
1982	6.1	7.7	56.1	68.7	29.6	18.7	6.3	3.1
Perú								
1981	20.8	10.5	34.5	49.1	24.5	28.2	16.8	10.2
1987 ^b	3.3	0.8	25.9	19.7	51.8	55.4	19.0	24.1
República Dominicana								
1991	10.5	16.9	42.9	48.4	25.5	19.3	18.1	9.6
Uruguay								
1985	1.9	3.3	40.5	52.9	47.7	37.5	9.0	5.9
Venezuela								
1987	6.4	10.9	34.8	46.7	44.7	33.4	14.1	8.8

Fuente: Valdés y Gomariz (1992 y 1993).

^a Sector estatal civil.

^b Población de Lima Metropolitana.

“existe una marcada diferenciación en cuanto al tipo de enseñanza por la cual optan hombres y mujeres, observándose en algunos casos menores proporciones de mujeres en las escuelas vocacionales que en las escuelas normales” (Parada, 1991).

La consecuente segmentación entre hombres y

mujeres afecta no sólo las posibilidades de desarrollo de las propias mujeres sino también las de la sociedad. Por ejemplo, al final de los años ochenta las mujeres no alcanzaban a formar el 35% de los graduados en ingeniería en cuatro países cuyo desarrollo productivo es un factor clave para su progreso econó-

mico y social.⁷ Esto es aún más grave a largo plazo, ya que “el rasgo más relevante del actual ciclo ocupacional es que, más que reducir empleos, el vigoroso dinamismo de las innovaciones tecnológicas caduca habilidades y conocimientos” (CEPAL, 1994a), dejando atrás a las mujeres de manera creciente.

Según estudios que el Banco Mundial ha patrocinado en 15 países de América Latina y del Caribe sobre la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo en relación con su nivel educativo y los salarios que reciben, la elección de carrera es también un factor que influye mucho en la discriminación salarial en detrimento de las mujeres. Estos estudios concluyen que la participación femenina en el mercado laboral aumenta marcadamente con el número de años completados en la educación formal, especialmente en la secundaria técnica y superior, y que la educación es un factor absolutamente determinante del nivel de ingreso de las mujeres tanto como de los hombres. Sin embargo, la rentabilidad de la educación en términos de ingresos sigue siendo más baja para las mujeres en los 15 países investigados. Según los autores del estudio, esto no se puede explicar por deficiencias en la formación de los recursos humanos sino principalmente por factores de discriminación en el mercado laboral y por la elección ocupacional (Psacharopoulos y Tzannatos, 1992).

Así, la elección vocacional no sólo es un elemento vital del desarrollo de las personas, sino también influye de manera importante en sus posibilidades de participación social y la calidad de sus condiciones de vida, a través del nivel de sus ingresos. Si aplicamos estos últimos criterios, el análisis de la segmentación de la matrícula femenina en la educación secundaria y superior indica que la mayor presencia de las mujeres en estos niveles no significa necesariamente que “se esté generando un cambio en el *status* social asignado a cada sexo, aunque puede significar en cierta medida una redefinición de los roles ocupacionales y un cambio cualitativo aún difícil de evaluar” (Rico, 1994).

Ya sea en la enseñanza media profesional o en la educación superior, una gran mayoría de las mujeres elige estudiar asignaturas que prolongan sus tareas tradicionales y “no alteran la división sexual del trabajo desde el punto de vista simbólico ni influyen efectivamente sobre las jerarquías entre los géneros”

(Rico, 1994). Por ejemplo, en países tan distintos como Cuba y Paraguay, en la enseñanza media profesional y técnica las mujeres son mayoritarias en las ramas relacionadas con la salud pública, la economía y el arte; paritarias en la industria química y de alimentos; minoritarias en oficios tradicionalmente masculinos como la metalurgia, la construcción y la agricultura, y absolutamente ausentes de otros como la mecánica, la ebanistería y las artes gráficas (Valdés y Gomariz, 1992 y 1993).

Se confirma en la educación superior que a pesar de los cambios y de una creciente redistribución de la matrícula femenina en una selección más amplia de posibilidades ocupacionales, las mujeres se concentran en las ciencias de la educación, las humanidades, las artes, las ciencias sociales y ciertas áreas de las ciencias de la salud, como enfermería, obstetricia, nutrición y odontología. Hay signos alentadores de que las mujeres están logrando una situación paritaria en administración, economía, arquitectura, urbanismo, derecho y química, consideradas hasta ahora como prestigiosas carreras de tradición masculina.⁸ Por último, tanto las ingenierías como las ciencias naturales y exactas siguen siendo de predominio masculino, más aún si se desagregan por disciplinas los porcentajes de presencia femenina en estas carreras,⁹ con consecuentes exclusiones de las mujeres en la innovación tecnológica y la producción de conocimiento.

En cuanto a la matrícula de las instituciones de formación profesional, la tasa de participación femenina varía en estricta relación con la gama de especialidades ofrecidas, llegando a valores insignificantes cuando se trata de ocupaciones consideradas como masculinas. Por las mismas razones, un estudio reciente sobre la contribución de las mujeres al crecimiento económico de América Latina y del Caribe

⁸ Sin embargo, estudios recientes sugieren que estas carreras empiezan a ser consideradas “opciones para mujeres” (Varela, 1991), lo que parecería llevar “a un descenso sostenido en su prestigio de acuerdo a la impresión de lo que ocurre en el mercado laboral” (Rico, 1994).

⁹ Si se examina por ejemplo la participación de mujeres en las varias disciplinas del ramo en la matrícula del sistema universitario estatal y privado de Perú, se encuentran en 1986 las cifras siguientes: ingeniería química: 23.9%; pesquera: 22.8%; industrial: 17.1%; civil: 11.2%; geológica: 4.4%; electrónica: 2.8%; minas: 2.2%; mecánica: 0.9%. Si se repite el ejercicio con las ciencias naturales y exactas, se desprende que detrás de cifras casi paritarias en la proporción hombres/mujeres se esconden variaciones importantes según el prestigio de las disciplinas. Así, en Perú, el porcentaje de la matrícula femenina en 1986 era de 53.1% en química; 43.8% en ciencias biológicas; 31.4% en zootecnia; 15.6% en agronomía, y 8.8% en física (Valdés y Gomariz, 1992 y 1993).

⁷ Brasil: 15.2% en 1988; Colombia: 27.1% en 1986; Cuba: 34.8% en 1989; Venezuela: 34.6% en 1988 (Valdés y Gomariz, 1992 y 1993).

concluye que en este campo la capacitación, en lugar de abrir nuevas oportunidades y posibilidades de ingresos a las mujeres, las ha orientado hacia ocupacio-

nes tradicionales de ingresos bajos, perpetuando así las diferencias de oportunidades productivas para hombres y mujeres (Buvinic y Lycette, 1994).

V

Ultima reflexión

Así como el sistema educativo permite la reproducción de los modelos tradicionales, su misma estructura puede alentar el desarrollo de modelos nuevos. Para ello se necesita una voluntad política dispuesta a poner en tela de juicio los contenidos culturales transmitidos por la educación, y la participación de todos los agentes sociales involucrados en la estructura del sistema: autoridades nacionales y educativas, educadores, autores de textos, ilustradores y editores, empleadores, sociedad civil y organizaciones de mujeres. De hecho, en su propuesta de mejoramiento de los sistemas de educación de América Latina y del Caribe, la CEPAL y la UNESCO insisten en la necesidad de efectuar un esfuerzo múltiple para llevar adelante la transformación educacional (CEPAL/UNESCO-OREALC, 1992).

En la práctica, se busca modificar un proceso de socialización — que se inicia en la familia, pasa por la escuela y se reafirma en el ambiente social —, en el cual se definen identidades de género que privilegian la diferencia e implican subordinación y relaciones de poder asimétricas. Lo que se busca es transformar estos patrones de referencia y de relación entre los géneros, imaginando un escenario diferente, con

roles más flexibles, en los que tanto hombres como mujeres se vean realizados como personas y como ciudadanos y ciudadanas. En la formulación de una propuesta curricular, esto significa corregir los sesgos androcéntricos subyacentes en la teoría y en la práctica de la educación, e identificar sus repercusiones en las condiciones de vida, crecimiento, desarrollo personal, inserción en el mundo laboral y participación social de las alumnas y alumnos.

En resumen, las políticas públicas destinadas a mejorar los frutos de la educación formal de las mujeres deberían apuntar ante todo a apoyar a las mujeres de todos los sectores sociales de la región a transformarse en ciudadanas plenas de la sociedad moderna, con iguales oportunidades tanto en la educación como en el mundo del trabajo. Asimismo, las estrategias propuestas deberían conducir a la desaparición de los estereotipos sexuales en la enseñanza, al mejoramiento de la situación de las niñas y mujeres en los diferentes niveles de la educación formal y no formal, y a la promoción de investigaciones sobre las relaciones recíprocas entre la cultura y la educación, siendo la cultura a la vez matriz y producto de los procesos educativos.

Bibliografía

- Abu Nasr, J., I. Lorfing y J. Mikati (1983): *Identification and elimination of sex stereotypes in and from school textbooks. Some suggestions for action in the Arab World*, París, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
- Bolivia. Coordinadora de la Mujer (1990): *Políticas para la incorporación de la mujer en la estrategia de desarrollo*, La Paz.
- Bolivia, INE (Instituto Nacional de Estadística) (1989): *Encuesta nacional de población y vivienda, 1988. Resultados finales*.
- Bonilla Castro, Elssy (1991): *La mujer colombiana en el contexto de la apertura económica, LC/R.1091*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Brasil, IBGE (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística) (1989): *Anuario estatístico do Brasil*.
- Braslavsky, C. (1984): *Mujer y educación. Desigualdades educativas en América y el Caribe*, Santiago de Chile, Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC).
- Buvinic, Mayra y Margaret Lycette (1994): Women's contributions to economic growth in Latin America and the Caribbean: Facts, experience and options, *Women in the Americas: participation and development*, Background papers of the regional forum, (Guadalajara, 5 al 7 de abril), México, D.F., Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/CEPAL/Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM).
- Caldera, Rosa (coord.) (1990): *Estudio comparativo de la revisión de textos escolares de mayor uso en planteles públicos y privados de Guatemala, Panamá y El Salvador*, Ciudad de Guatemala, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)/UNIFEM.

- CEPAL (1984): *Aportes para la evaluación del decenio de las Naciones Unidas para la mujer y para el diseño de estrategias para el futuro*, LC/L. 313 (Conf. 77/4), Santiago de Chile.
- _____(1988): *Las mujeres en América Latina y el Caribe: entre los cambios y la crisis*, LC/L. 464 (CRM. 4/2), Santiago de Chile.
- _____(1990): *Los grandes cambios y la crisis: Impacto sobre la mujer en América Latina y el Caribe*, LC/G.1592-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S. 90. II. G. 13.
- _____(1991a): *Situación comparativa de la mujer en algunos países del Caribe según determinados parámetros sociales, económicos, demográficos y legales*, LC/G. 1659- LC/CAR/G. 273, Santiago de Chile.
- _____(1991b): *La mujer en América Latina y el Caribe: el desafío de la transformación productiva con equidad*, LC/L. 627 (CRM. 5/4), Santiago de Chile.
- _____(1992): *Informe del taller sobre mejoramiento del marco legal e institucional para la incorporación de la mujer en el desarrollo en países seleccionados de América Latina*, LC/L. 688, Asunción, 26-27 de agosto, Santiago de Chile.
- _____(1993): *Panorama social de América Latina, Edición 1993*, LC/G. 1768, Santiago de Chile.
- _____(1994a): *La cumbre social: una visión desde América Latina y el Caribe (Nota de la Secretaría)*, LC/G. 1802 (SES. 25/5), Santiago de Chile.
- _____(1994b): *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 1993*, LC/G. 1786-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S. 94. II. G. 1
- _____(1994c): *Mujer y trabajo en los noventa: el significado de los cambios en América Latina y el Caribe*, DDR/3, Santiago de Chile, mimeo.
- CEPAL /UNESCO-OREALC (1992): *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva*, LC/G. 1702 (SES. 24/4/ Rev. 1), Santiago de Chile.
- Chile, SERNAM (Servicio Nacional de la Mujer) (1992): *Análisis de roles y estereotipos sexuales en los textos escolares chilenos*, Documentos de Trabajo N° 8, Santiago de Chile.
- Colombia, DANE (1986): *Censo 1985*, Bogotá, Departamento Administrativo Nacional de Estadística.
- Costa Rica, Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes / Ministerio de Educación (1991): *Análisis de roles y estereotipos sexuales en textos escolares en Costa Rica*, San José, UNICEF/unifem.
- D'Emilio, Anna Lucía (comp.) (1989): *Mujer indígena y educación en América Latina*, Santiago de Chile, UNESCO/III.
- Ecuador, INEC (1991): *V Censo de población IV de vivienda, 1990. Resultados definitivos. Resumen nacional*, Quito, Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- Guatemala, INE (Instituto Nacional de Estadísticas) (1989): *Encuesta nacional sociodemográfica*.
- Hasenbalg, Carlos A. y Nelson Do Valle Silva, (1990): *Raça e oportunidades educacionais no Brasil*, Fundação Carlos Chagas, *Cadernos de Pesquisa*, N° 73, mayo, São Paulo, Cortez Editora.
- Honduras, Secretaría de Planificación, Coordinación y Presupuesto (1988): *Censo nacional de población, tomo I*.
- Laaksonen, Lissa (1991): *Análisis de género en libros de texto beliceños*, Belice, UNICEF/UNIFEM.
- Labourdette, Sergio. D. (1989): *Educación/Cultura/Poder*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina (CEAL).
- León, Irene (1992): *Contra la discriminación y el racismo: I Encuentro de Mujeres Negras Latinoamericanas y del Caribe*, Separata de ALAI, N° 159, año XVI, II época, Quito, Agencia Latinoamericana de Información (ALAI).
- Letelier Gálvez, María Eugenia (1993): *Investigación sobre alfabetismo femenino en Chile. Resultados preliminares*, Santiago de Chile, Taller de Acción Cultural.
- México, INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática) (1990): *Resumen general. XI Censo general de población y vivienda*.
- Michel, Andrée (1989): *Não aos estereótipos: vencer o sexismo nos livros para crianças e nos manuais escolares*, São Paulo, UNESCO/Conselho Estadual da Condição Feminina de Estado de São Paulo.
- Montero, Nancy (cons.) (1993): *Estereotipos sexuales en textos y televisión*, *Enlace*, Caracas, Centro de Investigación Social/ Centro de Investigaciones Femeninas (CISFEM).
- Naciones Unidas (1992): *Situación de la mujer en el mundo 1970-1990. Tendencias y estadísticas*, Estadísticas e indicadores sociales, Serie K, No. 8, Nueva York, Oficina de Estadística. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta 92. XVII. 3.
- Nicaragua, INEC (1989): *ESDENIC 85, Tabulaciones básicas*. vol. I., *Características generales de la población*, Managua, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.
- Panamá, Dirección de Estadística y Censos (1990): *Censos nacionales de población y vivienda. Resultados finales básicos*.
- Parada, Soledad (cons.) (1991): *Análisis comparativo de la situación de la mujer en cuatro países de América Latina y el Caribe*, LC/R.1039, Santiago de Chile, CEPAL.
- Piotti Núñez, Diosma Elena (1990): *La escuela primaria como generadora y reproductora de contenidos sexistas en la sociedad uruguaya*, *Revista del Instituto de la Mujer*, Montevideo, Ministerio de Educación y Cultura/UNICEF.
- Psacharopoulos, George y Zafiris Tzannatos (eds.) (1992): *Case Studies on Women's Employment and Pay in Latin America*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Rico, María Nieves (1994): *Formación de recursos humanos femeninos: un desafío para la equidad*, Santiago de Chile, CEPAL, Unidad Mujer y Desarrollo, mimeo.
- Rivera, Marcia (1993): *El Caribe, los movimientos de mujeres y los estudios de género*, Claudia Serrano (coord.), *La investigación sobre la mujer en América Latina*, Santo Domingo, República Dominicana, Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer (INSTRAW) /UNESCO/Centro de Investigación para la Acción Femenina (CIPAF).
- Rossetti, Josefina (1988): *La educación de las mujeres en Chile contemporáneo*, en CEM (Centro de Estudios de la Mujer), *Mundo de mujer: continuidad y cambio*, Santiago de Chile, Ediciones CEM.
- _____(1992): *Educación y empleo: ayudar a las mujeres a formular un buen proyecto vocacional y laboral*, en María Antonia Gallart (comp.), *Educación y trabajo: desafíos y perspectivas de investigación y políticas para la década de los noventa*, vol. II, Montevideo, Red Latinoamericana de Educación y Trabajo, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID)/Centro de Estudios de Población (CENEP)/Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre la Formación Profesional (CINTERFOR).
- Schiefelbein, E. y S. Peruzzi (1991): *Oportunidades de educación para la mujer. El caso de América Latina y el Caribe*, *Boletín del proyecto principal de educación en América Latina y el Caribe*, N° 24, Santiago de Chile, UNESCO/OREALC.
- Subirats, Marina (1990): *La construcción de una educación no sexista, ponencia presentada en el seminario Las reformas educativas en las transiciones democráticas*, *Informe* (Santiago de Chile, PIIE/ICI, 6-8 de noviembre).
- Torres, Rosa María (1993): *La madre en los textos escolares*, *Enfoques de mujer*, N° 28, Asunción, GEMPA.
- UNESCO (1992a): *Situación educativa de América Latina y el Caribe, 1980-1989*, Santiago de Chile, UNESCO/OREALC.
- _____(1992b): *Anuario estadístico 1992*, París.
- _____(1992c): *Informe mundial sobre la educación 1991*, París.
- UNICEF/Chile, MIDEPLAN (Ministerio de Planificación y Cooperación) (1993): *La impresión de las cifras. Niños, mujeres, jóvenes y adultos mayores*, Santiago de Chile, UNICEF/Oficina de Área para Argentina, Chile y Uruguay.

- Valdés, Teresa y Enrique Gomariz (coords.) (1992): *Mujeres latinoamericanas en cifras*, 6 vols. (Brasil, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador y Guatemala), Madrid/Santiago de Chile, Ministerio de Asuntos Sociales (España), Instituto de la Mujer/ Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Chile).
- (1993): *Mujeres latinoamericanas en cifras*, 8 vols. (Bolivia, Colombia, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela), Madrid/Santiago de Chile, Ministerio de Asuntos Sociales (España), Instituto de la Mujer/ FLACSO-Chile.
- Varela, Carmen (1991): Las mujeres en la universidad uruguaya de los '80: una reflexión a partir de la feminización de su matrícula, Montevideo, Grupo de Estudios sobre la Condición de la Mujer en el Uruguay (GRECMU), mimeo.
- Venezuela, Oficina Central de Estadística e Informática de la Presidencia de la República (1990): *Anuario estadístico*.
- Zúñiga, Madeleine (1989): Situación educativa de la mujer indígena. Caso de Perú en Anna Lucía D'Emilio (comp.), *Mujer indígena y educación en América Latina*, Santiago de Chile, UNESCO/III.

¿Qué se entiende *por flexibilidad del* mercado de trabajo?

Ricardo A. Lagos

*Consultor de la Oficina
Internacional del Trabajo y
Coordinador del Proyecto
Regional OIT/FNUAP sobre
población, pobreza y mercado
laboral en América Latina.*

El concepto de “flexibilidad del mercado de trabajo” surgió en el decenio de 1980 en los países industrializados y en algunos países en desarrollo. Tras el deficiente desempeño económico de comienzos de los años ochenta la idea de que la modalidad de funcionamiento de los mercados de trabajo constituía un obstáculo importante al crecimiento económico encontró apoyo entre las autoridades encargadas de formular las políticas, los empleadores y parte de los círculos académicos. Los problemas del mercado de trabajo se achacaron a su “rigidez”, que se reflejaba en el precio de la mano de obra, las condiciones de empleo y la cantidad y calidad de los recursos humanos, y que se debería a limitaciones institucionales, políticas sociales, legislación y acuerdos colectivos, negociaciones centralizadas, acción sindical y directrices gubernamentales. Por lo tanto, había que eliminar una serie de normas y reglamentaciones que rigidizan ese mercado, impidiéndole absorber la oferta de mano de obra y adaptarse a las exigencias del cambio tecnológico y la competencia externa. Este artículo examina el significado del concepto de flexibilidad del mercado de trabajo y las diversas formas que puede revestir, y señala que en América Latina los mercados de trabajo se han flexibilizado considerablemente sin que se hayan introducido cambios institucionales importantes.

I

Introducción

El concepto de “flexibilidad del mercado de trabajo” (FMT), así como el debate en torno a él, surgió en el decenio de 1980 en los países industrializados y también en algunos países en desarrollo. Como consecuencia del deficiente desempeño económico de comienzos de los años ochenta —caracterizado por estancamiento y mayores niveles de desempleo e inflación—, la idea de que la modalidad de funcionamiento vigente en los mercados de trabajo constituía un obstáculo importante al crecimiento económico concitó el respaldo de las autoridades encargadas de formular las políticas, de los empleadores en general e incluso de parte de los círculos académicos. La percepción de que habían fracasado los medios tradicionales de luchar contra el desempleo y de lograr la continuación del crecimiento económico (es decir, la ruptura del consenso keynesiano), la comparación del desempeño económico en función de la creación de empleos entre los Estados Unidos y Japón respecto de Europa occidental, la presión de la competencia externa tanto al interior de otros países desarrollados como desde los países de reciente industrialización de Asia, indujo a creer que los problemas radicaban, entre otras cosas, en el funcionamiento del mercado de trabajo. Específicamente, en su “rigidez” en cuanto al precio de la mano de obra, las condiciones de empleo y la cantidad y calidad de los recursos humanos.

Esta rigidez o falta de flexibilidad emanaría de diversos factores: las restricciones institucionales, las políticas sociales, la legislación y los acuerdos colectivos, las negociaciones centralizadas, la intervención sindical y las directrices gubernamentales. Por ende, hay que concentrarse en la eliminación de una serie de normas y reglamentaciones que rigidizan el mer-

cado de trabajo, debido a que impiden, por una parte, que este mercado absorba la oferta de mano de obra y, por otra, que se adapte a las exigencias impuestas por los cambios tecnológicos y se ajuste a la competencia externa. Desde esta perspectiva, los mercados de trabajo no sólo pasaron a formar parte del diagnóstico de las dificultades económicas, sino también de las medidas correctivas para subsanarlas.

A partir de este diagnóstico básico y sencillo de que se necesitaban relaciones ocupacionales menos rígidas, la conceptualización de lo que se entiende por “flexibilidad del mercado de trabajo” ha conducido a formas diversas y más complejas de flexibilidad. Estas formas representan los diferentes tipos de flexibilidad que necesitan o exigen ciertas economías y los distintos enfoques u opiniones que suscita la flexibilidad.

Por consiguiente, en este artículo se persigue revisar el concepto de “flexibilidad del mercado de trabajo” y determinar las diversas formas que puede revestir, así como la razón de ser de cada una de ellas. Con ese fin, en la sección II se analiza el concepto de flexibilidad. Enseguida en la sección III se examinan las diferentes formas de FMT. En la sección IV se hace referencia a la FMT en América Latina, y se señala que los mercados del trabajo se han flexibilizado sustancialmente, pero sin que se hayan introducido cambios institucionales importantes. Por último, en la sección V se presentan algunas observaciones finales. Cabe señalar que no se discutirá aquí la conveniencia de una mayor flexibilidad ni si se trata de un aporte que tendrá buena acogida en la economía laboral. Pese al innegable interés de estos últimos temas, ellos rebasan el ámbito del presente artículo que es mucho más restringido (y, ciertamente, menos “exitante”).

II

El concepto de flexibilidad

Como sucede a menudo con expresiones utilizadas de

manera general y amplia, la FMT ha resultado difícil

□ El presente estudio se basa en gran parte en un trabajo anterior terminado en marzo de 1992 en la Facultad de Economía y Política de la Universidad de Cambridge, Reino Unido. El autor agradece

las valiosas observaciones formuladas sobre una versión preliminar por el Dr. Gabriel Palma y el Dr. Paul Ryan. Proceden en este artículo los descargos de responsabilidad habituales.

de definir. Los economistas han aplicado tradicionalmente la palabra flexibilidad a la capacidad que tienen los salarios [nominales] de aumentar o disminuir según la situación del mercado de trabajo (Piore, 1986, p. 146). Sin embargo, a medida que se ha avanzado en el debate sobre la FMT, el concepto de flexibilidad se ha ampliado hasta el punto que actualmente implica la idea de capacidad de adaptación.

De hecho, en la actualidad, este último aspecto es el que ha adquirido mayor importancia cuando se hace referencia al tema de la FMT. Por ejemplo, según la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), la flexibilidad se refiere a la capacidad que tienen los particulares y las instituciones de salirse de las vías establecidas y adaptarse a las nuevas circunstancias (OCDE, 1986a y 1986b, p. 7). Para Michon, la flexibilidad se vuelve imperiosa en un contexto de rápido cambio: denota aptitud para cambiar (Michon, 1987, p. 154). Atkinson sostiene que la flexibilidad alude a cambios en las reglamentaciones y prácticas institucionales, culturales y otras de carácter social o económico que incrementan de manera permanente la capacidad de responder al cambio (Atkinson, 1987, p. 88). Standing afirma que en el plano abstracto, flexibilidad significa capacidad de reaccionar ante la presión y que ser flexible consiste en ser sensible a las presiones e incentivos y poder adaptarse a ellos (Standing, 1986a, p. 6). Para Boyer, la flexibilidad se refiere a la capacidad de un sistema o subsistema de reaccionar ante diversas perturbaciones (Boyer, 1987, p. 113).

Las definiciones anteriores poseen la característica de no comprometerse respecto del contenido real de la FMT. En efecto, no especifican los medios que permitirían adaptarse a las nuevas circunstancias que es precisamente *el* tema conflictivo en relación con la FMT. Además, esta neutralidad no sólo no prejuzga acerca de los medios sino que deja la puerta abierta a la posibilidad de que la misma necesidad de adaptación pueda satisfacerse mediante formas muy diferentes de flexibilidad (Meulders y Wilkin, 1987, p. 5).

Sin embargo, el análisis de la FMT rara vez se apoya en estos conceptos generales. Desde un punto de vista más específico y restringido, la FMT expresa la noción de que las políticas de empleo deben adaptarse a las variaciones del ciclo económico y al cambio tecnológico. Por ejemplo, la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) considera la flexibilidad del mercado del trabajo como la capacidad de éste de adaptarse a las circunstancias económicas, sociales y tecnológicas (OIT, 1986a, pp. 4 a 7). La OCDE entiende

la FMT como un ajuste de todos los costos reales de la mano de obra a las variaciones de las condiciones económicas (OCDE, 1986a). Para la Organización Internacional de Empleadores, la FMT es la capacidad de adaptar los costos laborales relativos entre empresas y ocupaciones o la adaptación del costo de los factores de producción a las condiciones del mercado (Organización Internacional de Empleadores, 1985). Por último, para los empresarios estadounidenses, la flexibilidad se asocia con los esfuerzos por transformar la tradicional estructura empresarial sumamente integrada y jerárquica en una forma de organización más dúctil capaz de reaccionar con rapidez ante las cambiantes condiciones del mercado y de la demanda de productos (Piore, 1986, p. 146).

A este nivel más específico y restringido, el concepto de flexibilidad se vuelve a la vez más diverso y sesgado, puesto que las definiciones tienden a concentrarse en los medios específicos para lograr la adaptabilidad de las políticas de empleo a condiciones particulares.

La diversidad se aprecia en la diferencia de acento. Por ejemplo, a pesar de que tanto los Estados Unidos como Europa, tienen en común la importancia que asignan a la búsqueda de relaciones ocupacionales menos rígidas, el concepto de FMT ha adquirido gradualmente significados distintos como consecuencia de los diferentes sistemas de relaciones laborales que predominan en cada país, y por lo tanto, las diferentes necesidades de los empleadores. En efecto, en los Estados Unidos, el debate en torno a la flexibilidad se ha relacionado principalmente con la libertad para distribuir la mano de obra dentro de la empresa. En cambio, en los países europeos, durante el primer lustro del decenio de 1980 se relacionó sobre todo con la libertad de los empleadores para despedir trabajadores en forma transitoria o permanente según las condiciones económicas y, en el segundo lustro, en hacer más compatible la flexibilidad con la seguridad en el empleo. Además, la cuestión de la flexibilidad también ha estado presente en algunos países en desarrollo, donde se ha puesto el énfasis en la reforma de las leyes laborales que afectan la seguridad en el empleo y disminuyen los costos laborales indirectos (Tokman, 1989, p. 39).

Por otro lado, cuando se examinan los distintos criterios sobre la FMT, se observa que el concepto se ha vuelto sesgado. Según uno de estos criterios, la flexibilidad no es más que la respuesta racional del mercado laboral a las variaciones del entorno económico. La flexibilidad consiste en que la fuerza laboral

y las horas de trabajo o la estructura salarial se ajusten a las condiciones económicas inestables y fluctuantes. Se sostiene que el ajuste a los cambios es lento e insuficiente debido a las rigideces institucionales, circunstancia que obliga a introducir mayor flexibilidad en las relaciones ocupacionales (OCDE, 1986b).

Según otro criterio, la flexibilidad es un eufemismo para denominar las cambiantes relaciones de poder del proceso productivo y la creciente inseguridad laboral. Es sólo un eslogan de moda que esconde los intentos de revertir los beneficios logrados por los trabajadores durante la posguerra.¹ La flexibilidad oculta el deseo de los empleadores de hacerse más competitivos mediante el expediente de hacer menos seguras las condiciones de empleo y no a través de la tecnología avanzada o una fuerza de trabajo mejor capacitada. Se sostiene que la flexibilidad tiene el propósito oculto de deprimir los salarios reales, poner término a la protección de los trabajadores y de acelerar el ritmo de trabajo (European Trade Union Institute, 1985).

Sin entrar a analizar lo anterior, baste decir que ambos criterios subrayan aspectos significativos del debate. Por una parte, la necesidad de modificar las instituciones laborales parece justificarse dados los cambios de las condiciones económicas, manifestados en una mayor liberalización del comercio y la globalización de los mercados, el cambio tecnológico, los cambios en la organización de la producción y las nuevas modalidades del flujo internacional de la mano de obra. Por otra parte, la introducción de mayor flexibilidad se ha asociado con efectos negativos para los trabajadores: desigualdad de ingreso, pérdida de puestos de trabajo y diversas maneras en que las condiciones de los trabajadores se volvieron más precarias (Harrison y Bluestone, 1987, y De Bandt, 1991). Estos dos aspectos exigen la elaboración de mecanismos formales (es decir, nuevas reglamentaciones) que reduzcan el costo de la flexibilidad y fomenten al mismo tiempo cambios en las instituciones laborales.

III

Diferentes formas de flexibilidad del mercado de trabajo

Cabe recordar que la conceptualización de la FMT asume diversas formas, según los aspectos particulares en que se haga hincapié como medio de lograr mayores grados de flexibilidad. A continuación, se hace un intento de determinar esas formas y de explicar sus fundamentos. Teniendo presente lo anterior, se examinan tres tipos diferentes de flexibilidad: flexibilidad de los costos laborales, flexibilidad numérica y flexibilidad funcional.

1. Flexibilidad de los costos laborales

De las muchas formas de rigidez susceptibles de impedir el buen funcionamiento de los mercados de trabajo, la rigidez de los costos laborales es la más de-

batida. Por "flexibilidad de los costos laborales" se entiende el grado de sensibilidad de los salarios nominales y los costos no salariales a las variaciones de las condiciones económicas en general (por ejemplo, inflación, productividad, relación de intercambio, demanda) y el desempeño de las distintas empresas. La flexibilidad de los costos laborales, por consiguiente, envuelve dos elementos: los costos salariales y los costos no salariales. El primero es la remuneración bruta pagada a los asalariados. Los costos no salariales o indirectos son las contribuciones y cargos obligatorios pagados por el empleador (por ejemplo, beneficios complementarios, impuestos sobre nóminas, seguros de indemnización a los trabajadores, etc.).

Según sostienen los partidarios de esta forma de flexibilidad, un elemento importante —aunque no el único— tras los altos niveles de desempleo es la rigidez a la baja de los costos salariales.² De hecho, se-

¹ Se afirma que la expresión flexibilidad laboral es en sí misma un término sesgado. La expresión "flexibilidad" tiene una connotación positiva: la capacidad de adaptarse a las circunstancias. A la inversa, sus antónimos "inflexibilidad" o "rigidez" tienen connotaciones claramente peyorativas. En este contexto, si la mano de obra o los mercados de trabajo se vuelven cada vez más flexibles, ello tendría que ser social y económicamente conveniente (Standing, 1986a, p. 2).

² Freeman concluye que, para un comportamiento dado de la producción, hay una compensación recíproca significativa entre los

gún una opinión muy difundida, la ausencia de este tipo de flexibilidad explica en gran medida el distinto comportamiento del empleo en los Estados Unidos y Europa después de las dos crisis del petróleo. Se afirma que la inercia de los costos laborales reales en muchos países europeos, a diferencia de los Estados Unidos, fue la causa de que el ajuste principal a la crisis del petróleo y la desaceleración de la productividad revistieran la forma de ajustes cuantitativos (es decir, disminución del empleo) en vez de ajustes de precios (es decir, ajustes salariales) (OCDE, 1986b, pp. 9 y 10; Sachs, 1983).

Además, sobre los costos no salariales —que han aumentado más rápidamente que los propios salarios— también recae cierta responsabilidad por los elevados niveles de desempleo. Puesto que su contribución a los costos laborales totales es significativa, incentivan el reemplazo de la mano de obra por el capital (Sarfati y Kobrin, 1988, p. 8).³

En este análisis, una de las maneras de reducir el desempleo e introducir la flexibilidad salarial es eliminar o reducir las diversas barreras que impiden el equilibrio de los salarios. Entre los obstáculos que se citan con mayor frecuencia, figuran la indización de los salarios, los salarios mínimos garantizados, las subidas prestaciones de desempleo y los costos no salariales elevados. Se afirma que este tipo de flexibilidad constituye una fuente de creación de puestos de trabajo y reduce el desempleo. Se da como fundamento que la baja del costo salarial debería incrementar las utilidades y estimular las inversiones, con la consiguiente creación de más puestos de trabajo. Además, a medida que disminuye el costo de la mano de obra en relación con el costo de otros factores de producción, el coeficiente de sustitución capital/mano de obra debería modificarse en favor de esta última.

La postura que preconiza la eliminación o rebaja de los salarios mínimos se funda en dos consideraciones. En la medida en que los salarios reflejen la productividad individual con mayor precisión (por la reducción o eliminación de los salarios mínimos reglamentarios), se podrían generar algunos puestos potenciales con bajos salarios, con lo que aumentarían las oportunidades de empleo para aquellos marginados del mercado laboral debido a salarios elevados y rígidos.

salarios reales y el empleo en todos los países de la OCDE, al igual que en las industrias dentro de cada país. (Freeman, 1988, p. 77).

³ Estos autores también observaron que los costos no salariales elevados desincentivan la contratación de ciertas categorías de trabajadores, respecto de las cuales son relativamente altos (particularmente los trabajadores jóvenes).

Asimismo, mediante la eliminación o moderación de las exigencias en materia de salario mínimo reglamentario, podría absorberse parcialmente el desempleo juvenil (Clarke, 1985). Se sostiene que en general los trabajadores jóvenes poseen pocas aptitudes directamente aprovechables por un empleador; no están acostumbrados a la disciplina laboral y muestran escaso compromiso con determinada ocupación o industria, lo que origina altos índices de rotación. En estas circunstancias, los trabajadores jóvenes representan mayores costos en materia de contratación, selección y capacitación para los empleadores y, por esto, sus salarios deben reflejar estas diferencias de costos y valor productivo respecto de los de los trabajadores adultos. De otra manera, los empleadores preferirán la contratación de adultos.

Los argumentos expuestos han sido cuestionados por varias razones. En primer lugar, la aseveración de que mayores grados de flexibilidad salarial se traducirán en menores niveles de desempleo suele ser controvertida. En algunos estudios se indica que una baja brusca y general de los salarios contribuiría poco a reducir el desempleo (Boyer, 1988, pp. 237 a 239).

En segundo lugar, se señala que el marco teórico que sustenta el llamamiento a favor de una mayor flexibilidad salarial (es decir, el análisis neoclásico de la demanda de mano de obra) es debatible (Rosenberg, 1989b, p. 396). Rosenberg se remite a un estudio de Bowles y Boyer, donde se construye un modelo macroeconómico que tiene en cuenta la influencia de los salarios en la demanda agregada y la determinación endógena de la producción por hora de trabajo, y llega a la conclusión de que el nivel de empleo puede reaccionar positiva o negativamente a determinados cambios en la escala de salarios reales.⁴ Además, Rosenberg sostiene que los trabajos empíricos sobre el comportamiento de los salarios reales durante el ciclo económico tampoco respaldan la teoría neoclásica de la demanda de mano de obra. La investigación realizada por Michon sobre los movimientos cíclicos de los salarios reales durante el período 1950-1982 en los Estados Unidos, Canadá, Japón, Francia, la [antigua] República Federal de Alemania y el Reino Unido demuestra que no existe necesariamente un comportamiento cíclico de los salarios que sea común a estos seis países.⁵

En tercer lugar, se ha señalado que en algunos

⁴ Rosenberg (1989b), p. 396, basado en Bowles y Boyer (1988).

⁵ Rosenberg (1989b), p. 396, basado en Michon (1987).

casos, a pesar de la introducción de mayor flexibilidad, los salarios no bajarían de acuerdo con la oferta y la demanda y podrían existir niveles de salario diferentes para lo que constituye al parecer la misma categoría ocupacional. Lo que parecería una distorsión del mercado de trabajo podría considerarse perfectamente racional por quienes participan en las relaciones ocupacionales. Tal es el caso de las empresas en que los empleadores incurren en costos laborales para contratar, probar y capacitar trabajadores y que desean conservar los trabajadores capacitados para recuperar la inversión efectuada en ellos y, por consiguiente, están preparados para pagarles mayores salarios que los que podrían obtener en otra parte. Cuanto más especializada sea una empresa, tanto más difícil será aumentar el empleo mediante una reducción salarial (OIT, 1989, pp. 7 y 8). En este caso, los empleadores, movidos por su propio interés, pagarán salarios por encima del nivel de equilibrio del mercado.

Existen otros dos casos en que las distorsiones del mercado de trabajo pueden resultar beneficiosas para los empleadores. Puesto que el pago de mayores salarios relativos incrementaría la selección de solicitantes de empleo, mejoraría la calidad de la fuerza de trabajo. Además, el pago de mayores salarios incentiva una mayor productividad de la fuerza de trabajo existente, con lo que disminuyen los costos laborales unitarios (OIT, 1989, pp. 7 y 8).

En cuarto lugar, se ha sostenido que la eliminación de los mecanismos de salarios mínimos impediría el progreso técnico al reducir la presión para modernizar la maquinaria fabril. Esto puede contribuir a un debilitamiento de la competitividad, al cierre de las empresas y, por lo tanto, a un mayor desempleo (Standing, 1986b, p. 14).

En quinto y último lugar, no es terminante la aseveración de que el seguro de desempleo en algunos países representa un factor que impide que los salarios bajen lo suficiente como para generar empleo adicional. Las investigaciones sobre los efectos de este beneficio sobre el desempleo, revelan que las diferencias entre los países en materia de indemnización por desempleo no pueden explicar el gran aumento en la duración del desempleo en Europa, o la enorme elevación de los niveles de desempleo en el Reino Unido, Francia y la [antigua] República Federal de Alemania, en comparación con los de Suecia y los Estados Unidos.⁶

Aunque el debate acerca de la flexibilidad sala-

rial dista de haberse cerrado, pueden detectarse algunas tendencias que apuntan a encontrar la manera de superar la rigidez salarial. Una de ellas es la evasión de las reglamentaciones en materia de salarios mínimos y demás acuerdos salariales reglamentarios, ya sea mediante una reforma legislativa, la no aplicación de las leyes o mediante la utilización de arreglos laborales que escapan a su jurisdicción (por ejemplo, trabajo a domicilio y subcontratación) (Standing, 1986a, p. 31).

La tendencia al control salarial se observa también en los esfuerzos que hacen varios países por obtener acuerdos que estipulan la moderación y la desindexación de los salarios.⁷ El objetivo principal de estos esfuerzos es lograr que los incrementos salariales dependan del aumento de la productividad.

Al parecer, se fortalece la tendencia a contar con estructuras salariales de dos o múltiples niveles. En Australia se introdujo en 1987 un sistema de fijación de salarios en dos niveles, en el que pueden obtenerse incrementos salariales hasta un máximo de 4% si aumentan la productividad y la eficiencia industrial (Rimmer y Zappala, 1988). Han aparecido diversas formas de estructuras de remuneración en dos niveles en Canadá y Estados Unidos, en que los nuevos empleados se contratan con menores salarios o prestaciones que los percibidos por empleados de planta que hacen el mismo trabajo (Walker, 1987).

Además, se están popularizando más las formas experimentales de "salarios participativos". Éstos incluyen planes de remuneración acorde a los resultados, cambios hacia la utilización de sistemas de bonificación en reemplazo de parte del salario monetario, conversión de parte de la remuneración total en un componente flexible vinculado con el desempeño y las características de las empresas.⁸

En algunos casos, el sistema de remuneraciones se ha vuelto más flexible mediante reducciones o congelamientos salariales (disminuciones del salario nominal), a cambio de una mayor seguridad en el empleo ("negociación de concesiones"). A este respecto, vale la pena consignar que según una encuesta europea realizada por la Comunidad Europea, una importante proporción (51%) de trabajadores estaría dis-

⁷ Sarfati y Kobrin (1998) suministran pruebas de tendencias en materia de políticas de desindexación en Australia, Bélgica, Dinamarca, Italia y España.

⁸ Este enfoque refleja las ideas expuestas por Weitzmann (1984), según las cuales los incrementos salariales se vinculan (además de la productividad individual) también con el rendimiento general de la empresa y su fuerza de trabajo.

⁶ Burtless (1987), p. 155. Citado por Rosenberg (1989b).

puesta a aceptar reducciones de salario temporales si la empresa que los emplea se hallara en dificultades, siempre que cuando ésta se recuperara, los trabajadores recibieran un porcentaje correspondiente de las utilidades (Comisión de las Comunidades Europeas, 1985, pp. 1 a 6).

2. Flexibilidad numérica

La flexibilidad numérica comprende dos aspectos: ajuste de la fuerza de trabajo y ajuste de las horas laborales. El primero se conoce como "flexibilidad numérica externa" y representa la capacidad de las empresas de ajustar la cantidad de trabajadores (aumentándola o disminuyéndola) para responder a las variaciones de la demanda o a los cambios tecnológicos. El otro, conocido como "flexibilidad numérica interna", trata de la libertad que tienen las empresas para modificar el número de horas laborales sin variar la cantidad de empleados.

a) *Flexibilidad numérica externa*

Los argumentos esgrimidos a favor de una mayor flexibilidad numérica externa (o flexibilidad del empleo) se relacionan íntimamente con los mencionados para la flexibilidad salarial. Se afirma que las reglamentaciones destinadas a proteger el empleo son demasiado restrictivas e impiden, por ende, adaptar los recursos humanos a las condiciones del mercado. En esta visión influyen también notoriamente las observaciones sobre el comportamiento del empleo y el desempleo en los Estados Unidos y los países europeos. Se sostiene que los niveles de desempleo relativamente bajos en los Estados Unidos son consecuencia sobre todo de la libertad que tienen los empleadores para despedir trabajadores en forma transitoria o permanente en respuesta a los cambios económicos.

Se estima que una mayor flexibilidad ocupacional se traducirá en más empleo y menos desempleo. La razón en que se sustenta el llamamiento a una mayor flexibilidad ocupacional subraya que las leyes protectoras del empleo, al hacer difíciles y onerosos los despidos, impiden que las empresas contraten trabajadores adicionales si los necesitan, porque saben que no podrán despedirlos fácilmente si cambian las circunstancias (Organización Internacional de Empleadores, 1985; OCDE, 1986a, y OIT, 1986b). Además, las empresas tropiezan con dificultades para establecer formas más flexibles y diversificadas de relaciones contractuales (las llamadas "formas atípicas de empleo").⁹ Estas cir-

cunstancias alientan la sustitución de la mano de obra por el capital. Por lo tanto, las medidas que aminoran las rigideces en materia de despidos (es decir, que los abaratan y facilitan) disminuirán los costos laborales. Esto tendrá un doble efecto: primero, se alienta la sustitución del capital por mano de obra, con lo que se fomenta el crecimiento del empleo. En segundo lugar, un proceso de despido más expedito y menos oneroso debería incentivar a los empleadores a contratar trabajadores adicionales en períodos de crecimiento (Rosenberg, 1989a, p. 11). Además, si se permite a las empresas depender más de las formas atípicas de empleo, podrán ofrecer más puestos de trabajo.

La manera de mejorar la flexibilidad ocupacional consiste principalmente en relajar las leyes de despido o los acuerdos de relaciones laborales que las reglamentan y, en menor grado, en recurrir más a contratos de plazo fijo, trabajo temporal y trabajo a jornada parcial. De hecho, gran parte del debate gira en torno a las reglamentaciones que norman los despidos: preavisos, montos de la indemnización, supremacía del derecho de antigüedad, acuerdos previos de diversos órganos, etc.

Se han cuestionado los efectos supuestamente positivos sobre el desempleo de este tipo de flexibilidad. Aunque los estudios no son concluyentes, hay pruebas que indican que los efectos de las medidas de flexibilidad laboral en términos de puestos de trabajo son escasos y el análisis más minucioso de la flexibilidad numérica revela incluso un incremento y no una disminución del desempleo (Meulders y Wilkin, 1987, p. 15)¹⁰

Además, se ha cuestionado también la opinión ampliamente difundida de que las reglamentaciones europeas en materia de despidos son más estrictas. En primer lugar, la correlación entre tasas de desempleo elevadas y mercados de trabajo rígidos no se cumple en todos los casos. Los países nórdicos y Austria han mantenido bajos niveles de desempleo a pesar de tener mercados de trabajo "rígidos". En segundo lugar, se afirma que se ha subestimado el grado de flexibilidad de que disfrutaban los empleadores en Europa, en tanto que se ha exagerado el que tienen los Estados Unidos.¹¹ Aunque los empleadores estadounidenses tienen libertad para modificar los niveles de empleo según las necesidades del mercado, están

⁹ Se insta a recurrir más a los contratos de plazo fijo, el trabajo a jornada parcial y el trabajo temporal.

¹⁰ Otros estudios que ponen en entredicho los efectos positivos de la flexibilidad numérica externa sobre el empleo son los de Boyer (1987) y Michon (1987).

¹¹ Véanse Piore (1986), p. 155; Flanagan (1987), p. 164 [la referencia se tomó de Rosenberg (1989b), p. 396]; Emerson (1987), p. 777; y Rosenberg (1989a), p. 10, nota 10.

obligados a respetar las normas y los procedimientos¹² que hacen muy onerosos los despidos e impiden por tanto nuevas contrataciones. En el caso de las reglamentaciones europeas que norman la seguridad en el empleo —si bien existe una variación importante entre los países—, éstas son mucho menos rígidas de lo estipulado y su efecto principal consiste en demorar el ajuste del empleo y hacerlo más oneroso.

Aún más, se ha sostenido que una relajación de las normas que regulan los despidos propicia un cambio en las modalidades de empleo, en que en desmedro de los trabajadores a jornada completa y permanentes, aumentan los que laboran a jornada parcial, temporales y de plazo fijo, que carecen de una legislación protectora del empleo.¹³ Esto puede llevar a la creación de una categoría de trabajadores cuyas condiciones laborales son generalmente inferiores a las que disfrutaban sus pares a jornada completa.¹⁴ A su vez, se afirma que ello conduciría a la institucionalización de un mercado del trabajo dual, que comprendería, por una parte, empleos mal remunerados e inestables y por otra, ocupaciones estables y bien pagadas (Clarke, 1985; Piore, 1986; Standing, 1986b; Meulders y Wilkin, 1987, y OIT, 1989).

b) *Flexibilidad numérica interna*

Una mayor flexibilidad en la organización del horario laboral (es decir, la reducción y reestructuración del mismo) se considera una alternativa posible a los ajustes salariales u ocupacionales cuando varían las condiciones económicas. La variedad de aspectos que comprende esta forma de flexibilidad es amplia: fijación de horas de trabajo normales o máximas por semana (mes o año), diversas formas de trabajo escalonado, organización de las horas extraordinarias y del tiempo libre compensatorio, trabajo fuera de horarios autorizados (durante el fin de semana) e ingreso a la fuerza de trabajo o salida de ésta por jubilación (Meulders y Wilkin, 1987, p. 9; OIT, 1989, p. 18; OCDE, 1989, p. 15; Rosenberg, 1989a, p. 9).

El debate acerca de la flexibilidad numérica interna (o flexibilidad del horario laboral) es menos controvertido que el relativo a la flexibilidad salarial y ocupacional. En principio, esta forma de flexibilidad se considera una fuente de beneficios potenciales mutuos para trabajadores y empleadores, que puede contribuir a conciliar parte de sus intereses contrapuestos (Meulders y Wilkin, 1987, p. 9; OIT, 1989, p. 18).

La reducción del horario de trabajo ha sido la forma de flexibilidad de mayor aceptación. Para los sindicatos, coincide con la idea de solidaridad entre los trabajadores en la lucha contra el desempleo y con cierta equidad en la participación en el empleo (Sarfati y Kobrin, 1988, p. 26). Además, la flexibilidad numérica interna coincide con el resultado del cambio de actitud frente al trabajo y la recreación, en que los trabajadores buscan más espacio para organizar sus vidas privadas.¹⁵

Los empleadores tienen particular interés en ampliar la jornada normal. Dado el alto costo de los nuevos equipos, buscan la manera de que funcionen el mayor tiempo posible,¹⁶ e introducir de este modo hasta tres o incluso cuatro turnos de trabajo (OCDE, 1989, p. 15). Además, se afirma que una mayor flexibilidad numérica interna contribuiría a lograr una utilización más eficiente del horario laboral, al permitir una adaptación más precisa de éste a las fluctuaciones de la demanda.¹⁷

En cuanto a los efectos en el empleo de esta forma de flexibilidad, se afirma que ello depende de los objetivos políticos y sociales en los que se inscribe (Meulders y Wilkin, 1987, p. 9) y, por lo tanto, de la índole de la flexibilidad del horario laboral en cuestión. Por ejemplo, la reducción de la semana laboral puede crear puestos de trabajo o al menos mantener aquéllos que de otra manera desaparecerían, al distribuir los puestos disponibles entre un mayor número de trabajadores. En cambio, al disminuir la edad de jubilación, se reemplazan trabajadores de mayor edad por otros más jóvenes y puede bajar el desempleo por

¹² En materias como antigüedad en el empleo, asignación del trabajo en la empresa y distribución de tareas.

¹³ De acuerdo con algunos estudios, el incremento de estas modalidades de empleo permite sostener que estas formas de FML causan desempleo en vez de solucionarlo. Esta aseveración se basa en la afirmación de que el desempleo crónicamente alto y en aumento ha coincidido con estas formas crecientes de FMT (formas de trabajo ocasionales y temporales, paso de negociaciones colectivas a arreglos individuales, etc.) (Standing (1986a) y Rodgers y Rodgers (1989).

¹⁴ Los trabajadores con horas de trabajo o ingresos que no alcanzan ciertos umbrales pueden ser excluidos de muchas de las disposiciones básicas de la legislación protectora o de las prestaciones. OIT (1989), p. 19.

¹⁵ Este apoyo se refleja en parte en los resultados de una encuesta a los empleados realizada por la Comunidad Europea. La mayoría de los encuestados aceptaría un horario de trabajo fijado mensualmente (39%) o incluso anualmente (16%), y uno de cada tres estaría dispuesto a trabajar por las noches y en sábado a cambio de menos horas anuales de trabajo (Comisión de las Comunidades Europeas, 1985, pp. 1 a 6).

¹⁶ De este modo los gastos fijos de capital pueden distribuirse en un mayor número de horas y unidades de producción.

¹⁷ Durante las horas diurnas o en ciertos días de la semana o el mes puede variar la intensidad de la actividad comercial, como en el caso de los tiendas minoristas, o durante temporadas más largas, como suele ocurrir en la industria manufacturera. OIT (1989), p. 18.

contracción de la fuerza laboral y no por la creación de puestos de trabajo (Rosenberg, 1989a, p. 12).

A pesar de la actitud positiva respecto de un horario de trabajo flexible, se han formulado algunas críticas. Se sostiene que se corre el riesgo de marginar varias categorías de trabajadores y que pueden surgir conflictos entre los nuevos estilos de trabajo y el ritmo tradicional de la vida familiar, social y escolar, o entre el horario laboral y el tiempo libre (Gaudier, Greve, Grootings y Hethy, 1986, y OCDE, 1986a). Los sindicatos han objetado que los sistemas de seguridad social y jubilación todavía se basan en el empleo a jornada completa durante horas fijas y son incompatibles con un horario de trabajo flexible (European Trade Union Institute, 1985).

3. Flexibilidad funcional

La flexibilidad funcional se refiere a la capacidad de una empresa para utilizar eficazmente su fuerza de trabajo variando la labor que desempeña ante modificaciones en el volumen de trabajo y las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías. Esta forma de flexibilidad se relaciona con la movilidad de los trabajadores dentro de la empresa; entraña la capacidad empresarial de reorganizar los puestos de trabajo. A su vez, ello requiere tener acceso a una fuerza de trabajo capaz de realizar las diferentes tareas del proceso productivo; requiere que los operarios puedan adaptarse a una serie de tareas de diversos niveles de complejidad: aptitudes múltiples, rotación en el empleo, unidades de trabajo, cambios en la división funcional del trabajo, readiestramiento, perfeccionamiento (Meulders y Wilkin, 1987, p. 8). En síntesis, la flexibilidad funcional apela a los conocimientos técnicos y competencia de los trabajadores y a su capacidad de dominar diversos segmentos del mismo proceso productivo (Boyer, 1987, p. 109).

Desde la perspectiva de los trabajadores, la flexibilidad funcional —puesto que no recurre a reducciones salariales o a restricciones de los derechos laborales— es preferible a la flexibilidad salarial u ocupacional. Este tipo de flexibilidad les permite utilizar mejor sus conocimientos técnicos y competencias, involucrarse más en el proceso productivo y, a la postre, desempeñar un papel más activo en la administración de las empresas. Se le considera una manera de satisfacer las aspiraciones de los trabajadores y, al mismo tiempo, uno de los instrumentos que permite al mercado de trabajo responder a la reorganización de los sistemas productivos (OCDE, 1990, p. 24).

El estímulo para lograr una mayor flexibilidad funcional ha sido principalmente la introducción de nueva tecnología. Puesto que los nuevos equipos tienden a desdibujar las fronteras ocupacionales, las empresas están obligadas a depender de trabajadores con múltiples destrezas que puedan adaptarse a diferentes funciones dentro del proceso laboral. Sin embargo, en algunos casos, el estímulo proviene de la necesidad de reducir los costos; se pueden rebajar bastante los costos si se reestructura el proceso productivo existente y se introducen los cambios correspondientes en la manera de utilizar la mano de obra (OIT, 1989, p. 19).

Además, la flexibilidad funcional se plantea como una manera de manejar un entorno comercial cada vez más incierto (Rosenberg, 1989a, p. 12). Como en algunos sectores la variación de la demanda ha sido mayor —debido a la aparición de modalidades de consumo más diversificadas y especializadas— y las empresas están obligadas a responder a las señales del mercado en lapsos más breves, los recursos deben poder destinarse a nuevos usos. Esto es factible debido a la existencia de una tecnología a la vez moderna y más flexible y a una fuerza de trabajo polivalente con múltiples aptitudes. Estos elementos mejoran la capacidad de los empleadores para manejar situaciones de estrangulamiento o disminución de la producción mediante el desplazamiento de la mano de obra en vez de recurrir a contrataciones o despidos (Rimmers y Zappala, 1988, p. 568).

Por consiguiente, un elemento capital de la flexibilidad funcional es la presencia de trabajadores con múltiples capacidades que les permiten cambiarse de una actividad o puesto a otro. He ahí por qué los programas de capacitación se incorporan crecientemente en las relaciones formales entre empleadores y sindicatos. Aunque se han hecho progresos en la manera en que tanto los empleadores como los trabajadores perciben la capacitación, subsisten algunos problemas. Por ejemplo, no todos los trabajadores aprovechan por igual los nuevos programas de capacitación. Algunos empleadores quizá se muestren renuentes a invertir recursos en capacitar trabajadores mayores, con el argumento de que el período previsto de recuperación de la inversión es menor o que es más oneroso y, por consiguiente, quizá prefieran contratar trabajadores jóvenes (OIT, 1989, p. 21).

Otro problema puesto de relieve es la falta de políticas relacionadas con las regulaciones que eviten que empresas de la competencia se lleven trabajadores —es decir, para impedir que otras empresas atraigan trabajadores recién capacitados sin cargar con el

costo de su capacitación—, circunstancia que puede disminuir el interés de los empleadores en proporcionar capacitación (OIT, 1989, p. 21).

La flexibilidad funcional depende en gran medida de la reducción de las barreras de demarcación ocupacional. Sin embargo, suelen existir normas explícitas o implícitas sobre los requisitos de dotación de personal y los tipos de trabajo que pueden realizar las distintas clasificaciones ocupacionales, y que por ende estorban el desarrollo de este tipo de flexibilidad. Esto sucede especialmente en los Estados Unidos y constituye la principal preocupación de los empleadores. En efecto, en ese país, la gerencia posee relativa libertad para variar el nivel ocupacional, no así la asignación de trabajo dentro de la empresa. Los

empleadores estadounidenses sostienen que, en relación con esta forma de FMT, los mercados de trabajo europeos son más flexibles y ello explica en gran medida por qué se ha estancado la productividad laboral en los Estados Unidos (Piore, 1986, p. 149).

Sin embargo, los sindicatos se muestran a menudo recelosos de los intentos de la gerencia por reducir las barreras de demarcación. La reorganización de la producción y la introducción de nuevas tecnologías puede contribuir a intensificar el trabajo y aumentar la fiscalización administrativa del proceso productivo. Los sindicatos temen, asimismo, que la distribución flexible de la mano de obra aumente la segmentación interna del mercado de trabajo entre una fuerza de trabajo "central" especializada y otra "periférica" no capacitada.

IV

El mercado de trabajo latinoamericano y la FMT

Como se señaló en un comienzo, en el decenio de 1980 la idea de que la introducción de mayor flexibilidad en los mercados de trabajo mediante la desregulación facilitaría la adaptación de aquéllos a las nuevas exigencias impuestas por el ajuste estructural, encontró un apoyo considerable. A este respecto, en los países industrializados se ha llevado a cabo un proceso de desregulación tendiente a eliminar los obstáculos institucionales que impiden al mercado de trabajo adaptarse a las nuevas condiciones de producción y competitividad internacionales. Sin embargo, en las regiones menos desarrolladas el mercado de trabajo no está tan regulado y donde sí lo está, las instituciones a menudo son incapaces de hacer cumplir las leyes. En tal caso, es probable que la flexibilidad requerida con fines de ajuste estructural no acarree forzosamente un proceso de desregulación. Se afirma aquí que gran parte de América Latina no constituye una excepción a este fenómeno. De hecho, se puede sostener que el mercado de trabajo ha adquirido una flexibilidad considerable, sin que se haya visto acompañada, ni mucho menos fomentada, por reformas institucionales importantes. Ha sido un proceso de flexibilización sin desregulación. Así las cosas, la receta para conseguir mayor flexibilidad a través de la desregulación no es del todo clara. A continuación, se abordan el proceso de flexibilización de hecho o subterránea y el rezago institucional.¹⁸

1. La flexibilización subterránea

Un análisis global de los acontecimientos en el mercado de trabajo latinoamericano en los años ochenta indica que las tendencias principales apuntan hacia una mayor flexibilidad. Esto es congruente con las conclusiones a que llegó el PREALC (1990) en el sentido de que entre 1980 y 1989 el mercado de trabajo de América Latina se caracterizó por una menor seguridad en el empleo, el reemplazo del empleo a jornada completa por el de jornada parcial y el recurso cada vez mayor a la subcontratación.

Uno de los indicadores de este proceso es la elevada tasa de crecimiento anual del sector informal (6.7%), es decir, más del doble de la del sector formal (3.0%), que pasó de 16% de la población económicamente activa del sector no agrícola en 1980 a 22% en 1989.

Otro indicador del aumento de la flexibilidad es la expansión extraordinaria del empleo en la pequeña empresa (aquella con menos de 10 empleados), concentrada en los servicios y la industria. Dentro del sector formal, la tasa de crecimiento del empleo en la pequeña empresa fue de 7.5%, en comparación con sólo 0.5% en las empresas medianas y

anterior (mimeografiado) elaborado conjuntamente con Eugenio Tironi y titulado *Flexibilisation and regulation of the labour market*. El documento fue preparado para el Departamento de Empleo y Desarrollo de la Oficina Internacional del Trabajo (EMPLO/OIT), Ginebra.

¹⁸ El resto de la presente sección se basa en parte en un trabajo

grandes. A lo menos 40% de todas las colocaciones creadas en el área urbana entre 1980 y 1989 obedeció al dinamismo de la pequeña empresa. Su proporción de la población económicamente activa, que era de 15% en 1980, subió a 21% en 1989.¹⁹

Un tercer indicador es la tendencia —también observada por el PREALC— de las grandes empresas a subcontratar la producción de ciertos componentes básicos de su propio proceso productivo, así como algunos servicios indispensables (como transporte, limpieza, mantenimiento y seguridad) con pequeñas empresas e incluso con algunas de las unidades más modernas del sector informal (PREALC, 1990).

Un cuarto indicador de la mayor FML es el descenso de la tasa de crecimiento del empleo en el sector público. Este fenómeno es importante, ya que se trata de un sector que se ha caracterizado por su gran rigidez. Si se toma el período 1980-1989 en su conjunto, esa disminución no fue apreciable, puesto que sólo bajó de 15% a 14% de la población económicamente activa (PREALC, 1990). Sin embargo, si se considera la tasa anual de crecimiento de dicho empleo en los últimos decenios, es evidente que se ha producido una drástica desaceleración. De hecho, descendió de un promedio de 4.5% en el período 1950-1980, a 3.7% entre 1980 y 1989. Esta desaceleración resulta aún más evidente si se considera que entre 1980 y 1983 el empleo fiscal todavía crecía a la elevada tasa de 4.7% anual, aunque disminuyó a una tasa de 2% anual en el período 1986-1989.

La tendencia hacia una menor absorción del empleo por parte del Estado ha proseguido a ritmos diferentes en los distintos países. Sin embargo, prácticamente todos los países de la región han adoptado programas para reducir el empleo público. Aún es prematuro aventurar cuál será el resultado de estos programas, pero es probable que permitirán reducir algunas de las rigideces del mercado laboral.

Un quinto indicador que pone de relieve el grado de FMT experimentado en la región es la flexibilidad de los costos de la mano de obra. En el decenio de 1980 se deterioraron tanto los salarios mínimos legales como los salarios medios reales, lo que puso de manifiesto una importante flexibilidad a la baja. A comienzos de los años noventa, el promedio de los salarios mínimos en América Latina descendió en al-

rededor de 35%.²⁰ En cuanto a los salarios reales, cuando se consideran en conjunto sus promedios en los distintos sectores de actividad regional (agricultura, construcción, industria), se advierte que en 1992 todos ellos eran inferiores a los que existían a comienzos de los años ochenta (PREALC, 1993).

Existen también otros indicadores importantes del proceso de flexibilización que tiene lugar en América Latina. Por ejemplo, en casi todos los países se tiende a privilegiar el pago a destajo en desmedro de los salarios por hora, así como el trabajo a domicilio en vez de concentrar trabajadores en fábricas o empresas. Esto coincide con la creciente integración de la mujer al mercado de trabajo, que fue la característica más importante en la oferta de mano de obra del decenio de 1980 (PREALC, 1993).

La conclusión a que lleva lo anterior es que muchos de los cambios que caracterizan la FMT se produjeron realmente en América Latina y el Caribe en los años ochenta. En vista de que este fenómeno no fue acompañado, ni mucho menos alentado, por reformas institucionales importantes, en la mayoría de los casos (con notables excepciones), se trata de un proceso "subterráneo" estimulado por la dinámica interna del mercado de trabajo para responder a ciertos factores macroeconómicos (liberalización del comercio exterior, reducción de los subsidios estatales, privatización), pero sin el liderazgo activo del Estado. En otras palabras, esta tendencia a la flexibilidad es un fenómeno de hecho que se ha producido a menudo no obstante la existencia de instituciones y no por su intermedio. Esto contribuye a explicar el carácter con frecuencia desorganizado, el campo de acción parcial y desigual y los elevados costos que se asocian con este fenómeno, especialmente en relación con el desempleo.

2. El rezago institucional

En el último decenio no se produjo prácticamente cambio alguno en las normas e instituciones que rigen el mercado de trabajo de los países de América Latina.²¹ De manera que aun cuando los mecanismos institucionales vigentes no han estimulado ni encauzado el proceso de flexibilización, tampoco parecen haberlo entorpecido. Esto puede explicarse por el hecho de que

¹⁹ La tasa de crecimiento de la pequeña empresa debe considerarse con cautela, por cuanto el total calculado por el PREALC (1990) para la región en conjunto acusa fuertemente la influencia de estimaciones de una gran expansión en Brasil.

²⁰ Colombia, Costa Rica y Paraguay constituyen la excepción a esta tendencia, donde los salarios mínimos reales en las zonas urbanas fueron mayores en 1992 que en 1980. PREALC (1993).

²¹ Hay excepciones. Colombia, Chile, Panamá y Venezuela, por ejemplo, modificaron sus códigos del trabajo. Otros países (como Argentina) estudian actualmente la introducción de reformas.

estos mecanismos ya eran bastante laxos y, en consecuencia, no existía en la práctica ninguna necesidad de proceder a la desregulación, o porque las normas generales destinadas a proteger a los trabajadores, que entrañan ciertas rigideces, solían ser superadas por la propia dinámica del mercado de trabajo. Esta última situación parece encajar en el contexto de América Latina y explica la flexibilización subterránea.

En América Latina el mercado del trabajo está regulado por el Estado, situación que ha permanecido prácticamente invariable. La protección de los trabajadores se funda en la legislación laboral de aplicación universal, más bien que en convenios colectivos a nivel de empresas o ramas de actividad o en contratos individuales de trabajo (Bronstein, 1990). Por ejemplo, respecto de los despidos (área crucial de la flexibilidad), la ley establece múltiples condiciones o requisitos: en algunos casos, no puede despedirse a un trabajador sin que antes se haya realizado una investigación de los hechos en que se fundamenta el despido; en otros, los despidos deben ser aprobados por la autoridad administrativa o deben notificarse a un comité tripartito, que determina si el despido es justo o injusto. Algunas leyes estipulan que en el caso de trabajadores con más de 10 años de servicio, el despido debe ser aprobado por un tribunal laboral. Cuando los despidos se deben a razones económicas, muchos países exigen que sean aprobados por la autoridad administrativa, por comités de conciliación y arbitraje o por comisiones tripartitas.

En todos los países de la región, el peso de la prueba para demostrar que existen razones válidas para el despido recae sobre el empleador. En algunos países, cuando el empleador no puede aportar esta prueba, el despido se anula automáticamente; en otros, se exige al empleador que pague una indemnización. Existe, asimismo, un tercer grupo de países en los que el empleador puede rescindir unilateralmente un contrato de trabajo sin tener que alegar que hay una causa justa, pero se le exige, sin embargo, el pago de una indemnización que puede variar según la causal de despido.

Las situaciones más excepcionales son las de Chile y Brasil. En Chile, a raíz de ciertas reformas laborales promulgadas a comienzos de los años ochenta, no existe restricción alguna para efectuar despidos salvo el costo que supone para el empleador, el cual se incrementó mediante las reformas laborales promulgadas a finales de 1990 y comienzos de 1991. En Brasil, los trabajadores están protegidos por un "Fondo de garantía por años de servicio" (FGTS), financia-

do por el empleador. Este fondo, establecido en 1966, los protege en caso de despido, pero concede flexibilidad al empleador en cuanto a la fuerza de trabajo. Sin embargo, últimamente se han promulgado leyes que, aunque no prohíben el despido, lo hacen considerablemente más oneroso para el empleador.

Los últimos cambios introducidos en algunos países, así como los planes de reforma contemplados en otros, buscan indirectamente la manera de facilitar los despidos. Lo hacen, por ejemplo, ampliando la gama de posibilidades en materia de contratos temporales, con lo cual se otorga mayor flexibilidad para suscribir y rescindir los contratos de empleo. Paralelamente, las empresas recurren cada vez más a agencias de empleo temporal o a empresas que prestan servicios temporales, respecto de las cuales sólo recientemente se han dictado disposiciones jurídicas en algunos países o se han introducido en las reformas contempladas en otros. Ambos mecanismos facilitan la suscripción de contratos temporales o de plazo fijo que no están sometidos a las normas de seguridad en el empleo. Las recientes reformas legislativas tratan asimismo de facilitar los despidos colectivos basados en razones económicas o tecnológicas o de fuerza mayor. Sin embargo, con la salvedad de Chile, no ha habido reformas o cambios directos en la legislación sobre seguridad en el empleo.

De manera que, desde una perspectiva formal, el mercado del trabajo latinoamericano estaría estrictamente reglamentado. Además de establecer requisitos rigurosos para el despido, la ley limita el empleo temporal, restringe los sistemas de pago basados en el rendimiento y desincentiva la subcontratación de mano de obra. Salvo algunos países, la región en su conjunto no ha emprendido una reforma sistemática de las instituciones del mercado del trabajo en la dirección de una desregulación. Sin embargo, el marco institucional preexistente no ha podido impedir el proceso de flexibilización que, como se señaló, se ha desarrollado como un fenómeno subterráneo.

3. Nueva reglamentación del mercado de trabajo

Inevitablemente, la flexibilización de hecho o subterránea, sin directrices estatales o encauzamiento institucional y que ha solido soslayar la legislación respondiendo a los estímulos directos de la reestructuración económica, ha adquirido algunas características preocupantes. La más grave es, sin duda, su parcialidad, ya que mientras ciertos segmentos del mercado de trabajo han acusado una hiperflexibilidad súbita, otros han logrado "pro-

tegerse" bastante bien contra esta tendencia. Tal es el caso, por ejemplo, de las grandes empresas en que, además de las reglamentaciones protectoras emanadas de leyes de aplicación universal (por lo demás poco eficaces), los trabajadores disfrutaban asimismo de la seguridad inherente a los convenios colectivos. Por otra parte se han flexibilizado más todos los otros segmentos, donde la ineficiencia de las instituciones ha dejado a los trabajadores "protegidos" a merced de las formas más desenfrenadas de flexibilidad.

El rezago de las instituciones del mercado del trabajo latinoamericano frente a la dinámica resultante del ajuste estructural y las nuevas exigencias en materia de competitividad y organización de la producción, presentan algunas consecuencias graves. Estas deficiencias han alentado una dualización creciente del mercado del trabajo en toda la región; es preciso superar el rezago mencionado para revertir esta tendencia, a fin de encarar los problemas que plantean los segmentos del mercado del trabajo donde las rigideces de tipo corporativo atentan contra una ma-

yor productividad, así como reglamentar la flexibilidad que se ha desarrollado en otros segmentos y que ha dejado a los trabajadores desprotegidos. La superación de estas fallas en las instituciones vinculadas con el mercado de trabajo de América Latina no significa necesariamente respaldar las teorías en pro de la desregulación. Tal enfoque sólo tiene sentido cuando las regulaciones existentes constituyen realmente un obstáculo para la flexibilidad, y no está del todo claro que tal sea el caso de América Latina. De modo que la tarea que enfrenta la región es muy distinta: la nueva regulación del mercado del trabajo; en otras palabras, un reacondicionamiento de las instituciones laborales que, además de ampliar la flexibilidad a todos los segmentos de aquel mercado, garantice igualmente a todos ellos un nivel básico de protección. Fundamentalmente, ello supone lograr las condiciones para impulsar la productividad, manteniendo al mismo tiempo ciertos niveles mínimos de protección que establezcan límites sociales aceptables para la reforma económica.

V

Observaciones finales

Las diferentes formas de flexibilidad examinadas reflejan los distintos enfoques o criterios sobre el tema de la flexibilidad del mercado de trabajo. En realidad, el debate ha girado en torno a dos perspectivas distintas. Una, denominada defensiva, hace hincapié principalmente en reducir los costos salariales y no salariales (flexibilidad de los costos de mano de obra) y en facilitar el ajuste de la fuerza de trabajo a las fluctuaciones de las condiciones del mercado y los cambios técnicos (flexibilidad numérica externa). Como reacción a este enfoque de la flexibilidad, ganó progresivamente terreno la idea de una flexibilidad ofensiva o proactiva. Este enfoque ofensivo, sin descartar la necesidad de flexibilizar más el mercado de trabajo, pone en tela de juicio muchos de los supuestos basados en la "rigidez" y subraya la necesidad de proporcionar a la fuerza de trabajo capacitación y nuevas destrezas para facilitar su capacidad de adaptación a los cambios del proceso productivo.

El primer enfoque se basa en la opinión de que los mercados del trabajo están excesivamente regulados y, por consiguiente, distorsionados; de ahí la necesidad de desregularlos. En tanto, el enfoque ofensivo reconoce

la necesidad de flexibilizar más las relaciones laborales, pero sin reducir la seguridad en el empleo y enfatizando aquellas formas de flexibilidad que los actores sociales consideran menos conflictivas o no conflictivas (flexibilidad numérica interna y flexibilidad funcional).

Sin embargo, interesa señalar que, en la medida en que se ha ampliado el debate, se ha superado sustancialmente la distinción entre flexibilidad defensiva y ofensiva, ya que se ha alcanzado cierto grado de consenso respecto de ciertos temas. En efecto, los enfoques sobre la materia han tendido a pasar de criterios inmediatistas y coyunturales a soluciones de más largo plazo (y menos conflictivas). Existe la percepción de que los problemas estructurales que causan, entre otras cosas, gran desempleo no se superarán recurriendo a medidas que mitiguen temporalmente el ajuste (por ejemplo, flexibilidad salarial, flexibilidad numérica externa). Este punto se ilustra al observar, por ejemplo, la lectura que hace la OCDE —partidaria entusiasta de las formas defensivas de flexibilidad a mediados de los años ochenta— al respecto. Según esta Organización, cuanto mayor sea la flexibilidad del mercado de trabajo, tanto menor será el costo económico del ajuste: habrá menos desem-

pleo y menos pérdida de producción. La teoría microeconómica estándar postula que, en un mercado de trabajo perfectamente libre, los salarios y el desempleo se ajustan para rectificar los desequilibrios entre la oferta y la demanda. Sin embargo, en el mundo real hay obstáculos que entorpecen el ajuste. Estos exigen la formulación de políticas pertinentes que no sólo ayuden a los más afectados, sino que también fomenten la flexibilidad de las estructuras salariales y el ajuste de los recursos humanos (OCDE, 1984, p. 29).

En otra publicación sostiene que el nuevo marco normativo elaborado por esa Organización exige desviar la atención de los problemas coyunturales y concentrarse en otro basado en la necesidad estructural de que los mercados de trabajo deben ser capaces de reaccionar de manera eficiente ante el cambio económico y social. Deberán fomentarse los mercados de trabajo eficientes, mejorando la calidad de la fuerza de trabajo y reduciendo las desigualdades en el acceso al empleo y la capacitación. Fomentar el funcionamiento eficiente del mercado no significa sencillamente liberar las fuerzas del mercado mediante una desregulación indiscriminada o un criterio estrecho acerca de la flexibilidad salarial (OCDE, 1992, p. 12).

Por último, conviene señalar que el tema de la

FMT también es relevante en los países en desarrollo. En un contexto internacional, la introducción de flexibilidad en el mercado del trabajo tendrá alcance y naturaleza diferentes de un país a otro, según la estructura de la economía, los mecanismos institucionales predominantes en materia de relaciones laborales y el grado de diálogo entre los actores sociales. Dado que el debate acerca de la FMT ha tenido lugar casi exclusivamente en los países industrializados y en relación con ellos, es probable que parte (cuando no la mayoría) de sus análisis y prescripciones no tengan adecuadamente en cuenta o reflejen las diferencias estructurales de los países en desarrollo. En particular, la debilidad de los sindicatos, las bajas tasas de sindicalización, la gran proporción de la fuerza de trabajo que participa en actividades informales y que, por lo tanto, queda fuera del marco institucional, las altas tasas de subempleo y los mercados del trabajo poco reglamentados en relación con los de los países industrializados. Esto es lo que sugiere en parte el examen de la situación en América Latina. En este contexto, entonces, poner el acento en la desregulación de los mercados del trabajo como medio de alcanzar mayor flexibilidad laboral, como sucede en los países industrializados, plantea ciertas dudas.

(Traducido del inglés)

Bibliografía

- Atkinson, J. (1987): Flexibility or fragmentation? The United Kingdom labour market in the eighties, *Labour and Society*, vol. 12, Nº 1, enero.
- Bowles, S. y R. Boyer (1988): Labor discipline and aggregate demand: A macroeconomic model, *American Economic Review*, vol. 78, Nº 2. Princeton, New Jersey, American Economic Association, mayo.
- Boyer, R. (1987): Labour flexibilities: Many forms, uncertain effects, *Labour and Society*, vol.12, Nº 1, enero.
- (1988): Defensive or offensive flexibility?, R. Boyer (ed.), *The Search for Labour Market Flexibility*, Oxford, Reino Unido, Clarendon Press.
- Bronstein, A. (1990): Protection against unjustified dismissal in Latin America, *International Labour Review*, vol.129, Nº 5.
- Burtless, G. (1987): Jobless pay and high European unemployment, R. Z. Lawrence y C.L. Schultze (eds.), *Barriers to European Growth: A Transatlantic View*, Washington, D. C., The Brookings Institution.
- Clarke, O. (1985): Labour market flexibility: Two sides of the coin, *Social and Labour Bulletin*, Nº 3-4, marzo.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1985): *European Economy*, Nº 10, Supplement B, Luxemburgo, octubre.
- De Bandt, J. (1991): Flexibility versus rigidity: The implications, true and false, *Labour Market Programme Discussion Papers*, Nº 31, Ginebra, Instituto Internacional de Estudios Laborales (IIEI).
- Emmerson, M. (1988): Regulation or deregulation of the labour market, *European Economic Review*, Nº 32, Amsterdam, North-Holland, marzo.
- European Trade Union Institute (1985): *Flexibility and Employment: Myths and Realities*, Bruselas.
- Flanagan, R.J. (1987): Labour market behaviour and European economic growth, R.Z. Lawrence y C.L. Schultze (eds.), *Barriers to European Growth: A transatlantic View*, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Freeman, R.B. (1988): Labor markets institutions and economic performance, *Economic Policy*, vol. 6, Gran Bretaña, Centre for Economic Policy Research/Maison des Sciences de l'Homme, abril.
- Gaudier, M., R. Greve, P. Grootings y L. Hethy (1986): Management-work-leisure: A review of research trends in Western and Eastern Europe, *Bibliography Series*, Nº 11, Ginebra, IIEI.
- Harrison, B. y B. Bluestone (1987): The dark side of labour market flexibility: Falling wages and growing income inequality in America, *Labour Market Analysis Working Paper*,

- Nº 17, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo (OIT), Programa Mundial del Empleo, Labour Market Analysis and Employment Planning.
- Meulders, D. y L. Wilkin (1987): Labour market flexibility: Critical introduction to the analysis of a concept, *Labour and Society*, vol. 12, Nº 1, enero.
- Michon (1987): Time and flexibility: Working time in the debate on flexibility, *Labour and Society*, vol. 12, Nº 1 enero.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1984): *OECD Observer*, Nº 127, París, marzo.
- (1986a): *Labour Market Flexibility - A Report by a High-Level Group of Experts to the Secretary-General*, París, mayo.
- (1986b): *Flexibility in the Labour Market - The Current Debate*, París, octubre.
- (1989): *Labour Market Flexibility - Trends in Enterprises*, París, marzo.
- (1990): *Labour Market Policies for the 1990s*, París, enero.
- (1991/1992): *OECD Observer*, Nº 173, París, diciembre-enero.
- OIT (1986a): *Labour Market Flexibility - Report of an Experts Group Meeting*, Ginebra, mayo.
- (1986b): Flexibilité du marché de l'emploi, *Le monde du travail change: Les problèmes de demain*, Report of the Director General to the 72nd Session of the International Labour Conference, Ginebra.
- (1989): *Adjustment, Employment and Labour Market Policies* (GB.244/CE/4/3), Committee on Employment, Ginebra, noviembre.
- Organización Internacional de Empleadores (1985): *Adapting the Labour Market*, Ginebra, septiembre.
- Piore, M.J. (1986): Perspectives on labour market flexibility, *Industrial Relations Journal*, vol. 25, Nº 2, primavera.
- PREALC (Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe) (1990): *Empleo y equidad: Desafío de los 90*, Documentos de trabajo, Nº 354, Santiago de Chile, OIT.
- (1993): *PREALC Newsletter*, Nº 32, Santiago de Chile, septiembre.
- Rimmer, M. y J. Zappala (1988): Labour market flexibility and the second tier, *Australian Bulletin of Labour*, vol. 14, Nº 4, septiembre.
- Rodgers, G. y J. Rodgers (1989): *Precarious Jobs in Labour Market Regulation - The Growth of Atypical Employment in Western Europe*, International Labour Organization, Ginebra.
- Rosenberg, S. (1989a): Labor market restructuring in Europe and the United States. The search for flexibility, S. Rosenberg (ed.), *The State and the Labor Market*, Nueva York, Plenum Press.
- (1989b): From segmentation to flexibility, *Labour and Society*, vol. 14, Nº 4, octubre.
- Sachs, J. D. (1983): Real wages and unemployment in the OECD countries, *Brookings Papers on Economic Activity*, Nº 1, Washington, D.C., The Brookings Institution, mayo.
- Sarfati, H. y C. Kobrin (eds.) (1988): *Labour Market Flexibility. A Comparative Anthology*, Londres, Gower Publishing Company.
- Standing, G. (1986a): Labour flexibility: Towards a research agenda, *Labour Market Analysis Working Paper*, Nº 3, Ginebra, Labour Market Analysis and Employment Planning, Programa Mundial del Empleo, OIT.
- (1986b): Labour flexibility: Cause or cure for unemployment?, *Public Lectures Series*, Nº 25, Ginebra, IEL.
- Tokman, V. E. (1989): Economic development and labor market segmentation in the Latin American periphery, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 31, Nºs 1 y 2, Beverly Hills, California, University of Miami, primavera-verano.
- Walker, J. (1987): Two-tier wage systems, *Research and Current Issues Series*, Nº 51, Kingston, Industrial Relations Centre/Queen's University.
- Weitzmann, L. (1984): *The Share Economy: Conquering Stagflation*, Massachusetts, Harvard University Press.

Modernización *de la supervisión* bancaria

Christian Larraín P.

*Asesor, Superintendencia de
Bancos e Instituciones
Financieras, Chile*

En este artículo se analizan los principales desafíos que enfrenta la modernización de la supervisión bancaria, a la luz de las actuales transformaciones del sistema financiero a nivel internacional y de las crisis bancarias recientes. Frente a un cuadro altamente dinámico —con fuerte desarrollo tecnológico en el ámbito de la informática; acentuada competencia al interior del mercado de capitales originada en procesos de liberalización; creciente protagonismo de los conglomerados financieros con el objeto de ganar economías de alcance, y una gran volatilidad de las principales variables económicas que acentúa mucho los riesgos financieros— la supervisión bancaria debe ser flexible para permitir el aprovechamiento de las oportunidades de mejorar la rentabilidad y eficiencia de las instituciones financieras. Pero a la vez debe adaptarse para garantizar el cumplimiento de sus objetivos estratégicos, a saber, dar estabilidad al sistema, otorgar transparencia y proteger a los avales estatales comprometidos. En este marco, los grandes temas de discusión en materia de supervisión bancaria en América Latina son: los estándares de adecuación del capital y el papel de este factor en la supervisión; los mecanismos de valorización del capital económico de un banco, a valor libro o de mercado; la forma de perfeccionar la cobertura de los riesgos financieros en la supervisión; la manera de incorporar la regulación de conglomerados financieros, y la importancia de adoptar un enfoque integral de supervisión, haciendo hincapié en la calidad de la gestión.

I

Introducción

Las publicaciones financieras especializadas plantean que las características especiales de los bancos conducen a la necesidad de una regulación y supervisión públicas de su actividad. La regulación bancaria tiene como objetivo estratégico velar por la transparencia y estabilidad del sistema bancario, en un marco de eficiente asignación de los recursos financieros. Dicha regulación debe adoptar un enfoque dinámico, adecuándose permanentemente a las transformaciones en la forma de funcionamiento del sistema, con el objeto de garantizar el cumplimiento de su objetivo estratégico.

Las experiencias de crisis financieras en distintos países latinoamericanos durante los años ochenta condujo a importantes cambios en los enfoques de supervisión aplicados por los reguladores bancarios (Held y Szalachman, 1992). Sin embargo, a mediados de los años noventa, por el elevado dinamismo de la operación del sistema bancario a nivel internacional y la experiencia acumulada a partir de crisis

bancarias recientes, como las del Banesto y el Banco Latino, se plantean nuevos desafíos. En efecto, factores como la fuerte competencia entre entidades bancarias y no bancarias en el mercado de capitales, el gran avance tecnológico en el ámbito informático, así como la globalización, abren oportunidades de negocios y de mejoramiento de la eficiencia y rentabilidad de las instituciones, pero obligan a adecuar la supervisión bancaria a un contexto de creciente complejidad.

Este artículo se propone señalar las distintas opciones en materia de políticas de regulación bancaria que se abren a las autoridades supervisoras para abordar los desafíos de hoy, marcando los principales lineamientos orientadores. En muchos de los temas no existen posiciones definitivas, por lo cual sólo se busca identificar los términos de la polémica y entregar algunas orientaciones de política, más que efectuar un análisis exhaustivo con propuestas definitivas.

II

La labor de los organismos supervisores

Por el hecho de que buena parte de sus pasivos son líquidos a la par, cualquier perturbación en un banco que pueda afectar la confianza de los depositantes puede traducirse en retiros masivos de recursos. Las características especiales de los bancos hacen que los riesgos que se derivan del quehacer específicamente bancario puedan perjudicar no sólo a sus propios accionistas sino también al resto del sistema y a la sociedad como un todo (riesgo sistémico). Cuando una institución bancaria muestra problemas de solvencia, sus dificultades, a ojos del público, son asociadas con otras instituciones, aunque ellas estén económicamente sanas. Esto puede ocasionar corridas bancarias que afectan a la economía en su conjunto, lo que en la conceptualización económica se entiende como una externalidad negativa. Lo anterior se agudiza fuertemente en el caso de los bancos grandes, por las desastrosas consecuencias que podría tener su quiebra para el resto del sistema¹.

Debido a la importancia de la fe pública en el

funcionamiento del sistema bancario, y por la necesidad de otorgar confianza y evitar corridas bancarias, existe un seguro de depósitos (explícito e implícito).

El mayor problema que se deriva de este seguro es el llamado riesgo moral: es decir, la existencia del seguro eleva los incentivos para correr riesgos, lo que termina incrementando la probabilidad de tener que recurrir al seguro. Dado que los depositantes asegurados saben que no sufrirán pérdidas si el banco quiebra, ellos no vigilarán su comportamiento ni lo disciplinarán, ya sea retirando sus depósitos o incrementando el premio exigido por riesgo si la institución corre peligros excesivos (Mishkin, 1992). En consecuencia, los bancos con seguro de depósitos pueden asumir más riesgos que los que correrían si no lo tuvieran (excepto en el caso de que exista una prima diferenciada por riesgo).

¹ En otras palabras, son demasiado grandes para que se les deje quebrar.

Un segundo problema asociado al seguro de depósitos resulta del efecto de selección adversa del tipo de empresarios que son atraídos para invertir en el sector bancario². El valor del seguro de depósitos para un banco aumenta con la cantidad de riesgo que toma, ya que normalmente el costo del seguro no está ajustado en función de ello. Esta franquicia, entonces, es más valiosa para un empresario proclive al riesgo que para uno conservador. Ya que los depositantes asegurados tienen pocas razones para imponer disciplina a los bancos, los empresarios proclives al riesgo se sentirán atraídos a operar en la industria bancaria.

El papel que desempeña la información es otro rasgo importante del mercado bancario. Por ejemplo, si se piensa en los pequeños ahorrantes, se comprobará que el monto de los recursos con que operan no les permite, o no les justifica, el costo de analizar los volúmenes de información necesarios para evaluar a cabalidad el espectro de instituciones en las cuales pueden depositar sus fondos, con el fin de cautelarlos adecuadamente. De no existir un ente que les asegure la confiabilidad del sistema, o al menos les entregue la información con algún grado mayor de procesamiento para su comprensión, esta proporción de depositantes no participará y sus recursos derivarán a usos alternativos que, probablemente, no sean los mejores para el país. Una adecuada regulación que promueva la transparencia dará confianza a estos depositantes y evitará el expediente extremo del apoyo patrimonial del Estado.

De este modo, en el mercado de capitales existen importantes asimetrías de información, por lo que se requiere una adecuada regulación y supervisión de la actividad con el fin de evitar abusos de información y conflictos de intereses dentro del sistema financiero. Aparte involucrar un elemento de injusticia, estas conductas pueden llevar a un debilitamiento de la fe pública en el fun-

cionamiento de estos mercados, con efectos perturbadores tanto para su eficiencia como para su estabilidad.

En resumen, las características especiales de funcionamiento del sistema bancario causan determinadas imperfecciones, como externalidades o asimetrías de información, que apuntan a la necesidad de regulación y supervisión estatales con el objeto de minimizar impactos potenciales sobre el seguro de depósitos y evitar conflictos de intereses asociados a tales asimetrías.

Esto debe hacerse en un marco de eficiente asignación de los recursos financieros, lo que implica garantizar una competencia leal al interior del mercado de capitales, sin la acción de subsidios cruzados. En el caso de los bancos, ha de evitarse que las prerrogativas de que gozan por el acceso a la red de seguridad,³ se extiendan a las filiales o empresas coligadas que se ocupan de los negocios no bancarios.

En un contexto dinámico, lo anterior plantea el mayor desafío a la política pública en materia de regulación bancaria, ya que no sólo se requiere que haya intervención pública, sino también que se optimice el carácter de dicha intervención. La regulación bancaria y las prohibiciones tienen costos explícitos e implícitos, asociados tanto al uso de recursos necesarios para cumplir con ellas como a las oportunidades perdidas al desviar recursos a actividades ineficientes. En la medida en que dichos costos superen lo requerido para otorgar estabilidad al funcionamiento del sistema bancario y para minimizar el impacto sobre el seguro de depósitos, habrá lugar para inequidades competitivas en relación con otros organismos no bancarios, fomentándose un proceso de desintermediación "artificial" (Federal Reserve of Cleveland, 1993).

Al tratar de optimizar la regulación, surge la necesidad de nuevos enfoques y políticas que complementen los utilizados tradicionalmente.

III

La experiencia internacional

A nivel internacional, cuatro son las principales tendencias que están afectando el sistema bancario: la desintermediación originada en desarrollos tecnoló-

gicos, la acentuación de la competencia motivada por la liberalización, un mayor protagonismo de los

² También está el efecto de selección adversa de clientes, que deriva de las asimetrías de información existentes en el sistema bancario.

³ En la literatura financiera anglosajona se entiende por "red de seguridad" el conjunto de mecanismos regulatorios que permiten el acceso de las instituciones financieras al Banco Central como prestamista de última instancia y al respaldo otorgado por el seguro estatal de depósitos.

conglomerados financieros y un agudizamiento de los riesgos financieros.

Los mejoramientos en las telecomunicaciones han posibilitado transacciones más baratas, fáciles y completas, abriendo nuevos mercados a nivel internacional. Los computadores proveen la capacidad de almacenar y manejar grandes cantidades de información que facilitan la materialización de las recompensas y riesgos de las distintas inversiones, en tanto que el avance en las comunicaciones ayuda a mantener bien informados a los agentes del mercado. Este proceso ha traído consigo una eficiente intermediación no bancaria basada en el abaratamiento de los costos de procesamiento de la información, generando una importante desintermediación bancaria (Moody's Investors Service, 1992).

Además, existen importantes procesos de liberalización inscritos en la tendencia hacia un sistema de banca universal: se ha permitido el acceso de entidades financieras no bancarias a actividades tradicionalmente desempeñadas por los bancos y se ha permitido a la vez el ingreso de bancos a actividades financieras no tradicionales, como corretaje de valores, servicios de asesoría financiera, administración de carteras, administración de fondos mutuos, seguros de vida y otras (Corbo, Donoso, Hernández, Rosende y Valdés, 1993). Esto también ha contribuido a acentuar la competencia dentro del mercado de capitales.

Los cambios tecnológicos y los procesos de liberalización han generado las condiciones para un creciente protagonismo de los conglomerados financieros en el mercado de capitales, guiados por el propósito de aprovechar las economías de escala y de alcance.⁴ Aunque la tendencia mundial apunta hacia una ampliación del ámbito de los negocios de la banca, no hay una visión homogénea respecto de las nuevas áreas que se abarcarían ni del tipo de arreglos institucionales con que esto se haría. Desde el punto de vista organizacional, lo que ha predominado ha sido un esquema de *holdings* financieros: las nuevas actividades se realizan a través de filiales o empresas coligadas, más que facultando a los bancos para realizarlas en un departamento dentro de ellos.

Por último, en los años ochenta creció la importancia del manejo de los llamados riesgos financieros, debido a una mayor volatilidad de los tipos de cambio, las tasas de interés y la inflación. A nivel del mercado, esto dio lugar a la aparición de un amplio abanico de productos "derivados", destinados a otorgar cobertura frente a tales riesgos (O'Connor, 1993).

Por otra parte, algunas experiencias de crisis bancarias recientes también muestran elementos que conviene consolidar cuando se busca modernizar la supervisión, toda vez que resaltan algunas carencias en la cobertura de riesgos, ante las cuales debiera reforzarse la vigilancia.

En el caso del Banco Latino, en Venezuela, aunque no hay datos definitivos, los antecedentes preliminares indican que las pérdidas ascenderían a 3 000 millones de dólares. La corrida de los ahorrantes para retirar sus fondos puso en jaque a nueve bancos comerciales más. Para evitar el efecto dominó, el Banco Central de Venezuela se vio obligado a flexibilizar su política monetaria antiinflacionaria. No sólo bajó los encajes del 15% al 12%, sino que tuvo que inyectar al sistema bancario, junto con el Fondo de Garantía de Depósitos, unos 3 500 millones de dólares, no sólo para enjugar el costo del Banco Latino mismo, sino también para socorrer a los restantes bancos que se vieron en apuros. Los problemas de este banco ponen de relieve el influjo de los riesgos financieros y de la concentración crediticia en los resultados de un banco, así como claras deficiencias en los controles internos y los límites necesarios para cautelar un sano funcionamiento, en particular de sus operaciones en el exterior.

En el caso del Banesto, informes preliminares del Banco de España indican que las necesidades de saneamiento son del orden de los 3 500 millones de dólares. La situación tuvo su origen en un crecimiento excesivo de las operaciones, proceso que no fue acompañado de políticas adecuadas de cobertura de riesgos, y que exhibió claras deficiencias en los sistemas de información y los controles internos. Los antecedentes expuestos revelan deficiencias en la calidad de la gestión en ambos bancos.

⁴ Existen economías de alcance en la oferta cuando la producción conjunta genera costos inferiores a los de la producción por separado. Existen economías de ámbito en el consumo cuando el consu-

mo conjunto genera mayor bienestar al consumidor que el efectuado en forma independiente.

IV

Modernización de la supervisión: el debate actual

Se considera aquí que las tendencias asociadas a la dinámica del sistema financiero —principalmente la agudización de la competencia, el desarrollo tecnológico, la acentuación de los riesgos financieros y el protagonismo de los conglomerados— constituyen lo que suele llamarse tendencias pesadas o estructurales. Dichas tendencias abren un mundo de oportunidades, frente a lo cual la regulación debe ser flexible, otorgando a las instituciones financieras la posibilidad de aprovechar las ventajas de la mayor rentabilidad originada en los nuevos negocios, interna y externamente; las economías de alcance derivadas de la oferta y el consumo conjunto de servicios financieros; el mejoramiento de la eficiencia gracias a las nuevas tecnologías; y la cobertura frente a riesgos financieros por el uso de derivados. En este sentido, más que oponerse a tales tendencias, lo que corresponde es que la regulación y la supervisión bancarias se adecuen a dichas realidades, con el objeto de garantizar el cumplimiento de sus objetivos estratégicos de estabilidad, transparencia y protección del seguro de depósitos.

Cabe agregar que la competencia y la ampliación del giro bancario brindan importantes beneficios sociales, en la medida en que contribuyen a la provisión de más y mejores servicios financieros a menor costo, y permiten el aprovechamiento de las economías de escala y de ámbito propias del sistema financiero.

El hilo conductor de la regulación bancaria debe ser una supervisión prudencial, a fin de actuar antes de que los problemas se materialicen y conduzcan a eventuales corridas que puedan poner en peligro la estabilidad del sistema y los avales estatales comprometidos detrás del seguro implícito y explícito de los depósitos.

1. Los requisitos de una supervisión prudencial

La manera como se manejan las instituciones financieras en problemas cuando se aproximan a un punto de insolvencia tiene importantes connotaciones para la solidez de largo plazo y la viabilidad del seguro de depósitos, y para la estabilidad del sistema bancario mismo.

A medida que los bancos se aproximan a un punto de insolvencia económica, tienen cada vez menos que perder si se deciden por una estrategia agresiva y por inversiones de alto riesgo, con la perspectiva de recuperar rentabilidad. La supervisión es una importante herramienta para controlar los incentivos perversos que enfrentan los bancos subcapitalizados.

En términos generales, la capacidad de los órganos supervisores para tomar medidas de corrección tempranas y efectivas depende de tres factores (Estados Unidos, Departamento del Tesoro, 1991). Primero, deben ser capaces de identificar los problemas potenciales antes de que ellos generen pérdidas para el seguro de depósitos. Segundo, si han identificado el problema, deben tener facultades para forzar las correcciones o para prevenir un ulterior deterioro. Finalmente, si el problema ha sido identificado y existen facultades del regulador, no deben titubear en usar su autoridad en la forma pertinente.

En general, el proceso de supervisión permite identificar los bancos que podrían crear pérdidas al seguro de depósitos. Sin embargo, en algunos casos los problemas —de niveles de capital o de calificación— no son plenamente detectados. Los bancos, por su parte, pueden “errar” en efectuar las adecuadas provisiones frente a las pérdidas esperadas, debido a un excesivo optimismo o a una deliberada mala representación.

Es posible que el proceso de examen de un banco no logre identificar la verdadera situación de éste por tres razones. Primero, algunos problemas pueden aparecer repentinamente. Segundo, algunos bancos pueden no haber sido examinados con la frecuencia adecuada. Un banco primeramente identificado sólo como “banco con problemas”⁵ y que colapsa menos de seis meses después podría indicar que no fue examinado con la frecuencia requerida. Tercero, los exámenes pueden fallar en descubrir la magnitud de los problemas.

⁵ En los Estados Unidos el organismo de supervisión competente —Office of the Comptroller of the Currency (OCC)— califica internamente a los bancos con una calificación de 1 a 5. La categoría de bancos con problemas recibe el número 3. Esta categoría, si bien significa un desempeño defectuoso, no permite presumir una pronta insolvencia de una institución financiera.

Sin una adecuada detección de los problemas, la posibilidad de adoptar medidas correctivas tempranas frente a los bancos subcapitalizados es muy limitada.

Por otra parte, la capacidad de los órganos supervisores para identificar problemas es de limitada utilidad sin una adecuada autoridad para forzar acciones correctoras. Corrientemente, cuando la condición de un banco comienza a deteriorarse, las agencias bancarias disponen de un abanico de opciones para corregir el problema. Por ejemplo, después de cada inspección, los examinadores pueden reunirse con la administración, incluido el directorio, para discutir el funcionamiento del banco. Estas discusiones informales son a menudo suficientes para corregir problemas menos graves.

En casos más graves se puede, entre otras medidas, recurrir a planes de recapitalización, impedir transferencias de fondos fuera del banco, limitar los riesgos de ciertas operaciones, restringir el pago de dividendos, limitar el crecimiento, cambiar los administradores o congelar las operaciones del banco.

Es importante señalar que a menudo los organismos supervisores están dotados formalmente de autoridad para tomar medidas correctoras en bancos con problemas, pero las pruebas requeridas en los procedimientos administrativos deben ajustarse a estándares tan exigentes, que en la práctica les es muy difícil obligar a bancos cuyas actividades son legales y rentables, que mantengan más capital o apliquen políticas más prudentes en ciertos ámbitos.

El tercer requisito para una supervisión prudential es la voluntad de los órganos supervisores de usar su autoridad. Frecuentemente se alega que ellos tienen las herramientas adecuadas para controlar el riesgo de un banco, pero que carecen de los incentivos adecuados para emplearlos apropiadamente. Las razones esgrimidas son diversas.

Un primer elemento es que los reguladores tienden a ser "capturados" por la industria que regulan. Esto es, los reguladores están destinados a servir y promover la industria que ellos regulan. La perspectiva de futuros empleos en la industria regulada influye en el comportamiento algunas veces permisivo de los reguladores (Mishkin, 1992).

Un segundo factor que puede afectar la voluntad del regulador es la fuerte influencia que pueden ejercer en ciertas situaciones los estamentos políticos, con el objeto de proteger a ciertos grupos sociales que podrían verse afectados con la crisis de un determinado banco; esto impide una acción adecuada de las agencias reguladoras.

Un tercer factor es que los órganos supervisores

tienen incentivos para evitar una rápida intervención de bancos en situación crítica porque las insolencias bancarias y las pérdidas consiguientes para el seguro de depósitos deterioran la imagen del organismo supervisor, que parecería no estar cumpliendo bien con su cometido. De acuerdo con esta visión, los supervisores preferirían no admitir la magnitud de los problemas, postergando así una solución definitiva. Esta es la hipótesis que plantea el semanario *The Economist* (1994) respecto del Banco Latino.

Para evitar problemas de incentivos que pueden llevar a los supervisores a ser permisivos frente a la necesidad de tomar medidas correctoras en bancos con problemas, y considerando los elevados costos que puede tener el aplazamiento de una intervención, algunos proponen que la supervisión se ajuste a reglas claras y obligatorias, y que se elimine la discrecionalidad.

A dicho enfoque se contraponen dos argumentos (Stiglitz, 1993). En relación con el debate "reglas versus discrecionalidad", el primero sostiene que es imposible fijar reglas que se ajusten exactamente a las particularidades de toda situación. El segundo postula que con cualquier esquema de reglas se eleva la probabilidad de cometer dos tipos de errores: los bancos que no deberían ser cerrados lo son, y los bancos que deberían ser cerrados no lo son. Ajustar los estándares probablemente incrementaría un tipo de error, reduciendo el otro.

Una posible solución sería un régimen en el cual, en el curso normal de los acontecimientos, los bancos subcapitalizados enfrentarían una serie de presunciones que gatillarían la aplicación de medidas correctivas por el órgano supervisor, en función de la gravedad del problema. Las desviaciones de este comportamiento quedarían a discreción de ese órgano, pero acotadas dentro de un marco dado por la regulación.

2. Reforzamiento del papel del capital en los incentivos con que operan las instituciones

La solvencia de las instituciones bancarias depende de un conjunto de factores que pueden agruparse en el tradicional modelo CAMEL⁶ (Larraín, 1993). Sin embargo, casi por definición podemos decir que una dotación adecuada de capital constituye el factor determinante de la solvencia de los bancos. La conexión entre un capital inadecuado y la insolencia es obvia,

⁶ Este modelo considera el capital, los activos, la gestión, las utilidades y la liquidez que, expresados en inglés (*capital, assets, management, earning, liquidity*) corresponden a la sigla CAMEL.

puesto que se reconoce que un banco se hace insolvente sólo cuando su capital se reduce peligrosamente o desaparece.

Los beneficios de una adecuada dotación de capital pueden resumirse así:⁷

i) *Menor probabilidad de insolvencia bancaria.* Mientras más capital tiene un banco, mejor puede afrontar pérdidas inesperadas sin llegar a ser insolvente, dando tiempo al regulador para actuar prudentemente.

ii) *Menos incentivos para tomar riesgos.* Los accionistas con poco capital comprometido tienen incentivos para tomar excesivos riesgos ("si el negocio es bueno tengo mucho que ganar, si el negocio es malo pierde el banco"). A medida que un banco compromete su capital a niveles cercanos a la insolvencia, los incentivos perversos se acentúan.

iii) *Reducción de la exposición del seguro de depósitos.* Cuando un banco cae en insolvencia, cada peso de pérdida que absorbe el capital es un peso menos que asume el patrimonio público.

A pesar de lo anterior, no se trata de llevar las exigencias de capital a niveles tales que puedan proteger a los bancos frente a cualquier choque sistémico: esto haría no viable el negocio bancario. Por otra parte, el rol de la supervisión prudencial es justamente evitar que las situaciones catastróficas se produzcan. En consecuencia, la solución es más compleja que una simple elevación general de las exigencias de capital.

Reforzar el papel del capital en la supervisión supone lo siguiente:

i) Adaptar los estándares de capital medidos como una relación fija de endeudamiento a otros flexibles, cuyos requerimientos estén en función del riesgo de los activos, por las líneas del Acuerdo de Basilea (Larraín y Zurita, 1993; Banco de Pagos Internacionales, 1988). Un esquema de esta naturaleza busca hacer que los costos de capital sean sensibles al riesgo de los activos de las instituciones financieras. La evidencia empírica (Avery y Berger, 1990) muestra que un sistema de exigencias de capital en función del riesgo de origen de los activos es superior a uno de exigencias fijas, desde el punto de vista de la prevención de insolvencias bancarias.

ii) Diferenciar la carga de la supervisión en función del respaldo de capital. La idea es que la carga de la supervisión sea creciente a medida que ese respaldo se deteriora. Con esto —como con la aplicación de zonas de capital en Estados Unidos— se pretende que la batería de instrumentos regulatorios de que dispone el supervisor bancario se vaya gatillando según el grado de debilitamiento de la posición de capital del banco (Federal Reserve of Cleveland, 1993).

iii) Elevar las exigencias de capital para efectos de la apertura a negocios fuera de la órbita bancaria tradicional. La idea es incrementar los requerimientos de capital sólo para la apertura a nuevos negocios.

Dos son los principales argumentos que sustentan este planteamiento. Primero, hay riesgos provenientes del poco conocimiento de las nuevas operaciones y de la escasa experiencia en su supervisión. El ejemplo más claro de esto es el de las filiales que operan en el exterior. La mayoría de los países latinoamericanos carece de tradición en materia de operaciones bancarias en el exterior, lo cual involucra mayores riesgos que es necesario prevenir. En consecuencia, cualquier proceso de mayor apertura hacia actividades internacionales pasa por instituciones bancarias de alta solvencia, capaces de enfrentar mejor los riesgos involucrados en dichas operaciones.

Además, en la región es difícil apoyarse para estas operaciones en la capacidad de los organismos supervisores, ya que no tienen gran experiencia con este tipo de actividades (distinto es el caso de operaciones dentro de la Comunidad Europea o de Estados Unidos). Esto también incrementa el riesgo asociado a un proceso de internacionalización, que se aminora con bancos mejor capitalizados.

Segundo, hay riesgos provenientes del incremento del riesgo sistémico. El riesgo sistémico surge si una determinada insolvencia de unos pocos grandes deudores pone en peligro el sistema como un todo. Al ampliarse la esfera de actividades de los bancos mediante la apertura de filiales es posible que i) se incremente el riesgo sistémico, ya que en una quiebra aparece involucrado un conjunto mayor de actividades y ii) se eleve el costo social de mantener la estabilidad del sistema ante choques disruptivos.

Aun cuando los seguros estatales explícitos puedan estar acotados a la casa matriz de un banco, los problemas de una filial podrían contagiar al banco mismo. En efecto, si el mercado percibe una asociación entre el banco y sus filiales —especialmente si hay pocas limitaciones para compartir activos intangibles y tangibles—, es evidente que en caso de problemas de una filial el banco tendrá incentivos para

⁷ Véase Estados Unidos, Departamento del Tesoro, 1991.

aplicar una política de salvataje. Esto eleva la exposición de los avales estatales comprometidos detrás de la operación de los bancos y lleva a una extensión de la "red de seguridad".

Los principales argumentos en contra de mayores exigencias de capital para la apertura a nuevas áreas de negocios provienen de su efecto potencial en la competitividad internacional. Si bien en el corto plazo los mayores requerimientos de capital podrían afectar negativamente la competitividad de la banca por el deterioro ocasionado a su rentabilidad, lo sucedido en países desarrollados indica con toda claridad que, a la larga, la solvencia tiene una importante correlación positiva con la rentabilidad y la valorización accionaria de los bancos.

En efecto, estudios de bancos internacionales calificados por la evaluadora de riesgo IBCA muestran que existe una correlación estadística positiva entre el Índice de Cook y la rentabilidad, lo mismo que entre dicho índice y la valorización accionaria (Kredietbank, 1993). Los mismos estudios muestran que el mecanismo a través del cual opera el efecto anterior es la reducción del costo de los fondos a los que acceden los bancos más solventes. La razón es que los inversionistas ponderan la relación riesgo/rentabilidad asociada a cada banco, exigiendo un menor premio por riesgo a aquellos bancos más solventes.

A los mismos resultados llega el estudio que contiene la propuesta del Departamento del Tesoro al Congreso de los Estados Unidos, destinada a modernizar la banca de dicho país. En ese estudio se pone de relieve que los bancos estadounidenses más exitosos internacionalmente coinciden con aquellos más solventes, por lo cual dicha propuesta sugiere la creación de la llamada Zona 1 para los bancos mejor capitalizados, a los cuales se otorgaría mayor liberalidad regulatoria.

3. ¿Valorización libro o a precios de mercado?

Un enfoque de supervisión prudencial con énfasis en el papel del capital apunta a que se intervenga antes de que el valor neto de un banco llegue a cero o se torne negativo, para no generar pérdidas que, en definitiva, pueden recaer sobre el seguro estatal de depósitos. Para estos efectos, es esencial que el valor económico o el capital de un banco estén adecuadamente medidos (Stiglitz, 1993).

Existe una controversia respecto de los criterios de medición de los activos y pasivos de un banco. Bajo los principios de contabilidad generalmente acep-

tados, los requerimientos de capital se calculan sobre la base de costos históricos. La valoración a valor libro (o histórico) genera un sesgo sistemático, ya que los activos que están subvalorados respecto de su valor de mercado pueden ser vendidos para realizar las ganancias, mientras que aquellos que están sobrevalorados pueden ser mantenidos en los libros para no reconocer las pérdidas (Mishkin, 1992).

Una valoración generalizada a precios de mercado permitiría a los reguladores saber rápidamente si en un banco el capital está cayendo bajo los niveles permitidos; de esta manera podrían aplicar medidas correctivas antes de que el valor neto del banco fuese cero. Con ello se reducirían las pérdidas para el seguro de depósitos y habría menos incentivos para aplicar una estrategia de alto riesgo a medida que el banco se deteriorara.

A pesar de su superioridad teórica, sin embargo, la valoración generalizada a precios de mercado tiene importantes problemas desde un punto de vista práctico. Dado que no hay mercados secundarios para gran parte de los activos y pasivos de las instituciones bancarias, los valores de mercado deberían ser estimados usando alguna forma de análisis de flujo de caja actualizado. La subjetividad inherente a tales procedimientos reduce la comparabilidad de las estimaciones efectuadas por las distintas instituciones, dificultando el trabajo de supervisión. Tales problemas favorecerían una mayor manipulación, incrementando la incertidumbre respecto de la verdadera condición de las instituciones, cuya viabilidad depende fuertemente de la confianza pública (Estados Unidos, Departamento del Tesoro, 1991).

Además, el costo actual de desarrollar y aplicar una valoración generalizada a precios de mercado puede ser alto, con lo cual se verían afectadas las instituciones de menor tamaño.

Por las razones señaladas, hacer hoy una valoración generalizada a precios de mercado es asunto complejo, aunque este enfoque debiera ir teniendo un papel creciente. Por un lado, medir los cambios en los precios de mercado debido a modificaciones de tasas no presenta mayores dificultades. Por otro, cuando los cambios se originan en el riesgo crediticio de los activos la situación es más compleja, debiendo recurrirse a un esquema de provisiones en función de una estimación de las pérdidas esperadas de dichos activos. Este sistema permite una apropiada evaluación del valor económico de un banco, sin que para hacerla sea necesario incurrir en costos exagerados respecto de los beneficios. Por lo demás, es factible mejorar

la periodicidad de la supervisión, de manera de tener un cuadro permanentemente actualizado de la condición de los bancos.

Por último, es preciso reconocer las imperfecciones en la medición del valor neto de un banco al momento de establecer los estándares regulatorios. Esto significa que si no se puede determinar con exactitud el capital económico de un banco, los requerimientos de adecuación del capital deberán ser lo suficientemente exigentes como para dejar un cierto margen de holgura que permita actuar prudencialmente aun en el caso de que las mediciones no sean exactas (Stiglitz, 1993).

4. El manejo de los riesgos financieros

Producto de un escenario internacional caracterizado por una creciente volatilidad de las tasas, desde mediados de los años setenta las pérdidas originadas en cambios inesperados en las tasas de interés o tipos de cambio han llegado a ser un problema cada vez mayor para las instituciones financieras.

Tales pérdidas ocurren, por ejemplo, cuando alzas inesperadas de las tasas de interés deterioran el valor de mercado de los activos en mayor medida que el de los pasivos. Este cambio diferencial en las valoraciones de mercado ocurre si los activos de las instituciones son menos sensibles que sus pasivos (Kaufman, 1984). En definitiva, toda variación de las tasas puede influir en las ganancias netas y la rentabilidad del banco, dependiendo de su exposición al riesgo, dada por un manejo más o menos eficiente de sus activos y pasivos.

Los problemas asociados a los riesgos financieros son bastante conocidos, pero no es fácil medir adecuadamente la exposición al riesgo. Y sin tal medición no se puede efectuar la gestión de tales riesgos, lo que ha subrayado la importancia de acceder a metodologías adecuadas para su cobertura.

En esta perspectiva, los reguladores internacionales ligados al Acuerdo de Basilea han estado examinando la posibilidad de agregar a los requerimientos de capital un componente referido a los riesgos financieros (Banco de Pagos Internacionales, 1993). Se trata de un enfoque distinto al que predomina en la actualidad, según el cual la cobertura de los riesgos financieros se maneja fundamentalmente mediante la fijación de límites. En la propuesta que está en elaboración, la idea es exigir mayor capital a medida que se incrementa el riesgo financiero. Cabe recordar que los estándares internacionales de capital están deter-

minados en función del riesgo crediticio y no del financiero.

A diferencia de los límites, los requisitos de capital brindan a los bancos mayores incentivos para recurrir a técnicas de cobertura, a la vez que garantizan la disponibilidad de un "colchón" de capital prudente para absorber pérdidas inesperadas. Pese a haber dificultades para su implementación práctica, avanzar en la aplicación de modelos que permitan una medición más rigurosa de los riesgos financieros tiene claras ventajas, ya que los problemas prácticos pueden superarse aplicando versiones más simplificadas de las metodologías existentes hoy para medir tales riesgos. Es posible que sea necesario combinar los requisitos de capital con la mantención de límites, como medio tanto para imponer topes absolutos a los riesgos de los bancos como para reforzar los controles internos.

5. La regulación de los conglomerados

A nivel internacional se tiende a ampliar el ámbito del negocio bancario hacia actividades fuera del giro tradicional. La producción integrada de servicios financieros tiene como principal objetivo aprovechar las economías de alcance.

La ampliación del giro bancario tiene, sin embargo, costos potenciales significativos: i) incremento potencial del riesgo sistémico; ii) agudizamiento de los conflictos de intereses, y iii) inequidades competitivas originadas en la acción de subsidios cruzados (Herring y Santomero, 1990).

El tema del riesgo sistémico fue tratado en una sección anterior, por lo que no cabe profundizar en él.

Los conflictos de intereses constituyen un problema que no deriva del respaldo estatal a algunos depósitos bancarios, sino que es común a todo el mercado de capitales y a muchos otros mercados (Valdés, 1989). Mientras más amplio el abanico de servicios financieros ofrecidos por una firma, mayor la posibilidad de que aparezcan conflictos de intereses (Herring y Santomero, 1990). Y puesto que los conglomerados participan en una gama mayor de transacciones, más amplia es su información.

Es posible que surjan conflictos de intereses cuando los bancos participan en negocios que, por su naturaleza, implican realizar inversiones por cuenta de terceros (Morandé y Sánchez, 1992). En este caso los bancos, que también invierten por cuenta propia, podrían reservarse los mejores negocios para ellos y dejar el resto para las inversiones por cuenta de terceros. Asimismo, podrían anticipar transacciones con

recursos de terceros, con miras a afectar los precios de mercado.

La preocupación por las inequidades competitivas proviene del temor de que un conglomerado financiero pueda usar —implícita o explícitamente— el acceso al Banco Central como prestamista de última instancia, o el menor costo de los fondos debido al seguro estatal de depósitos, para subsidiar otras líneas de negocios. Esto podría distorsionar la competencia con aquellas firmas que no tienen acceso a un apoyo similar.

Dado que la producción conjunta de servicios financieros se da principalmente a través de conglomerados (Valdés, 1989), la organización institucional de la banca pasa a ser fundamental para potenciar los beneficios sociales del proceso y para minimizar los costos asociados. En este sentido, la regulación es esencial para optimizar el resultado.

El propósito central de la regulación bancaria debe ser proteger el banco en forma tal que: i) la red de seguridad —que incluye el acceso al Banco Central como proveedor de liquidez y el seguro estatal de depósitos— no sea extendida a actividades en las cuales el *expertise* bancario sea irrelevante, ii) limitar los subsidios cruzados —implícitos o explícitos— del banco a sus filiales o empresas coligadas y iii) evitar los conflictos de intereses y los abusos por posesión de información privilegiada (Estados Unidos, Departamento del Tesoro, 1991). Esto no significa que deba haber una separación total respecto de todas las actividades no tradicionales del banco, ya que ello dependerá de la naturaleza de cada actividad (es decir, de su grado de complementariedad con las actividades tradicionales del banco, de los aprovechamientos posibles de economías de ámbito, de los potenciales conflictos de intereses involucrados y del costo de la regulación y la supervisión).

Las nuevas actividades que emprenda un banco pueden llevarse a cabo directamente (en un departamento del banco), o a través de empresas filiales o de empresas coligadas dependientes de un *holding* común. Estas distintas formas de organización determinan diversos grados de aislación legal, económica y de mercado del banco respecto de las nuevas actividades (Estados Unidos, Departamento del Tesoro, 1991).

Las diferentes combinaciones de separación legal y operacional dan lugar a tres modelos básicos para la organización de conglomerados financieros.⁸

⁸ Aparte de estos modelos teóricos puros, existen otros que corresponden a distintas combinaciones de ellos.

Modelo 1

El modelo de integración completa —también llamado modelo de multibanca alemán— permite a los ejecutivos de un conglomerado conducir todas las actividades dentro de una sola entidad, de modo que con esta estructura se puede producir cualquier combinación de productos financieros con el mínimo costo. Sin embargo, la mayor eficiencia operativa de esta opción debe contrastarse con sus costos.

Los problemas ligados a prácticas oligopólicas, conflictos de intereses y choques disruptivos pueden exacerbarse en el esquema de multibanca. Además, existe en potencia un significativo campo para el uso de subsidios implícitos desde el banco hacia otras líneas de negocios.

Por último, esta estructura es más difícil de regular que un banco que sólo desempeña las actividades tradicionales del giro.⁹ Sin separación operacional ni legal, la combinación de un amplio rango de actividades financieras presenta al regulador el desafío de entender las implicaciones de supervisión prudencial de un gran número de productos. El resultado puede ser una regulación costosa e imprecisa.

Modelo 2

En esta segunda estructura básica la función bancaria se ejerce en una casa matriz bancaria y las funciones no bancarias se realizan en filiales incorporadas separadamente. Corresponde al modelo británico, en el cual se inspira el esquema que actualmente se aplica en Chile.

La separación legal involucra algunos costos de eficiencia, por lo cual el costo de producir una combinación dada de servicios financieros puede ser algo mayor que en el caso anterior. Pero existen dos ventajas compensatorias. Primero, al separarse del banco las actividades no bancarias se facilita una supervisión equitativa tanto de los negocios ligados a bancos como de otros independientes que se desempeñan en el mismo giro, lo que reduce el costo de la supervisión.

Segundo, en principio, este modelo protege al banco de malos resultados en otras actividades emprendidas por el conglomerado, permitiéndole a la vez beneficiarse de los retornos positivos. Al tener obligaciones limitadas, las filiales no bancarias pueden aumentar pero no disminuir el valor del banco.

Esta ventaja puede ser ilusoria, sin embargo, si

⁹ Al analizar el modelo bancario germano, Kregel (1992) concluye que el factor más significativo no es la carencia de regulación que permite la banca universal, sino un enfoque distinto de la regulación.

el banco considera que su reputación y el costo de sus fondos podrían verse afectados por la insolvencia de alguna filial, lo que creará incentivos para que el banco sostenga a esa filial incluso más allá de su inversión de capital. Si el mercado refuerza esta percepción, se abaratará el costo de los fondos del conglomerado, pero se distorsionará la competencia con aquellas actividades emprendidas por empresas no ligadas a un conglomerado bancario.

Para reducir este riesgo, las autoridades reguladoras pueden intentar el refuerzo de la separación legal con separaciones operacionales. El costo en eficiencia de esta medida es claro, pero la contribución al fortalecimiento de la disciplina de mercado de las filiales es menos cierta.

Modelo 3

Un tercer modelo es el del *holding*, que corresponde al de los Estados Unidos. Aquí la casa matriz es dueña tanto del banco como de las contrapartes no bancarias. Dado que la separación legal es mayor que en el modelo anterior, el costo de producir una combinación dada de productos financieros es probablemente algo más elevado en esta opción. Este modelo capta algunos de los beneficios sociales de las economías de alcance en la comercialización y distribución de productos financieros, con menos riesgo para la red de seguridad, al estar limitada su extensión más allá del banco; sin embargo, en la medida en que los cortafuegos inhiban la eficiencia operacional, habrá alguna pérdida de eficiencia.

Desde la perspectiva de la regulación, este modelo tiene sobre el modelo 1 las mismas ventajas que el modelo 2, pues facilita una supervisión equitativa y protege al banco. Pero la principal ventaja del modelo 3 respecto del 2 es que el banco puede tener menos incentivos para apoyar a una unidad no bancaria si se trata de una empresa coligada que si se trata de una filial del banco. En Estados Unidos la regulación ha tratado de acentuar esta separación requiriendo como cortafuegos que la empresa coligada difiera del banco en nombre, empleados, local y redes de distribución, con lo que se busca reducir el impacto negativo que la quiebra de una empresa coligada puede tener sobre la reputación del banco.

Evidentemente, dependerá de las condiciones particulares de cada país cuál modelo se ajusta mejor a él. Es esencial considerar la capacidad supervisora y la autonomía del organismo regulador. Asimismo, es importante la naturaleza de los vínculos entre los dis-

tintos grupos del ámbito bancario y no bancario, y también la existencia de posibles avales estatales comprometidos en cada uno de ellos.

6. Aplicación de un enfoque integral de supervisión

Dada la creciente complejidad del modo de operación del sistema financiero, es preciso avanzar en la aplicación de un enfoque integral de supervisión. Para utilizar un esquema de supervisión prudencial, los organismos supervisores deben efectuar un permanente y sistemático análisis de los principales aspectos que determinan la situación de los bancos. Esto implica complementar los esquemas actuales de supervisión aplicados en los países latinoamericanos, que se basan fundamentalmente en una revisión de los activos y las provisiones de las instituciones financieras, y poner más el acento en elementos como la adecuación del capital y la evaluación de la gestión. En definitiva, se trata de avanzar en la aplicación de un enfoque de supervisión tipo CAMEL.

Es importante destacar aquí que la aplicación de este enfoque exige mucha coordinación e intercambio de información sobre los distintos aspectos de los bancos, dentro de los organismos de supervisión. Aunque para efectos analíticos sea posible diferenciar entre capital, activos, gestión, etc., en la práctica los distintos aspectos están muy relacionados entre sí. (Por ejemplo, una deficiente gestión puede llevar a problemas en la calidad de los activos o derivar en insuficiente capital).

Una de las áreas particularmente débiles de la supervisión bancaria en América Latina es la que corresponde a la evaluación de la gestión, a pesar de ser uno de los aspectos cruciales para proyectar la situación de las instituciones en el futuro, más allá de la radiografía que ofrecen los indicadores financieros de tipo cuantitativo.

En los Estados Unidos, en cambio, el organismo de supervisión pertinente, la OCC, pone en el centro de su análisis el tema de la calidad de la gestión. La premisa que sustenta todo el trabajo de la OCC es que la administración y el directorio del banco son los responsables últimos del funcionamiento de la institución. Para conocer mejor el peso relativo de las condiciones económicas externas y de factores de administración internos en el resultado de los bancos, ese organismo efectuó un estudio destinado a evaluarlos (OCC, 1988).

El estudio mostró que aunque las malas condiciones económicas hacen más difícil para un banco mantener un curso rentable, las políticas y procedimientos

impulsados por la administración y el consejo directivo del banco tienen más influencia en el éxito o fracaso de la institución. En otras palabras, la mala gestión y otros problemas internos son el común denominador de los bancos insolventes o con problemas.

El manejo efectuado por la administración habría desempeñado un papel significativo en el deterioro de un 90% de los bancos insolventes o con problemas que la OCC evaluó. Muchas de las dificultades experimentadas por los bancos respondieron a inadecuadas políticas de préstamos, problemas en los sistemas de identificación de créditos, o debilidad en el cumplimiento de las políticas internas y de las regulaciones bancarias. En otros casos, el comportamiento imprudente del directorio o la administración se tradujo en prácticas riesgosas de otorgamiento de préstamos y en un excesivo crecimiento de ellos. Las prácticas de autobeneficio y fraude también fueron aspectos relevantes en el deterioro de más de un tercio de los bancos insolventes o con problemas.

La declinación económica contribuyó a las difi-

cultades de muchos de los bancos evaluados. Específicamente, el factor económico fue un elemento significativo en un tercio de los bancos. Sin embargo, pocas veces fueron los factores económicos la única causa de declinación: sólo 7% de los bancos insolventes o con problemas estaba libre de significativos problemas internos de gestión.

En definitiva, el estudio muestra que la administración y el consejo directivo son, a fin de cuentas, los responsables del éxito o el fracaso de un banco. Si en una institución financiera se establecen políticas, controles y sistemas sólidos cuando las condiciones económicas son buenas, aumentará su probabilidad de permanecer rentable en condiciones económicas adversas.

En un esquema de supervisión prudencial, los problemas de gestión identificados constituyen la base para la aplicación de medidas correctoras que apuntan a solucionar los problemas de los bancos. Esto plantea la necesidad de que la supervisión bancaria en los países latinoamericanos examine más a fondo el aspecto de gestión.

V

A modo de conclusiones

La creciente complejidad que caracteriza el modo de operación del sistema bancario en la actualidad, ofrece a las instituciones financieras un abanico de oportunidades para mejorar su eficiencia y rentabilidad, pero a la vez plantea a la supervisión bancaria una serie de desafíos en la tarea de garantizar el cumplimiento de sus objetivos estratégicos.

Esto queda de manifiesto al analizar experiencias de crisis bancarias recientes —como las del Banco Latino y el BANESTO— con el objeto de evitar o minimizar la ocurrencia de fenómenos de esa naturaleza.

Como premisas de un enfoque de supervisión prudencial es necesario que el organismo supervisor tenga la capacidad de identificar los problemas con rigor, y que cuente con la autoridad y voluntad para tomar medidas correctoras antes de que los problemas se materialicen.

Los siguientes son los principales temas en el debate actual en torno a la modernización de la supervisión bancaria: Primero, el fortalecimiento del pa-

pel del capital, para lo cual es preciso adoptar estándares de adecuación del capital vinculados al riesgo de los activos, discriminar la carga supervisora en función del respaldo de capital y elevar los requerimientos de capital para la apertura a nuevas áreas de negocios. Segundo, el perfeccionamiento de los mecanismos de valoración, con un creciente énfasis en los precios de mercado por encima del valor libro. Tercero, la incorporación a las exigencias de capital de un factor destinado a la cobertura de riesgos financieros. Cuarto, la consideración en el esquema regulador de la presencia de conglomerados financieros, con el objeto de aprovechar los beneficios de las economías de alcance y minimizar los costos potenciales del riesgo sistémico, los problemas de conflictos de intereses y la acción de subsidios cruzados. Y quinto y último, el refuerzo de un enfoque de supervisión integral tipo CAMEL, que considere los distintos aspectos que determinan la condición de una entidad financiera, haciendo particular hincapié en el problema de la calidad de la gestión.

Bibliografía

- Avery, R. y A. Berger (1990): Risk-based capital and deposit insurance reform, *Journal of Banking and Finance*, N° 15.
- Banco de Pagos Internacionales (1988): *International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards*, Basilea, Suiza, Committee on Banking Regulations and Supervisory Practices.
- _____. (1993): *The Prudential Supervision of Netting, Market Risks and Interest Rate Risks*, Basilea, Suiza, abril.
- Corbo, V., A. Donoso, L. Hernández, F. Rosende y S. Valdés (1993): *El sistema bancario chileno: desarrollos recientes y sus perspectivas*, Santiago de Chile, Universidad Católica de Chile, Instituto de Economía.
- Estados Unidos, Departamento del Tesoro (1991): *Recommendations for Safer, More Competitive Banks*, Washington.
- Federal Reserve of Cleveland (1993): *Economic Commentary*, Cleveland, Estados Unidos, marzo.
- Held, G. y R. Szalachman (eds.) (1992): *Regulación y supervisión de la banca*, vols. 1 y 2, Santiago de Chile, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/CEPAL.
- Herring, R. y A. Santomero (1990): The corporate structure of financial conglomerates, *Journal of Financial Services Research*, Kluwer Academic Publishers.
- Kaufman, G. (1984): Measuring and managing interest rate risk: a primer, *Economic Perspectives*, Federal Reserve Bank of Chicago.
- Kredietbank (1993): *Monthly Bulletin*, Bruselas, noviembre.
- Kregel, J.A. (1992): Universal banking, US banking reform and financial competition in the ECC, *BNL Quarterly Review*, N° 182, septiembre.
- Larraín, C. (1993): Adecuación de capital y regulación bancaria en Chile, *Información financiera*, Santiago de Chile, Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, agosto.
- Larraín, C. y F. Zurita (1993): El Acuerdo de Basilea, *Información financiera*, Santiago de Chile, Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, julio.
- Mishkin, F. (1992): An evaluation of the treasury plan for banking reform, *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 6, N° 1, Nashville, Tennessee, American Economic Association, invierno.
- Moody's Investors Service (1992): *Global Credit Analysis*, Londres IFR Books.
- Morandé, F. y J. M. Sánchez (1992): La expansión del giro bancario tradicional a los negocios no bancarios, *La banca ante nuevos negocios y mercados*, Santiago de Chile, Asociación de Bancos e Instituciones Financieras de Chile, Instituto de Estudios Bancarios.
- OCC (Office of the Comptroller of the Currency, United States) (1988): *An Evaluation of the Factors Contributing to the Failure of the National Banks*, Washington.
- O'Connor, S. (1993): Factores de desarrollo del mercado de derivados: la experiencia de Canadá, *Monetaria*, vol. XVI, N° 2, México, D.F., Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA).
- Stiglitz, J. (1993): The role of the State in financial markets, *World Bank's Annual Conference on Economics Development*, vol. 2, Washington, D.C. Banco Mundial.
- The Economist* (1994): A stitch too late. Venezuelan banks, Londres, *The Economist Newspaper*, 12 de marzo.
- Valdés, S. (1989): Regulación de los bancos y de sus servicios financieros afiliados, *mimeo*, Santiago de Chile.

Costos y beneficios *de la integración* centroamericana

Luis René Cáceres

*Oficial Principal,
Departamento de
Planificación Estratégica y
Política Operativa, Banco
Interamericano de
Desarrollo*

Este artículo reseña los beneficios y los costos de la integración económica centroamericana. El aumento del crecimiento económico, la industrialización basada en el comercio intraindustrial y la mayor competencia en un mercado ampliado a una escala subregional representan significativos beneficios para los países centroamericanos. Sin embargo, los beneficios están concentrados principalmente en los países de mayor desarrollo relativo. Los costos provienen de los flujos monetarios entre países por el arbitraje de monedas, por el fenómeno de sustitución de monedas, y por los altos costos de transacción asociados a la inconvertibilidad cambiaria. La eliminación de estos costos tendría otros en términos de merma de la autonomía nacional en la conducción de las políticas macroeconómicas, a raíz de la coordinación y seguimiento multilaterales. El artículo concluye con un llamado a establecer esquemas de coordinación que vayan más allá de las políticas macroeconómicas, para abarcar una agenda regional de transformación estructural y orientar el esfuerzo regional hacia una armonización de políticas que elimine disparidades y vuelva a los países centroamericanos más integrables entre sí y con la economía internacional.

I

Introducción

En los últimos tres años, el proceso de integración económica centroamericana ha mostrado avances apreciables: la etapa de estancamiento que prevaleció en los años ochenta se ha revertido. El comercio intracentroamericano ha mantenido una tendencia ascendente desde 1986 y, en 1992, alcanzó a 892 millones de dólares, suma cercana al máximo valor histórico registrado en 1980. Esto puede explicarse por el crecimiento económico experimentado en los países de la zona, la mejoría de su liquidez externa y sus significativos avances en la eliminación de barreras al comercio.¹ En materia institucional, los logros también han sido significativos. Sobresalen el inicio de las funciones de la Secretaría del Sistema de Integración Centroamericana (SICA); la incorporación de Nicaragua al Parlamento Centroamericano; el establecimiento de acuerdos de comercio e inversión entre la subregión y México, Venezuela y Colombia; los avances en la coordinación de políticas económicas, y la aprobación por los presidentes centroamericanos del Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana. Todos estos logros constituyen un presagio optimista de que la integración centroamericana ha entrado en una nueva etapa que puede ser de grandes realizaciones.

No obstante lo expuesto, todavía hay mucho por hacer para lograr una integración plena. De hecho, las exportaciones recíprocas entre Guatemala y El Salvador representan 59% del comercio intrasubregional total. Además, en 1992, el comercio extrasubregional acusó valores inferiores a los que prevalecieron en 1980 en todos los países, con excepción de Costa Rica. Por otra parte, las necesidades de inversión en infraestructura física son cuantiosas y considerables los rezagos de los sectores sociales en algunos países.

Los importantes avances que se han logrado en años recientes, así como la globalización económica, y la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá (TLC) hacen oportuno examinar cuáles son los aportes que la integración ofrece a las economías centroamericanas. En las páginas siguientes se pasa revista a los beneficios que las economías centroamericanas podrían obtener de la integración (sección II), se identifican algunos obstáculos que han inhibido la concreción de esos beneficios potenciales (sección III), se discuten los posibles costos de la integración —y de la no integración— y se proponen esquemas de coordinación y armonización de políticas que minimizarían tales costos (sección IV), y por último, se presenta un conjunto de conclusiones (sección V).

II

¿Qué beneficios aportaría la integración?

1. Ahorro interno

Un beneficio potencial es el aumento del ahorro interno como resultado del incremento de las exportaciones intrasubregionales, dada la relación causal en-

tre las exportaciones y el ahorro en los países en desarrollo (J.K. Lee, 1971; Laumas, 1982). Con datos anuales correspondientes al período 1971-1988, se estimaron ecuaciones para el ahorro interno (S) en función de las exportaciones hacia afuera de Centroamérica (X_o) y hacia Centroamérica (X_{CA}), así como para el ingreso interno bruto menos las exportaciones totales ($Y-X$). Los resultados se muestran en el cuadro 1.

Puede apreciarse que el principal determinante del ahorro nacional son las exportaciones extrasubregionales. El coeficiente de las exportaciones hacia Centroamérica tiene signo negativo y estadísticamen-

□ El autor agradece los comentarios de Iris Alvarez, Claudio Ansoarena, Florencio Ballester, Gilber Chona, Uziel Nogueira, Oscar Núñez Sandoval, Luis Amado Sánchez y Gabriel Siri. Los puntos de vista expuestos en este trabajo son de responsabilidad exclusiva del autor.

¹ Sobre la evolución reciente de la integración centroamericana, véase CEPAL (1993).

CUADRO 1

Centroamérica: Ahorro y exportaciones ^a

	Ecuación				R ²	DW			
Guatemala	55.5801 (1.97)	+ 0.0389 (4.15)	(Y-X)	+ 0.0732 (12.57)	X _O	- 0.3454 (3.43)	X _{CA}	0.98	1.53
El Salvador	99.5437 (1.99)	- 0.1915 (5.65)	(Y-X)	+ 0.8159 (6.01)	X _O	+ 0.5554 (1.69)	X _{CA}	0.87	2.16
Honduras	-17.8749 (0.57)	- 0.0285 (0.94)	(Y-X)	+ 0.5649 (6.23)	X _O	+ 0.5715 (6.12)	X _{CA}	0.91	1.33
Costa Rica	-101.4822 (2.61)	+ 0.0192 (0.64)	(Y-X)	+ 1.00 (11.77)	X _O	- 0.9359 (2.97)	X _{CA}	0.96	2.02

Fuente: SIECA, *Estadísticas macroeconómicas de Centroamérica*, Guatemala, varios números. La serie de datos para Nicaragua estaba incompleta.

^a Los valores estadísticos "t" se muestran debajo de los correspondientes coeficientes; R y DW denotan, respectivamente, el coeficiente de determinación y el coeficiente Durbin-Watson.

te significativo en Guatemala y Costa Rica, y uno positivo y no significativo en El Salvador. De esa manera, se aprecia que las exportaciones intrarregionales no estimulan el ahorro, excepto en Honduras. Esto puede explicarse por el hecho de que una gran parte del comercio intrasubregional está constituido por bienes de consumo que, para su fabricación, requieren la importación de bienes intermedios (Cáceres y Quintanilla, 1990).

2. Creación de comercio

Una posible ventaja de la integración es la prevalencia de la creación de comercio sobre la desviación de comercio en el intercambio intrasubregional. La creación de comercio ocurre cuando la producción interna es desplazada por importaciones más baratas provenientes de los países miembros. La desviación de comercio tiene lugar cuando la producción relativamente barata de un país no miembro del esquema de integración es reemplazada por la producción más cara de un país miembro. La medición de la creación y la desviación de comercio se basa en que, sin integración, la elasticidad del ingreso de las importaciones totales permanece constante. Cuando esta elasticidad aumenta en el período posterior a la integración se deduce que ha habido creación de comercio.

A fin de detectar este fenómeno se estimó para Honduras, durante el período 1950-1969, una ecuación que expresa las importaciones totales (M) en función del producto nacional bruto (Y), una variable

ficticia (W) que permite detectar el cambio en el coeficiente del ingreso en el período posintegración 1962-1969 y el tiempo (T):

$$\text{Log } M = -6.6249 + 1.8393 \text{Log } Y - 0.0157 W - 0.0251 T \quad R^2 = 0.97$$

(3.18) (5.37) (0.53) (2.88) DW = 1.68

El hecho de que la variable W no sea estadísticamente significativa indica que la elasticidad-ingreso de las importaciones no experimentó cambio. Por tanto, en Honduras no hubo creación ni desviación de comercio. Un resultado similar se obtuvo cuando se estimó la ecuación para el período 1970-1991 y se trató de detectar un cambio de la elasticidad-ingreso en el período 1986-1991 a través de la variable W¹:

$$\text{Log } M = -6.5357 + 2.1244 \text{Log } Y + 0.0071 W^1 - 0.1327 T \quad R^2 = 0.96$$

(3.34) (5.39) (0.53) (2.88) DW = 1.76

En las ecuaciones estimadas para los demás países en el período 1962-1991 (cuadro 2), W₁ y W₂ muestran los cambios en el coeficiente de Log Y en los años setenta y ochenta, respectivamente. Se puede apreciar en ellas que, salvo en El Salvador, las variables ficticias no son significativas.

Lo anterior indica que la integración no condujo a un cambio en la asignación de recursos en los períodos anterior y posterior a la integración, excepto en El Salvador. El caso de este país se podría explicar por el hecho de que el comercio intrasubregional sí representa un alto porcentaje de sus exportaciones totales, lo cual —según Balassa, 1967— es condición para que haya creación de comercio.

CUADRO 2

Centroamérica (tres países): Cambio en la propensión marginal a importar

	Ecuación	R ²	DW
Guatemala	-3.7466 + 1.2996 Log Y - 0.0241 T + 0.0171 W1 - 0.0205 W2 (3.88) (9.08) (1.24) (1.27) (0.93)	0.99	1.48
El Salvador	-1.1246 + 0.9896 Log Y - 0.0152 T + 0.0489 W1 + 0.0331 W2 (1.77) (11.17) (1.30) (5.44) (2.35)	0.99	1.56
Costa Rica	-0.6180 + 0.9211 Log Y + 0.0361 T - 0.0032 W1 - 0.0201 W2 (0.78) (9.12) (2.02) (0.38) (1.50)	0.99	1.49

Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), *Estadísticas financieras internacionales. Anuario 1993*, vol. XLVI, Washington, D.C., 1993.

3. Incremento del crecimiento económico

La integración da lugar a un "desparrame" de impulsos de crecimiento económico entre los países miembros, a través de las corrientes comerciales recíprocas. Estudios efectuados muestran que la magnitud de estos impulsos es considerable, pero que en Centroamérica varía mucho de un país a otro (Nugent, 1974; Cáceres, 1981; Cáceres y Seninger, 1980). Una cuantificación de ese efecto puede obtenerse a través del modelo siguiente:

País 1	País 2
$C_{P1} = (1 - s_1)Y_1$	$C_{P2} = (1 - s_2)Y_2$
$I_1 = b_1 Y_1$	$I_2 = b_2 Y_2$
$V_1 = m_1 Y_1$	$V_2 = m_2 Y_2$
$M_1 = z_1 Y_1$	$M_2 = z_2 Y_2$

$$Y_1 = C_{P1} + I_1 + E_{O1} + (V_2 - V_1) - M_1 + C_{g1}$$

$$Y_2 = C_{P2} + I_2 + E_{O2} + (V_1 - V_2) - M_2 + C_{g2}$$

donde:

- Y = producto nacional bruto
- C_p = consumo privado
- C_g = consumo público (exógeno)
- I = inversión interna bruta
- M = importaciones extrasubregionales
- V = importaciones intrasubregionales
- E_o = exportaciones extrasubregionales (exógeno)

Las ecuaciones anteriores pueden representarse, en forma de matriz, de la siguiente manera:

$$\begin{bmatrix} Y_1 \\ Y_2 \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} s_1 - b_1 + z_1 + m_1 & -m_2 \\ -m_1 & s_2 - b_2 + z_2 + m_2 \end{bmatrix}^{-1} \begin{bmatrix} C_{g1} + E_{O1} \\ C_{g2} + E_{O2} \end{bmatrix}$$

de donde se puede resolver por el vector de ingreso lo siguiente:

$$\begin{bmatrix} Y_1 \\ Y_2 \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} s_1 - b_1 + z_1 + m_1 & -m_2 \\ -m_1 & s_2 - b_2 + z_2 + m_2 \end{bmatrix}^{-1} \begin{bmatrix} C_{g1} + E_{O1} \\ C_{g2} + E_{O2} \end{bmatrix}$$

Para los cinco países centroamericanos, los parámetros del modelo se calcularon utilizando valores promedios de 1990-1992. Se obtuvo la siguiente matriz de multiplicadores:

$$\begin{bmatrix} Y_G \\ Y_{ES} \\ Y_H \\ Y_N \\ Y_{CR} \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} 4.19235 & 0.49716 & 0.31855 & 0.48916 & 0.10548 \\ 0.21391 & 4.08816 & 0.12822 & 0.16093 & 0.06074 \\ 0.01681 & 0.03901 & 3.61925 & 0.02242 & 0.00218 \\ 0.01711 & 0.03289 & 0.03796 & 2.40346 & 0.01061 \\ 0.04455 & 0.05203 & 0.04302 & 0.17542 & 1.62662 \end{bmatrix} \begin{bmatrix} C_{gG} + E_{OG} \\ C_{gES} + E_{OES} \\ C_{gH} + E_{OH} \\ C_{gN} + E_{ON} \\ C_{gCR} + E_{OCR} \end{bmatrix}$$

La matriz de multiplicadores indica que si, por ejemplo, las exportaciones extrasubregionales de El Salvador aumentarían 100 dólares, el PIB de este país crecería 409 dólares, mientras que los de Guatemala, Honduras, Nicaragua y Costa Rica subirían 50, 4, 3, y 5 dólares, respectivamente.

Los efectos multiplicadores recibidos por Guatemala y El Salvador son mayores que los recibidos por los otros países. Esto coincide con los resultados de algunos estudios que concluyen que es en esos dos países donde se han concentrado los beneficios de la integración (Cline, 1978).

El cuadro 3 muestra el impacto multiplicador en cada país originado por el aumento simultáneo de 1 dólar en los gastos exógenos (consumo público o exportación al resto del mundo) de los otros países. Se muestra, asimismo, el impacto multiplicador en los otros países de un aumento de 1 dólar en los gastos exógenos del país respectivo.

CUADRO 3

Centroamérica: Efectos multiplicadores entre las economías de la subregión

	Impacto multiplicador del resto de Centroamérica en cada país	Impacto multiplicador de cada país en el resto de Centroamérica
Guatemala	1.4102	0.2818
El Salvador	0.5612	0.6210
Honduras	0.0794	0.5710
Nicaragua	0.0990	0.8470
Costa Rica	0.3140	0.1788

Se puede apreciar que Guatemala recibe del resto de la región el impacto multiplicador más grande (1.4102); le siguen El Salvador (0.5612) y Costa Rica (0.3140). Esta es la misma situación que prevaleció en los años sesenta y setenta (Cáceres, 1981). Por otra parte, el mayor efecto multiplicador sobre el resto de Centroamérica lo causa Nicaragua (0.8470), y luego El Salvador y Honduras. Costa Rica origina el menor impacto multiplicador.

Llama la atención que la magnitud de los multiplicadores se ve atenuada por la distancia. En particular, los efectos multiplicadores originados y recibidos por Costa Rica, que se encuentra en el extremo geográfico de la subregión, son los más bajos de todos. Esto refleja la importancia que tiene el costo del transporte en los beneficios de la integración (gráficos 1, 2 y 3).

Lo anterior indica que los beneficios de la integración —en términos de diseminación del crecimiento económico— estarían determinados en parte por la fricción

GRÁFICO 1

Centroamérica: Efectos multiplicadores recibidos por El Salvador

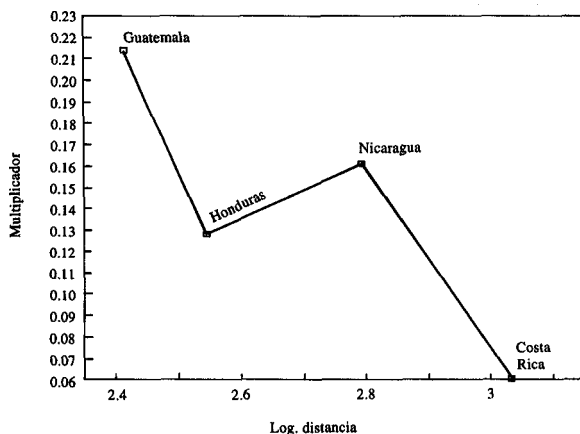


GRÁFICO 2

Centroamérica: Efectos multiplicadores recibidos por Honduras

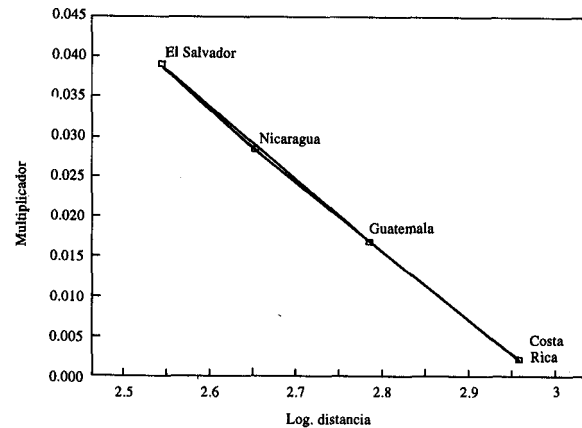
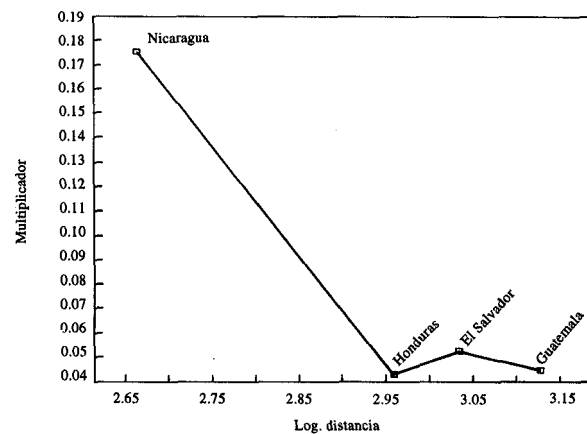


GRÁFICO 3

Centroamérica: Efectos multiplicadores recibidos por Costa Rica



que impone la distancia. De allí el papel estratégico de la red vial y del costo de transporte en la subregión.

4. Estabilización del crecimiento económico

El efecto de estabilización derivado de la diseminación del crecimiento entre los países depende de que las economías nacionales no tengan variaciones temporales sincrónicas. Una de las principales determinantes del crecimiento económico de los países centroamericanos es la evolución de los términos de intercambio. Sin embargo, como la correlación entre los términos de intercambio de los países es positiva (cuadro 4), no existiría un efecto estabilizador proveniente del comercio intracentroamericano, aunque las corrientes comerciales se intensificaran.

CUADRO 4

Centroamérica: Coeficientes de correlación entre los términos de intercambio, 1981-1992

	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica
Guatemala	1	0.69	0.52	0.74	0.81
El Salvador		1	0.05	0.37	0.95
Honduras			1	0.30	0.08
Nicaragua				1	0.59
Costa Rica					1

Fuente: Cálculos basados en datos de Fondo Monetario Internacional (FMI), *Estadísticas financieras internacionales*. FMI, Washington D.C., varios números.

GRÁFICO 4

Guatemala: Tasas de crecimiento de sus exportaciones dentro de la subregión y fuera de ella

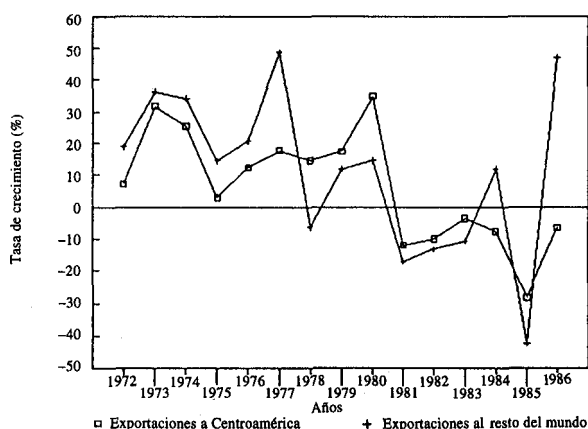
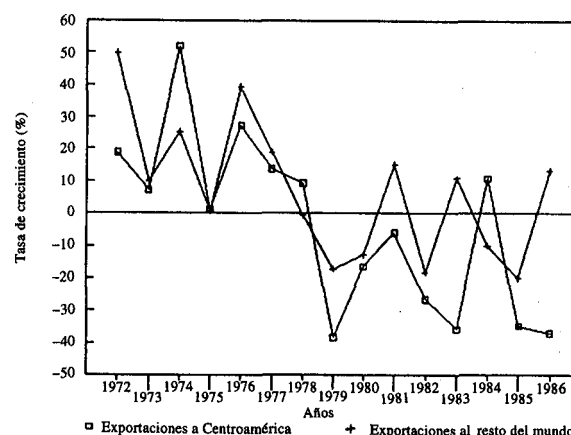


GRÁFICO 5

Nicaragua: Tasas de crecimiento de sus exportaciones dentro de la subregión y fuera de ella



Dada la sincronía en la evolución de las variables exógenas que afectan las economías de los países centroamericanos, no debe extrañar que la variación del comercio extrasubregional e intrasubregional muestre una correlación estrecha (gráficos 4 y 5).

5. Comercio intraindustrial

Uno de los beneficios potenciales de la integración es el impulso que puede dar a la industrialización, sustentado en el comercio intraindustrial. Varios estudios han señalado que la similitud en las preferencias de los consumidores de países con igual nivel de desarrollo permite que cada país se especialice en la producción de bienes casi idénticos, diferenciados en aspectos de comercialización, presentación, etc. Este comercio de doble vía de bienes similares facilita la industrialización, ya que un país puede dedicarse a la producción eficiente de un producto, cualquiera sea su ventaja comparativa relativa, en virtud de las eco-

nomías de escala sustentadas en el mercado ampliado que le ofrece la integración². Para calcular el grado en que el comercio intraindustrial prevalece en el comercio exterior, es preciso efectuar un desglose uniforme de las exportaciones e importaciones por categoría de productos. Se le mide por el índice de Grubel-Lloyd (1975), definido como

$$B = \frac{\sum (X_i + M_i) - \sum |X_i - M_i|}{\sum (X_i + M_i)}$$

donde X_i y M_i representan respectivamente las exportaciones e importaciones del producto i . Sobre la base de los datos de 1987 del cuadro 5 se estimaron los valores B para el comercio intraindustrial (cuadro 6).

Se puede apreciar que existe una relación directa

² Véase en Greenway y Milner (1990) una reseña de lo que se ha escrito sobre el comercio intraindustrial.

CUADRO 5

Comercio centroamericano, 1987

	Comercio intracentroamericano						Comercio extracentroamericano					
	División CIU ^a	Export. Xi	Import. Mi	Diferen. suma		(Xi-Mi) (Xi+Mi)	División CIU ^a	Export. Xi	Import. Mi	Diferen. suma		(Xi-Mi) (Xi+Mi)
EL SALVADOR												
Alimentos, bebidas y tabaco	31	9.80	27.80	-18.00	37.60	0.48	31	43.80	66.40	-22.60	110.20	0.21
Textiles, cuero y calzado	32	24.60	13.80	10.80	38.40	0.28	32	36.10	30.10	6.00	66.20	0.09
Madera y muebles	33	0.40	9.10	-8.70	9.50	0.92	33	0.80	1.70	-0.90	2.50	0.36
Papel, imprentas y editoriales	34	19.90	6.30	13.60	26.20	0.52	34	2.20	41.40	-39.20	43.60	0.90
Productos químicos derivados del petróleo, de caucho y plástico	35	35.90	60.90	-25.00	96.80	0.26	35	16.50	288.60	-272.10	305.10	0.89
Productos minerales no metálicos	36	0.60	9.50	-8.90	10.10	0.88	36	0.10	10.40	-10.30	10.50	0.98
Industrias metálicas básicas	37	13.40	18.10	-4.70	31.50	0.15	37	1.20	54.50	-53.30	55.70	0.96
Productos metálicos, maquinaria y equipo	38	12.10	13.60	-1.50	25.70	0.06	38	2.20	273.10	-270.90	275.30	0.98
Otras manufacturas	39	2.30	1.40	0.90	3.70	0.24	39	0.60	4.50	-3.90	5.10	0.76
				92.10	279.50	0.67				679.20	874.20	0.22
GUATEMALA												
Alimentos, bebidas y tabaco	31	40.60	22.30	18.30	62.90	0.29	31	127.30	97.90	29.40	225.20	0.13
Textiles, cuero y calzado	32	28.40	22.20	6.20	50.60	0.12	32	14.80	54.50	-39.70	69.30	0.57
Madera y muebles	33	5.10	2.50	2.60	7.60	0.34	33	5.00	3.60	1.40	8.60	0.16
Papel, imprentas y editoriales	34	6.70	14.00	-7.30	20.70	0.35	34	0.40	56.80	-56.40	57.20	0.99
Productos químicos derivados del petróleo, de caucho y plástico	35	85.60	42.70	42.90	128.30	0.33	35	45.10	543.20	-498.10	588.30	0.85
Productos minerales no metálicos	36	10.20	1.30	8.90	11.50	0.77	36	4.80	19.50	-14.70	24.30	0.60
Industrias metálicas básicas	37	12.00	14.60	-2.60	26.60	0.10	37	1.80	79.60	-77.80	81.40	0.96
Productos metálicos, maquinaria y equipo	38	10.50	12.90	-2.40	23.40	0.10	38	2.00	409.20	-407.20	411.20	0.99
Otras manufacturas	39	2.10	1.50	0.60	3.60	0.17	39	0.40	13.10	-12.70	13.50	0.94
				91.80	335.20	0.73				1 137.40	1 479.00	0.23
COSTA RICA												
Alimentos, bebidas y tabaco	31	14.40	17.30	-2.90	31.70	0.09	31	133.00	48.10	84.90	181.10	0.47
Textiles, cuero y calzado	32	11.60	27.40	-15.80	39.00	0.41	32	63.20	58.50	4.70	121.70	0.04
Muebles y maderas	33	2.40	0.80	1.60	3.20	0.50	33	11.10	1.80	9.30	12.90	0.72
Papel, imprentas y editoriales	34	4.30	8.30	-4.00	12.60	0.32	34	6.20	94.60	-88.40	100.80	0.88
Productos químicos derivados del petróleo, de caucho y plástico	35	36.60	36.90	-0.30	73.50	-	35	64.00	440.20	-376.20	504.20	0.75
Productos minerales no metálicos	36	6.40	2.60	3.80	9.00	0.42	36	6.80	19.30	-12.50	26.10	0.48
Industrias metálicas básicas	37	13.40	6.00	7.40	19.40	0.38	37	5.90	93.20	-87.30	99.10	0.88
Productos metálicos, maquinaria y equipo	38	14.20	6.00	8.20	20.20	0.41	38	25.40	421.60	-396.20	447.00	0.89
Otras manufacturas	39	3.70	2.20	1.50	5.90	0.25	39	21.70	30.30	-8.60	52.00	0.17
				45.50	214.50	0.79				1 068.10	1 544.90	0.31
NICARAGUA												
Alimentos, bebidas y tabaco	31	1.50	3.00	-1.50	4.50	0.33	31	52.50	36.40	16.10	88.90	0.18
Textiles, cuero y calzado	32	1.00	8.80	-7.80	9.80	0.80	32	1.90	49.30	-47.40	51.20	0.93
Madera y muebles	33	0.70	0.10	0.60	0.80	0.75	33	1.30	6.50	-5.20	7.80	0.67
Papel, imprentas y editoriales	34	1.10	1.20	-0.10	2.30	0.04	34	0.10	21.50	-21.40	21.60	0.99
Productos químicos, derivados del petróleo, de caucho y plástico	35	4.50	19.00	-14.50	23.50	0.62	35	1.40	338.80	-337.40	340.20	0.99
Productos minerales no metálicos	36	0.30	0.50	-0.20	0.80	0.25	36		9.60	-9.60	9.60	1.00
Industrias metálicas básicas	37	3.40	1.80	1.60	5.20	0.31	37	1.10	40.70	-39.60	41.80	0.95
Productos metálicos, maquinaria y equipo	38	2.00	5.70	-3.70	7.70	0.48	38	0.50	248.60	-248.10	249.10	1.00
Otras manufacturas	39	0.10	0.60	-0.50	0.70	0.71	39	3.60	7.40	-3.80	11.00	0.35
				30.50	55.30	0.45				728.60	821.20	0.11
HONDURAS												
Alimentos, bebidas y tabaco	31	4.00	6.40	-2.40	10.40	0.23	31	110.20	63.40	46.80	173.60	0.27
Textiles, cuero y calzado	32	3.70	2.20	1.50	5.90	0.25	32	1.90	29.50	-27.60	31.40	0.88
Madera y muebles	33	3.80	-	3.80	3.80	1.00	33	40.20	0.80	39.40	41.00	0.96
Papel, imprentas y editoriales	34	0.40	4.80	-4.40	5.20	0.85	34	2.60	38.50	-35.90	41.10	0.87
Productos químicos, derivados del petróleo, de caucho y plástico	35	4.60	3.50	1.10	8.10	0.14	35	4.20	329.20	-325.00	333.40	0.97
Productos minerales no metálicos	36	0.30	4.60	-4.30	4.90	0.88	36	2.60	14.20	-11.60	16.80	0.69
Industrias metálicas básicas	37	1.50	6.30	-4.80	7.80	0.62	37	0.20	40.90	-40.70	41.10	0.99
Productos metálicos, maquinaria y equipo	38	1.40	1.30	0.10	2.70	0.04	38	0.10	247.90	-247.80	248.00	1.00
Otras manufacturas	39	0.50	0.20	0.30	0.70	0.43	39	0.80	18.90	-18.10	19.70	0.42
				22.70	49.50	0.46				792.90	946.10	0.16

Fuente: Datos tomados de Bulmer-Thomas (1992a).

^a Los títulos de las divisiones de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIU) están abreviados.

CUADRO 6

Centroamérica: Índices de Grubel-Lloyd de comercio intraindustrial

	Comercio intracentroamericano	Comercio extracentroamericano
Guatemala	0.73	0.23
El Salvador	0.67	0.22
Honduras	0.46	0.16
Nicaragua	0.45	0.11
Costa Rica	0.79	0.31

entre el nivel de desarrollo, representado por el ingreso per cápita, y el índice de Grubel-Lloyd, tanto en el comercio dentro de la subregión como en el extracentroamericano. Los valores más altos corresponden a Costa Rica, seguidos de los correspondientes a Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua. En efecto, en Costa Rica el 79% del comercio subregional es de carácter intraindustrial; este porcentaje es similar a los correspondientes al comercio entre los países desarrollados. Lo anterior indica que la integración permite a los países centroamericanos producir y exportar bienes que a falta de ella probablemente no figurarían en su comercio exterior.

Asimismo, Costa Rica muestra el valor más alto —de 0.31— en el comercio extracentroamericano, seguido de Guatemala (0.23), El Salvador (0.22), Honduras (0.16) y Nicaragua (0.11). Es del caso señalar que, para la subregión en su conjunto, en 1974 los índices de comercio intraindustrial dentro de Centroamérica y fuera de ella fueron de 0.505 y 0.025 (Laird, 1981).

A nivel de ramas industriales, se calcularon además los indicadores de comercio intraindustrial propuestos por Balassa (1966) y definidos como:

$$\frac{|X_i - M_i|}{X_i + M_i}$$

Este índice va de cero, cuando todo el comercio es intraindustrial, ($X_i = M_i$), a uno cuando no existe en doble vía. El cuadro 5 muestra que en el intercambio centroamericano el comercio intraindustrial es importante en todos los países en los rubros industrias metálicas básicas, productos metálicos, maquinaria y equipo y otras manufacturas. También es importante en textiles y productos químicos. Esto podría indicar la ausencia de especialización a nivel de país, lo que significaría que todos los países tendrían las mismas “ventajas comparativas”.

En el intercambio extracentroamericano básica-

mente con los Estados Unidos, Japón y Alemania, los índices de comercio intraindustrial para Honduras y Nicaragua son poco significativos en todos los rubros, excepto en el de alimentos, bebidas y tabaco. Este rubro muestra índices más elevados en todos los países, lo cual es congruente con los postulados de las “ventajas comparativas”.

Los resultados anteriores coinciden con los de estudios de varios autores en señalar que el comercio intraindustrial es más significativo entre países con similares niveles de ingreso (Gray, 1988). Específicamente, Balassa y Bauwens (1987) encontraron que las corrientes comerciales intracentroamericanas en el marco de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) eran primordialmente del tipo intraindustrial, y Greenway (1987) obtuvo un resultado similar para la CEE.

De allí que la prevalencia del comercio intraindustrial en la integración centroamericana le ofrezca facilidades para su industrialización, ya que productos similares y diferenciados encuentran un mercado ampliado que favorece series de producción mayores, con las consiguientes economías de escala (Balassa, 1979).³

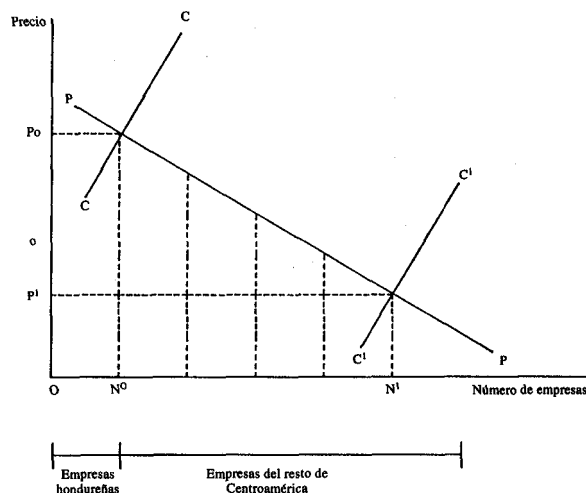
6. Ampliación del mercado

Los beneficios de la integración económica han sido analizados tradicionalmente en un marco de competencia perfecta, situación que no siempre se da en los países en desarrollo, donde predomina una alta concentración de empresas industriales (N. Lee, 1984 y 1992). Tal es el caso en Centroamérica (Rapoport, 1978). De allí que en estos países el modelo de competencia imperfecta tal vez sea más útil para ilustrar los beneficios de la integración. Este modelo supone que en el mercado interno rige una estructura de competencia monopolística. Por lo tanto, el precio está determinado por los costos medios de las empresas que integran la industria, y no por sus costos marginales. A medida que aumenta el número de empresas en la industria se incrementa el costo promedio, ya que el mercado de cada firma se reduce (Helpman y Krugman, 1986).

³ Bulmer-Thomas (1992a) ha apuntado que el renglón alimentos, bebidas y tabaco, que origina el 50% de la producción manufacturera de la región, representa sólo 15% de las exportaciones intrasubregionales. Este autor señala que la expansión del comercio en este rubro, mediante la eliminación de las limitaciones no arancelarias existentes, impulsaría significativamente el comercio intracentroamericano, especialmente el de Honduras y Nicaragua. Los índices apuntan a la conveniencia de expandir el comercio de esos productos para aprovechar las economías de escala inherentes al comercio intraindustrial.

En el gráfico 6, partiendo del caso de un país (Honduras, por ejemplo), tenemos que CC representa la relación directa entre el número de empresas que participan en la industria y sus costos promedios. Además, al aumentar el número de empresas crece la competencia entre las mismas y el precio se reduce. Así, PP indica la relación inversa entre la cantidad de empresas y el precio prevaleciente en la industria. La condición de equilibrio resulta de la intersección de CC y PP, donde el precio (P_0) es igual al costo promedio que no induce la entrada ni la salida de firmas y determina el número de empresas nacionales (N^0). Con la integración, el aumento de la competencia monopolística, debido a la participación de empresas de los demás países, conduce a una reducción del precio. Asimismo, en la determinación del costo promedio de las empresas ahora influyen el mercado ampliado y el mayor número de firmas. La expansión del mercado tiende a disminuir el costo promedio de las empresas mientras que el aumento de éstas tiende a elevarlo. El resultado es un desplazamiento de CC hacia afuera (C^1C^1) que implica menores costos promedios y un mayor número de empresas. La solución de equilibrio radica en un número de empresas menor que la totalidad de empresas existentes antes de la integración y un precio menor al precio prevaleciente con anterioridad a la integración, derivado de mayores volúmenes de ventas por empresa y una mayor competencia. El gráfico 6 muestra un nuevo precio de equilibrio (P^1) y el nuevo número de firmas (N^1) resultantes de la competencia monopolística a escala subregional.

GRÁFICO 6
Honduras: Ampliación del mercado y competencia monopolística



Lo anterior señala que la integración otorga a cada país centroamericano acceso a los mercados de los otros países del área. Esto no ocurre con la apertura unilateral global, la cual no garantiza un mercado a cambio. En ese caso, el precio que regiría en la industria interna sería el precio mundial.

Rodrik (1988 y 1990) ha mostrado que, al obviar el supuesto de competencia perfecta en el mercado nacional, la reforma comercial se manifiesta de tres formas, y cada una de ellas ejerce un impacto positivo cuando su comportamiento es el siguiente: i) expansión de las importaciones de los bienes que hasta entonces estaban protegidos y contracción de los correspondientes sectores internos; ii) aumento de la producción de empresas oligopólicas, y iii) expansión de las empresas que aprovechan economías de escala. Cabe destacar que el primer efecto podría entrar en conflicto con los otros dos, ya que los sectores protegidos generalmente tienen carácter oligopólico y disfrutan de economías de escala.⁴ Es decir, en un análisis más general de las distintas repercusiones de la reforma comercial, se aprecia que la contracción de las industrias protegidas redundaría en un incremento de bienestar, pero que éste podría verse anulado si tales industrias tienen estructuras oligopolísticas y si se pierde la eficacia técnica derivada de las economías de escala. Así el resultado neto puede ser ambiguo.

Rodrik (1988) señala que este conflicto podría ser resuelto por la vía de un aumento de las exportaciones de los sectores previamente protegidos. Conviene recalcar que la integración ofrece la oportunidad de incrementar las exportaciones de estos y otros sectores, lo cual garantizaría los beneficios derivados de la apertura comercial unilateral. De allí que la integración y la apertura sean complementarias. Se aprecia también que el supuesto de competencia perfecta puede ser inadecuado para analizar los efectos de la apertura externa y de la integración.

En este contexto cabe señalar que, a través de un

⁴ Cline (1978) hace una cuantificación de las economías de escala en la industria centroamericana. La marcada concentración industrial que se observa en los países centroamericanos es destacada por Rapoport (1978), quien señala que, a nivel regional, la concentración industrial se reduce con relación al grado de concentración nacional, volviéndose similar a la concentración prevaleciente en los Estados Unidos. En síntesis, dice el autor, estas medidas muestran una concentración industrial extremadamente alta para cada país centroamericano considerado por separado, y una concentración global bastante menor, comparable con la de los Estados Unidos, si se considera la subregión como una sola unidad. Y agrega que el Mercado Común Centroamericano probablemente contribuyó en una medida importante a reducir el poder monopolístico y oligopólico en Centroamérica (p. 670).

modelo de competencia imperfecta, Smith y Venables (1988) encontraron que la integración de mercados en la CEE se ha traducido en un incremento de sus exportaciones extrarregionales, en virtud de la reducción de los precios debida a las economías de escala posibilitadas por el mercado europeo. Otros estudios han encontrado que a nivel de industrias y empresas la concentración industrial está relacionada inversamente con la expansión de las exportaciones (Glejser,

Jacquemin y Petit, 1980) y que la concentración disminuye con el tamaño del mercado (Meller, 1978).

Asimismo, se ha señalado que las exportaciones extrasubregionales no tradicionales de Costa Rica estuvieron precedidas por la experiencia de exportar los mismos bienes al mercado centroamericano. Estos resultados se interpretaron como prueba de que la integración ofrece la oportunidad de "aprender a exportar exportando" (Webb y Fackler, 1993).

III

Obstáculos para aprovechar los beneficios de la integración

La sección anterior muestra que la integración ha acarreado beneficios a los países centroamericanos en términos de crecimiento económico, industrialización facilitada por el comercio intraindustrial y mayor competencia en el mercado ampliado. Se nota, sin embargo, que esos beneficios se focalizan en los países de mayor desarrollo relativo. Al respecto se puede señalar que tales beneficios han estado asociados al grado de participación del país miembro en el comercio dentro de la subregión. Cabe preguntarse entonces cuáles son los factores que determinan el desempeño de las exportaciones intrasubregionales de los países centroamericanos. Se ha argumentado también que el mayor tamaño de las economías de los países de más desarrollo relativo ha facilitado el proceso de industrialización mediante las economías de escala y la mejor infraestructura física (Cáceres, 1981). En otras palabras, que una mayor exportación de bienes primarios sentó las bases para una mayor capacidad industrial cuando se inició el programa de integración en los años sesenta. Pero es de especial interés examinar las variables que han mostrado tener incidencia en las exportaciones dentro de la subregión.

1. Costo de transporte

El alto costo de "transporte y seguro" de las exportaciones de los países centroamericanos ha pasado relativamente inadvertido. Según el Fondo Monetario Internacional (FMI) este costo puede calcularse como la diferencia entre las exportaciones de un país hacia otra región o país, y sus importaciones desde la re-

gión o el país en cuestión. En los costos de transporte así estimados para el comercio con países en desarrollo, que en este caso comprende básicamente el comercio intracentroamericano, se puede apreciar que este rubro es particularmente elevado para Honduras y Nicaragua (cuadro 7).

CUADRO 7

Centroamérica: Estimación del costo de transporte y seguro, 1992
(Porcentajes de las exportaciones)

Guatemala	6.2
El Salvador	0.8
Honduras	52.8
Nicaragua	14.1
Costa Rica	2.41

Fuente: Calculado sobre la base de cifras del Fondo Monetario Internacional (FMI), *Direction of Trade Statistics Yearbook 1993b*, Washington, D. C., 1993.

2. Bajos niveles de capital humano

Entre los factores de producción que afectan la capacidad de exportación de un país, la cuantía del capital humano ocupa un lugar especial. El papel determinante de este capital en la creación de ventajas competitivas ha sido cuantificado para los países de la CEE, por Neven y Roller (1991). Además, Balassa y Bauwens (1988), en un estudio de los factores determinantes del comercio bilateral para una muestra de 18 países desarrollados y 20 en desarrollo, concluye-

ron que las exportaciones entre pares de países dependían, entre otras variables, de la razón entre el capital humano del país exportador y el del país importador. De acuerdo con estos autores, si esta razón aumentara 1%, las exportaciones crecerían entre 0.123% y 0.233%, según se trate de comercio entre países en desarrollo o desarrollados.

En las investigaciones señaladas se ha usado como indicador de capital humano la tasa de matrícula en la escuela secundaria más cinco veces la tasa de matrícula en el nivel terciario. Este índice se calculó para los países centroamericanos en 1990 (cuadro 8).

La importancia de la cuantía del capital humano como determinante de las corrientes comerciales in-

CUADRO 8

Centroamérica: Indicadores de capital humano, 1990

	Tasa de matrícula		Índice	Exportaciones al resto de Centroamérica, 1992 (millones de dólares)
	Nivel secundario	Nivel terciario		
Honduras	32	9	77	34.3
Guatemala	21	...	...	353.0
El Salvador	29	17	114	207.1
Nicaragua	43	8	83	51.9
Costa Rica	41	24	161	224.5

Fuente: Cálculos sobre la base de datos del Banco Mundial, *Informe del desarrollo mundial 1991*, Washington D.C., 1991.

tracentroamericanas puede apreciarse al estimar una ecuación que expresa las exportaciones del país i al país j (E_{ij}), en función de los índices de capital humano del país exportador (H_i) e importador (H_j) y la distancia en kilómetros entre ambos países (D_{ij}). Los resultados de esa estimación, sobre la base de una muestra del comercio intrarregional de El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica, en 1992, y utilizando los índices de capital humano mostrados en el cuadro 8, son los siguientes:⁵

$$\text{Log}(E_{ij}) = -4.8536 - 0.8027 \text{Log}(D_{ij}) + 2.9216 \text{Log}(H_i)$$

(0.90) (1.48) (3.45)

$$-0.1408 \text{Log}(H_j) \quad R^2 = 0.54$$

(0.19) DW = 1.62

Puede apreciarse así que el factor determinante del comercio intracentroamericano es el nivel de capital humano del país exportador.

Un resultado similar se detectó al usar datos de

1965 para los cinco países centroamericanos e incorporar las variables PIB del país exportador (Y_i) y del importador (Y_j):

$$\text{Log}(E_{ij}) = -7.8331 + 1.3591 \text{Log}(Y_i) + 0.7179 \text{Log}(Y_j)$$

(1.93) (4.01) (2.12)

$$-1.1416 \text{Log}(D_{ij}) + 0.6901 \text{Log}(H_i)$$

(4.40) (2.40)

$$+ 0.2749 \text{Log}(H_j) \quad R^2 = 0.71$$

(0.95) DW = 1.94

El índice de capital humano del país exportador es significativo, pero de magnitud inferior al correspondiente a 1990. Esto indicaría que, a través del tiempo, el papel de los recursos humanos ha ido adquiriendo mayor importancia en el comercio intrasubregional. De allí que los esfuerzos en favor de la integración y de la modernización económica pueden ser fútiles para los países centroamericanos si no se elevan sustancialmente sus niveles de capital humano.

Respecto de la evolución de los índices de capital humano en el período 1960-1990 (cuadro 9) se puede apreciar que Costa Rica exhibe valores más

⁵ Los datos sobre el comercio intracentroamericano están tomados de CEPAL, 1993.

elevados que los de los otros países, mientras que los de Guatemala muestran un menor dinamismo. Además, estos indicadores decrecen en la segunda mitad

de los años ochenta, excepto en El Salvador, país que mostró en 1990 una mejoría considerable respecto del inicio de los años ochenta.

CUADRO 9

Centroamérica: Indicadores de capital humano

	Años					
	1960	1975	1978	1983	1985	1990
Guatemala	17	33	40	51	56	...
El Salvador	16	58	63	84	97	114
Honduras	13	43	48	83	81	77
Nicaragua	12	51	81	108	93	83
Costa Rica	46	128	141	174	171	161

Fuente: Cálculos basados en Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial*, Washington, D.C., varios números.

Dadas las disparidades en los niveles de desarrollo de capital humano, una apropiada política subregional podría ser la de establecer la libre movilidad de la mano de obra. Esta medida podría ser más efectiva en el tiempo que tratar de incrementar aceleradamente los acervos de capital en los países rezagados, aunque esto último es de particular urgencia. En efecto, los beneficios económicos de la movilidad de la mano de obra son considerables, según los análisis realizados por De Franco (1993).

3. Ausencia de medidas de equidad

No obstante las diferencias en el aprovechamiento de los beneficios de la integración, no ha existido en el contexto centroamericano una política de equidad o de compensación para los países de menor desarrollo.

Se debe señalar que las disparidades económicas entre los países de la subregión aumentaron durante los años ochenta. El coeficiente de dispersión del ingreso per cápita, es decir, la desviación estándar dividida por el valor promedio, ha mostrado una tendencia hacia una mayor dispersión de los niveles de dicho ingreso (gráfico 7). Esto se podría interpretar como una indicación de que los países centroamericanos se han vuelto más heterogéneos. En el caso de la Unión Europea, el Tratado de Maastricht señala el principio de cohesión, definido como la reducción de las disparidades regionales, como la pauta fundamental de la integración europea⁶ (Begg y Mayes, 1993). En ese sentido habría que diseñar los componentes de equidad en el marco de la integración centroamericana para maximizar los beneficios de la integración.

IV

Los costos de la integración

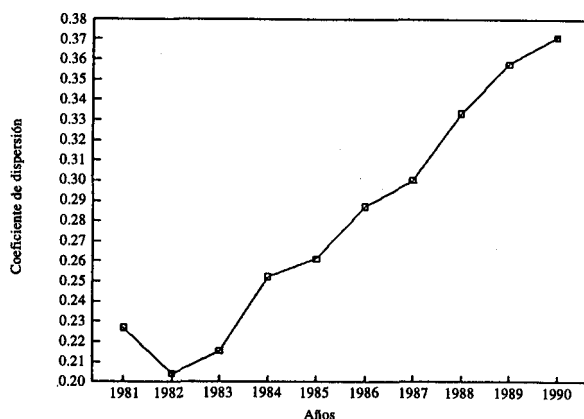
Con relación a los costos de la integración, varios estudios recientes han computado el costo en que incurrirían los países centroamericanos por la "no integración", entendida como tal la suspensión del comercio intrasubregional. En particular, Gallardo (1992) ha estimado que dicho costo podría ser significativo para todos los países, excepto para Honduras. No obstante la validez de estos trabajos, existen otros costos que pueden ser muy significativos y que han recibido relativamente poca atención. Estos se originan en la

falta de coordinación de las políticas que inciden en la integración, es decir, allí donde la integración es un hecho, la ausencia de coordinación podría representar costos significativos, los que se analizan a continuación.

⁶ En los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), el índice de dispersión del ingreso per cápita ha disminuido de 0.45 en 1950 a 0.28 en 1985 (Dowrick y Nguyen, 1989).

GRÁFICO 7

Centroamérica: Dispersión en los niveles de ingreso per cápita



1. El arbitraje en los mercados de monedas

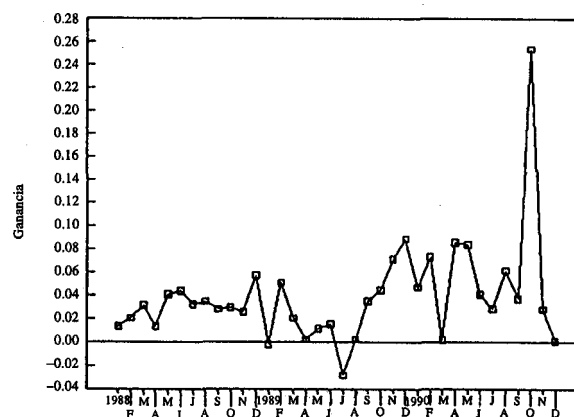
Un fenómeno que pone de relieve la necesidad de coordinación es el arbitraje de monedas, es decir, la compraventa de un bien (moneda) que tiene diferentes precios en dos mercados distintos para obtener ganancias. En términos específicos, una persona puede viajar de Guatemala a El Salvador y cambiar sus quetzales por colones a un tipo de cambio C/Q , para luego comprar dólares a una tasa C/D . Este individuo puede regresar a Guatemala, cambiar los dólares por quetzales a un tipo de cambio Q/D y obtener ganancias. Se puede demostrar que si el tipo de cambio de mercado del colón al quetzal es mayor que el tipo de cambio cruzado (colón-dólar/quetzal-dólar), hay posibilidades de ganancias. Es decir, si $C/Q > C/D/Q/D$ se cumple la condición para que los quetzales fluyan a El Salvador y así aumenten la demanda de colones y dólares.

El gráfico 8 presenta, para el período 1988-1990, la ganancia $C/Q - C/D/Q/D$ examinada anteriormente en colones por quetzal transado. Se puede notar que en la mayoría de los casos el resultado tiene signos positivos. Esto indica que El Salvador es una fuente de abastecimiento de dólares para Guatemala. Por otro lado, esta entrada persistente de quetzales a El Salvador muestra que, para fines de programación monetaria, Guatemala debería considerar qué parte de su oferta de moneda fluye hacia El Salvador. A la vez, El Salvador debería tomar en cuenta qué porción de la masa monetaria que circula en el país está constituida por quetzales. Así, se aprecia que en estas economías circulan al menos dos monedas. Esto tiene relevancia

especial tanto para la precisión de la programación financiera como para el diseño de programas de ajuste y exige un esfuerzo de coordinación de la política cambiaria entre los países centroamericanos.

GRÁFICO 8

Guatemala y El Salvador: Ganancia por arbitraje (Colones por quetzal transado)



2. Sustitución de monedas

En relación con el punto anterior se debe señalar que algunos estudios han encontrado que en El Salvador y Guatemala las demandas de sus respectivas monedas son interdependientes, en el sentido de que la demanda de colones en El Salvador está determinada parcialmente por la oferta de quetzales en Guatemala (Cáceres y Suay, 1988a). Cabe preguntarse entonces cuál debería ser el agregado monetario más efectivo en cada país para los fines de la programación monetaria. Asimismo, se ha encontrado evidencia empírica de que la tasa de inflación de El Salvador está determinada principalmente por una variable compuesta de la agregación de las ofertas monetarias de Guatemala y Costa Rica (Cáceres y Suay, 1988b). La referida interdependencia se ha observado también en los tipos de cambio de estos países. De hecho, por medio de las pruebas de causalidad de Granger se encontró que el tipo de cambio de Guatemala determina el tipo de cambio de El Salvador (Cáceres y Núñez-Sandoval, 1992). Dado que los tipos de cambio de estos países son determinados por su oferta monetaria, la expansión monetaria de un país tiene repercusiones en el tipo de cambio del otro. De esa manera, la estabilidad cambiaria, que es de especial importancia para el comercio intracentroamericano, dependería en parte de variables externas al

país en cuestión. Esto apunta a la necesidad de un marco operativo de coordinación de políticas monetarias, cuya ausencia podría representar costos apreciables.

3. Diferencial cambiario

Otro fenómeno que confirma la necesidad de coordinación es el diferencial cambiario entre el precio de compra y el precio de venta del dólar en Guatemala y El Salvador, que representa un significativo costo de transacción. Este diferencial es mayor en Guatemala que en El Salvador, lo que obedece a los mayores volúmenes que se transan en el segundo (gráfico 9).

Además, puede verse que los dos diferenciales muestran una trayectoria inversa, lo que confirma que cuando el volumen de operaciones es bajo en un país es alto en el otro y viceversa. El diferencial correspondiente al tipo de cambio del quetzal con respecto al colón (gráfico 10) es mucho más elevado que el de

las otras dos monedas, en atención a su menor volumen de transacción.

Los ejemplos anteriores representan la auténtica "integración monetaria" que, de hecho, tiene lugar en el marco de las fuerzas de oferta y demanda de monedas y que a su vez reflejan los comportamientos de las políticas monetarias y fiscales de esos países. También dejan en claro que una integración de esta naturaleza, sin la coordinación debida, puede ser costosa. De ahí la necesidad de establecer los mecanismos para la convergencia y la vigilancia multilateral de tales políticas.⁷ Así, la eliminación de los costos de la integración, de hecho requeriría que los países incurriesen en el "costo" de reducir su autonomía en la conducción de sus políticas monetarias y fiscales. Es decir, los países no podrían establecer sus programas monetarios y fiscales en forma autónoma, sino que tendrían que hacerlo en un ejercicio concertado y sujetos a las necesidades subregionales.

GRÁFICO 9

El Salvador y Guatemala: Diferencial cambiario en mercados del dólar (Precio de venta-precio de compra / precio promedio)

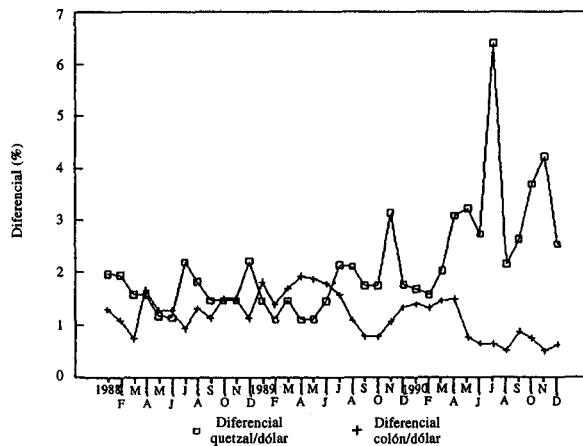
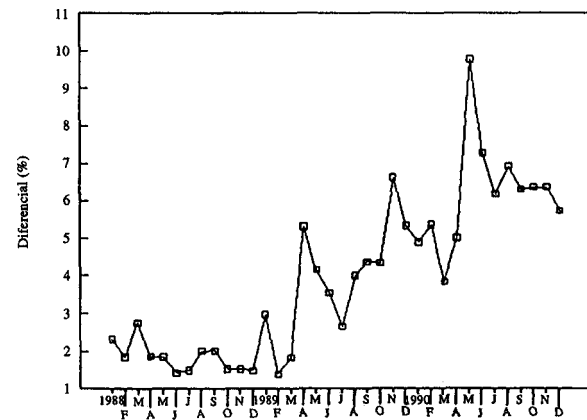


GRÁFICO 10

Diferencial cambiario colón/quetzal



V

Necesidad de coordinar la integración

La sección anterior ha puesto de relieve la necesidad de establecer un marco de coordinación de políticas que permita eliminar los costos de una integración de hecho. A fin de aprovechar plenamente los beneficios de la integración, los países centroamericanos deberían adoptar un sistema de coordinación de políticas

más general en el contexto de la armonización de la reforma estructural.

⁷ Sobre la coordinación de políticas en Centroamérica, véase la excelente síntesis de López (1994).

1. Reforma estructural

El enfoque subregional de la reforma estructural, además de permitir un avance más parejo de todos los países según calendarios diferentes para cada uno de ellos y teniendo en cuenta su capacidad para implementar la reforma, permitiría identificar en cada país necesidades que satisfacer y oportunidades que aprovechar con más eficacia mediante esfuerzos mancomunados. Esto haría que los resultados nacionales fuesen congruentes en el plano subregional, particularmente en lo que toca a la política económica y sectorial. A continuación se expone cómo el enfoque subregional podría contribuir al avance en los tres componentes de la reforma estructural: la estabilización, el ajuste y la reforma propiamente dicha.

a) *Marco macroeconómico subregional*

El primer componente de la reforma estructural es la estabilización. A tal efecto, sería de particular importancia una agenda para la gestión macroeconómica de los cinco países que incluyese un marco de coordinación de políticas macroeconómicas, las que no serían idénticas pero sí coherentes entre sí. Esta agenda se estructuraría para mantener determinadas variables macroeconómicas de cada país dentro de rangos preestablecidos. Además, serviría para dar mayor credibilidad a los esfuerzos de reforma económica, ya que cada proceso de reforma nacional sería percibido como parte de un compromiso subregional.

b) *Marco del ajuste estructural*

La compatibilización subregional del ajuste de sectores específicos —segundo componente— redundaría en un marco armónico para las políticas sectoriales de los países, contribuyendo así a un desarrollo más equilibrado que no exacerbaría las disparidades. Esto cobra especial relevancia en el sector del transporte, sobre todo en lo relativo a la política de competencia; en el de la energía, en el cual la privatización y el arrendamiento ofrecerían ventajas a los inversionistas de la subregión y en el de la agricultura, por sus repercusiones en el comercio de productos agropecuarios. De hecho, la reforma del Estado, con visión subregional aseguraría una mejor articulación de los sectores públicos y facilitaría una mayor coherencia en materia de códigos de trabajo, régimen de servicio civil, normas de salud ocupacional y de salubridad y leyes de inversión, entre otros aspectos.

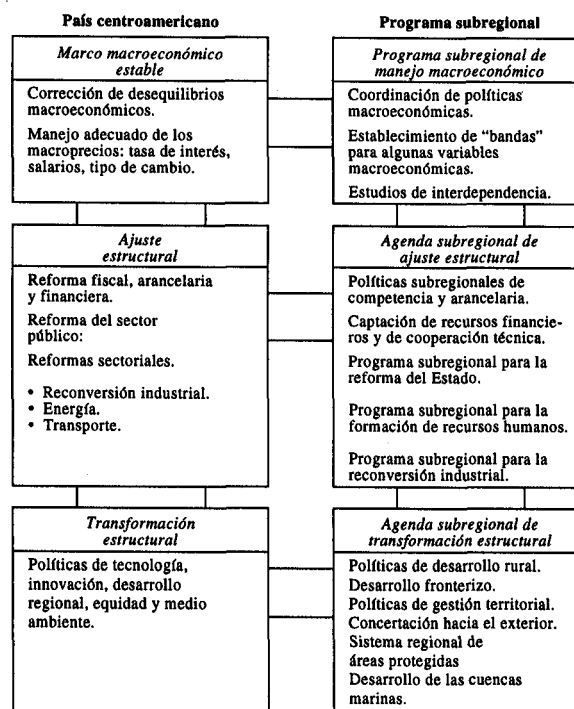
En la agenda subregional de ajuste estructural, tiene gran relevancia la reconversión industrial. Los

países necesitan apoyo para prestar adecuados servicios específicos a las empresas, especialmente en capacitación de recursos humanos, sistemas de control de calidad, mercadotecnia, almacenamiento e información de mercado (Willmore y Máttar, 1991). La estrategia para optimizar estos servicios sería más efectiva en un enfoque subregional, ya que permitiría aprovechar las vivencias de los distintos países y construir sobre experiencias centroamericanas vigentes. En esto, la capacitación y el entrenamiento son muy importantes.⁸

Habría que seleccionar los subsectores objeto de reconversión industrial con una visión subregional para promover en ellos la complementariedad y la integración vertical. En este marco cada país tendría acceso a un conjunto de experiencias y oportunidades y se facilitaría la concertación hacia el exterior de las empresas para penetrar mercados y negociar tecnologías.

GRÁFICO 11

Agenda subregional de reforma estructural



⁸ Un estudio de Willmore y Máttar (1991) sobre las necesidades de la reconversión industrial en Centroamérica concluyó que la mejora en la eficacia de las plantas no depende tanto de la modernización de los equipos o de la realización de cuantiosas inversiones, sino más bien de la implementación de mecanismos para mejorar la gestión empresarial, aprovechar al máximo la materia prima, mejorar la planificación y el control de incentivos y la comercialización, lo que supone costos e inversiones relativamente pequeños.

c) *Transformación estructural subregional*

El tercer componente de la reforma es la transformación estructural. Los programas que los países decidieran impulsar al respecto en forma conjunta —políticas tecnológicas, apoyo a la innovación, desarrollo de las regiones más deprimidas (sobre todo de las zonas fronterizas) y diversificación de las relaciones económicas internacionales— se fortalecerían con la aplicación de un enfoque subregional, particularmente por el mayor acceso a recursos financieros y de cooperación técnica, y por la mayor coherencia de las políticas en el marco de la integración. Por otra parte, el enfoque subregional sería valioso para los gobiernos en su tarea de atender a los desequilibrios sociales. Esto también serviría como “efecto demostración”, por lo cual procedería establecer una agenda subregional de reforma social que programara las acciones requeridas para nivelar de manera convergente

el desarrollo social en la subregión, particularmente en educación básica, salud primaria y saneamiento. El gráfico 11 muestra, a manera de ejemplo, cómo se podría establecer una agenda subregional de reforma estructural a partir de los programas nacionales.

El mecanismo para establecer dicha agenda sería el Gabinete de Ministros Centroamericanos, el cual se reúne periódicamente para analizar asuntos de alcance subregional. En esas oportunidades se identificarían, para el sector de que se trate, los distintos aspectos que se cubrirían, diferenciando entre los de alcance nacional y los de repercusión subregional. El análisis de estos últimos tendría por objeto hacer a los países verdaderamente “integrables”, asegurándose de que constituyan elementos congruentes de una matriz productiva centroamericana. Este enfoque también permitiría armonizar aquellos aspectos necesarios para la integración con el resto del mundo como un bloque.

V Conclusiones

La integración económica ofrece beneficios potenciales a los países centroamericanos porque puede estimular el crecimiento económico, la industrialización (por medio del comercio intraindustrial) y la eficiencia del aparato productivo (por la mayor competencia monopolística de carácter subregional y, particularmente, por garantizar el acceso a otros mercados). Estos beneficios constituyen una mejor base para enfrentar la competencia global derivada de la apertura externa. Pero el aprovechamiento de las posibilidades que ofrece la integración depende en gran parte de lo que hagan los países por reforzar su capital humano.

La integración también tiene costos, por las repercusiones imprevistas que las políticas monetarias y fiscales de un país ejercen sobre los otros, especialmente a través de la sustitución de monedas, lo cual restaría precisión a la programación monetaria nacional. El costo que emana de la integración monetaria de hecho sería eliminado por el “costo” de establecer

un marco de coordinación que podría mermar la autonomía de las autoridades nacionales en la conducción de sus políticas macroeconómicas.

Los países centroamericanos deberían tomar ventaja del enfoque subregional en el proceso de reforma estructural, particularmente en materia social y reconversión industrial. Para que la reforma favorezca e impulse la integración subregional y sea congruente con ella, el proceso debería llevarse adelante según objetivos coincidentes y un calendario establecido, que podría ser diferente para cada país. Es conveniente entonces delinear una agenda subregional de reforma estructural que promueva el avance de todos los países y que impulse la integración con mayor coherencia y armonía tanto institucionales como sectoriales. La aplicación de esta agenda permitiría identificar oportunidades de complementación económica y de integración intersectorial y promovería la integración armónica con otras regiones.

Bibliografía

- Balassa, Bela (1966): Tariff reductions and trade in manufacturers among the industrial countries, *The American Economic Review*, vol. LVI, N° 3, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- _____(1967): Trade creation and trade diversion in the European Common Market, *Economic Journal*, vol. LXXVII, N° 305, Londres, Macmillan (Journals) Limited, marzo.
- _____(1979): Intra-industry trade and the integration of developing countries in the world economy, H. Giersch (ed.), *On the Economics of Intra-Industry Trade*, Tübingen, J.C.B. Mohr.
- Balassa, Bela y Luc Bauwens, (1987): Intra-industry specialization in a multi-country and multi-industry framework, *The Economic Journal*, vol. 97, N° 388, Oxford, Reino Unido, Basil Blackwell/Royal Economic Society, diciembre.
- _____(1988): Inter-industry and intra-industry specialization in manufactured goods, *Weltwirtschaftliches Archiv*, Band 124.
- Banco Mundial (1991): *Informe sobre el desarrollo mundial 1991*, Washington, D.C.
- Begg, Ian y D. Mayes (1993): Cohesion, convergence and economic and monetary union in Europe, *Regional Studies*, vol. 27, Oxford, Reino Unido, Regional Studies Association, marzo.
- Bulmer-Thomas, Victor (1992a): Regional integration and trade in manufactured goods, Miami, Estados Unidos, University of Miami, Graduate School of International Studies, mimeo.
- _____(1992b): Regional integration in Central America: Impact of free trade in basic grains, Miami, University of Miami, Graduate School of International Studies, mimeo.
- Cáceres, Luis René (1981): *Integración económica y subdesarrollo en Centroamérica*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Cáceres, Luis René y Salvador Quintanilla (1990): Sector externo y ahorro doméstico: el papel de las exportaciones intrarregionales en Centroamérica, *Cuadernos de economía y finanzas*, N° 11, Tegucigalpa, Banco Centroamericano de Integración Económica, (BCIE), abril.
- Cáceres, Luis René y Oscar Núñez-Sandoval (1992): La relación de equilibrio de largo plazo entre los tipos de cambio en los mercados negros de Guatemala y El Salvador, *El Trimestre Económico*, Vol. LIX, N° 235, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, julio-septiembre.
- Cáceres, Luis René y Stephen Seninger (1980): Endogenous change in an interregional system of growth centers: An application to the Central American Common Market, *Regional Studies*, vol. 14, Oxford, Reino Unido, Regional Studies Association, enero.
- Cáceres, Luis René y José Roberto Suay (1988a): *La sustitución entre las monedas de El Salvador y Guatemala*, Cuadernos de Economía y Finanzas, N° 4, Tegucigalpa, D.C., BCIE, Departamento de Planificación, enero.
- _____(1988b): La sustitución de monedas en El Salvador, *Revista de la integración y el desarrollo de Centroamérica*, N° 43, Tegucigalpa D.C., BCIE, julio-diciembre.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1993): Evolución de la integración centroamericana en 1992. (LC/MEX/L.225), México D.F., Sede Subregional de la CEPAL en México.
- Cline, William R. (1978): Benefits and costs of economic integration in Central America, William R. Cline y Enrique Delgado (eds.), *Economic Integration in Central America*, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- De Franco, Mario (1993): *Evaluación y recomendaciones sobre la nueva integración centroamericana: un enfoque de equilibrio general*, Managua, Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE), diciembre.
- Dowrick, Steve y Ducotho Nguyen (1989): OECD comparative economic growth 1950-1985: Catch-up and convergence, *The American Economic Review*, vol. LXXIX, N° 2, Nashville, Tennessee, American Economic Association, diciembre.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (1993a): *Estadísticas financieras internacionales. Anuario 1993*, vol. XLVI, Washington DC.
- _____(1993b): *Direction of Trade Statistics Yearbook, 1993*, Washington, D.C.
- Gallardo, Eugenia (1992): Centroamérica: La integración en los noventa: costos de la no integración, Miami, Estados Unidos, University of Miami, Graduate School of International Studies, mimeo.
- Glejser, Herbert, Alexis Jacquemin y Jean Petit (1980): Exports in an imperfect competition framework: an analysis of 1 446 exporters, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. XCIV, N° 3, Nueva York, John Wiley & Sons, mayo.
- Gray, H. Peter (1988): Intra-industry trade: An "untidy" phenomenon, *Weltwirtschaftliches Archiv*, Band 124, Heft 2, Tübingen, J.C.B. Mohr.
- Greenaway, David (1987): Inter-industry trade, inter-firm trade and european integration: evidence, gains and policy aspects, *Journal of Common Market Studies*, vol. XXVI, N° 2, Oxford, Reino Unido, Basil Blackwell Ltd., diciembre.
- Greenaway, David y Chris Milner (1990): South-south trade, theory, evidence and policy, *The World Bank Research Observer*, vol. 5, N° 1, Washington, D.C., Banco Mundial, enero.
- Grubel H.G. y P.J. Lloyd (1975): *Intra-Industry Trade*, Londres, Macmillan.
- Helpman, Elhanan y Paul R. Krugman (1986): *Market Structure and Foreign Trade*, Cambridge, Mass., The MIT Press.
- Laird, Samuel (1981). Intra-industry trade and the expansion, diversification and integration of the trade of the developing countries, *Trade and Development. An UNCTAD Review*, N° 3, Nueva York, Naciones Unidas, invierno. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta E.82.II.D.3.
- Laumas, Prem (1982): Exports and the propensity to save, *Economic Development and Cultural Change*, vol. 30, N° 4, Chicago Ill, University of Chicago Press.
- Lee, Joong-Kong (1971): Exports and propensity to Save in L.D.C.'s, *The Economic Journal*, vol. 81, N° 322, Londres, Macmillan (Journals) Limited, junio.
- Lee, Norman (1984): Business concentration in L.D.C.'s, C. H. Kirkpatrick, N. Lee y F. I. Nixon (eds.), *Industrial Structure and Policy in Less Developed Countries*, Londres, George Allen and Unwin.
- _____(1992): Market structure and trade in developing countries, Gerald K. Helleinen, (ed.), *Trade Policy, Industrialization, and Development*, Oxford, Reino Unido, Clarendon Press.
- López, José Roberto (1994): Informe sobre la coordinación de políticas macroeconómicas en Centroamérica, San José, Costa Rica, Consejo Monetario Centroamericano (CMCA), Secretaría Ejecutiva.
- Meller, Patricio (1978): The pattern of industrial concentration in Latin America, *The Journal of Industrial Economics*, vol. XXVI, N° 1, Oxford, Reino Unido, Basil Blackwell, septiembre.
- Neven, Damien J. y Lars-Hendrik Roller (1991): European integration and trade flows, *European Economic Review*, vol. 35, Amsterdam, North-Holland, mayo.
- Nugent, Jeffrey (1974): *Economic Integration in Central America*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Rapoport, Alan I. (1978): Industrial structure in Central America, William R. Cline y E. Delgado, (eds.), *Economic Integration in Central America*, Washington D.C., The Brookings Institution.

- Rodrik, Dani (1988): Imperfect competition, scale economies, and trade policy in developing countries, Robert E. Baldwin, (ed.), *Trade Policy Issues and Empirical Analysis*, Chicago, Ill., The University of Chicago Press.
- _____(1990): *Trade Policies and Development: Some New Issues*, Discussion paper, N° 447, Londres, Centre for Economic Policy Research, agosto.
- SIECA (Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana) (varios números): *Estadísticas Macroeconómicas de Centroamérica*, Guatemala.
- Smith, Alasdair y Anthony J. Venables (1988): Completing the internal market in the European Community, *European Economic Review*, vol. 32, Amsterdam, North-Holland, septiembre.
- Webb, Michael y James Feckler (1993): Learning and the time interdependence of Costa Rican exports, *Journal of Development Economics*, vol. 40, N° 2, Amsterdam, North-Holland, abril.
- Willmore, Larry y Jorge Máttar (1991): Reconversión industrial, apertura comercial y papel del Estado en Centroamérica, *Revista de la CEPAL*, N° 44 (LC/G. 1667-P), Santiago de Chile, Naciones Unidas, agosto.

Algunas enseñanzas *de las privatizaciones* en Argentina

Daniel Azpiazu
Adolfo Vispo

Miembro de la Carrera de Investigador Científico del CONICET e Investigador Principal de la FLACSO, Programa Argentina.

Consultor Externo de la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires e Investigador Visitante de la FLACSO, Programa Argentina.

La desestatización de las economías latinoamericanas se ha ido constituyendo en uno de los temas centrales en el debate en torno al proceso de reestructuración económico-social de la región. Por la magnitud y celeridad de sus realizaciones, el programa desarrollado en la Argentina a principios de los años noventa emerge como un paradigma que invita a la reflexión, y deja una amplia gama de enseñanzas para aquellos países que procuren maximizar los beneficios sociales que pudieran derivarse de la privatización de empresas públicas. En esa perspectiva, el presente artículo resalta algunas de las principales repercusiones macroeconómicas de tales privatizaciones (fiscales, en el sector externo, en la estructura de precios relativos, en la inversión), así como sus efectos sobre la conformación de los mercados y las estrategias de los principales conglomerados empresariales del país, las formas que ha asumido la regulación pública de las áreas privatizadas, y las limitaciones e insuficiencias observadas. El análisis concluye que el énfasis cortoplacista probablemente conspiró contra la consecución de buena parte de los objetivos propuestos, y se apartó de los criterios emanados de la incipiente experiencia internacional en la materia. La desatención oficial a ciertos temas fundamentales (transparencia de los procesos, saneamiento previo de las empresas por privatizar, maximización del precio de transferencia, ejercicio del poder regulatorio, competitividad de los mercados y de la economía en su conjunto, consolidación de reservas de mercados oligopólicos, etc.) conllevó un aporte sólo marginal —si no negativo— a la equidad social en el país.

I

Introducción

En consonancia con diversas experiencias internacionales contemporáneas, en los años ochenta se incorporó un nuevo tema a la agenda de la sociedad argentina: la “desestatización” de las empresas públicas.

Desde fines de los años setenta, la economía internacional asiste a un creciente cuestionamiento de muchas de las formas que adopta la regulación estatal y, en especial, de la propiedad pública de empresas prestadoras de servicios y, más aún, de las productoras de bienes.

La Argentina no ha permanecido ajena a ese fenómeno. Ya en la gestión gubernamental democrática de 1983-1989 se manifestaron los primeros ensayos¹ de privatizar algunas de las principales empresas públicas. Tales proyectos fueron bloqueados por los legisladores del principal partido de oposición, que cuestionaron —en su esencia y en sus formas— las privatizaciones propuestas.²

No obstante, a poco de asumir la actual administración a mediados de 1989, ese mismo partido logró la aprobación legislativa —casi sin oposición— de un ambicioso programa de privatizaciones, mucho más difundido y acelerado que el que había cuestionado poco tiempo antes. A partir de allí, con la promulgación de la ley 23696 de Reforma del Estado (agosto de 1989), el papel del sector público en la Argentina entró en una nueva fase, con la emergencia de nuevos mercados para la actividad privada y de áreas privilegiadas con cuasirentas extraordinarias y reservas de mercado.³ A partir de dicha ley quedaron sujetas a privatización, bajo diversas modalidades, prácticamente todas las empresas dedicadas a la producción de

bienes y servicios de propiedad —total o parcial— del Estado.

En general, los primeros pasos del difundido programa de privatizaciones sufrieron inconvenientes de diversa índole⁴ que, en muchos casos, alteraron las condiciones previstas y los ambiciosos cronogramas originales. No obstante, si en algo destaca el ejemplo argentino respecto de otras experiencias internacionales relativamente contemporáneas, es en la celeridad y amplitud de las realizaciones. En efecto, entre 1990 y 1991 se privatizaron las empresas de telecomunicaciones, de aeronavegación, tenencias accionarias en la industria petroquímica, áreas centrales y secundarias de la explotación petrolífera, más de un tercio de la red nacional de carreteras, más de 5 000 km de ramales ferroviarios, etc. Por su parte, en 1992 y 1993 el proceso de privatizaciones llegó a nuevos e importantes sectores (en especial, los energéticos), al tiempo que se profundizó en otros. Basta señalar que se privatizaron el transporte y la distribución del gas natural, la energía eléctrica (generación, transporte y distribución), las Obras Sanitarias de la Nación, diversos elevadores portuarios, las dos empresas siderúrgicas integradas (SOMISA y Altos Hornos Zapla); que se continuaron y profundizaron los procesos privatizadores en la explotación petrolífera de áreas centrales y secundarias —se le agregaron las refinerías, los oleoductos, la flota y otros activos de Y.P.F.—, y se privatizó parcialmente la propia Y.P.F., ramales ferroviarios y subterráneos, la red caminera y los accesos metropolitanos, tenencias accionarias en empresas industriales petroquímicas, empresas del área de Defensa y otros entes (el Hipódromo, el Mercado de Hacienda de Liniers, más de 800 inmuebles, etc.).

Este acelerado y vasto programa de privatizaciones trajo aparejado, hasta fines de 1993, un ingreso de recursos superior a los 15 000 millones de dólares, de los cuales más de la tercera parte corresponde al valor de mercado de los títulos de la deuda

□ Estudio realizado como aporte al Proyecto “Transición de sistemas económicos”, con la cooperación del Dr. Klaus Esser, del Instituto Alemán de Desarrollo. Este proyecto se desarrolla en la FLACSO, Programa Argentina, con el auspicio de la Stiftung Volkswagenwerk.

¹ Se trata de los intentos trunco por privatizar las empresas estatales de aeronavegación (Aerolíneas Argentinas) y de telecomunicaciones (ENTEL).

² Las intenciones gubernamentales involucraban a diversas empresas públicas. Sin embargo, las privatizaciones concluidas en el período se vieron circunscritas, en lo esencial, a las tenencias accionarias en dos petroquímicas y a la planta de tubos con costura de la ex Siam.

³ Así había sucedido, en forma discontinua, durante los años ochenta con la estatización de la deuda externa privada, la promoción industrial, las compras de bienes y servicios del sector público, etc.

⁴ A los problemas macroeconómicos (elevados niveles de inflación, profundos desequilibrios fiscales, generalizada incertidumbre), se sumaron las deficitarias condiciones regulatorias, la necesidad inscripción en las negociaciones paralelas sobre la deuda externa y, en general, las lógicas inconsistencias causadas por haberse dado prioridad a la celeridad del proceso.

pública externa e interna capitalizados en los distintos procesos.

Esa composición de los ingresos provenientes de las privatizaciones presenta marcadas discrepancias entre dos etapas claramente diferenciadas en la ejecución del programa, tanto en las metodologías y modalidades preferidas en cada caso como en su funcionalidad respecto del resto de las políticas públicas. Así, en la primera de esas etapas, que se extiende hasta el inicio del Plan de Convertibilidad (abril de 1991), el rescate de títulos de la deuda externa explica más del 85% de los ingresos fiscales. En contraposición, en las privatizaciones concretadas entre abril de 1991 y diciembre de 1993 la capitalización de títulos de la deuda no alcanza a representar el 30% de los ingresos totales.⁵

Mientras que en la primera etapa se dio prelación a las transferencias globales, con una desatención casi

total por la formulación de marcos regulatorios —no ajena a las urgencias políticas de la administración—⁶ en la segunda fase se recurrió también, entre otras cosas, a la segmentación de las empresas que se privatizarían y a la oferta pública de acciones, al tiempo que se avanzó lentamente hacia la regulación de algunos de los servicios públicos privatizados.

Asimismo, en este último período la funcionalidad para con el programa de estabilización pasó a adquirir una dimensión distinta. La absorción por parte del Ministerio de Economía de las misiones y funciones del ex Ministerio de Obras y Servicios Públicos (en cuya órbita se agrupaba la mayor parte de las empresas públicas sujetas a privatización), la mejora en la situación fiscal de corto plazo, el sostén de la paridad cambiaria fija y la moderada recuperación de la inversión, emergieron como rasgos decisivos de esa funcionalidad.

II

Los principales efectos macroeconómicos

El desarrollo del programa de privatizaciones emprendido en la Argentina ha sufrido múltiples mutaciones de diversa naturaleza, lo que lleva a reflexionar sobre su impacto fiscal y sobre sus efectos, entre otros, en el sector externo, la estructura de precios relativos, la formación de capital y la regulación de oligopolios en ausencia de una legislación antimonopólica

1. Los aspectos fiscales

La aplicación del programa de privatización ha tenido impacto fiscal importante —por única vez— en los ingresos en efectivo que percibe el Estado por la transferencia de empresas o de tenencias accionarias. Asimismo, ha incorporado un nuevo rubro derivado de los futuros recursos tributarios que se originarán en el pago de impuestos —esencialmente sobre las ganancias— por los consorcios adjudicatarios de las firmas privatizadas.⁷

Por otra parte, el Estado ha dejado de percibir diversos impuestos internos de asignación específica —como el correspondiente a la seguridad social— que gravaban los precios de determinados servicios públicos. En la generalidad de los casos, tales “sobrepuestos” fueron absorbidos por el ajuste tarifario que acompañó a las privatizaciones y, por ende, transferidos a los adjudicatarios como parte de las tarifas.

Desde el punto de vista de los egresos fiscales, el Estado se ha visto beneficiado por la supresión de la incidencia de los déficit operativos de buena parte de las empresas públicas transferidas, así como también por la eliminación de los servicios de la deuda externa capitalizada en las privatizaciones. En contraposición, dado que en la generalidad de los casos el Estado se hizo cargo del endeudamiento de las empresas privatizadas,⁸ ello supone posteriores egresos fiscales por concepto de amortizaciones y servicios (cuadro 1).

⁵ Las privatizaciones del área petrolera quedaron mayoritariamente incluidas en la segunda etapa y se trató, en todos los casos, de transferencias y concesiones adquiridas en efectivo.

⁶ Al decir de Gerchunoff (1992), “de un modo u otro los cambios debían ser realizados; bien o mal, había que privatizar”.

⁷ Salvo unas pocas excepciones, las empresas públicas privatizadas no abonaban los impuestos devengados o no obtenían beneficios afectados por el impuesto a las ganancias.

⁸ Si bien, en la práctica, la Tesorería terminaría por hacerse cargo de las deudas contraídas por las empresas públicas, sus servicios y la casi totalidad de las deudas comerciales eran generalmente asumidas por las propias empresas. En otras palabras, de una situación inestable y heterogénea se pasó a una absorción lisa y llana de tal endeudamiento por parte del Estado.

CUADRO 1

Argentina: Endeudamiento de empresas públicas privatizadas asumido por el Tesoro nacional
(Millones de pesos)

Empresas privatizadas	Deuda externa	Deuda interna	Total
Yacimientos Petrolíferos Fiscales (Y.P.F.)	8 786.6	7.2	8 793.8
Ferrocarriles	1 971.8	585.8	2 557.6
Gas del Estado	1 892.8	387.3	2 280.1
Hidronor	1 485.3	2.9	1 488.2
Somisa	612.7	825.1	1 437.8
Agua y Energía Eléctrica	328.3	729.8	1 058.1
Segba	817.8	83.9	901.7
E.L.M.A.	406.3	329.9	736.2
Caja Nac. de Ahorro y Seguros	-	600.0	600.0
Aerolíneas Argentinas	421.3	6.4	427.7
Entel	269.6	26.4	296.0
Obras Sanitarias de la Nación	86.8	42.6	129.4
Encotesa	2.6	110.6	113.2
Total	17 081.9	3 737.9	20 819.8

Fuente: Elaborado sobre la base del Presupuesto Nacional de 1994.

De las consideraciones precedentes se infiere que, si bien es posible realizar ciertas aproximaciones en algunos ejemplos concretos,⁹ es difícil estimar con precisión el impacto fiscal global de las privatizaciones. En el plano agregado puede afirmarse que, en el corto plazo, el generalizado proceso de privatización tuvo un efecto positivo sobre las cuentas fiscales. Agotado ese primer impacto, derivado esencialmente de los ingresos en efectivo y de la supresión de los servicios de las deudas capitalizadas, las cuentas públicas se han visto crecientemente erosionadas por la incidencia de ciertos rubros —como los servicios de las deudas absorbidas por el Estado— que tienden a compensar en el mediano y largo plazo ese primer impacto positivo.

Más allá del efecto fiscal en términos de flujos de ingresos y egresos, cabe mencionar otros aspectos que —directa o indirectamente— están vinculados con tal impacto. Uno de ellos es la valoración de los activos que fueron transferidos al sector privado donde, en general, el valor presente de las rentas futuras resultó significativamente superior a los respectivos precios de transferencia de las empresas. En tal sentido,

⁹ Véase, por ejemplo, las estimaciones incorporadas en Gerchunoff (1992) acerca de ENTEL, de las rutas de alto tráfico y de las reservas petroleras. Sin embargo, tales estimaciones no contemplan, entre otros, el efecto fiscal derivado de la absorción estatal de los pasivos de las empresas o áreas privatizadas.

la subvaluación de los activos públicos privatizados¹⁰ estuvo asociada a la celeridad de los procesos y a la despreocupación oficial por la reestructuración y por el previo saneamiento tecnoproductivo, económico y financiero de las empresas que se privatizarían.

De todas maneras, al margen de la generalizada subvaluación de los activos estatales, los ingresos provenientes de las privatizaciones fueron un elemento clave para modificar la situación de las finanzas del sector público.¹¹ En efecto, los recursos provenientes de las privatizaciones han asumido un papel protagónico en el reordenamiento de las cuentas fiscales, particularmente en los inicios del Plan de Convertibilidad, donde emergen como el sustento fundamental del necesario equilibrio fiscal. Así, en los últimos nueve meses de 1991, los ingresos derivados de las privatizaciones alcanzaron a representar casi el 80% del resultado total; proporción que decreció significativamente en los dos últimos años: 42.3% en 1992 y 20.9% en 1993 (cuadro 2).

Ese menor aporte relativo de las privatizaciones al equilibrio fiscal no indica un saneamiento estructural que lo haga menos dependiente de los ingresos extraordinarios. Por el contrario, en la evolución de las cuentas públicas se manifiestan desequilibrios e insuficiencias que plantean serios interrogantes para cuando culmine el programa de privatizaciones. Así, desde el cuarto trimestre de 1992 y a lo largo de 1993 se registra un déficit en el resultado operativo de la Tesorería, como consecuencia de un estancamiento relativo de los ingresos corrientes y una creciente incidencia de los gastos totales, en particular los derivados de pagos por bienes y servicios. De allí que el resultado total positivo se origine en los ingresos no tributarios, es decir, en recursos extraordinarios.

Si estos ingresos extraordinarios no implican transformaciones que lleven a una mejora cierta y de largo plazo en las arcas fiscales, su impacto efectivo

¹⁰ Por ejemplo, en el caso de ENTEL, las imprecisas valuaciones de la empresa cubrían un espectro que iba de los 1 900 millones —precio definitivo por el que se transfirió— a los 3 500 millones de dólares; numerosas áreas petroleras marginales (con una alta relación gas/petróleo) se transfirieron sin imputarle valor alguno al contenido gasífero.

¹¹ Si bien por Decreto 575/90 se estableció que los fondos provenientes de las privatizaciones se destinarían al gasto social, sucesivas excepciones derivaron —en la práctica— en el desconocimiento real de tales disposiciones. El ejemplo argentino resulta suficientemente ilustrativo del tratamiento del tema por Devlin (1993), quien al subrayar la importancia de asignar al gasto social los recursos extraordinarios derivados de las privatizaciones señala que "...puede ser difícil realizar asignaciones específicas en situaciones de urgencia fiscal generalizada".

CUADRO 2

Argentina: Tesorería General de la Nación. Ingresos y egresos durante la aplicación del Plan de Convertibilidad, 2º trimestre de 1991 a 4º trimestre de 1993
(Millones de pesos de febrero de 1994)

	Ingresos totales	Ingresos corrientes	Otros ingresos	Gastos totales	Resultado operativo ^a	Resultado total ^b	Privati- zaciones	% correspondiente a privatizaciones en el resultado total
1991								
2º trim.	3 094	2 508	586	2 547	-39	547	630	115.2
3º trim.	3 866	2 579	1 287	3 497	-918	369	134	36.3
4º trim.	3 469	2 868	601	2 865	3	604	430	71.2
9 últimos meses	10 429	7 955	2 474	8 909	-954	1 520	1 194	78.6
1992								
1er trim.	3 806	2 896	910	2 830	66	976	666	68.2
2º trim.	3 277	3 025	252	2 769	256	508	152	29.9
3º trim.	3 453	3 126	327	2 752	374	701	114	16.3
4º trim.	3 876	2 705	1 171	3 367	-662	509	208	40.9
<i>Total</i>	<i>14 412</i>	<i>11 752</i>	<i>2 660</i>	<i>11 718</i>	<i>34</i>	<i>2 694</i>	<i>1 140</i>	<i>42.3</i>
1993								
1er trim.	3 224	2 488	736	3 038	-550	186	4	2.2
2º trim.	4 015	2 991	1 024	3 253	-262	762	226	29.7
3º trim.	4 315	3 312	1 003	3 395	-83	920	155	16.8
4º trim.	4 116	3 131	985	3 160	-29	956	204	21.3
<i>Total</i>	<i>15 670</i>	<i>11 922</i>	<i>3 748</i>	<i>12 846</i>	<i>-924</i>	<i>2 824</i>	<i>589</i>	<i>20.9</i>

Fuente: Elaboración propia basada en información de la Secretaría de Hacienda.

^a Ingresos corrientes menos gastos operativos.

^b Ingresos totales menos gastos totales.

tiende a diluirse por la persistencia de desequilibrios estructurales, e incluso por los costos implícitos del propio programa de privatización.¹²

2. Efectos en el sector externo

En el corto plazo, los ingresos de capitales derivados de los fondos que el Estado recibe en efectivo por la transferencia de sus empresas tienen un impacto positivo en la balanza de pagos. En el ejemplo argentino, esto contribuyó de manera decisiva¹³ a revertir una tendencia que se remontaba a más de dos décadas: las permanentes transferencias netas de capitales al exterior. En efecto, por primera vez en largos años, en el trienio 1990-1992 se registró un ingreso neto de divisas del orden de los 15 000

millones de dólares (Argentina, Ministerio de Economía y Obras y Servicio Públicos, 1993), constituyéndose en factor decisivo para sostener la paridad cambiaria y compensar los déficit de la balanza comercial registrados en el período.

Al respecto, la información relativa a la cuenta de capital de la balanza de pagos permite comprobar que los ingresos asociados al programa de privatizaciones se elevaron considerablemente en el período 1990-1992; según las proyecciones oficiales, tenderán a estabilizarse en torno a los 4 700 millones de dólares en el bienio 1993-1994, para comenzar a decrecer aceleradamente a partir de 1995.

El principal efecto positivo de las privatizaciones —el ingreso de capitales—, se verifica exclusivamente durante el proceso de “desestatización” de las empresas públicas. Sin embargo, a medida que éstas son transferidas al sector privado, toma forma otro efecto, de carácter permanente y signo contrario, sobre la balanza de pagos. Se trata de la remisión de utilidades y dividendos al exterior por parte de los consorcios adjudicatarios de las empresas privatizadas, la que, desde una perspectiva de mediano plazo, revela un crecimiento sostenido a partir de 1990, en consonancia con la consolidación de las operaciones de tales firmas (cuadro 3).

¹² Esto se ve reflejado en forma aún incipiente en la evolución y conformación de la estructura del gasto de la Tesorería de la Nación. Así, por ejemplo, el correspondiente a bienes y servicios se duplicó en apenas un bienio (1991-1993), con lo cual su incidencia en el total subió del 9.0% al 15.2% y explicó casi el 80% del aumento en el gasto total.

¹³ Otra proporción importante del ingreso de recursos externos se origina en movimientos de corto plazo asociados a la vigencia de tasas de interés internas —en dólares— superiores a las internacionales.

CUADRO 3

Argentina: Balanza de pagos. Evolución de la inversión extranjera directa,^a las privatizaciones y las remesas por concepto de utilidades y dividendos, 1988-1995.
(Millones de dólares)

Años	Ingresos		Egresos
	Inversión extranjera directa	Privatizaciones	(Utilidades y dividendos)
1988	1 147		-660
1989	1 028		-664
1990	333	1 703	-716
1991	465	1 974	-805
1992	2 852	1 841	-850
1993 ^b		4 647	-945
1994 ^b		4 718	-1 407
1995 ^b		3 896	-2 057

Fuente: Elaboración propia basada en información del Banco Central de la República Argentina (BCRA) y del Presupuesto Nacional 1994.

^a La capitalización de títulos de la deuda externa en los distintos procesos de privatizaciones se computa en el rubro "Inversión extranjera directa", mientras que los ingresos derivados de los pagos en efectivo se asignan al rubro "Privatizaciones".

^b Proyecciones oficiales.

Este comportamiento de las remesas de utilidades y dividendos tiende a neutralizar el aporte inicial positivo de las privatizaciones a la balanza de pagos. Como su expansión se verifica en un marco macroeconómico interno y financiero internacional que desalienta la remisión de utilidades al exterior,¹⁴ sus efectos más comprometedores se registrarán recién en el mediano plazo, si se modifica alguno (o algunos) de los factores de ese contexto.

Otro importante efecto de las privatizaciones sobre la balanza de pagos surge de la supresión de los servicios de los títulos de la deuda externa que fueron capitalizados como parte de pago de las empresas transferidas al sector privado. Así, hasta fines de 1993, se privatizaron actividades estatales por un monto total de 23 162 millones de dólares si se computa el rescate de bonos —de la deuda externa e interna— a su valor nominal, y de casi 15 500 millones si se considera el valor efectivo de los mismos (66.9% del

anterior). El valor nominal de los títulos de la deuda pública que se rescataron a raíz del programa ascendió a 13 400 millones de dólares, es decir, a un 58.0% de los ingresos totales, y su valor efectivo fue de 5 758 millones de dólares equivalentes al 42.9% del valor nominal (cuadro 4).

El rescate de bonos de la deuda externa tuvo un impacto inicial significativo en el monto acumulado del endeudamiento (se prevé que superará los 20 000 millones de dólares al concluir el programa). La disminución de la deuda originada por la venta de los activos públicos (poco más de 11 000 millones de dólares), equivalió al 19% de la deuda externa total de 1989. Sin embargo, esa disminución fue más que compensada por el nuevo endeudamiento en que se incurrió durante el período, con el cual el incremento neto de la deuda externa fue del orden de los 2 700 millones de dólares entre 1989 y 1992.¹⁵ En otras palabras, a pesar de la incorporación de la Argentina

¹⁴ Entre 1990 y 1992 la Libor a 180 días se redujo 57% (del 9.22% al 3.95%).

¹⁵ Aún más, la deuda externa pública, directamente afectada por las privatizaciones, se incrementó en 900 millones de dólares.

CUADRO 4

Argentina: Resultado financiero del programa de privatizaciones, 1990-1993
(Millones de dólares)

	Efectivo	Títulos		Pasivos transferidos	Totales	
		Valor nominal	Valor efectivo		A ^a	B ^b
Teléfonos	2 279.0	5 029.0	1 257.0	-	7 308.0	3 536.0
Aerolíneas	190.1	1 313.8	394.1	-	1 503.9	584.2
Electricidad	1 283.1	2 543.5	1 836.0	460.7	3 826.6	3 579.8
Puertos	13.3	-	-	-	13.3	13.3
Radio y TV	13.9	-	-	-	13.9	13.9
Petróleo	4 846.8	1 271.1	1 080.4	-	6 117.9	5 927.2
Gas	658.0	3 082.1	1 120.3	1 110.0	3 740.1	2 888.3
Petroquímica	53.3	132.0	46.0	-	185.3	99.3
Astilleros	59.8	-	-	-	59.8	59.8
Siderurgia	143.3	41.8	22.5	-	185.1	165.8
Inmuebles	130.9	-	-	-	130.9	130.9
Otros	65.2	12.0	2.0	-	77.2	67.2
<i>Totales</i>	<i>9 736.7</i>	<i>13 425.3</i>	<i>5 758.3</i>	<i>1 570.7</i>	<i>23 162.0</i>	<i>15 495.0</i>

Fuente: Elaboración propia basada en información del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

^a Es el resultado de sumarle al efectivo y a los pasivos transferidos el valor nominal de los bonos rescatados.

^b Es el resultado de sumarle al efectivo y a los pasivos transferidos el valor efectivo de los bonos rescatados.

al Plan Brady, la evolución del endeudamiento externo muestra que el efecto de la venta de las empresas públicas ha quedado neutralizado (cuadro 5).

CUADRO 5

Argentina: Evolución de la deuda externa y de los intereses pagados, 1986-1992
(Miles de millones de dólares)

Años	Deuda externa			Intereses pagados
	Total	Pública	Privada	
1986	51.4	44.7	6.7	4.4
1987	58.3	51.8	6.5	4.5
1988	58.5	53.5	5.0	5.1
1989	63.3	58.4	4.9	6.4
1990	61.0	...	...	6.1
1991	63.7	...	...	5.6
1992 ^a	66.0	59.3	6.7	4.6

Fuente: Elaboración propia basada en información de la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.

^a Estimación provisional

En ese incremento neto del endeudamiento externo subyace otro fenómeno que probablemente se acentuará en el futuro. Se trata de cambios en su composición que denotan el comienzo de un nuevo ciclo liderado por el sector privado, en general y, por los grupos empresarios que se adjudicaron las empresas privatizadas, en particular. A título ilustrativo, el valor de las obligaciones negociables emitidas por las firmas privadas hasta fines de 1993 ascendió a 3 457 millones de dólares, lo que implica un incremento de 2 701 millones de dólares durante dicho año; las obligaciones negociables autorizadas pero aún no emitidas fueron de 705 millones de dólares, y las solicitadas pero aún no autorizadas alcanzaron a 1 700 millones de dólares (cuadro 6).

El análisis de las empresas que han emitido o están gestionando la colocación de obligaciones negociables permite inferir el grado de vinculación de este tipo de endeudamiento con las privatizaciones. Los consorcios adjudicatarios de las empresas privatizadas (Telefónica o Telecom, por ejemplo) y las firmas que participan en forma directa en algunas de ellas (Astra o Pérez Companc), concentran una proporción mayoritaria de las obligaciones emitidas, (72%). Lo mismo ocurre con las obligaciones negociables autorizadas pero no emitidas, en las cuales las firmas citadas concentran el 71% del monto to-

CUADRO 6

Argentina: Obligaciones negociables del sector privado a fines de 1993
(Millones de dólares)

Empresas	Obligaciones negociables			Total
	Emitidas	Autorizadas	Solicitadas	
<i>Vinculadas a privatizaciones:</i>				
TELECOM	750		500	1 250
Pérez Companc	600			600
Banco Galicia	600			600
EDESUR		300		300
Astra			300	300
Acindar		200		200
Telefónica	150		500	650
Comercial del Plata			150	150
Siderca			100	100
Loma Negra	85			85
Bridas	85			85
IMPESA	60			60
TECPETROL	60			60
Otras	86			86
Subtotal	2 486	500	1 550	4 536
Otras	971	205	150	1 326
<i>Total</i>	<i>3 457</i>	<i>705</i>	<i>1 700</i>	<i>5 862</i>

Fuente: Elaboración propia basada en información de la Comisión Nacional de Valores.

tal, y más aún, en las obligaciones todavía no autorizadas su participación se eleva al 91% del total (Basualdo, 1994).

3. Efectos en la estructura de precios relativos

La evolución de los precios reales de los servicios públicos transferidos al sector privado origina importantes cambios en la estructura de precios relativos de la economía. Estas tendencias se han visto potenciadas por su convergencia con las políticas de desregulación de mercados y de apertura de la economía: el grado en que los bienes y servicios son transables en el exterior pasa a explicar, en gran medida, el comportamiento de sus respectivos precios.

Hay diversos casos de ajustes que superan holgadamente el ritmo de crecimiento de la mayor parte de los restantes precios de la economía.¹⁶ A ello se agrega, muy particularmente en el área de los energéticos, una creciente dispersión de las estructuras tari-

farias y, por otro lado, diferencias considerables en la evolución real de los precios de los distintos servicios.¹⁷

La configuración de una nueva estructura de precios relativos que tiende a favorecer a las áreas privatizadas proveedoras de servicios en detrimento de los sectores productores de bienes transables no protegidos, se ve reflejada en los patrones de comportamiento de las distintas actividades económicas. Al respecto, un estudio de la Unión Industrial Argentina (Coloma, 1993) permite comprobar que tanto por la evolución de las ventas como, fundamentalmente, por los respectivos márgenes de rentabilidad, las empresas que exhiben los mejores indicadores de desempeño son aquellas emergentes de privatizaciones, al tiempo que las productoras de bienes transables no protegidos son las que muestran los mayores niveles de deterioro relativo, cualquiera sea la variable que se considere. (En una situación intermedia quedan las empresas productoras de bienes protegidos natural o normativamente).

Debe señalarse que en todas aquellas áreas en las que los consorcios adjudicatarios de las empresas

¹⁶ En algunos casos (como los de ENTEL o Aerolíneas Argentinas), el ajuste de las tarifas se hizo efectivo con anterioridad a la transferencia al sector privado —como forma de atraer a los potenciales interesados—, incluyendo cláusulas contractuales con garantía de precios reales; mientras que en otros (electricidad, gas), los mayores incrementos relativos se verificaron a partir de la administración privada de las consiguientes empresas prestatarias de los servicios.

¹⁷ En la generalidad de los casos (en especial en el campo energético), los incrementos de las tarifas para los grandes usuarios han tendido a ubicarse bastante por debajo de los niveles medios, y más aún de los niveles tarifarios para consumos residenciales.

privatizadas cuentan con un poder decisivo en la fijación y actualización de las tarifas, el Estado no sólo transfirió los respectivos activos sino también la capacidad de influir en la estructura de precios relativos de la economía. En otras palabras, hubo un desplazamiento de los mecanismos de mercado¹⁸ y, a la vez, desde la perspectiva oficial, de las posibilidades de desplegar políticas públicas regulatorias o inductoras de determinadas actividades privadas. La transferencia de un usual instrumento de política económica supone, a la vez, la cesión a determinados segmentos del sector privado (que gozan de posiciones oligopólicas o monopólicas, preservadas legal o naturalmente, bajo condiciones de reserva de mercado) de buena parte del poder regulatorio sobre mercados que asumen un papel protagónico en la competitividad de la economía en su conjunto.

4. Efectos en la inversión

De acuerdo con los objetivos del programa de privatizaciones, el estímulo a la formación de capital es a la vez uno de sus principales fundamentos y uno de los resultados básicos esperados, teniendo en cuenta la desinversión observada en la mayor parte de las empresas sujetas a privatización.

Cabe reconocer aquí dos grandes componentes: en primer término, la formación de capital que realizarían los consorcios adjudicatarios (en parte comprometida formalmente) y, por otro lado, el efecto multiplicador potencial de ella.

En cuanto a lo primero, las estimaciones realizadas revelan que el efecto sobre la inversión agregada es moderado. De considerar la formación de capital que se derivaría de un amplio grupo de áreas privatizadas (gas, teléfonos, electricidad, ferrocarriles, trenes subterráneos, vialidad, puertos, aguas y servicios cloacales), la inversión agregada resultante equivaldría a poco más del 2% del producto interno bruto hasta mediados de los años noventa, para luego estabilizarse en torno al 1.5% hasta fines de la década (FIEL, 1992). Por su parte, según las estimaciones oficiales, las inversiones comprometidas en empresas públicas privatizadas o entregadas en concesión se ubicarían, en 1994,

en torno al 1.0% del PIB para decrecer, ya en 1995, a apenas el 0.8% del PIB (Argentina, Poder Ejecutivo Nacional, 1993). Tales montos de inversión ascenderían, según las proyecciones oficiales, a un promedio anual cercano a los 2 600 millones de dólares en el trienio 1993-1995; esta cifra representaría apenas las dos terceras partes de la formación de capital realizada por las empresas públicas —siempre como promedio anual— durante el trienio 1980-1982, y sólo el 54.6% de la correspondiente al trienio 1986-1988 (FIEL, 1992).

Aún cuando la inversión en las áreas privatizadas se ubicó por debajo de los valores medios durante la mayor parte de los años ochenta, tal formación de capital supuso un ligero incremento respecto de los bajos niveles registrados en los años inmediatamente anteriores. Esto se asocia, por un lado, a la aguda y generalizada desinversión de las empresas públicas en los años previos a su privatización y, por otro, a las necesidades de reacondicionamiento y mantenimiento de los servicios privatizados.

En tal sentido, a corto plazo se verifica un impacto positivo en la inversión agregada que, sin embargo, ve amortiguados sus efectos multiplicadores locales por el alto componente de equipamiento adquirido en el exterior (como en el caso de las telecomunicaciones) y queda circunscrito a un número reducido de sectores de actividad.

Por último, en tanto las actividades más dinámicas en términos de ventas y rentabilidad son las protegidas de la competencia externa y las prestadoras de los servicios recientemente privatizados, la formación de capital tiende a reproducir y consolidar tal configuración. En ese marco, se desincentiva la inversión en la mayor parte de los sectores productores de bienes, frente a las opciones que ofrecen los procesos de privatización de empresas públicas, buena parte de los servicios y, en general, las actividades asociadas a bienes y servicios no transables con el exterior. De allí que en términos de la competitividad internacional de la economía argentina sólo cabría esperar que las mejoras en la productividad de las empresas privatizadas con el tiempo se transfieran, a través de reducciones de costos, al resto de la economía y especialmente a los sectores que producen bienes exportables.

5. Efectos en la oligopolización y conglomeración de la economía

Otro rasgo sobresaliente del programa de privatizaciones es su papel propulsor de la concentración y

¹⁸ Por ejemplo, aunque en algunos pocos casos (gas, electricidad) se hace explícita la prohibición de "subsídios cruzados", la inexistencia de mecanismos regulatorios o al menos de criterios mínimos en la materia impiden toda acción restrictiva. Al respecto, la posibilidad de celebrar contratos específicos entre la empresa prestadora y la usuaria de los servicios hace viable, en caso de estar integradas en un mismo conglomerado, la recurrencia a precios de transferencia.

centralización del capital. En la mayoría de los procesos concluidos en el país, el propio llamado a licitación favoreció la presencia de pocos oferentes, lo que se reforzó, en la generalidad de los casos, por la coordinación y el cabildeo empresarial en torno a sus respectivas ofertas. Esto llevó, por un lado, a una acentuada concentración de la propiedad de las empresas y de las áreas "desestatizadas" en un reducido número de grandes agentes económicos.¹⁹ Y por otro, a la sobrevivencia y reforzamiento de monopolios —u oligopolios— legales, con la consiguiente consolidación de mercados protegidos, en condiciones que aseguran bajos o nulos riesgos empresariales, y amplios márgenes de libertad para la fijación de tarifas. En este sentido, se observa —en comparación con otras experiencias internacionales— que ha habido escasa preocupación oficial por la difusión de la propiedad a través del mercado de capitales.²⁰

Esa profundización del proceso de concentración del capital asociado a las privatizaciones de empresas públicas refleja, asimismo, la consolidación de una tendencia que se remonta a mediados de los años setenta: la asociación entre los grandes grupos económicos locales con firmas de capital extranjero. En la generalidad de los casos, tales asociaciones incluyen: grandes conglomerados de capital nacional que aportan capacidad gerencial y de cabildeo interno; bancos extranjeros o locales y contratistas públicos que han capitalizado títulos de la deuda —externa o interna—, y ciertas empresas transnacionales que generalmente aportan capacidad y experiencia tecnológica y de gestión.

En otras palabras, las modalidades de los diversos procesos de privatización —exigencias patrimoniales, requisitos técnicos, celeridad, importancia del poder de cabildeo, etc.— han facilitado e incluso inducido, el despliegue de estrategias por parte de los principales conglomerados locales, inscritas en una creciente polarización del poder económico. Al respecto, estilizando el análisis, se podría establecer una tipología —no excluyente— de estrategias empresa-

riales en la adquisición de la mayor parte de los activos del sector público:

i) Hubo grupos económicos que a través de alguna de sus empresas controladas adquirieron empresas públicas o acciones del Estado en firmas que operan en el mismo sector de actividad en el cual están insertos (concentración). Tal es el caso, por ejemplo, del grupo Indupa y su participación en Petropol S.A. e Induclor S.A.; del grupo Garovaglio y Zorraquín respecto a Polisor S.A., o del conglomerado Techint al adquirir la mayoría accionaria de SOMISA. Idéntico fenómeno se manifiesta en la privatización de áreas de explotación petrolífera que, en su mayoría, pasaron a manos de las principales empresas del sector;

ii) Hubo conglomerados empresariales que adquirieron u obtuvieron la concesión de empresas o servicios públicos para lograr, directa o indirectamente, un mayor grado de integración vertical u horizontal (integración). Los ejemplos son muchos: las siderúrgicas de Techint y Acindar que integran la producción y distribución de energía eléctrica y gas, insumos fundamentales de su producción; las principales empresas aceiteras (Bunge y Born, Cía. Continental, La Plata Cereal, La Necochea Quequén, etc.) en lo atinente a ferrocarriles e instalaciones portuarias; los oligopolios cementeros en ferrocarriles; las proveedoras de ENTEL en la privatización de dicha empresa —los grupos Pérez Companc (PECOM-NEC) y Techint (Telettra e Italtel)—; las empresas petroleras que pasan a controlar refinerías, destilerías, oleoductos, instalaciones portuarias, flota, etc.;

iii) Hubo grupos económicos que tuvieron una activa y difundida presencia (diversificación y conglomeración) en los distintos procesos de privatización. Basta con señalar el grupo Pérez Companc (generación y distribución de energía eléctrica, transporte y distribución de gas, explotación de petróleo, refinerías y destilerías, ferrocarriles, telecomunicaciones, etc.); el grupo Techint (distribución de energía eléctrica, explotación petrolífera, transporte de gas, ferrocarriles, telecomunicaciones, rutas camineras, industria siderúrgica, etc.) o el grupo Cía. General de Combustibles (generación de energía eléctrica, explotación petrolífera y destilerías, ferrocarriles, telecomunicaciones, aguas y servicios cloacales, etc.). El cuadro 7 presenta una síntesis de los consorcios en los que participan algunos de los principales conglomerados que operan en el país.

Sin duda, de esta tipología de estrategias empresariales frente al programa de privatizaciones se desprende que la creciente oligopolización y conglome-

¹⁹ Se trata, mayoritariamente, de los mismos conglomerados de capital nacional y extranjero que en años precedentes internalizaron las transferencias en aquellas áreas que, en forma discontinua, fueron privilegiadas por las políticas públicas (promoción industrial, estatización de la deuda externa, compras del Estado, etc.).

²⁰ Por el contrario, en la generalidad de los casos se fijaron patrimonios mínimos —muy elevados— para poder participar de las licitaciones o, en su defecto, tales montos patrimoniales eran una de las variables principales para la precalificación o adjudicación. En otras palabras, la capacidad patrimonial de los potenciales interesados se convirtió, de hecho, en la principal barrera para ingresar al mercado de las privatizaciones de empresas públicas.

Argentina: Presencia de los principales grupos económicos en el programa de privatizaciones, por sectores de actividad
(Millones de dólares)

Grupos económicos	Electricidad	Gas natural	Petróleo	Ferrocarriles	Telefonía	Industria manufacturera	Otras
Pérez Companc	<ul style="list-style-type: none"> • Central Costanera (generación) 90.1 millones • TRANSENER (transmisión de alta tensión) 234.1 millones • EDESUR (distribución) 511.0 millones 	<ul style="list-style-type: none"> • Transportadora Gas del Sur (transporte) 356.2 millones • Distribuidora de Gas Metropolitana (distribución) 300 millones 	<ul style="list-style-type: none"> • Areas Centrales: Puesto Hernández (240.8 millones) Santa Cruz II (141.6 millones) • Areas Secundarias: 11 áreas (70.2 millones) • Refinería Campo Durán (64.1 millones) • Destilería San Lorenzo (12.2 millones) • Term. Marít. Patagónicas (10.1 millones) • Oleoducto del Valle (77.0 millones) 	<ul style="list-style-type: none"> • Ferroexpreso Pampeano (concesión 5.287 km.) 	<ul style="list-style-type: none"> • TELECOM Argentina 677 millones • Telefónica Argentina 794 millones 		
TECHINT	<ul style="list-style-type: none"> • EDELAP (distribución) 139.0 millones 	<ul style="list-style-type: none"> • Transportadora Gas del Norte (transporte) 210.2 millones 	<ul style="list-style-type: none"> • Areas Centrales: Tordillo (100.9 millones) Aguarague (143.7 millones) • Areas secundarias: 10 áreas (39.5 millones) • Term. Marít. Patagónicas (10.1 millones) • Oleoducto del Valle (77.0 millones) 	<ul style="list-style-type: none"> • Ferroexpreso Pampeano (concesión 5.287 km.) 	<ul style="list-style-type: none"> • Telefónica Argentina 794 millones 	<ul style="list-style-type: none"> • SOMISA (Siderurgia integral) 147.2 millones 	<ul style="list-style-type: none"> • Varias rutas nacionales (concesión) • Elevador portuario de granos Ingeniero White (concesión)
ASTRA	<ul style="list-style-type: none"> • EDENOR (distribución) 427.9 millones 	<ul style="list-style-type: none"> • Distribuidora de Gas Metropolitana (distribución) 300 millones 	<ul style="list-style-type: none"> • Areas centrales: Vizcacheras (174.0 millones) Santa Cruz II (141.6 millones) • Areas secundarias: 6 áreas (24.9 millones) • Trans. Marítim. Petrolero (41.8 millones) • Refinería Campo Durán (64.1 millones) • Term. Marít. Patagónicas (10.1 millones) • Oleoducto del Valle (77.0 millones) 				
Compañía General de Combustibles (Grupo Soldati)	<ul style="list-style-type: none"> • Central Guemes (generación) 86.2 millones 	<ul style="list-style-type: none"> • Transportadora Gas del Norte (transporte) 210.2 millones • Distribuidora de Gas Metropolitana (distribución) 300 millones 	<ul style="list-style-type: none"> • Areas centrales: Palmar Largo (36.0 millones) Santa Cruz I (55.0 millones) Aguarague NO (143.7 millones) • Areas secundarias 3 áreas (1.3 millones) • Interpetrol (comercializadora) 8.7 millones 	<ul style="list-style-type: none"> • Ferroexpreso Pampeano (concesión 5.287 km.) • Ramal Delta-Borges (concesión) 	<ul style="list-style-type: none"> • Telefónica Argentina 794 millones 	<ul style="list-style-type: none"> • Destilería Dock Sur 11.7 millones • Destilería S. Lorenzo 12.2 millones 	<ul style="list-style-type: none"> • Elevador portuario de granos Ingeniero White (concesión) • Obras sanitarias de la Nación (concesión) • Canal 11 de T.V. (concesión) 8.2 millones
SOCMA (Grupo Macri)		<ul style="list-style-type: none"> • Distribuidora Gas del Centro (distribución) 138 millones • Distribuidora Gas Cuyana (distribución) 122 millones 	<ul style="list-style-type: none"> • Areas centrales: Palma Largo (36.0 millones) • Areas secundarias 9 áreas (18.5 millones) • Refinería Campo Durán (64.1 millones) 				<ul style="list-style-type: none"> • Varias rutas nacionales (concesión) • Red acceso norte (concesión)

Fuente: Elaboración propia basada en información de la ex Subsecretaría de Privatizaciones del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

ración de la economía argentina, y la consolidación y preservación de reservas de mercado con cuasi rentas oligopólicas emergen como algunos de los principales efectos de la aplicación de dicho programa.²¹

Más allá de sus connotaciones macroeconómicas y sociales, lo anterior incorpora rigideces y limitaciones adicionales al ámbito estricto de las áreas o mercados privatizados, como ser: i) el incremento del riesgo de captura o cooptación de los entes reguladores; ii) la introducción de serias distorsiones a una asignación socialmente eficiente de los recursos, al incorporar imperfecciones de mercado que, por ejemplo, se reflejan en las políticas de determinación de precios y tarifas (precios de transferencia entre em-

presas proveedoras y consumidoras pertenecientes a un mismo grupo empresarial); iii) la generación de nuevas barreras a la entrada en el mercado de las privatizaciones, además de las que, en la generalidad de los casos, derivan de la propia naturaleza o de los marcos regulatorios de las actividades o áreas privatizadas, y iv) la erosión de niveles de competencia que de partida eran bastante bajos.

En síntesis, la escasa preocupación oficial por difundir la propiedad de las empresas privatizadas devino en efectos agregados de concentración de capital que, a su vez, atentan contra el propio desenvolvimiento competitivo de los mercados afectados por los procesos de privatización.

III

La racionalidad en la privatización y regulación de los servicios públicos

En esta sección se abordan dos temas íntimamente asociados. Por un lado, se analizan algunas cuestiones vinculadas a la racionalidad económica del programa de privatizaciones; por otro, se evalúan los rasgos que caracterizan el ejercicio del poder regulatorio sobre los servicios públicos privatizados.

1. La racionalidad "limitada" de las privatizaciones

En general, los argumentos utilizados para justificar una política de privatizaciones se basan en la convicción de que la libre competencia en o por los mercados es un eficaz asignador de recursos. En el caso de mercados naturalmente monopolísticos, como la mayoría de los servicios públicos, se supone que un sistema de regulaciones o de subsidios adecuados, o de ambas cosas a la vez, inducirá comportamientos microeconómicos eficientes bajo un régimen de propiedad y administración privada.

En los hechos, sin embargo, la evaluación de la eficiencia de una organización cualquiera dependerá esencialmente de la definición de metas y de las restricciones que condicionen sus operaciones. Frecuentemente,

la sustitución del objetivo de "bienestar social" por la maximización privada de beneficios conlleva complicaciones, puesto que los resultados finales no son independientes del proceso de interacción de los agentes económicos involucrados. (Véase Coloma, 1992; un modelo más completo puede hallarse en Piffano, 1991.)

Por ejemplo, es posible que en una empresa pública en la cual el poder de decisión se halla concentrado en agentes gubernamentales que buscan maximizar el excedente de los consumidores, el nivel de precios tienda a ubicarse por debajo del de otra en la cual los gerentes se "asocian" con los proveedores externos o con las burocracias sindicales.

Desde el punto de vista microeconómico, se espera que las decisiones de los gerentes profesionales a los que se estimula a maximizar las ganancias de los accionistas privados deberían redundar en reducciones del grado de ineficiencia. En los hechos, la vía para mejorar la productividad en las organizaciones prestadoras suele comenzar por una reducción del empleo, cambios en el perfil de calificaciones del personal retenido, y la implantación de una "cultura" más competitiva y "orientada al cliente". Sólo después se efectuarán inversiones en activos fijos productivos. Estos cambios no garantizan, sin embargo, más que una mejora relativa por sobre los niveles de prestación previa. Para converger a los estándares de la

²¹ Esto tiende a consolidar ciertos patrones de comportamiento empresarial cada vez más ajenos a la inversión de riesgo, la incorporación de progreso técnico, la innovación, la cualificación de la propia gestión, etc.

“mejor práctica” internacional se requieren otras dos condiciones: organismos regulatorios efectivos y capitalistas dispuestos a asumir los riesgos implícitos.

Sin duda, la racionalidad macroeconómica de las privatizaciones está íntimamente asociada a sus efectos sobre el crecimiento económico y la distribución del ingreso (Canovesi y Rozenwurcell, 1991). En general, la privatización de empresas públicas elevará la tasa de crecimiento del producto sólo si eleva la tasa de inversión global. Sin embargo, en el caso argentino, el financiamiento de las inversiones ha provenido principalmente de los beneficios extraordinarios generados mediante la fijación de precios superiores a los compatibles con rentabilidades ordinarias. En función del patrón social de consumo de los servicios públicos, las mejoras en la tasa de crecimiento derivarían así, en última instancia, de cambios regresivos en la distribución del ingreso.

También se suele suponer que la inversión pública es menos eficiente que la privada, puesto que aquélla suele verse distorsionada por presiones extraeconómicas. Sin embargo, no está demostrado que en la economía argentina la propensión a la reinversión se comporte según el modelo teórico (Azpiazu, Vispo y Fuchs, 1993); los ingresos derivados de los frecuentes sistemas de subsidios cruzados no han generado la misma proporción de ahorro interno y, por ende, no han significado incrementos equivalentes en el acervo de capital productivo.

Por otra parte, dada la estructura socioeconómica del país, la disposición escasamente schumpeteriana de su empresariado (Nochteff, 1993), y las particularidades del proceso privatizador argentino, la primera consecuencia de un esquema de este tipo sería una mayor concentración del poder económico. La funcionalidad de este proceso centralizador no ha sido demostrada por las autoridades, arriesgándose así cierta pérdida de credibilidad y apoyo social para la transformación.²²

2. Algunas características de la regulación de monopolios naturales

Así como la teoría económica reconoce la existencia de fallas del mercado y de problemas en la interven-

ción pública, también identifica los riesgos característicos de la regulación de los servicios públicos privatizados. De los factores señalados en la teoría se analizarán solamente dos que muestran una cierta relación de refuerzo mutuo.

a) *Asimetrías de información*

Estas asimetrías pertenecen a la clase de problemas encarados por la teoría del dilema propietario-agente (*principal-agent*) y surgen cuando los datos críticos son de difícil observación. El agente supervisor —en este caso el regulador— debe diseñar sistemas de incentivos que aseguren, con el menor costo de seguimiento posible, que la información ofrecida sea confiable y a la vez que las decisiones respeten los objetivos convenidos. En general, para los reguladores también habrá asimetrías de información respecto de la rentabilidad de las inversiones, los efectos de la incorporación de nuevas tecnologías, los esfuerzos centrados en la minimización de los costos, el cálculo de subsidios que garanticen una cantidad de prestaciones socialmente óptimas, y otros aspectos.²³

Si bien la responsabilidad primaria de los entes reguladores suele concentrarse en el seguimiento de los precios y la calidad de las prestaciones convenidas, en el caso de los monopolios naturales es frecuente que se requieran importantes inversiones de capital (en telecomunicaciones, agua potable, gas, etc.) que también deberán ser supervisadas.²⁴ A su vez, muchas de estas inversiones serán una “barrera a la entrada” de nuevos oferentes. El Estado debe asegurar tanto la atención de las futuras demandas como una actualización tecnológica razonable.²⁵

Para controlar la ejecución de las inversiones es preciso también disponer de información pertinente.

²³ En el ejemplo argentino, la capacidad de seguimiento y negociación de los entes reguladores quedó fuertemente restringida durante los propios procesos de privatización. Durante ese período hubo interrupción, desarticulación, y en muchas ocasiones, “privatización” y desmantelamiento de importantes archivos históricos de información básica (energía, transporte, puertos).

²⁴ Téngase presente que una de las justificaciones centrales del proceso de privatizaciones fue la insuficiencia de las inversiones públicas en las redes de servicios. Estas redes mostraban un deterioro significativo por deficiencias de mantenimiento y, en algunos casos, estaban cercanas al fin de su vida útil (ciertos troncales de la red de agua potable) o requerían el salto a una nueva generación tecnológica (centrales telefónicas digitales).

²⁵ Por ejemplo, cabe preguntarse cuáles serían las consecuencias de largo plazo de fijar los precios de la electricidad (es decir, las tarifas al nivel del generador térmico menos eficiente), basándose en estimaciones de costo marginal que no garanticen las significativas inversiones requeridas para atender el crecimiento de la demanda más allá del año 2000.

²² De hecho, una política de atomización de la propiedad, tal como la utilizada en Gran Bretaña, diluye la validez de este cuestionamiento basado en principios de eficiencia de largo plazo y de equidad. Si, por el contrario, se opta por una estrategia concentradora, se reduce la transparencia de los mercados y se estimulan comportamientos de diversificación y oligopolización.

Cada esquema tiene sus rasgos específicos: si al regular la prestación se admite una rentabilidad determinada, se alienta la sobrecapitalización para incrementar las utilidades; en cambio, una fórmula de ajuste por el índice de precios menos un factor de corrección deriva en una menor calidad de servicio y en subinversión.

El problema es aún más complejo cuando se trata de productos múltiples o se fijan marcos tarifarios para el futuro, puesto que el regulador no podrá observar muchas de las variables en forma directa. En estos casos, es difícil evitar que surjan situaciones de discriminación y, eventualmente, de subsidios cruzados.

Por último, mientras que la teoría económica capta exclusivamente una "asimetría de buena fé" derivada de la complejidad técnica de las actividades inspeccionadas, en el caso argentino involucra un fenómeno más amplio, que podría denominarse la asimetría por "renuncia" del Estado.²⁶

b) *Cooptación del agente regulador*

Otro de los puntos críticos de un sistema regulatorio es la naturaleza de la relación entre los agentes reguladores y las empresas. En estos casos una frecuente interacción entre ambas partes puede tornar al regulador más permeable a los intereses de la firma. La duración del funcionario en el cargo, el nivel de remuneración, las perspectivas de obtener cargos importantes dentro del sector controlado, entre otros aspectos, influyen decisivamente en el grado de independencia de criterio del regulador y, por ende, en la eficacia del sistema regulatorio.

Asimismo, es posible que los funcionarios de los entes reguladores resulten sensibles a las presiones de los niveles jerárquicos políticos del gobierno que los designa. En este sentido, y dadas la celeridad e improvisación de algunas de las privatizaciones realizadas en el país, la autoridad de los reguladores ha quedado debilitada por decisiones previas orientadas a satisfacer los objetivos políticos gubernamentales.

En líneas generales, parece aconsejable que los mecanismos regulatorios mantengan la máxima credibilidad posible, acotando la discrecionalidad de los agentes reguladores dentro de un marco legal que provea instrumentos de inspección y sanción suficien-

tes. Dado que la regulación de los servicios públicos privatizados plantea complejos problemas tanto conceptuales como prácticos, es preciso contar con una legislación transparente y con un cuerpo técnico idóneo y facultado para recabar la información básica a fin de poder actuar con independencia. Cuando no se verifica la condición de autonomía, tanto respecto de los empresarios como de los funcionarios gubernamentales, el sistema continúa dependiendo de decisiones asociadas a determinados proyectos políticos, y se invalida así otro de los postulados que sustentan un programa de privatizaciones "racional".²⁷

En síntesis, a partir de las condiciones identificadas por Devlin (1993), puede concluirse que el proceso de privatizaciones argentino no se ha caracterizado por la transparencia. En este sentido, no se han instalado mecanismos que minimicen la asimetría de la información con que opera el regulador. Tampoco se ha respetado el principio republicano de publicidad de los actos de gobierno, puesto que el acceso a los contratos de concesión y a las resoluciones de los entes (documentación relevante dado su potencial para "interpretar" las leyes marcos) permanece restringido al público y, con frecuencia, a los propios representantes de diversos organismos de gobierno.²⁸

3. Los organismos contralores de los servicios públicos privatizados

Las funciones de regulación del Estado se definen como aquel conjunto de atribuciones e instrumentos necesarios para el seguimiento y supervisión del cumplimiento de normas impuestas en beneficio de la comunidad (control ambiental, seguridad de tránsito, etc.), incluyendo la prestación de servicios públicos transferidos al sector privado. Estas funciones de regulación son indelegables, ya que están orientadas a preservar el bien común.

En el país, la función de regulación con frecuencia estuvo depositada implícitamente en las mismas empresas y organismos responsables de la provisión del servicio, lo que generó un sistema de responsabilidades bastante difuso. Así, sólo a partir de la privatización de los servicios públicos se introdujo en el

²⁶ Como, por ejemplo, la incapacidad para verificar el cumplimiento del actual régimen de la industria automotriz; o la posesión por parte de agentes privados de los catastros urbanos de la Capital Federal con la zonificación que identifica las posibilidades de explotación comercial (la copia maestra de dichos registros "desapareció" en un incendio).

²⁷ Existen numerosos ejemplos de esta cooptación bifronte; por ejemplo, el intento de apropiación del fondo estabilizador del precio *spot* de la electricidad para aplicar recursos a obras de infraestructura en una provincia intervenida por el gobierno federal fue convalidado por el Ente Regulador de la Electricidad (ENRE).

²⁸ Ejemplo de esto último es el esfuerzo desplegado por el Ministerio de Economía para impedir que la Auditoría General de la Nación supervise a las empresas recientemente privatizadas.

escenario económico institucional argentino la figura explícita de los entes de regulación,²⁹ orientados a proteger los derechos del consumidor y a promover la competencia donde ésta resulte posible.

a) *Los entes reguladores*

Los entes reguladores de los servicios públicos privatizados constituyen hasta la fecha una colección de experiencias inconexas, en distintas etapas de evolución. Una tipología preliminar en función del grado de maduración de cada proceso y de la eficacia alcanzada, permite distinguir lo siguiente:

i) *Entes con capacidad formal de regulación:* Ellos son la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CNT), el Ente Regulador de la Electricidad (ENRE), el Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS), y el Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS).³⁰ La CNT nació en 1990 y cuenta con los recursos de operación más importantes (un presupuesto de 44 millones de dólares y cerca de 100 funcionarios). Corresponde a la primera etapa de las privatizaciones, caracterizada por la improvisación y la búsqueda de credibilidad política por parte del gobierno.³¹ Sólo después de dos años, durante los cuales la comisión permaneció intervenida y sin estructura definitiva, se aprobó el reglamento de servicio telefónico básico, que busca limitar ciertas prácticas usuales de las empresas concesionarias (como, por ejemplo, la facturación de servicios no prestados). El ENRE y el ENARGAS han sufrido significativas demoras en su constitución, y fuertes presiones políticas han limitado de partida la autonomía declarada en los respectivos decretos constitutivos. Sus directorios y gerencias técnicas han sido completados más de un año después de la entrada en vigencia de las concesiones, y su capacidad efectiva de seguimiento era, a fines de 1993, aún dudosa. Ambos han debido intervenir en conflictos con repercusión social (por ejemplo, el corte masivo de la provisión eléctrica a los

consumidores ilegales de zonas de bajos recursos), aunque algunos de sus dictámenes fueron desautorizados por el Poder Ejecutivo. Por otra parte, y como resultado de las auditorías de la calidad del servicio, los entes han impuesto multas —mínimas, pagadas bajo protesta— a las distribuidoras privadas, y han ordenado la devolución al usuario de los montos derivados de sobrefacturaciones.

ii) *Entes sin capacidad efectiva de regulación.* Son aquellos que han sido instituidos legalmente pero que no cuentan con una estructura suficiente, o bien no disponen de autonomía porque dependen de las jurisdicciones administrativas encargadas —originalmente— de las privatizaciones.

En este grupo pueden mencionarse la Comisión Nacional de Correos y Telégrafos, empresa que todavía no ha sido privatizada; la Comisión Nacional de Transporte Ferroviario, que fiscalizará las concesiones del área; la Comisión Nacional de Regulación Ferroviaria, con competencia en los conflictos entre los usuarios, el Estado y los operadores; la Comisión de Concesiones Viales, que depende de la antigua Vialidad Nacional, y la Comisión Nacional del Transporte Automotor, dependiente de la Secretaría de Transporte.

iii) *Áreas sin organismos de regulación.* En buena medida, los conflictos de interés han impedido la constitución de tales entes en la aeronavegación, el sector de refinación y comercialización del petróleo y la producción de gas, el transporte multimodal en el Gran Buenos Aires, los puertos y vías navegables, y otras áreas.

En líneas generales, tanto la estructura jurídica de los marcos regulatorios como las atribuciones formales de los respectivos entes parecen haber incorporado las recomendaciones derivadas de la experiencia internacional (invocaciones a tarifas justas y razonables, defensa de los derechos de los usuarios, de la libre competencia, de la eficiencia, etc.). Asimismo, las estructuras orgánicas de los entes han sido diseñadas por firmas consultoras de nivel internacional, las escalas salariales son adecuadas a la función, los puestos directivos y técnicos deben ser concursados públicamente y se han introducido cláusulas de incompatibilidad razonables.

Sin embargo, este tipo de prescripción carece de sentido práctico en tanto no quede sustentado y avalado por la letra chica de los contratos, y es en este aspecto donde subsisten serias dudas. La efectividad final de los

²⁹ En realidad el sistema de regulación tiene varios componentes: la ley marco, la legislación específica para los servicios más importantes, las reglamentaciones de estas leyes, los contratos de concesión (prácticamente inaccesibles al escrutinio público) y, por último, los entes como encarnación del poder de policía del Estado. Por razones expositivas, este trabajo no analiza los contenidos de las leyes, sino solamente las capacidades actuales y limitaciones efectivas de los entes.

³⁰ En éste último caso, sólo a principios de 1994 se llamó a concurso para cubrir los puestos técnicos requeridos.

³¹ Nótese que ninguno de los mercados correspondientes a las otras privatizaciones de esa primera etapa (concesión de rutas en peaje, venta de áreas petroleras y aeronavegación) tiene un marco regulatorio específico.

entes de regulación depende en gran medida de su autonomía respecto de los concesionarios y de los funcionarios políticos, de su credibilidad ante la sociedad y de los dispositivos de seguimiento aplicados.

4. Las enseñanzas de los primeros años de gestión³²

Los entes de regulación en la Argentina han sido concebidos a partir de cada servicio o empresa privatizado; pero en forma independiente entre sí, y con posterioridad a las adjudicaciones de las concesiones y la consiguiente transferencia de los activos. Esta estrategia ha tenido diversas consecuencias.³³

i) *Inconsistencia de las políticas.* Por ejemplo, los entes reguladores del gas y de la electricidad aparecen completamente disociados, complicando las tareas de programación de inversiones en el mediano y largo plazo, el diseño de políticas de sustitución energética y de uso racional de la energía, y otras. Por otro lado, una fuente de ingresos tan significativa como el petróleo carece de ente y de marco normativo específico.³⁴ La misma clase de problemas puede emerger con el tiempo respecto de los diversos modos de transporte terrestre.³⁵

ii) *Poca coordinación de la información.* Otra de las consecuencias negativas de la creación sucesiva y desarticulada de los entes de regulación consiste en que el Estado pierde la posibilidad de mantener una memoria centralizada y accesible. Este problema se ve potenciado por la variada naturaleza jurisdiccional de las funciones de regulación.

iii) *Idoneidad profesional de la nueva tecnoestructura.* Las nominaciones y el proceso de selección

para llenar los cargos directivos de los entes no han surgido de concursos transparentes. En ocasiones, los responsables no son idóneos, sino más bien personas que responden políticamente a diversos grupos o agentes de poder.

iv) *Status jurídico equívoco.* En tanto que muchos de los pliegos de concesiones antedatan el cuerpo normativo detallado, cualquier cambio podría considerarse una alteración de las reglas del juego, restando poder de negociación a las autoridades gubernamentales. Esto puede dar pie a discusiones de carácter más bien técnico entre los entes y los concesionarios, y a frecuentes laudos a partir de consideraciones políticas en distintos niveles del Poder Ejecutivo. De ser así, la autarquía de los entes se diluirá, facilitando además el proceso de cooptación del regulador.

v) *Escasa evidencia de que se defiendan los derechos del usuario.* A manera de ejemplo cabe citar el intento de facturación del agua potable en bloque a los consorcios, con lo cual la empresa hubiera reducido de manera significativa sus gastos administrativos (al enviar una sola factura), y solucionado a la vez sus problemas de mora en el pago del servicio, puesto que la amenaza de corte alcanzaba a todos los usuarios del edificio, y el costo de cobro (o de financiación) de los deudores morosos quedaba a cargo del resto de los vecinos. Finalmente, intervino el poder político, posponiendo la implementación e incurriendo así, de hecho y *de jure*, en una violación al contrato de adjudicación donde efectivamente se autorizaba esta modalidad. Cabe aclarar que la cláusula provino del marco normativo de la ex Obras Sanitarias de la Nación, aunque no era aplicada.

En general, no parecen estar dadas las condiciones para una efectiva regulación y transparencia, puesto que los entes regulatorios no han precedido a las privatizaciones, no se ha instalado una nueva tecnoestructura independiente, el sistema no es transparente y comprensible para los usuarios, y las sanciones no se aplican en forma automática sino más bien "consensuadamente".

En síntesis, la racionalidad del programa de privatizaciones argentino ha quedado significativamente limitada al menos en dos sentidos. En primer lugar, porque no se cumplen supuestos críticos respecto del comportamiento microeconómico (la propensión a la inversión reproductiva de los agentes de acumulación privilegiados por el programa). Y en segundo lugar, porque aún no están en funcionamiento los mecanismos extramercado requeridos para aproximarse a soluciones óptimas bajo condiciones de prestación monopólica.

³² Respecto de la experiencia internacional y latinoamericana puede consultarse OCDE (1993) y Rausch (1993).

³³ Si bien estos problemas en cierto modo eran de esperar, teniendo en cuenta el contexto previo a las privatizaciones y la celeridad y profundidad que se imprimió al proceso, las posibilidades de corregir los desvíos se reducirán significativamente a partir de la prescripción, a mediados del próximo período de gobierno, de la posibilidad de iniciar acciones jurídicas que alteren el sistema actual. A partir de ese momento, se corre el riesgo cierto de que se consolide el estilo regulatorio de cooptación bifronte.

³⁴ De hecho, la administración central no ha logrado evitar alzas en el precio local de los combustibles. La única herramienta disponible para contrarrestar estas prácticas oligopólicas parece ser la precaria Ley de Defensa de la Competencia.

³⁵ Este problema se evitaría, por ejemplo, con la creación de un "superente" centralizado que impidiese la sobreespecialización del funcionario regulador y las mayores posibilidades de cooptación. En una economía en la cual los principales conglomerados empresariales dominan también el sector de servicios públicos privatizado, y en ausencia de una rigurosa ley antimonopolios, tal estructura resultaría imprescindible.

IV

Síntesis y conclusiones

En lo que toca a las relaciones económicas, políticas y sociales, el programa de privatizaciones desarrollado en Argentina hasta fines de 1993 ha traído transformaciones de carácter estructural, y ha dejado numerosas enseñanzas respecto a los aciertos y desaciertos, a los costos y beneficios sociales y a las ventajas y desventajas de emprender un programa tan amplio y acelerado.

Más allá de las diferencias que pueden reconocerse entre las privatizaciones realizadas hasta 1991 y las concretadas en el bienio 1992-1993, la desestatización argentina presenta rasgos distintivos que la caracterizan y diferencian de otras experiencias internacionales contemporáneas.

Al respecto, es indudable que la celeridad de las realizaciones constituye el fenómeno más destacado. En poco más de tres años fue transferida al sector privado la casi totalidad de las empresas públicas productoras de bienes y prestadoras de servicios que, en su conjunto, generaban cerca del 8% del PIB total y alrededor del 20% de la inversión global en el país.

Esa celeridad y el acento en el cortoplacismo, permitió revertir en una primera instancia la crítica situación financiera del sector público. Asimismo, a partir de la capitalización de una importante cantidad de títulos de la deuda externa, mejoró tanto el posicionamiento argentino en los distintos ámbitos de renegociación de la deuda externa, como las relaciones institucionales con los grupos económicos locales.

Sin embargo, el privilegiar la celeridad³⁶ conspiró contra la concreción de algunos objetivos expresados originalmente, y se contrapuso también a muchas de las recomendaciones emergentes de la incipiente normativa internacional en la materia. Así, hubo diversos objetivos que no pudieron alcanzarse; y a veces las realizaciones fueron inferiores a las que podrían haberse logrado con un programa de privatizaciones más orgánico y gradual.

³⁶ Al decir de Gerchunoff (1992), "la sed de reputación frente a la comunidad de negocios" impulsaba y aceleraba "su acción privatizadora". En realidad, como ha quedado demostrado en los últimos años, tal actitud gubernamental, y por consiguiente de la cúpula empresarial, ha desempeñado un papel protagónico en procura de necesarios apoyos político-institucionales y corporativos que permitieran viabilizar (cuando no sustentar) la política socioeconómica del actual gobierno.

A continuación se confrontan algunos de los objetivos con sus respectivos resultados reales:

i) *Estímulo de la inversión en las empresas privatizadas, y sus efectos multiplicadores*: las inversiones comprometidas contractualmente son mínimas y, dadas las insuficiencias y limitaciones del marco regulatorio, de difícil control; en los casos de inexistencia de compromisos efectivos la formación de capital exhibió niveles ínfimos, y por último, esas escasas inversiones se destinaron mayoritariamente a la adquisición de equipamiento importado.

ii) *Resolución definitiva de los desequilibrios fiscales*: en la generalidad de los casos el inicial efecto positivo se verá neutralizado en el mediano o largo plazo; la generalizada subvaluación de los activos transferidos redujo los ingresos fiscales; las exenciones y los beneficios impositivos concedidos a algunos consorcios adjudicatarios contraen la recaudación; la absorción de la casi totalidad de los pasivos de las empresas transferidas supone futuros egresos fiscales por concepto de amortización e intereses, etc.

iii) *Reducción significativa del endeudamiento externo*: más allá del corto plazo, el efecto de la capitalización de títulos de la deuda externa se ha visto más que compensado por el nuevo endeudamiento externo, tanto por parte de los consorcios adjudicatarios como por el propio sector público.

iv) *Incorporación de tecnologías de gestión modernas, y mejoramiento de la eficiencia empresarial y de la calidad de los servicios y de los bienes ofrecidos a la comunidad*: por el momento, las mejoras relativas en el desempeño de buena parte de las empresas privatizadas resultan del profundo deterioro previo a su transferencia al sector privado.

v) *Cambio global de las reglas del juego*: se ha fortalecido el poder relativo de los mismos agentes económicos que crecieron al amparo, entre otras cosas, de la promoción industrial, de la estatización de la deuda externa privada, y de las compras de bienes y servicios del sector público, consolidando su poder de cabildeo y acrecentando su influencia sobre los precios relativos y la distribución de la riqueza. En tal sentido, más que contribuir a la generación de una nueva clase empresarial de características emprendedoras, las políticas públicas —y la de privatizaciones

en particular— han contribuido a consolidar el poder de mercado de unos pocos conglomerados empresariales, localizados fundamentalmente en sectores que producen bienes y servicios no transables en el ámbito internacional.

Por otra parte, se han desatendido notoriamente algunos temas de importancia crucial para alcanzar los beneficios sociales que teóricamente podrían emanar de una selectiva y gradual política de privatización de empresas públicas. A título ilustrativo, basta con señalar la despreocupación por el saneamiento previo de las empresas que se pretende privatizar; la escasa atención brindada a la necesidad de regular determinadas áreas privatizadas; la transferencia y consolidación de reservas de mercados oligopólicos o monopólicos; el establecimiento de condiciones que aseguran riesgos empresariales bajos o nulos; la libertad en la fijación de las tarifas y de los cuadros tarifarios de diversos servicios públicos; la cesión a unos pocos agentes económicos del poder regulatorio sobre los mercados; las bruscas alteraciones en la estructura de precios relativos de la economía, en detrimento de los sectores productores de bienes transables en el mercado internacional y de los consumidores; el escaso interés por introducir licitaciones competitivas en las que pueda participar un número importante de oferentes y la fijación de “barreras al ingreso” sustentadas en la capacidad patrimonial de los potenciales oferentes, y la profundización del proceso de concentración y centralización del capital.

Asimismo, ha habido deficiencias normativas asociadas al tema de la regulación pública, particularmente en el caso de los ‘monopolios naturales’, y en aquellas áreas y sectores en que se ha consolidado una estructura fuertemente oligopolizada. Entre ellas cabe destacar: i) la formulación de marcos regulatorios y la constitución de los respectivos entes reguladores con posterioridad a la transferencia de las empresas públicas al sector privado; ii) las disposiciones tendientes a preservar el carácter monopólico u oligopólico de las empresas privatizadas. Aun cuando existen cláusulas que limitan el período

de ejercicio de estos derechos, el poder de negociación relativo de las partes al momento de la terminación de los contratos no favorecerá al Estado mientras persista la debilidad de los entes de regulación o su cooptación por los agentes económicos regulados; iii) la frecuente reformulación de normas establecidas con anterioridad a las licitaciones, que va en detrimento de la credibilidad pública del sistema regulatorio y puede llegar a vulnerar derechos adquiridos cuya renegociación perjudicaría casi con seguridad al Estado; iv) la escasa protección de los consumidores frente a prácticas oligopólicas de los consorcios adjudicatarios;³⁷ v) la fijación de requisitos formalmente antimonopólicos que, sin embargo, en la práctica pueden ser fácilmente desvirtuados sin hacerse pasible a sanción alguna,³⁸ y vi) la inexistencia de normas que tiendan a garantizar la independencia de los entes reguladores respecto de las empresas privadas adjudicatarias de las firmas o áreas privatizadas.

La experiencia argentina pone de relieve también algunos interrogantes relativos a la fuerte concentración de la propiedad de las empresas privatizadas en unos pocos grandes grupos económicos;³⁹ en ese marco, el creciente poder de negociación de los conglomerados debilita al propio Estado en su papel de articulador de las relaciones de la sociedad en su conjunto.

Por último, lo obrado en Argentina en materia de privatización y regulación de servicios públicos es casi antagónico con las mejores prácticas al respecto.⁴⁰ En efecto, la mayor parte de las experiencias de privatización llevan a concluir que una vez tomada la decisión política de privatizar todas o algunas de las empresas públicas, es preciso aplicar un enfoque gradualista, con criterios de secuencia temporal que permitan armonizar y optimizar objetivos múltiples de corto y largo plazo, y atendiendo de partida a la reestructuración y el saneamiento de las empresas por privatizar, a fin de maximizar el valor de sus activos, y a la formulación previa de marcos regulatorios que garanticen los mayores beneficios sociales.

³⁷ Un caso ilustrativo en este sentido es el comportamiento de la firma YPF S.A., cuyas prácticas predatorias y anticompetitivas el gobierno no ha logrado restringir con los instrumentos disponibles.

³⁸ El ejemplo más notorio lo ofrece la adquisición por Acindar de una parte de las acciones de la ex Somisa, desvirtuando la condición impuesta en la privatización de que no podrían formar parte del mismo consorcio dos empresas siderúrgicas locales.

³⁹ Incluso, favorecidas por la “barrera al ingreso” que supone la fijación de montos patrimoniales mínimos para poder participar en las licitaciones, algunas de las grandes firmas integrantes de los consorcios adjudicatarios han transferido posteriormente sus tenencias accionarias, obteniendo ingentes beneficios financieros en un muy corto plazo.

⁴⁰ Véase, entre otros, OCDE (1993), Devlin (1993) y Banco Mundial (1988).

Bibliografía

- Argentina, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (1993): *Argentina: un país para invertir y crecer*, Buenos Aires.
- Argentina, Poder Ejecutivo Nacional (1993): *Argentina en crecimiento, 1993-1995*, N^{os} I, II, III y IV, Buenos Aires, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, mayo.
- Azpiazu, D., A. Vispo y M. Fuchs (1993): *La inversión en la industria argentina 1983-1988. El comportamiento heterogéneo de las principales empresas en una etapa de incertidumbre macroeconómica (1983-1988)*, Documento de trabajo, N^o 49, LC/BUE/L. 131, Buenos Aires, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.
- Banco Mundial (1988): *Techniques of Privatization of State-Owned Enterprises*, World Bank Technical Paper, N^o 93, Washington, D.C.
- Basualdo, E.M. (1994): El impacto económico y social de las privatizaciones, *Realidad Económica*, N^o 123, Buenos Aires, Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE).
- Canavese, A. y G. Rozenwurcell (1991): Privatizaciones, crecimiento y distribución del ingreso, A. Porto (ed.), *Economía de las Empresas Públicas*, Tesis-ITDT, Buenos Aires.
- Coloma, G. (1992): Empresa pública y empresa privada: un análisis teórico de eficiencia comparada, P. Gerchunoff (ed.), *Las privatizaciones en la Argentina. Primera etapa*, Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella.
- (1993): *Desempeño empresario y contexto económico: un análisis del período 1991-92*, Documento de trabajo N^o 12, Buenos Aires, U.I.A., Instituto para el Desarrollo Industrial, junio.
- Devlin, R. (1993): Las privatizaciones y el bienestar social, *Revista de la CEPAL*, N^o 49, LC/G. 1757-P, Santiago de Chile, abril.
- FIEL (Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas) (1992): *Capital de infraestructura en la Argentina. Gestión pública, privatización y productividad, 1970-2000*, Buenos Aires.
- Gerchunoff, P. (ed.) (1992): *Las privatizaciones en la Argentina. Primera Etapa*, Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella.
- Nochteff, H. (1993): *Constraints on the Transition to a Dynamic Economic System in Latin America. An Approach to some Socio-economic Conditionants for Development: The Argentine Case*, Santiago de Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Programa Argentina, diciembre.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1993): *Regulatory Reform. Privatization and Competition Policy*, París.
- Piffano, H. (1991): Teoría positiva de la empresa pública, autonomía de gestión y control de la Gerencia, A. Porto (ed.), *Economía de las empresas públicas*, Tesis-ITDT, Buenos Aires.
- Rausch, A. (1993): *Monitoring and Regulatory Aspects of Privatization in Argentina and Latin America*, Oxford, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), julio.

Ventajas comparativas *extraordinarias* y crecimiento a largo plazo: *el caso de Ecuador*

André A. Hofman
Rudolf M. Buitelaar

Los autores son oficiales de asuntos económicos de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL en Santiago de Chile y de la Sede Subregional de la CEPAL en México, respectivamente.

El presente artículo tiene por objeto describir cómo se está llevando a cabo en Ecuador la transformación del régimen comercial y de industrialización y cuáles son los factores sistémicos que condicionan su realización. Una perspectiva de largo plazo de la política y el crecimiento económicos de ese país (si se considera todo el siglo XX) revela que el crecimiento ha sido relativamente rápido comparado con el de otros países de la región, y que las exportaciones han sido su fuerza motriz. Lo inquietante es que estas exportaciones han estado dominadas por el auge de unos pocos productos en distintas épocas y que, por lo tanto, ese crecimiento ha mostrado un definido carácter intermitente. El comportamiento empresarial parecería caracterizarse por una propensión a la obtención de rentas espurias, ya que los ingresos económicos naturales han estado presentes en varias épocas de la historia. En el artículo se desarrolla la hipótesis de que uno de esos factores sistémicos es el crecimiento inestable atribuible en parte a la existencia de ventajas comparativas extraordinarias y se muestran los efectos del auge y la caída de las exportaciones bajo diferentes regímenes normativos. La conclusión general es que la política de sustitución de importaciones creó una industria manufacturera que era apenas competitiva, principalmente porque sustituía los ingresos económicos provenientes de utilidades imprevistas por ingresos económicos inducidos por políticas. En la sección final se analizan los lineamientos de un planteamiento de política que minimiza los efectos nocivos de la existencia de ingresos espurios.

I

Introducción

Ecuador, como la mayoría de los países de América Latina, sufrió una de las crisis económicas más agudas en los años ochenta, con inflación creciente y crecimiento per cápita negativo, la que condujo a un cambio sustancial de las políticas económicas. Existe también en Ecuador, como en la mayor parte del resto de los países de la región, la convicción creciente de que hay que dismantlar la estrategia de industrialización basada en la sustitución de importaciones, y reorientar la economía hacia una estrategia de desarrollo más abierta al exterior. Este cambio de política se advierte claramente al examinar los programas gubernamentales de las dos administraciones anteriores y de la actual, pero los programas que se han introducido, de carácter más ortodoxo o heterodoxo, han fracasado debido a desastres naturales o a factores sistémicos políticos y económicos. Este artículo tiene por objeto describir cómo se está llevando a cabo esta transformación del régimen comercial y de industrialización y cuáles son los factores sistémicos que condicionan su realización. En él se desarrolla la hipótesis de que uno de esos factores sistémicos es el crecimiento inestable del Ecuador que puede atribuirse en parte a la existencia de ventajas comparativas extraordinarias y se muestran los efectos del auge y la caída de las exportaciones bajo diferentes regímenes normativos.

En Ecuador los planteamientos de política para diversificar la base exportadora y mejorar, por ende, la estabilidad del crecimiento económico tienen un largo historial rara vez exitoso. Tal vez sólo durante el apogeo de la bonanza petrolera, a mediados de los años setenta, pueda observarse un repunte notorio de las exportaciones no tradicionales. Esto hace que paradójicamente el período 1973-1978, sumado a los años de la segunda guerra mundial, sea el único en que los efectos conocidos de la "enfermedad holandesa" sean menos visibles en el desempeño de otros bienes comerciables. Pero estos hechos estuvieron vinculados también con un comportamiento caracterizado por la obtención de rentas espurias (*rent-seeking*) mientras se ideaban diferentes instrumentos normativos para canalizar los ingresos petroleros hacia la industria manufacturera. El colapso de comienzos de los años ochenta demostró lo in-

sostenible de este impulso exportador basado en los ingresos petroleros.

Una perspectiva de largo plazo de la política y el crecimiento económicos del Ecuador (considerando todo el siglo XX) revela que el crecimiento ha sido relativamente rápido comparado con el de otros países de la región, y que las exportaciones han sido su fuerza motriz. Lo inquietante es que estas exportaciones han estado dominadas por el auge de unos pocos productos en distintas épocas y que, por lo tanto, el crecimiento ha mostrado una definida característica intermitente. El comportamiento empresarial parecería caracterizarse por la obtención de rentas espurias, ya que los ingresos económicos naturales han estado presentes en varios momentos de la historia.

Los distintos enfoques parecen estar cerrando un círculo: el régimen centrado en el *laissez faire* de comienzos de siglo fue abandonado durante la gran depresión de los años treinta, y la estrategia intervencionista posterior de la sustitución de importaciones se empezó a dismantlar durante la crisis de la deuda de los años ochenta. Lo que ahora se debate es si el libre juego de las fuerzas del mercado conducirá al país a un mejor desempeño, o si se debe diseñar un enfoque normativo distinto y qué implicaría esto.

No queda claro por qué el dismantamiento de las políticas intervencionistas conseguiría *per se* un crecimiento elevado y estable. El país sigue dependiendo de las exportaciones basadas en notables ventajas naturales, lo que torna inestable el crecimiento a largo plazo y conduce a lo que se ha dado en llamar el crecimiento "ultrasgado". Hay razones poderosas para apoyar el dismantamiento de la mayoría de las políticas centradas en la sustitución de importaciones, así como también las hay para sugerir que se precisa un tipo diferente de intervención en el mecanismo de mercado. Las lecciones que se desprenden de los planteamientos de política ecuatorianos pueden arrojar luz sobre cómo perfilar una nueva estrategia, uno de cuyos aspectos principales es cómo evitar que las empresas manufactureras procuren obtener rentas espurias.

En las secciones siguientes se desarrolla el argumento en forma descriptiva y cronológica. En la segunda sección se ilustra el problema del crecimiento inestable mediante series cronológicas que abarcan gran

parte del siglo XX y se establece una comparación internacional. En la tercera sección se postula la hipótesis de que este problema puede atribuirse a la presencia de ventajas comparativas extraordinarias, que provocan los efectos de la “enfermedad holandesa”.

La cuarta sección se vale de la construcción de series cronológicas de largo plazo de las exportaciones y los tipos de cambio efectivos reales para ilustrar los efectos del auge y la caída exportadores bajo diferentes regímenes normativos. Hay tres observaciones decisivas para avalar el argumento: la primera es que un auge exportador en un régimen de *laissez faire* impide en efecto el desarrollo de otros bienes comerciables; la segunda es que una caída de las exportaciones provoca cambios del régimen normativo; y la tercera es que la política de sustitución de importaciones diseñada para modificar los efectos del auge exportador, estimuló el

repunte de otros bienes comerciables, pero no logró ofrecer una base sostenible para diversificar las exportaciones y estabilizar el crecimiento.

Para explicar sobre todo la tercera observación, en la quinta sección se analizan con cierto detalle los enfoques de política y en la sexta el comportamiento de las empresas en diferentes etapas del ciclo auge-caída. La conclusión general es que la política de sustitución de importaciones creó una industria manufacturera que era apenas competitiva, sobre todo porque sustituía los ingresos económicos provenientes de utilidades imprevistas por ingresos económicos inducidos por políticas. En la séptima y última sección se analizan los lineamientos de política que minimizan los efectos nocivos de la existencia de ingresos espurios y se presentan una síntesis y las conclusiones del trabajo.

II

El problema fundamental: la inestabilidad del crecimiento económico y la productividad a largo plazo

El período 1900-1989 se ha subdividido como se ilustra en los cuadros 1 y 2 a fin de posibilitar las comparaciones internacionales (Maddison, 1986 y 1991 y Hofman, 1993a). Por cierto, cuando se trata de un país en particular estos puntos de referencia son demasiado rígidos, por lo que en el caso ecuatoriano daremos las etapas apropiadas, cuando proceda. Sin embargo, cabe señalar que nuestras etapas calzan bastante bien con el desarrollo económico de este país (Benalcazar, 1989, y Hofman, 1994).

Los primeros años del siglo XX muestran un rápido crecimiento, impulsado principalmente por las exportaciones de cacao (especialmente, entre 1908 y 1914) (Moncada, 1991, y Salgado, 1989). En la etapa comprendida entre 1914 y 1924 el crecimiento fue relativamente lento debido, entre otras cosas, a la primera guerra mundial y la disminución de las exportaciones de cacao. En el segundo lustro de los años veinte las tasas de crecimiento mejoraron luego de reformas institucionales (la creación del Banco Central) y políticas orientadas al desarrollo y el fomento de las exportaciones (Drake, 1984, Rodríguez, 1987 y Marchán Romero (comp.), 1987).

La “Gran Depresión” terminó con esta fase promisoriosa y sumió al Ecuador, junto con América Latina y el resto del mundo, en un período recesivo. Hemos dividido este último en dos subperíodos —1929-1938 y 1938-1950— ya que ambos muestran resultados muy diferentes a escala mundial. El primero, 1929-1938, mostró una desaceleración a escala mundial del crecimiento per cápita. Este panorama cambió radicalmente en el segundo, 1938-1950, cuando el mundo sufrió el desastre de la segunda guerra mundial y América Latina, relativamente intacta, aumentó sus exportaciones e inició un proceso de industrialización basado en la sustitución de importaciones inducido también por la no disponibilidad de importaciones, lo que fomentó el crecimiento económico (Blomström y Meller, 1990, y Abril-Ojeda, 1990).

Las tasas de crecimiento per cápita entre 1950 y 1989 (cuadro 1), indican una aceleración del mismo en Ecuador y América Latina durante el período 1950-1980, y una desaceleración extrema, incluso con un crecimiento per cápita negativo, en los años ochenta. El panorama es distinto para los países asiáticos y los países adelantados que muestran una ace-

leración del crecimiento mucho mayor entre 1950 y 1973; pero los primeros siguieron creciendo incluso un poco más entre 1973 y 1980 y volvieron a hacerlo entre 1980 y 1989, en tanto que los segundos desaceleraron abruptamente su crecimiento entre 1973 y 1980 y mostraron sólo una leve aceleración en los años ochenta.

En el cuadro 2 se comparan los distintos niveles de PIB per cápita con el de los Estados Unidos para el período 1900-1989.

Por tanto, resulta claro que el historial del crecimiento del Ecuador en una perspectiva comparada es bastante satisfactorio. No obstante, un estudio más detenido revela algunos inconvenientes importantes. En el gráfico 1 figuran datos sobre el crecimiento anual del PIB per cápita expresado en dólares constantes entre 1940 y 1990. A primera vista el registro del crecimiento es algo inestable. El crecimiento para todo el período de 50 años alcanza en promedio a 2.5% anual, pero la desviación estándar es de 4.7%. En los años cuarenta, setenta y ochenta las tasas de crecimiento oscilan entre 8 y 10% anual, o son negativas.

Este crecimiento inestable puede relacionarse con el desempeño de las exportaciones, como sostendremos en el párrafo siguiente, más teórico. Las exportaciones totales per cápita en dólares constantes durante ese mismo período de 50 años muestran una tasa de crecimiento promedio superior a 7% anual, pero con una desviación estándar de 26%. Es decir, las tasas de crecimiento anuales han llegado a elevarse hasta 80% o más, y también han caído a -20% o menos.

Otras fallas del desempeño del crecimiento a largo plazo más bien favorable del Ecuador se refieren al crecimiento de la productividad, y concretamente a la densidad de capital de dicho crecimiento y a la calidad de la mano de obra. En un artículo de Hofman (1993b), que trata de la productividad del empleo en Ecuador y los países latinoamericanos, se muestra que en el primero (salvo entre 1929 y 1938) las tasas de crecimiento son sistemática y significativamente superiores a las de los últimos. En cuanto a la productividad del capital el cuadro general es algo distinto ya que Ecuador tenía a este respecto un crecimiento menor entre 1950 y 1989 que el

CUADRO 1

Producto interno bruto per cápita, 1900-1989.
(Tasas medias anuales de crecimiento)

País/región	1900-1913	1913-1929	1929-1950	1950-1973	1973-1980	1980-1989	1900-1989
Ecuador	2.5	1.6	2.0	2.9	3.3	-0.7	2.2
América Latina	1.9	1.6	1.7	2.5	2.3	-0.6	1.7
Países asiáticos	0.5	1.0	-0.6	4.8	5.4	5.9	2.3
Península Ibérica	1.1	0.7	0.4	5.3	1.4	1.9	2.1
Países adelantados	1.2	1.5	0.5	4.7	1.8	2.1	2.1
Estados Unidos de América	2.0	1.7	1.5	2.2	1.0	2.2	1.8

Fuente: A.A. Hofman, 1993b.

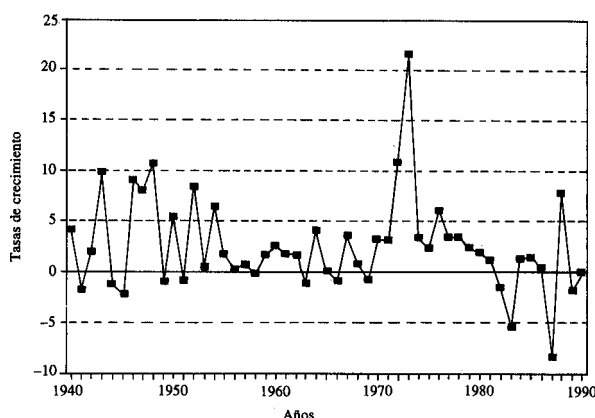
CUADRO 2

Producto interno bruto per cápita, 1900-1989
(Estados Unidos de América = 100)

País/región	1900	1913	1929	1950	1973	1980	1989
Ecuador	12	13	13	16	19	22	17
América Latina (promedio)	29	29	28	28	29	32	24
Países asiáticos	18	15	14	9	16	22	26
Península Ibérica	34	31	28	21	41	42	40
Países adelantados	60	54	51	43	68	71	70
Estados Unidos de América	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: A.A. Hofman, 1993b.

GRÁFICO 1

Ecuador: Tasas de crecimiento per cápita, 1940-1990

promedio de los países latinoamericanos. En cuanto a la productividad total de los factores Ecuador tenía un buen desempeño, pues registraba el mayor crecimiento junto con Colombia. Por lo que se refiere a los insumos laborales, se observa que la tasa de crecimiento de la calidad de la mano de obra es muy inferior a los estándares de otras economías en desarrollo.

En suma, el historial de crecimiento del Ecuador en este siglo ha sido favorable dentro de una perspectiva comparativa, pero con los problemas de una gran inestabilidad. El desencadenante de esta situación sería el desempeño global muy inestable, pero no obstante dinámico, de las exportaciones. Otros problemas vinculados con el desempeño del crecimiento ecuatoriano son la densidad de capital del crecimiento y la lenta mejoría de la calidad de la mano de obra.

III

La hipótesis: la “enfermedad holandesa” conduce al crecimiento inestable

Desde que la revista *The Economist* acuñó la expresión “enfermedad holandesa”, al referirse a los problemas de la economía holandesa como consecuencia del alza del gas natural luego de la primera crisis petrolera, ésta se ha asociado casi siempre con la situación existente en los países exportadores de petróleo. Empero, conceptualmente puede aplicarse (y se ha aplicado) a toda suerte de grandes utilidades imprevistas que obtiene una economía. En Bianchi y Nohara (1988), el concepto de ventaja comparativa extraordinaria se utiliza como sustituto de “enfermedad holandesa”, y se aplica a la experiencia del desarrollo histórico de América Latina con el que calza muy bien. Seguiremos aquí su argumentación a fin de identificar los efectos que rastreamos en toda la experiencia del desarrollo ecuatoriano.

La hipótesis medular postula que la explotación irrestricta de los ingresos económicos crea distorsiones que favorecen tanto a los sectores con ventajas competitivas extraordinarias como a los sectores de bienes no comerciables, e impide la producción de otros bienes comerciables. Esta hipótesis se basa en un argumento estático y otro dinámico. El argumento estático sostiene que un auge exportador modifica los precios relativos a favor de un bien comerciable en

auge, lo que tiene un impacto similar a un impuesto general sobre los demás bienes comerciables. El mecanismo funciona como sigue: la afluencia masiva de divisas provoca un aumento brusco de la demanda interna. Esto ejerce una presión inflacionaria sobre los bienes no comerciables, suponiendo que el crecimiento de la producción de estos bienes no podrá igualar al de la demanda. La fuerte inversión pública en bienes no comerciables (infraestructura, servicios públicos) exagera estas presiones inflacionarias en el corto plazo, ya que debe transcurrir un tiempo considerable antes de que aumente la producción. Los precios de los bienes comerciables se controlan mediante el aumento de las importaciones. Los tipos de cambio se apreciarán menos que la tasa de inflación interna, y se apreciará el tipo de cambio efectivo real. Se produce así una pérdida de competitividad, que impide el crecimiento de otros bienes comerciables y erosiona la ventaja comparativa del bien comerciable en auge. Por ende, el movimiento del tipo de cambio efectivo real es fundamental en estos mecanismos, y aunque no constituye la única explicación, en la próxima sección se utilizará el índice del tipo de cambio efectivo real para ilustrar la incidencia de los efectos de la “enfermedad holandesa”

El argumento dinámico afirma que la explotación de estos ingresos conduce a distorsiones permanentes de los mercados de productos de capital y laborales en cuanto a la naturaleza de la obtención de rentas. La combinación de ambos argumentos lleva al fenómeno del crecimiento ultrasesgado, caracterizado por una especialización casi exclusiva en bienes comerciables con ventaja competitiva extraordinaria y en bienes no comerciables.

Si los auges exportadores fueran permanentes y la economía careciera de distorsiones, esta especialización tendría escasa importancia para el crecimiento a largo plazo. Sin embargo, los auges exportadores son por naturaleza fenómenos transitorios (aunque puede haber varios auges exportadores sucesivos), y su explotación crea varias distorsiones, por ejemplo, en el mercado de capitales, donde la tasa de descuento privada contendrá un elemento de renta espuria. Como la obtención de rentas espurias no aumenta el valor agregado (producto), el crecimiento de la producción tenderá a descender con el tiempo, ya que se impide la formación de capital. Si suponemos imperfecciones en los mercados laborales y de tierras, el proceso de erosión del auge exportador se acelera, a medida que surge la búsqueda de salarios supracompetitivos, así como de beneficios espurios mediante la concentración de derechos de propiedad. Si, además, agregamos al argumento la existencia de la competencia

internacional, que hace que la economía exportadora sea un agente económico sin influencia en el precio en los mercados internacionales, resulta claro que los beneficios económicos se disipan y que los auges exportadores son por naturaleza fenómenos transitorios. No obstante, en teoría, bastaría con una tasa óptima de ahorro interno y acumulación de activos para mantener el potencial de crecimiento a largo plazo. Sin embargo, habida cuenta de las imperfecciones mencionadas, la acumulación de capital se limitará a la actividad en auge y no alcanzará a la tasa necesaria para un crecimiento óptimo de largo plazo. Por ende, el crecimiento ultrasesgado resultante es menor que el crecimiento potencial a largo plazo, y además de carácter "intermitente".

Por cierto que la intervención normativa puede alterar el efecto de los auges temporales. Pero el problema es si hay argumentos que demuestren que esas intervenciones van a aumentar el bienestar de las personas. Es teóricamente posible, si suponemos que las economías de escala, los efectos del aprendizaje tecnológico y externalidades similares son mayores en otros bienes transables que en los que están en auge, que una distorsión de los precios relativos inducida por políticas a favor de otros bienes transables pueda conducir a un crecimiento mayor a largo plazo e incrementar el bienestar. Sin embargo, depende del tipo de instrumentos que se utilicen y la manera de implementarlos.

IV

Auge y caída de las exportaciones

Se han elaborado series de largo plazo, en dólares constantes de 1980, para las exportaciones, el tipo de cambio efectivo real¹, y el PIB (Buitelaar y Hofman, 1993).² En los subpárrafos siguientes analizaremos tres ciclos de auges y caídas. El primero es el del cacao con un auge a comienzos del siglo XX seguido de su colapso y la diversificación de las exportaciones durante este siglo. La gran depresión y los años de la segunda guerra mundial no pueden considerarse como parte de un determinado ciclo ecuatoriano de auge y caída, y se

tratan en este ciclo hasta el término de la depresión (1937), y en el siguiente a partir de ese año en adelante. Este segundo ciclo comenzó realmente con el auge del banano a comienzos de los años cincuenta y duró hasta comienzos del auge petrolero en la década de 1970. El tercer ciclo (petróleo y deuda) continúa hasta ahora. En cada uno de estos subperíodos analizaremos los resultados con respecto al producto en auge y a las exportaciones distintas de aquellas poseedoras de ventajas comparativas extraordinarias.

¹ El tipo de cambio efectivo real se calculó sólo con el tipo de cambio nominal y los índices de precios al consumidor de los Estados Unidos y Ecuador. Se necesitaría un enfoque más refinado para conciderar el impacto de los instrumentos de política indus-

trial y comercial. (Véase, por ejemplo, la obra de Schydrowski, S. Levy, R. Parot, M. Rodríguez, S. Hunt e I. Mezzera, en el Center for Latin American Development Studies, Universidad de Boston.)

² Estas series pueden solicitarse a los autores.

1. El ciclo del cacao

A comienzos del siglo XX Ecuador experimentó un período de rápido crecimiento económico en que las exportaciones de cacao fueron el elemento dominante. El auge previo a la primera guerra mundial se estimuló con la apertura del Canal de Panamá en 1914. Ecuador era el principal exportador mundial de cacao y poseía el 20% del mercado. El auge llegó a su apogeo histórico entre 1908 y 1914. Las exportaciones ascendieron a unos 77 millones de dólares (dólares constantes de 1980) en los años 1914 y 1916. En 1918 declinaron, pero volvieron a repuntar a unos 60 millones de dólares en 1919-1920. El movimiento del tipo de cambio efectivo real fue el previsto. La moneda nacional se apreció hasta 1914, y se depreció considerablemente después de 1918. Esto sugeriría la presencia de la "enfermedad holandesa" en la segunda década (gráfico 2). Las demás exportaciones, compuestas principalmente de café, tagua, caucho y madera cayeron sostenidamente desde casi 37 millones de dólares en 1912 a una baja récord inferior a 11 millones de dólares en 1921-1922. Se confirma así la hipótesis de la "enfermedad holandesa" al producirse un fuerte descenso de las demás exportaciones durante el auge del cacao. La política económica de esos años suele caracterizarse por un régimen de *laissez faire*. No obstante, incluso así, las autoridades reaccionaron frente a las circunstancias económicas. Una economía agrícola fundamentalmente autosuficiente se transformó en esos años en una economía agroexportadora, y la fuente principal de ingresos tributarios, proveniente otrora de los gravámenes impuestos a los terratenientes serranos, pasaron a ser los impuestos a las importaciones, y más tarde a las exportaciones de cacao. Esta evolución económica acarrió una ruptura política en 1895, cuando la llamada revolución liberal transfirió el poder desde los terratenientes serranos precapitalistas a los agroexportadores capitalistas incipientes, es decir, a la naciente clase financiera y comercial del litoral.

También hay síntomas típicos de la "enfermedad holandesa" como es el "fuerte" gasto público, sobre todo en infraestructura. El proyecto de obras públicas más importante realizado en esos años fue la construcción del ferrocarril entre Quito y Guayaquil, para lo cual el gobierno obtuvo un préstamo en el extranjero. El ferrocarril se inauguró en 1908 y aumentó significativamente los contactos entre ambas ciudades principales. Esto se llevó a cabo durante el segundo gobierno del general Eloy Alfaro, período en

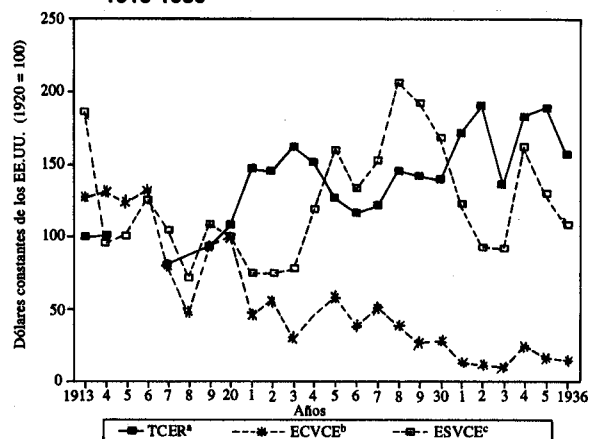
que se realizaron también grandes obras de saneamiento y de alumbrado público en Quito y Guayaquil (mediante empresas extranjeras), así como cambios institucionales importantes (ley de educación, separación de la Iglesia y el Estado, etc.) (CEPAL, 1953).

En los años postreros de este ciclo (1926-1930) la estructura de las exportaciones se diversificó con la inclusión del café (fenómeno más bien espontáneo, producto de los precios favorables) y el arroz, lo que redujo la contribución de las exportaciones de cacao a menos de 50% de las exportaciones totales. Las exportaciones distintas del cacao subieron en los años veinte, luego de la depreciación de la moneda con un desfase cronológico de varios años. La totalidad de las exportaciones distintas del cacao se encumbraron de 18 millones de dólares en 1922 a 49 millones de dólares en 1928, lo que redujo a menos de un tercio la participación de las exportaciones de cacao en el total. Por lo tanto, cabría concluir claramente que el colapso de estas últimas impulsó las reformas normativas, las que junto con una depreciación monetaria y los esfuerzos del sector privado para aumentar otras exportaciones parecen haber tenido los efectos deseados.

La gran depresión de comienzos de la década de 1930 puso término repentinamente a esta modesta recuperación, con lo que los ingresos totales de exportación bajaron a una cifra sin precedentes inferior a 30 millones de dólares en 1933. Nuevamente, las devaluaciones, los controles cambiarios y las alzas arancelarias fueron necesarias para ajustarse a un nivel extraordinariamente reducido de la capacidad importadora. Aun así, se agotaron las reservas de oro y divisas, lo que obligó a mantener un tipo de cambio real muy elevado hasta 1940.

GRÁFICO 2

Ecuador: Exportaciones y tipo de cambio, 1913-1936



^a Tipo de cambio efectivo real

^b Exportaciones con ventaja comparativa extraordinaria

^c Exportaciones sin ventaja comparativa extraordinaria

2. El ciclo del banano (con un prelude que abarca los años de la segunda guerra mundial)

Todas las exportaciones se recuperaron a partir de 1937. Hasta 1948 las exportaciones eran bastante diversificadas, como lo ilustra el notable repunte de las exportaciones de sombreros de jipijapa, el principal producto de exportación en 1945, que no obstante representaba poco más de 25% del total (es decir, 26 de los 103 millones de dólares constantes de 1958). El grueso de las exportaciones en esos años de la segunda guerra mundial consistía en arroz y café, este último considerado habitualmente como el cuarto producto de exportación del Ecuador. Sin embargo, no hay motivos para incluir un auge cafetero separado con posibles efectos de "enfermedad holandesa", ya que las exportaciones de café jamás fueron la fuente principal de ingreso de divisas y, por lo tanto, no puede suponerse que hayan modificado notoriamente la estructura interna de precios.

Las restricciones a las importaciones debido a la falta de oferta brindaron la oportunidad para una sustitución de importaciones "espontánea", pese a la fuerte apreciación de la moneda. Durante los años treinta se establecieron industrias importantes como la refinería de petróleo y una fábrica de cemento, así como otras industrias fundadas básicamente por inversionistas extranjeros. Un ejemplo típico de este fenómeno es la industria farmacéutica creada por un inmigrante italiano en 1940. Se dice que esta industria creció hasta emplear a no menos de 700 personas en los años cuarenta, y que exportaba a la mayoría de los países sudamericanos.

Exactamente cuán "espontánea" fue esta sustitución de importaciones es una cuestión debatible, puesto que los aranceles a las importaciones eran bastante elevados: la CEPAL reporta aranceles de entre 25 y 30% para las materias primas, de entre 30 y 90% para los insumos intermedios, y de hasta 265% para los productos terminados. El término "espontáneo" se refiere no tanto a la falta de una política comercial como a la ausencia de fundamento en términos de la teoría económica, fundamento que fue formulado por la CEPAL alrededor de 1950. En todo caso, los años de la guerra estimularon el crecimiento industrial, pues el índice de producción industrial subió de 50 en 1939 a 100 en 1948. No obstante, la recuperación de los años de la guerra tiene que considerarse dentro de la perspectiva del país extremadamente pobre que era todavía Ecuador.

Otro período de beneficios imprevistos para la economía ecuatoriana sobrevino a comienzos de los

años cincuenta, con el auge del banano. La causa principal del repunte de las exportaciones de este producto no obedeció a un alza notoria de precios, sino a que las plantaciones de Centroamérica, hasta entonces las productoras principales, sufrieron una plaga (la enfermedad de Panamá) que destruyó gran parte de sus cosechas. Las exportaciones ecuatorianas de banano subieron de 10 millones de dólares en 1948 a 113 millones de dólares en 1955.

Nunca hubo en este ciclo un colapso de proporciones como ocurrió con los otros dos auges importantes. Las exportaciones cayeron efectivamente a 96 millones de dólares en 1958, pero se recuperaron gradualmente a 184 millones de dólares en 1964. A mediados de la década de 1960 se produjo un cambio estructural en la posición del mercado ecuatoriano, cuando se introdujo en Centroamérica una nueva variedad resistente a las enfermedades. Los plantadores ecuatorianos reaccionaron de inmediato cambiando las variedades, pero el país perdió su posición de liderazgo en los mercados mundiales frente a los países centroamericanos. La agitación política en esa región desde fines de los años setenta en adelante restauró la posición del mercado ecuatoriano, y los precios favorables en los mercados mundiales hacia fines de la década de 1980 permitieron un alza récord de los ingresos de exportación bananeros de 433 millones de dólares (a precios constantes de 1980) en 1990, auge que llegó a su término en 1992.

Si definimos las exportaciones de banano y cacao como aquellas basadas en una ventaja comparativa extraordinaria, y analizamos el desempeño de todas las demás exportaciones, advertimos un período inestable y más bien flojo en que el valor total de estas últimas fluctúa entre 120 millones de dólares (1952, 1957) y 87 millones de dólares (1959, 1961). Las exportaciones de café representan en esos años el grueso de las demás exportaciones.

El efecto de "enfermedad holandesa" del auge bananero puede expresarse, entonces, por el descenso del promedio sexenal de todas las demás exportaciones: de poco más de 115 millones de dólares en el período 1952-1957 a poco más de 100 millones de dólares en el período 1958-1963. Si es que éste es un efecto de esa "enfermedad", es decididamente más benigno que la reacción consecutiva a la caída del cacao. En 1965 se registró un aumento considerable de las demás exportaciones, cercano a los 150 millones de dólares, que se mantuvo hasta 1971.

A partir de 1955 el crecimiento se debilitó, las inversiones apenas aumentaron y la construcción se estancó. Se registraba un ambiente de crisis nacional

en 1959 (revueltas), la inflación se aceleró y hubo que devaluar en 1961. No obstante, es difícil hablar de un colapso de las exportaciones bananeras ya que en 1971 éstas sobrepasaron los récords históricos. Fue el período de la creación de instituciones necesarias para llevar a la práctica la estrategia de sustitución de importaciones que gozaba entonces de amplia aceptación. En 1954 se creó la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica y en 1957 se promulgó la primera Ley de Fomento Industrial. Ésta otorgaba la exoneración total de impuestos a las importaciones de bienes de capital y reducciones considerables de otros impuestos a las importaciones; también autorizaba exenciones tributarias sobre las utilidades reinvertidas. En 1963 se creó la Corporación Financiera Nacional y en 1962 el Centro de Desarrollo Industrial, que presta asistencia técnica.

Hacia 1970 se había completado el marco legal e institucional de la estrategia de industrialización mediante sustitución de importaciones: los cambios en la estructura del arancel de importaciones de 1971 consolidaban tasas de protección efectivas elevadas y dispersas, principalmente para los bienes de consumo; en 1970 se fijó legalmente la tasa de interés en 12% lo que significaba tasas reales negativas; se había consolidado un complejo sistema de beneficios tributarios y exoneraciones arancelarias para las industrias, así como prohibiciones y licencias de importación mediante revisiones periódicas de la Ley de Fomento Industrial. La escala limitada del mercado interno era un problema conocido y la solución que se adoptó consistió en suscribir proyectos ambiciosos de cooperación regional en el contexto del Pacto Andino. El único elemento ausente de esta estrategia eran los recursos para invertir e importar.

Entre 1955 y 1972 las industrias para el mercado interno (en un sentido amplio) pasaron a ser el elemento más dinámico de la economía. Estas comprenden los servicios públicos no comerciables (agua, electricidad y saneamiento), que crecieron a una tasa de 15% anual en los años cincuenta y el sector servicios, que creció con más rapidez que el resto de la economía. Pero también la industria manufacturera fabril creció a un 10% o más en esos años, espoleada por los incentivos gubernamentales y el crédito barato. Sin embargo, el crecimiento manufacturero global fue menor (5% anual) debido al estancamiento de la pequeña empresa y la artesanía.

Dentro del sector manufacturero, los sectores tradicionales alimentario y textil siguieron siendo los que más contribuyeron al crecimiento, junto con el

sector de productos químicos, que recibió un gran impulso de la producción bananera, que utiliza gran cantidad de plaguicidas y productos plásticos como dispositivos para proteger la fruta. Pero la mayoría de las demás industrias, incluida la elaboración de metales y otras industrias avanzadas también tienen su (modesto) origen en este período. La producción azucarera constituye un caso especial, pues se triplicó con creces después que se otorgó una cuota a Ecuador en el mercado estadounidense en 1960.

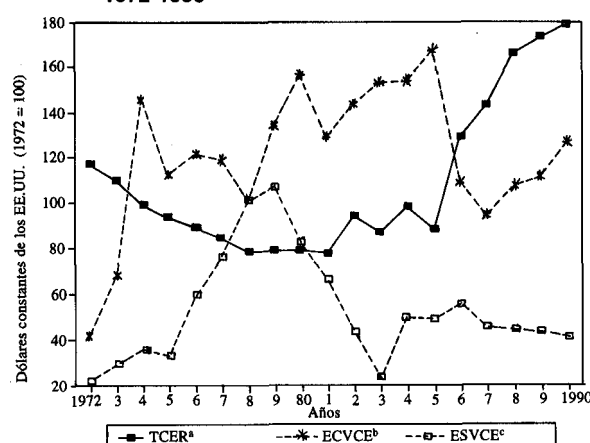
3. El ciclo del petróleo y de la deuda

a) *Desempeño de las exportaciones y política económica*

Las inversiones en prospección petrolera llevaron al descubrimiento del oro negro en la región amazónica en 1967 y a un aumento importante de la capacidad de producción a comienzos de los años setenta. El alza considerable del precio internacional en 1973 suministró al país una afluencia de divisas que sirvió para superar dos de los problemas estructurales básicos de los años anteriores: el bajo nivel de ahorro y demanda internos, y la poca capacidad de importar. Los ingresos petroleros se elevaron desde cifras prácticamente nulas en 1971 hasta llegar a 1 160 millones de dólares en 1974, lo que representó casi 2/3 del total de los ingresos de exportación de ese año. En 1980 volvieron a subir y en 1985 llegaron al récord histórico de 1 400 millones de dólares (en dólares constantes de 1980). La inversión pública creció rápidamente en la década de 1970, canalizada, por ejemplo, mediante el programa del Fondo Nacio-

GRÁFICO 3

Ecuador: Exportaciones y tipo de cambio, 1972-1990



^a Tipo de cambio efectivo real

^b Exportaciones con ventaja comparativa extraordinaria

^c Exportaciones sin ventaja comparativa extraordinaria

nal de Desarrollo (FONADE), que limitó eficazmente el peligro de sobreexpandir el gasto de consumo del gobierno. La inflación se mantuvo controlada manteniendo deliberadamente bajos los sueldos de los empleados públicos. La mayoría de las políticas sectoriales estaban orientadas al consumo, en el sentido de que el objetivo básico era suministrar bienes salariales a bajos precios.

Las exportaciones de productos sin ventajas comparativas extraordinarias (VCE) (es decir, todas menos el cacao, el banano y el petróleo) casi se septuplicaron entre 1969 y 1979. Alcanzaron su valor récord de 950 millones de dólares a fines del primer período de auge petrolero. Este resultado es, por cierto, un fenómeno que no concuerda con el argumento de la "enfermedad holandesa", y exige una explicación tanto en términos de política económica como de efectos de eslabonamiento. Dos tercios de estas exportaciones sin VCE provienen de dos fuentes vinculadas con las exportaciones con VCE: los derivados del petróleo y los derivados del cacao. Las exportaciones de chocolate no emanaron exclusivamente de los efectos de eslabonamiento, sino que fueron estimuladas por orden del gobierno militar de esa época, que obligó a los productores de cacao a incrementar la capacidad de producción de chocolate. Un buen número de otros productos también registraron alzas considerables.

El auge de la demanda interna y la posibilidad de importar bienes de capital abonaron el terreno para un rápido aumento de la producción manufacturera, facilitada además por los beneficios tributarios otorgados por la Ley de Fomento Industrial, que favoreció a la mitad de todas las empresas (un total de 800 empresas se acogieron a los beneficios de esa ley).

Otros incentivos fueron los precios baratísimos de la energía y el gas. En forma esquemática podemos decir que los ingresos del petróleo se canalizan hacia la industria manufacturera mediante una serie de mecanismos como:

- energía y gas baratos;
- tasas de interés subvencionadas, negativas en términos reales;
- exenciones tributarias para las importaciones de bienes de capital;
- beneficios tributarios para las nuevas industrias;
- represión salarial, viabilizada mediante la política de control de precios de los bienes de consumo básicos;
- lenta apreciación de la moneda nacional, lo que abarataba las importaciones de bienes de capital;

- fuerte protección de la industria nacional mediante aranceles elevados —básicamente sobre los productos terminados—, licencias de importación, requisitos de depósito previo, etc.

Ello llevó en los años setenta a un rápido aumento de la producción manufacturera (casi 10% anual), merced al establecimiento de una serie de pequeñas empresas en un gran número de actividades. Supuestamente, el sector manufacturero resultante estaba sobredimensionado, pues utilizaba en forma intensiva la energía y el capital pero no la mano de obra, ya que la rigidez de las leyes laborales disuadía a los empresarios de otorgar contratos de trabajo de largo plazo. Asimismo, el sector industrial provocaba grandes déficit de balance de pagos y los eslabonamientos tanto dentro del sector como con el resto de la economía tenían escaso desarrollo. La menos beneficiada de todos los sectores productivos con estos mecanismos que canalizaban los ingresos del petróleo al resto de la economía era la agricultura, ya que su crecimiento era el más bajo (Vos, 1984).

Aunque el gasto público aumentó, los ingresos fiscales disminuyeron ya que dependían excesivamente de los ingresos petroleros. Las exportaciones de petróleo permanecieron más o menos estables durante el período 1975-1982. Esto, sumado a un tipo de cambio fijo y un sesgo antiexportador importante, provocó déficit fiscales y problemas de balance de pagos en los últimos años de la década de 1970. Los ajustes podían postergarse ya que los bancos internacionales estaban más que dispuestos a aumentar los empréstitos y la deuda internacional se disparó. Los ajustes tanto tiempo postergados se volvieron a la larga inevitables cuando subieron las tasas internacionales de interés y se suspendieron las transferencias de capital después que México entró en moratoria del servicio de la deuda en septiembre de 1982 (Acosta, 1990).

El efecto previsto de "enfermedad holandesa" de las exportaciones declinantes de otros productos puede observarse en el período siguiente, entre 1979 y 1983. A estas alturas se había desarrollado un nuevo producto con ventajas comparativas extraordinarias: el camarón. El valor de las exportaciones de este producto subió de 30 a 300 millones de dólares constantes entre 1978 y 1990. De modo que también tenemos que restar del total las exportaciones de camarón. Todas las demás exportaciones se desplomaron a 207 millones de dólares en 1983, recuperándose a 490 millones de dólares en 1986, para volver a caer sostenidamente con posterioridad.

A comienzos de los años ochenta el auge petro-

lero, el rápido crecimiento económico y las grandes mejoras sociales llegaron a su término. En 1980 cayó la producción petrolera y en 1981 el crecimiento económico per cápita fue muy reducido. El auge de los años setenta había dejado al Ecuador muy mal preparado para el decenio siguiente. La competitividad de su sector agrícola se había debilitado y el sector manufacturero subvencionado había aumentado demasiado sin volverse competitivo en el plano internacional. El sector público había crecido con rapidez, de 23% del PIB en 1973 a más de 30% en 1982. Sin embargo, esta expansión del sector público se financiaba casi exclusivamente con los ingresos del petróleo y la deuda externa.

La crisis de la deuda estalló en 1982 y acarrió una reversión de las transferencias de capital con los problemas consiguientes de balance de pagos. Sin embargo, las exportaciones de petróleo no declinaron (tras la caída de 1980-1981) hasta que su precio sufrió un colapso en 1986 y un terremoto destruyó el oleoducto en 1987. Las exportaciones declinaron: cacao en 1983, banano en 1984, camarones en 1985 y petróleo en 1987. En general, observamos períodos de exportaciones declinantes entre 1980 y 1983, una leve recuperación en 1984-1985, un colapso en 1986-1987 y una recuperación muy modesta con posterioridad. La crisis de la deuda puso término a las posibilidades de crecer con endeudamiento y el gobierno del Presidente Hurtado se vio forzado, por primera vez desde 1970, a devaluar el sucre e introducir un paquete de políticas de estabilización. El paquete incluyó la reducción del déficit fiscal, que pasó del 7% del PIB en 1982 a un pequeño superávit en 1984. Se introdujeron restricciones a las importaciones para mejorar la balanza comercial. Sin embargo, la reducción del déficit se financió en buena parte mediante la creación de dinero lo que provocó un aumento de la inflación y una caída del PIB per cápita en 1982 y 1983.

Fue el gobierno del Presidente Febres Cordero, el que inició en 1984 un gran programa de estabilización tendiente también a modernizar la economía mediante una serie de medidas contenidas en un programa neoliberal (o neoconservador). Asimismo, se pretendía reducir la intervención directa del Estado en la economía y la maraña de reglamentaciones. Esto incluía también eliminar los controles de precios y los subsidios (por ejemplo, a la energía) y liberalizar el comercio y el tipo de cambio. Significaba asimismo pasar de la sustitución de importaciones al fomento de las exportaciones manufactureras. Mediante este programa se fomentó la inversión extranjera di-

recta y el servicio integral de la deuda vino a mejorar la imagen del Ecuador. Este programa tenía similitudes con los programas iniciados antes en Chile, Argentina y Uruguay, pero con grandes diferencias en el contexto económico y político (Ramos, 1986).

Los resultados iniciales del programa fueron relativamente positivos ya que el PIB creció más de 4% en 1984 y 1985, principalmente a expensas de la recuperación del sector agrícola tras las inundaciones de 1983. Sin embargo, la intranquilidad social crecía en el país, pues los costos sociales del programa de una política monetaria y fiscal restrictiva fundada en la eliminación del control de precios, la devaluación, y la caída del empleo, de los subsidios gubernamentales y de los salarios reales, afectaban a gran parte de la población. La pérdida de respaldo político, agravada por la caída de los precios del petróleo en 1986, relajó la austeridad fiscal y dio inicio a un programa de obras públicas, con los consiguientes déficit presupuestarios y aumentos de la tasa inflacionaria en 1986 y 1987. El terremoto de 1987 que destruyó el oleoducto entre la región amazónica y el litoral, y una nueva caída del precio del petróleo en 1988 provocaron los desastrosos resultados de la economía a fines del gobierno de Febres Cordero.

Todavía no se percibe claramente el repunte previsto de las demás exportaciones tras el colapso del petróleo en 1986, pero tal vez debamos tener presente que históricamente esta reacción de las exportaciones sin VCE consecutivas a la vigencia de un tipo de cambio efectivo real elevado tardaba varios años. Las exportaciones totales menos las de petróleo, cacao, camarones y banano declinaron de 490 millones de dólares (a precios constantes de 1980) a 322 millones de dólares en 1990. No obstante, en esta tendencia influyeron fuertemente el café, los derivados del petróleo y el chocolate. Algunas exportaciones menores parecen estar recobrándose, sin llegar a una escala que incida en el cuadro general.

El gobierno de Borja asumió en 1988 y ha conseguido recuperar las reservas internacionales, pero no ha avanzado gran cosa en la modernización de la economía ecuatoriana. El desempeño ha sido más bien pobre, con un crecimiento per cápita nulo durante todo el período 1988-1992. Sin embargo, el crecimiento del PIB se ha acelerado un poco a fines de este gobierno. La inflación se ha mantenido persistentemente elevada, en torno a 50%, durante todo el período. Una de las causas de esta inflación persistente ha sido la incapacidad del gobierno para combinar en forma eficiente la política monetaria y la fiscal. Mientras la política monetaria era más bien restrictiva, esto no ocurría con la fiscal.

V

Política económica

El deficiente desempeño de las exportaciones manufactureras y la ineficiencia productiva caracterizan al sector industrial ecuatoriano³, situación que han acentuado las políticas económicas. En esta sección se examinan en especial la política comercial, la política cambiaria y la inversión extranjera directa.

1. Política comercial

Ecuador posee una larga tradición en la aplicación de reglamentaciones a las exportaciones que intensificaron más el sesgo contra aquéllas, como ser los permisos de exportación, la prohibición de exportar y la regulación de los ingresos en divisas. La protección interna, cuyo efecto es bajar los precios relativos de los bienes exportables en comparación con los sustitutos importados y los bienes no comerciables, consistía en un sistema muy complicado que comprendía cuatro listas arancelarias distintas, cada una regida por tipos de cambio diferentes hasta 1985, un sistema de exoneraciones tributarias que eran en gran medida peculiares de cada empresa, solicitud de autorización previa para efectuar determinadas importaciones, prohibición de importar y autorizaciones cambiarias. Durante los años ochenta la protección mediante aranceles y sobretasas aumentó y disminuyó en varias ocasiones. En 1983 se agregaron nuevas sobretasas que aumentaron la tasa de protección. En 1986 se introdujo una nueva estructura arancelaria que rebajó las tasas y redujo su dispersión, pero en 1989 se introdujeron nuevos gravámenes a las importaciones. A fines de 1992 Ecuador abandonó sus objeciones previas contra el área de libre comercio del Pacto Andino. Las importaciones de Colombia y Bolivia ingresan libre de derechos desde septiembre de 1992 y las de Venezuela desde febrero de 1993. En noviembre de 1992 se volvieron a reducir las tasas arancelarias al adoptar una nomenclatura arancelaria de 5 a 20% para las importaciones de fuera de los países miembros del Pacto Andino. También se ha progresado en la simplificación de los procedimientos de importación y exportación.

³ Para una descripción más general de la política económica y el proceso político, véase Hurtado, 1988, De Janvry, Sadoulet y Fareix, 1991, y Thoumi, 1990.

2. El manejo del tipo de cambio

Hasta marzo de 1983 el país tenía un sistema de tipo de cambio fijo que era relativamente estable. En el período 1950-1983 el tipo de cambio sólo varió en cuatro oportunidades, y pasó de 15 sucres por dólar en 1950 a 33 sucres por dólar en 1983. Hasta mediados de los años ochenta las políticas cambiarias discriminaban en contra de los bienes comerciables. El instrumento principal para manejar el tipo de cambio ha sido la intervención directa en la oferta de divisas, estimulada por las exportaciones de petróleo y el endeudamiento externo. Estas políticas fomentaron la producción intensiva en capital y, por ende, las importaciones de bienes de capital. En 1983, tras una macrodevaluación, se introdujo un sistema de paridad móvil que duró casi dos años tras lo cual el gobierno implantó un sistema cambiario dual. En 1986 se estableció un sistema de tipo de cambio libre, reservándose el oficial sólo para las importaciones gubernamentales y las exportaciones de petróleo. La inestabilidad macroeconómica provocó el colapso del mercado libre en 1988. Tras un breve experimento con un tipo de cambio fijo se volvió a establecer un sistema de paridad móvil que rigió hasta septiembre de 1992. Desde entonces el gobierno ha avanzado hacia un sistema de cambio libre, con intervención del Banco Central para estabilizar la tasa (flotación manipulada).

3. La inversión extranjera directa

En los últimos años se ha asistido a una liberalización del régimen de inversión extranjera. En 1991 las nuevas reglamentaciones disponían un trato igual para las empresas nacionales y extranjeras en términos de impuestos, aranceles y demás incentivos fiscales, eliminaban los límites a la repatriación de utilidades netas (derogando la norma que prescribía un tope equivalente a 40% del capital base de la empresa), lo que facilitó la inversión extranjera en sectores considerados hasta entonces estratégicos, tales como los servicios de utilidad pública, los medios de comunicación de masas, la publicidad y el transporte interno. A comienzos de 1993 el gobierno que recién asumía la liberalizó aún más eliminando las

restricciones restantes sobre su participación en la banca comercial y haciendo extensivos a las empresas extranjeras los mecanismos promocionales disponibles para las empresas ecuatorianas. Esta nueva situación permite que los inversionistas y empresas extranjeros pasen a ser inversionistas locales sin registrarse o cumplir requisitos específicos y elimina la autorización previa para transferir acciones de ca-

pital. También se ha relajado la reglamentación sobre transferencia de tecnología.

A mediados de 1991 se aprobó un nuevo código de inversiones que brinda igual trato a las empresas nacionales y extranjeras en cuanto a incentivos fiscales, elimina restricciones a la repatriación de utilidades y permite la inversión extranjera en varios sectores que antes le estaban vedados.

VI

Comportamiento empresarial

Las industrias que atienden la demanda interna ecuatoriana suelen clasificarse en cuatro subgrupos, que poseen características diferentes en cuanto al tipo de empresas involucradas (propiedad, tamaño), y al tipo de intervención gubernamental a que están sujetas. Por lo tanto, podemos suponer también que son diferentes en cuanto a las estrategias que aplican en respuesta a los cambios del entorno normativo. Estos subgrupos serían los siguientes:

- Industrias orientadas a las necesidades básicas, con controles de precios y estructuras de mercado oligopolísticas.
- Industrias de bienes de consumo tradicionales, algunas de las cuales poseen un neto trasfondo autóctono que suelen operar en mercados más bien competitivos, pese a la frecuente elevada protección arancelaria.
- Industrias de bienes de consumo durables, con cuasimonopolios privados en mercados muy reglamentados.
- Industrias de insumos industriales y agrícolas, a menudo vinculados con empresas que dominan las exportaciones de productos tradicionales.

Las distorsiones inducidas por las políticas son mayores en el primer y el tercer subgrupos de industrias y, por ende, los cambios de conducta empresarial frente a las variaciones de aquéllas tienden a ser mayores en estos dos subgrupos, los que se examinan a continuación.

1. Industrias que satisfacen necesidades esenciales⁴

En este subgrupo cabe clasificar las industrias azucarera, arroceras, de aceites y grasas, farmacéutica y del

cemento. Las políticas respecto a este tipo de industrias obedecían generalmente al objetivo esencial de mantener bajos los precios al consumidor, a fin de mitigar la intranquilidad social derivada de los bajos salarios. Esto plantea el problema de cómo garantizar una tasa de utilidad aceptable, lo que suele requerir el establecimiento de controles de precios en toda la cadena productiva. Hay que prohibir las exportaciones, porque de otro modo los consumidores extranjeros se beneficiarían de los precios al consumidor subvencionados. Como la tasa de utilidad depende de decisiones gubernamentales en cuanto a niveles de precios, los incentivos para invertir en expandir la capacidad productiva, o en esfuerzos de modernización para mejorar la eficiencia son muy escasos. En definitiva, la producción no bastará para satisfacer el consumo interno (subsidiado), y habrá que importar. Las importaciones tendrán que subsidiarse, lo que es otra forma de encauzar los beneficios hacia los productores. Algunos ejemplos podrían aclarar estos puntos.

En la *industria azucarera*, la caña se elabora en tres ingenios principales, uno de los cuales es de propiedad estatal (de la CFN). La cuota establecida para el mercado estadounidense hace que las exportaciones azucareras sean una operación muy rentable. La empresa estatal de venta al detalle, denominada Empresa Nacional de Almacenamiento y Comercialización de Productos (ENAC), distribuye la cuota entre los ingenios, pero a cambio, los obliga a venderle toda el azúcar para el consumo interno. Los controles de precios operan en toda la cadena: desde el precio entre los productores de caña y los ingenios, hasta el precio de venta al público del producto. Como la producción azucarera no basta para satisfacer el consumo interno, se otorgan permisos de importación para complementar la oferta

⁴ La descripción de estas industrias se basa en parte en Spurrier Baquerizo (ed.), varios números.

en el mercado interno y reexportar a los Estados Unidos. El efecto presunto sobre la conducta empresarial es que no hay incentivo para invertir en una mayor capacidad productiva, ni para mejorar la productividad en las plantaciones o en las fábricas.

Una situación similar se observa en el *sector del arroz*, que sigue siendo un producto importante ya que una cantidad significativa de pequeños agricultores se dedica a producirlo. Se emplean los controles de precios, pero no pueden ponerse en vigor con tanta facilidad como en el caso del azúcar. Los molinos de granos están obligados a vender a la ENAC. Cuando se elevan los precios, la producción aumenta fácilmente y hay que exportarla, lo que produce déficit para la ENAC, ya que los precios para el productor nacional son inferiores (supuestamente muy subvencionados) a los precios de los mercados mundiales. Esta saturación del mercado lleva al gobierno a bajar los precios, lo que disminuye el cultivo del arroz y obliga a importarlo. La ENAC sigue sufriendo pérdidas, pues hay que subsidiar los precios al consumidor. La lucha política interminable por los precios del arroz es un asunto explosivo, que ha ocasionado la destitución de ministros de agricultura.

De las cuatro plantas que dominan la *producción de cemento*, una es de propiedad estatal. Hasta hace muy poco se utilizó el control de precios, mediante la fijación de la tasa de utilidades de la industria. La capacidad de producción se utilizaba al máximo, pero la escasez de cemento en el mercado era la regla. Los precios en el mercado negro eran prohibitivos, e incluso se decía que se contrabandeaba cemento a Colombia. Sin embargo, los controles de precios impedían que se realizaran inversiones para expandir la capacidad de producción. El gobierno de Borja subió los precios del cemento y abolió el control de las importaciones con lo que desapareció el mercado negro y cayó la demanda. La Corporación Andina de Fomento propuso un importante proyecto de inversión para aumentar la capacidad productiva.

La *industria farmacéutica* tiene también una participación importante en la canasta de consumo de la población. Resulta quizás sorprendente que ya desde los años cuarenta el sector haya tenido un buen desempeño y exportado con frecuencia, pese a servirse de principios activos importados, que representan alrededor de la mitad de los costos de producción. La mayoría de las empresas transnacionales del rubro se establecieron en Ecuador, y en 1987 había más de 100 laboratorios registrados, de los cuales los 26 más grandes representaban el 80% de la producción, aun-

que sólo dos de ellos son de capital ecuatoriano. Las rígidas políticas de precios estaban destinadas a mantener bajos los precios al consumidor. Esto fue posible durante la década de 1970 porque las importaciones eran baratas expresadas en sucres. Las devaluaciones a partir de 1982 disminuyeron los niveles de utilidades, y las empresas declararon pérdidas. El gobierno decidió otorgar subsidios basados en el volumen de importaciones. Los laboratorios siempre protestaron contra estos subsidios, pues sostenían que la mejor solución era la abolición de los controles de precios. Los subsidios entrañaron un sacrificio fiscal cercano a 50 millones de dólares en 1990. Naturalmente que hubo que prohibir las exportaciones y se produjo un contrabando masivo (hasta 30% de la producción total). Por último, en septiembre de 1991, el gobierno anunció la eliminación del subsidio y su reemplazo por un subsidio directo a los grupos de bajos ingresos. Sin embargo, para descontento de los laboratorios no se eliminaron los controles de precios. No obstante, los empresarios hacen hincapié en la competitividad del sector en el mercado andino, y confían en que las empresas transnacionales podrían preferir a Ecuador como base de producción para el mercado regional. Esto dependerá de la eliminación de la prohibición de exportar y la incidencia de otras políticas comerciales y de inversión extranjera.

Estos ejemplos muestran claramente los efectos colaterales negativos de los controles de precios para mantener bajos los precios al consumidor.

2. Industrias de bienes de consumo durables

Tal vez el ejemplo más conocido de las políticas industriales ecuatorianas sea el establecimiento de industrias productoras de bienes de consumo durables. Se perseguía garantizar una elevada tasa de rentabilidad para las nuevas empresas subvencionando las inversiones y asegurando un mercado. Los subsidios a la inversión consistieron en créditos con tasas de interés negativas y exenciones arancelarias para las importaciones de bienes de capital. Los mercados se aseguraron mediante una protección arancelaria elevada y la suscripción de acuerdos regionales dentro del plan de integración del Pacto Andino. En estas condiciones la relación precio-calidad realmente no interesaba para obtener utilidades. La mayoría de las industrias no desarrollaron una capacidad competitiva genuina en los mercados abiertos, y prácticamente desaparecieron después del cambio de las políticas económicas. Una excepción es la industria automovi-

lística, en que los cambios de políticas tardaron en implementarse, por lo que su competitividad en los mercados abiertos está aún por verse.

La historia de la industria automovilística ecuatoriana está estrechamente vinculada con los esfuerzos comunes de industrialización de los países del Pacto Andino. Antes del Pacto Andino había una sola empresa armadora, vinculada con la General Motors, y unos pocos proveedores de partes y piezas. La política automotriz de los países del Pacto Andino no tuvo todos los efectos deseados, pero otras dos empresas ingresaron al mercado. En 1983 se implantó una política más proteccionista, y la Volkswagen se instaló en Ecuador. El instrumento principal fue la autorización para importar equipos totalmente desmontables (ETD), y la prohibición absoluta de efectuar otras importaciones. Esta prohibición absoluta se relajó por un tiempo entre 1985 y 1987, pero se mantuvieron aranceles de importación elevadísimos. CORDINAUTO, el organismo coordinador, distribuyó las autorizaciones de importación de ETD entre las empresas. En el segundo lustro de los años ochenta estas autorizaciones se emplearon para llevar a la práctica el programa conocido como el automóvil económico. Conforme a esta normativa, 40% de todas las importaciones de ETD debían ser de automóviles baratos. El programa hizo que florecieran las operaciones de montaje local. En 1991 se suspendió el programa, y las importaciones de ETD pasaron a hacerse sin restricciones. Se eliminó el plan automotriz del Pacto Andino, y se estimuló la libre importación desde los países miembros. La industria automotriz ecuatoriana no parece temer la competencia de Colombia, Perú o Venezuela. La mayoría de las empresas son propiedad de una casa matriz que también posee filiales en los demás países. De modo que se está dando una estrategia de especialización entre las filiales, en que las empresas ecuatorianas exportan automóviles baratos a Perú y Colombia, e importan a su vez los modelos más lujosos desde esos países, especialmente desde Venezuela. No obstante, las perspectivas de la industria en un escenario de liberalización hacia terceros países resultan menos claras, las que podrían materializarse después de 1993.

Entre las demás industrias que se han beneficiado hasta cierto punto del impulso de las políticas de industrialización del Pacto Andino figura la de refrigeradores, una rama que registró exportaciones a los países miembros hasta por 80 millones de dólares a fines de la década de 1970. El término de la estrategia de industrialización del Pacto Andino paralizó por completo este impulso exportador. La misma experiencia tuvieron las industrias de transformación de la madera. Las cuatro empresas del rubro colapsaron después del quiebre de la política común. De las 15 empresas que ingresaron a la industria metalmeccánica conforme a las políticas del Pacto Andino, sólo quedan cuatro en producción. Estas últimas, que producen sistemas eléctricos, sembradoras, aspiradoras y sistemas hidráulicos, exportaron en conjunto productos por 8 millones de dólares en 1989. En el sector de productos químicos al menos dos empresas sobrevivieron al término de las políticas de industrialización del Pacto Andino, ambas pertenecientes a la industria farmacéutica. La experiencia con el plan de industrialización en el contexto de la integración andina no ha brindado al Ecuador una capacidad duradera importante en ninguna rama, salvo algunas excepciones concretas. La mayoría de las empresas simplemente no pudieron sobrevivir sin protección.

A fin de corroborar esta última aseveración, se ha calculado la participación del Ecuador en las importaciones de la OCDE para los años 1963, 1971, 1980 y 1990, a nivel de la clasificación de tres dígitos de la CUCI. Sólo se han tomado en cuenta los productos con una participación en el mercado de al menos 0.01% de las importaciones de la OCDE. El auge petrolero coincide con el período exportador más dinámico tanto de los productos con VCE como de los no tradicionales. Se confirma una caída de la competitividad en el período 1979-1983, que avala el argumento del mal holandés. Entre 1983 y 1989 se registra todavía una recuperación muy modesta de las posiciones competitivas, básicamente de las exportaciones con VCE distintas del petróleo.

VII

Resumen y conclusiones

Ecuador está en vías de implementar una nueva estrategia de desarrollo la que, como en muchos otros países latinoamericanos, comprende un cambio de

rumbo hacia una estrategia más orientada hacia afuera. La transformación del régimen comercial y de industrialización debería tomar en consideración una de

las características esenciales del crecimiento ecuatoriano, a saber, su inestabilidad emanada de la existencia de ventajas comparativas extraordinarias.

Durante el siglo XX Ecuador creció con bastante rapidez: el crecimiento global per cápita entre 1900 y 1989 fue de 2.2% comparado con 1.7% para el promedio de América Latina y 2.3% para los países en desarrollo de Asia. Pese a que desde 1950 el crecimiento per cápita del Ecuador ha sido mucho más rápido que el promedio latinoamericano, los países asiáticos duplicaron con creces ese crecimiento.

En este artículo hemos analizado los diferentes auge y caídas que han ocurrido en Ecuador en el siglo XX. El auge del cacao a comienzos de siglo seguido de su caída en los años veinte y la gran depresión de los años treinta; el auge bananero de los años cincuenta y su declinación en los sesenta y, por último, el auge petrolero durante los años setenta y la crisis de la deuda en la "década perdida" de los ochenta. Ecuador experimentó un problema definido de "enfermedad holandesa" durante el auge del cacao a comienzos de siglo. El crecimiento de los bienes no comerciables —como los indispensables servicios públicos—, la inflación y el deterioro de la competitividad de las demás exportaciones fueron las señales. Ya en 1921 era evidente que había que diversificar las exportaciones, por lo que se crearon varios instrumentos normativos para lograrlo: aranceles de importación, controles cambiarios, asignación de créditos y beneficios tributarios a otras industrias. Se lograron algunos resultados en el segundo lustro de los años veinte. Sin embargo, la gran depresión paralizó las exportaciones. La recuperación después de 1937, la sustitución espontánea de importaciones y la diversificación de las exportaciones fue un fenómeno anormal, producto de la desorganización existente en los países desarrollados. Las exportaciones bananeras de los años cincuenta, sin constituir un auge de la magnitud de los del cacao y el petróleo, permitieron el fortalecimiento del gobierno y de las instituciones financieras, y la aceleración de la inversión pública. Se creó un sistema institucional orientado a una estrategia de sustitución de importaciones. Un indicio de los problemas causados por la "enfermedad holandesa" puede advertirse en el magro desempeño de las demás exportaciones entre 1955 y 1965. Pero las industrias manufactureras nacionales nacieron y crecieron a un ritmo considerable.

Los ingresos petroleros suministraron los recursos financieros que complementaron el sistema institucional para llevar a la práctica la estrategia sustitutiva. Esos ingresos se canalizaron hacia la industria manu-

facturera mediante un sinnúmero de mecanismos directos e indirectos, suficientes para contrarrestar los efectos de la "enfermedad holandesa". Todas las exportaciones crecieron y se diversificaron hasta 1978. La afluencia de divisas mediante la acumulación de la deuda exacerbó los problemas causados por la "enfermedad holandesa", y los datos sobre las exportaciones indican claramente el debilitamiento de la competitividad en el período 1978-1982/1983. Esto fue seguido de una estrategia de ajuste gradual entre 1982 y 1984, y después de este último año se ensayó un cambio en la estrategia de desarrollo. Se abolieron de hecho los créditos y beneficios fiscales. Dicho cambio se consolidó después de 1988 cuando se implantaron las reducciones arancelarias y las desreglamentaciones. Cabe esperar una acentuación de la estrategia liberalizadora en el futuro cercano. La estrategia deliberada de sustitución de importaciones duró aproximadamente 30 años, de 1955 a 1985, y modificó bastante los efectos de la "enfermedad holandesa", permitiendo la generación de cierta capacidad manufacturera y la diversificación de las exportaciones, sobre todo subvencionando a los productores con los ingresos petroleros. No creó un sector manufacturero competitivo que pudiera competir sin subsidios, salvo tal vez en el caso de determinadas empresas.

Pero es difícil que el retorno a una estrategia de desarrollo basada exclusivamente en los mecanismos del libre comercio produzca un crecimiento estable orientado a la exportación, ya que la economía ecuatoriana se caracteriza aún por la presencia de ventajas competitivas naturales extraordinarias, y abundan las distorsiones en los mercados internos. No es del todo imaginable que el Ecuador experimente un segundo auge petrolero, tal como experimentó un segundo auge bananero entre 1987 y 1991. O tal vez que un nuevo producto venga a alterar notoriamente la composición de las exportaciones, tal como lo hizo sorpresivamente el camarón en los años ochenta. ¿Irá a ser la madera dura tropical el próximo producto que aporte ingresos considerables al Ecuador, transformando la selva húmeda tal como el cacao y el banano transformaron la zona costera?

Subsiste el interrogante de cómo optimizar estos beneficios imprevistos a fin de crear ventajas competitivas en otras áreas y diversificar y, por lo tanto, estabilizar, las exportaciones como objetivo final del crecimiento. El libre comercio sin distorsiones no lo va a conseguir a menos que se suponga una economía sin distorsiones. El régimen de libre comercio no logró un crecimiento sustentable en el pasado. La dis-

tribución de ingresos a los empresarios mientras se mantienen bajos los salarios reales, como en el período sustitutivo de importaciones, tiene graves inconvenientes como lo ilustran la menor capacidad de respuesta y la mayor vulnerabilidad del aparato productivo, sin mencionar las deficiencias macroeconómicas de gasto público excesivo e inflación.

El régimen de libre comercio y la presencia de ventajas competitivas extraordinarias distorsionan las señales de precios y los mecanismos de mercado en la economía nacional, a través de una conducta orientada a la obtención de rentas. Debe seguirse una estrategia de intervención consciente a fin de estabilizar, pero no inmovilizar, la estructura de precios relativos en el tiempo. Esto puede llevar a medidas protectoras o estimuladoras de otros bienes comerciables durante un auge. Pero las medidas concretas tomadas en el período 1955-1985 estaban descaminadas, si las evaluamos con un criterio de crecimiento a largo plazo. En un período de auge exportador, en vez de subvencionar a los productores debería subsidiarse a los consumidores, especialmente de los estratos de menores ingresos, brindándoles apoyo directo traducido, por ejemplo, en becas para la educación y capacitación básicas. Sin embargo, para desacelerar el gasto y estimular el ahorro habría que contar con una tasa de interés real elevada, en vez de las tasas negativas vigentes durante la industrialización

sustitutiva. Deberían privilegiarse los mecanismos del seguro social para captar el ahorro y proporcionar recursos de largo plazo al sistema financiero. Es más, el auge de la demanda interna sería un gran estímulo para las industrias locales, que no deberían estar protegidas (para siempre) de la competencia internacional, sino que habría que familiarizarlas con las normas y prácticas internacionales. Aparte del inconveniente de que la protección de la competencia internacional perturba el aprendizaje tecnológico, las importaciones son necesarias para contener las presiones inflacionarias y moderar el comportamiento oligopolístico.

En suma, el desarrollo ecuatoriano requerirá la intervención pública en las fuerzas del mercado para alcanzar un crecimiento óptimo a largo plazo. Pero esa intervención requerirá a su vez otros mecanismos, otras instituciones y una mejor implementación que el tipo de intervención empleado hasta ahora. Hasta cierto punto será una intervención para crear y mejorar el funcionamiento de las fuerzas del mercado en la economía nacional, en vez de suprimirlas. La tarea de modificar el régimen de política económica se inició con la crisis de la deuda, pero la configuración del nuevo modelo todavía no es muy definida. Probablemente habrá que esperar hasta bien entrado el próximo siglo para lograr la consolidación de un conjunto de instituciones y mecanismos razonablemente articulados e integrados.

(Traducido del inglés)

Bibliografía

- Abril-Ojeda, Galo (1990): Auge exportador y desarrollo en Ecuador, Magnus Blomström y Patricio Meller (coords.), *Trayectorias divergentes. Comparación de un siglo de desarrollo económico latinoamericano y escandinavo*, Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN)/HACHETTE.
- Acosta, Alberto (1990): *La deuda eterna*, Quito, Editorial "El Duende".
- Benalcázar R., René (1989): *Análisis del desarrollo económico del Ecuador*, Quito, Banco Central del Ecuador (BCE).
- Bianchi, Andrés y Takashi Nohara (1988): *A Comparative Study on Economic Development between Asia and Latin America*, Joint Research Programme (JRP) Series, N° 67, Tokio, Institute of Developing Economies.
- Blomström, Magnus y Patricio Meller (coords.) (1990): *Trayectorias divergentes. Comparación de un siglo de desarrollo económico latinoamericano y escandinavo*, Santiago de Chile, CIEPLAN/HACHETTE.
- Buitelaar, Rudolf y André A. Hofman (1993): Ecuador: Extraordinary comparative advantage, economic policy and economic growth. Trabajo presentado a CEPAL/CEDLA Conference on Industrialisation in Smaller Latin American Countries, Amsterdam, julio, mimeo.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1953): *El desarrollo económico del Ecuador*, México, D.F. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta 1953. II. G. 5.
- _____ (1990): *Transformación productiva con equidad* (LC/G.1601-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.90.II.G.6.
- _____ (1992): *Equidad y transformación productiva: Un enfoque integrado* (LC/L. 668), Santiago de Chile.
- De Janvry, Alain, Elisabeth Sadoulet y André Fargeix (1991): Politically feasible and equitable adjustment: Some alternatives for Ecuador, *World Development*, vol. 19, N° 11, Nueva York, Pergamon Press PLC.
- Drake, Paul (1984): La misión Kemmerer en el Ecuador: revolución y regionalismo, *Cultura*, vol. VII, N° 19, Quito, BCE.
- Farrell, Gilda (ed.) (1989): *La investigación económica en el Ecuador*, Quito, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS).
- Hofman, André A. (1993a): Economic development in Latin America in the 20th century. A comparative perspective, Adam Szirmai, Bart van Ark y Dirk Pilat (eds.), *Explaining Economic Growth. Essays in Honour of Angus Maddison*, Amsterdam, Elsevier/North-Holland.
- _____ (1993b): The historical experience: Growth accounting, trabajo presentado a CEPAL/CEDLA Conference on Industrialisation in Smaller Latin American Countries, Amsterdam, julio, mimeo.
- _____ (1994): Ecuador: desarrollo económico en el siglo XX; un análisis cuantitativo, *Cuestiones económicas*, N° 21, Quito BCE.

- Hurtado, Osvaldo (1988): *El poder político en el Ecuador*, sexta edición, Quito, Planeta-Lettraviva.
- Maddison, Angus (1986): *Las fases de desarrollo capitalista. Una historia económica cuantitativa*, México, D.F., El Colegio de México/Fondo de Cultura Económica.
- (1991): *Dynamic Forces in Capitalist Development. A Long-Run Comparative View*, Oxford, Oxford University Press.
- Marchán Romero, Carlos (comp.) (1987): *Crisis y cambios de la economía ecuatoriana en los años veinte*, Quito, BCE.
- Moncada, José (1991): De la independencia al auge exportador, L. Mejía, F. Velasco, J. Moncada, A. Moreno, A. Cueva y R. Báez, *Ecuador: pasado y presente*, Quito, Editorial "El Duende".
- Ramos, Joseph (1986): *Neoconservative Economics in the Southern Cone of Latin America, 1973-83*, Londres, The Johns Hopkins University Press.
- Rodríguez A., Linda (1987): La reforma bancaria de la Revolución Juliana y sus secuelas económicas, 1926-1937, *Revista ecuatoriana de historia económica*, N° 2, Quito, BCE.
- Salgado, Germánico (1989): Lo que fuimos, lo que somos, Gilda Farrell (ed.), *La investigación económica en el Ecuador*, Antología de las ciencias sociales, Quito, ILDIS.
- Spurrier Baquerizo, Walter (ed.) (varios números): *Análisis semanal*, Guayaquil, Ecuador.
- Thoumi, Francisco E. (1990): The hidden logic of "irrational" economic policies in Ecuador, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 32 N° 2, Estados Unidos, University of Miami.
- Vos, Rob (1984): *Industrialización, empleo y necesidades básicas en el Ecuador*, Quito, ISS/Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC).

Industria cultural *y nuevos códigos* de modernidad

Martín Hopenhayn

*División de Desarrollo Social,
CEPAL*

En el contexto de globalización de la economía, la comunicación y la cultura, y de transición hacia sociedades de información y de conocimiento, el desarrollo sostenido de la industria cultural se perfila como eje privilegiado de articulación. Desde hace al menos tres décadas, la cultura se vincula cada vez más con la dinámica de los medios de comunicación social. Más aún: la industria cultural se está convirtiendo en sector estratégico de la competitividad, el empleo, la construcción de consensos, el modo de hacer política, y la circulación de la información y los conocimientos. Este peso cada vez mayor de la industria cultural está estrechamente vinculado a su propia diversificación. Las innovaciones tecnológicas han precipitado saltos en la industria cultural que fuerzan a redefinir sus límites año a año. Un mercado de mensajes que entra en el circuito del intercambio global y del aceleramiento temporal, transforma los límites de la cultura pesada y liviana, la alta y baja cultura, lo ilustrado y lo popular, lo nacional y lo exógeno. En las páginas que siguen se examinan los cambios que dichas dinámicas provocan en la imagen de la modernidad y la modernización en América Latina. La coexistencia de diversos tiempos históricos en un mismo presente, la tensión actual entre los altos niveles de integración simbólica por vía de la industria cultural y los bajos niveles de integración social, constituyen las preocupaciones centrales de este artículo al plantearse las potencialidades y riesgos de la industria cultural en la región.

I

Consideraciones preliminares

El concepto de cultura tiene dos acepciones muy distintas. La primera asocia la cultura al pasado, a las bellas artes y a las letras; constituye el ámbito de las "grandes obras" del espíritu, de la alta producción intelectual, científica y artística de una sociedad, y de su patrimonio arquitectónico y arqueológico. La segunda es más amplia, y concibe la cultura como los modos de vida de un pueblo, sus sistemas de valores, la lengua y los códigos de comunicación, y las formas de reflexión y creación popular.

En las páginas que siguen se trabaja con esta segunda noción, y esto por dos razones. Primero, porque la relación estrecha entre las dinámicas culturales y las dinámicas del desarrollo se hace más evidente sobre la base de un concepto extendido de cultura; segundo, porque la evaluación de los impactos recientes de la industria cultural en la sociedad son de tan diversos alcances, que fuerzan a operar con una visión global de la cultura.

De modo análogo, el concepto mismo de industria cultural también merece tomarse en una extensión que permita correlacionar a ésta con el amplio universo de la cultura. Resulta sugerente al respecto la división que propone José Joaquín Brunner entre industria cultural liviana e industria cultural pesada. La primera se refiere a "televisión, divulgación, lectura veloz, fotografía instantánea, diccionario de citas, *ready made*, escritura en serie, arte ocasional, religiones terapéuticas...", mientras la industria cultural pesada es "aquella de las ideologías de larga duración: religiones milenarias, obras clásicas, educación formal, tabúes y sentido de culpa, autoridad, belleza, metodología, saber acumulado" (Brunner, 1988, p. 27). Si bien esta clasificación puede parecer imprecisa para definir la industria cultural, ilustra sobre el rol protagónico que dicha industria podría tener tanto en el intercambio superficial y contingente de mensajes, como en la construcción de ideologías y saberes que subyacen y se desarrollan por lenta acumulación.

La acelerada desterritorialización cultural, derivada de la globalización de las comunicaciones y la revolución de la telemática,¹ hace difícil mantener en

este terreno visiones y categorías estancas: "La deslocalización de las empresas, la simultaneidad planetaria de la información, la adecuación de ciertos saberes e imágenes internacionales a los conocimientos y hábitos de cada pueblo (...), la deslocalización de los productos simbólicos por la electrónica y la telemática, el uso de satélites y computadores en la difusión cultural, también impiden seguir viendo los enfrentamientos de los países periféricos como combates frontales con naciones geográficamente definidas (...). La reorganización de los escenarios culturales y los cruces constantes de las identidades exigen preguntarse de otro modo por los órdenes que sistematizan las relaciones materiales y simbólicas entre los grupos" (García Canclini, 1990, pp. 288 y 289). Se argumenta, incluso, que las sociedades nacionales no son sino un segmento en mercados globales, y que esto es especialmente válido en el campo de la industria y el consumo culturales. Las diferencias radicarían en los códigos locales de recepción, en medio de un "movimiento incesante de circuitos de transmisión que cubren desde la publicidad a la pedagogía" (Brunner, 1988, p. 218). De adherir a este enfoque, puede definirse el universo cultural abierto por el impacto combinado de la telemática y la industria cultural, como una era de la cultura descentrada, donde la heterogeneidad cultural no alude a la diversidad de expresiones locales y nacionales, sino a la "participación segmentada y diferencial en un mercado internacional de mensajes que 'penetra' por todos lados y de maneras inesperadas el entramado local de la cultura" (Brunner, 1988, p. 218).

La concentración en el aula se tensa con la fuerza dispersora de los multimedios de comunicación social. El mestizaje trasciende su rango étnico y se convierte en un evento cotidiano que afecta a todos: no hay identidades que resistan en estado puro más de unas horas ante la fuerza de estímulos que provienen de todos los rincones del planeta. La estética del *collage* y del *pastiche*, tan cara a la sensibilidad posmoderna, no es casual, sino que constituye una metáfora de esta condición de continua recomposición de sensibilidades y mensajes culturales. Términos como "hibridez", "sincretismo", "tejidos interculturales", "descomposición y recomposición de signos" se ha-

¹ Se entiende por telemática el efecto combinado de las tecnologías en las telecomunicaciones y la informática.

cen cada vez más frecuentes en el análisis de los procesos culturales de hoy. No hay, en este sentido, ni un límite claro para hablar de la industria cultural, ni una frontera para delimitar identidades culturales. Es en esta dinámica de difuminación de fronteras donde cabe situarse para entender tanto los procesos culturales como su estrecha articulación con el complejo industrial cultural.

Cabe recordar, además, que durante el último quinquenio el mundo ha registrado cambios políticos vertiginosos, y que la recomposición del escenario político internacional ha sido contemplada por una proporción considerable de la población mundial desde sus hogares. La guerra del Golfo, la guerra en la ex Yugoslavia, la caída del muro de Berlín, las epopeyas de las nuevas democracias: todo ello, con sus aires de renovación y sus cargas siniestras, ha sido presenciado al segundo y al detalle en todas las latitudes del mundo. No sólo se impone la instantaneidad y exhaustividad de la información, sino también la diversidad de lecturas que acompaña, cada vez más, a

esta difusión a escala planetaria de los acontecimientos. La incorporación de la telemática a la industria cultural ha permitido que todo el mundo sea afectado por todo el mundo. El fundamentalismo islámico, el nacionalismo serbio o la violencia de grupos de jóvenes pronazis en Alemania, sirven de espejo o interpelección a tantas otras culturas y grupos que, en tantos otros puntos del planeta, entran en tensión con esta nueva modernidad abierta al mundo.

La cultura tiende a convertirse, en este contexto de cambios acelerados y difusión intensiva, en una suerte de diálogo continuo de todo el mundo con todo el mundo. La industria cultural puede definirse, a medias como metáfora y a medias en sentido literal, como un juego de espejos que permite a cada momento resintetizar nuestras identidades por medio de relaciones dinámicas con las tantas otras identidades que vemos en acción a través de los medios de comunicación social, las redes informáticas, los comentarios en la calle y en el trabajo, y las consultas telefónicas.

II

Consumo cultural con temporalidades cruzadas

Escuela, ciudad y televisión constituyen los pilares en torno a los cuales se ha construido, en las últimas cuatro décadas, una cultura de masas que tiene mucho de mezcla de culturas y de tiempos heterogéneos. En el salto educativo esta diacronía ha sido manifiesta: el acceso de la clase media a la enseñanza superior se impulsó cuando la mitad de la población mayor de 15 años era analfabeta en la región.² En materia de urbanización acelerada y modernización del empleo, las masas se ven empujadas velozmente a participar en una vida social que exige manejar códigos que les eran absolutamente desconocidos: los de la racionalidad burocrática, la racionalidad técnica y la mentalidad abstracta. En cuanto a la irrupción de los medios de comunicación social, se ha dicho con frecuencia

que este fenómeno hace coexistir el cosmopolitismo con el localismo, más todavía si se considera la rapidez y amplitud con que se han difundido en América Latina y el Caribe los distintos componentes de la industria cultural convencional.³ En el campo del acceso a la información esto significa que en los espacios locales, incluso aquéllos otrora sometidos a un aislamiento endémico, se abre una ventana por la cual puede contemplarse lo que ocurre en el mundo.

Pero el efecto puede ser aún más profundo en el consumo simbólico, donde una serie de nuevos códigos, sensibilidades, dramas pasionales, conflictos humanos y escalas de valores, se exponen en largometrajes televisivos o radionovelas, y llegan a públicos que

² Hace apenas cuatro décadas, hacia 1950, América Latina era otro continente en materia de conformación cultural: el 61% de la población era rural, la tasa de analfabetismo de los mayores de 15 años alcanzaba a casi el 50%, y la tasa de escolarización bruta en el nivel secundario apenas llegaba al 7%. Hoy día las tasas brutas de escolarización alcanzan al 100% en la educación primaria y a más de la mitad en la educación secundaria. La proporción de población mayor de 25 años con educación postsecundaria se eleva, en varios países, a entre un 5 y un 7%, cifra comparable a la de Austria, Hungría e Italia (Brunner, 1990, pp. 11 y 31).

³ En nuestra región, "los receptores de la radiodifusión aumentaron hasta cerca de 140 millones el año 1987, con 332 por cada 1 000 habitantes, proporción que más que duplica al promedio de los países en desarrollo. Por su parte, el número de transmisores de televisión, que en 1965 era de 250, alcanza a 1 590 en 1987, en tanto que los receptores de televisión, que eran 8 millones en 1965, superan los 60 millones en 1987, elevándose así la participación desde 32 a 147 por mil habitantes, siendo que en Asia es de 49 por mil y en África de 14 por mil ese último año" (Brunner, 1990, p. 32).

han vivido por siglos apoyándose en relaciones de reciprocidad, sincretismos religiosos de larguísima tradición, rituales ligados a los ciclos agrícolas y formas precarias de supervivencia. No sólo conviven tiempos distintos en el contraste entre los mensajes y el ambiente cultural en que son decodificados; en la propia programación de los medios ya conviven lógicas y sensibilidades que remiten a distintos "momentos" de la cultura: la telenovela mexicana y Flash Gordon se suceden sin cortes en la programación de una tarde de día de semana en La Paz o en Guatemala.

La modernidad en nuestros países es, precisamente, un tiempo nuevo que contiene muchos tiempos. De esta manera resulta difícil proyectar hacia nuestra región el supuesto de linealidad del tiempo histórico, fundado en la idea de un "relevo" de culturas, que forma parte de la idea clásica de modernidad en los países del Norte. En América Latina y el Caribe, las culturas reflejan este síndrome de modernidad tardía que consiste en la incorporación acelerada a mercados simbólicos exógenos, y que inexorablemente da por efecto una cierta hibridez cultural.

No existe, por otra parte, una escala que permita jerarquizar a los receptores de los mensajes de los medios de comunicación según su grado de modernidad en el consumo cultural. ¿Con qué criterio discriminar si es más moderno el televidente de CNN que el de una telenovela brasileña, el lector de un diario de información política que el de una revista deportiva? A la luz de la experiencia, en la modernidad hipercomunicacional lo moderno se liga cada vez más a la lógica de los medios de comunicación social. El grado de modernidad ya no se define por una jerarquía en los géneros, sino por la incorporación de tecnología y de valor intelectual agregado en la producción de mensajes. De esta manera, es más moderno un programa televisivo de espectáculos "banales" que un reportaje cultural, si el primero es capaz de integrarse simultáneamente con animadores y programas de otros países. O a la inversa: un reportaje cultural es más moderno que una telenovela si ha podido introducir mayores contrapuntos, más variedad de planos discursivos, mejor definición óptica, o mayor dinamismo para tratar un tema.

Con los efectos más recientes de globalización comunicacional y diversificación tecnológica en los complejos industriales culturales, la idea de cultura moderna se desplaza desde una jerarquía de contenidos a una jerarquía de riqueza comunicacional. Este fenómeno, exacerbado por el aumento exponencial de la oferta de industria cultural (con el video, la

televisión por cable, los juegos de video y computación, las redes telemáticas y de fax, las antenas parabólicas), redefine la oposición convencional entre cultura tradicional y cultura moderna.

EL nuevo escenario en que se incorporan nuevas y flexibles ramas de la industria cultural, no es sólo una versión más desarrollada de la referida heterogeneidad de tiempos y pautas culturales. Ya hace un par de décadas la difusión del consumo televisivo llevó a la tan citada proclama de que "el medio es el mensaje". Pero en años más recientes la transformación es aún más profunda. Dada la mayor competencia e internacionalización del medio televisivo, y la proliferación de nuevas alternativas de consumo y producción en el campo de la industria cultural, se modifica sustancialmente el concepto de lo moderno en el campo de la producción y consumo culturales.⁴

El nivel de modernidad en el mercado cultural se define crecientemente por la realización más que por el contenido, más por el envase tecnológico que por el mensaje, más por el ritmo de innovación que por la "nobleza" del producto. Esta mutación inscribe signos nuevos en el imaginario cultural. Si por un lado mina las jerarquías convencionales de la cultura, por otro lado también mina las identidades culturales. Desestabiliza visiones de mundo y potencia el mestizaje cultural a grados imprevistos: no ya el mestizaje como sincretismo o cruce de dos códigos culturales, sino como juego creativo, nuevo invento para el mercado cultural, combinación inédita que permite seguir innovando en el campo de la recreación.

La misma flexibilidad de imágenes, códigos, lenguajes y reglas que forma parte de la tecnología del video-juego, de los juegos de computación, o de la transmisión de imágenes virtuales, desencadena un estado de metamorfosis continua de imágenes, símbolos y tradiciones. Las combinaciones son inagotables. El mundo puede recrearse para siempre en un disquete o en una cinta de video. Ni siquiera hay escasez de espacio para ello, porque los espacios pueden reducirse casi al infinito en los microchips donde tantos mundos circulan. En lugar de una cancha de

⁴ Es más moderno, por ejemplo, en el campo del consumo cultural, un juego de nueva generación de Nintendo en el "rubro cavernícolas", que una serie convencional de televisión que transcurre en Nueva York. Es más moderna la novena sinfonía de Beethoven grabada en sistema láser digital, que el bolero de Ravel grabado en una casete convencional. Es más moderno un video casero, por doméstico que sea su tema, que una superproducción de los años sesenta.

fútbol (o la calle para salir a jugar con los vecinos), hay miles de juegos dentro del monitor. El Nintendo es la versión infinita del juego: no ocupa lugar, no se agota, siempre está nuevo y a la vez neutraliza incesantemente toda la intensidad de la novedad.

La cultura pasa de una condición mestiza a una recreación desenfadada del acto mismo de "mestizar": todos los días reaparece, como parte de la carrera de la propia industria de imágenes, una nueva versión del encuentro entre Hernán Cortés y la Malinche. No está claro cuál es el impacto de estas nuevas tecnologías culturales en la visión de mundo de los niños que comienzan a enchufarse a las nuevas olas de la industria cultural. ¿Qué ocurre en la cosmovisión de un alfabetizado de segunda generación, que todavía mantiene en su orden simbólico ciertas tradiciones y valores vernáculos, cuando se lanza en el vértigo de entrada-salida a mundos nuevos cada vez que se enfrenta a una pantalla de video o a un computador? ¿Cómo influye en la capacidad selectiva, en la imagen del planeta y

del lugar específico que cada cual ocupa en el planeta, y en el almacenamiento intelectual de información de la gente, el hábito reciente de llegar al hogar por las tardes y empezar a saltar de uno a otro entre más de veinte canales posibles de televisión, provenientes de más de diez países?

No pretendemos trazar una imagen apocalíptica, según la cual el impacto globalizado de la industria cultural aniquilaría todos los lazos sociales, las costumbres y los valores que se han construido a lo largo de siglos de historia conflictiva en América Latina y el Caribe. Las nuevas formas de la industria cultural no tienen necesariamente un signo negativo: no es por la carga sino por el alcance del signo que cabe detenerse en los impactos de la industria cultural en los últimos años. No puede hablarse ya solamente de la incorporación de las masas al lenguaje moderno, a las ideas modernas y a las ocupaciones modernas: ahora se trata de que se incorporen a las mutaciones de lenguajes, imágenes, ideas y ocupaciones.

III

Activos y pasivos en el campo de la industria cultural

Las nuevas ramas de la industria cultural permiten mayor compenetración entre productores y consumidores de cultura. La flexibilidad operativa y la reducción en el tamaño de los componentes y en el costo de los aparatos, permite desde hace algunos años ampliar el campo de los productores y establecer vínculos más horizontales entre los actores del mercado cultural.

El nuevo complejo industrial cultural combina de manera paradójica mayor profesionalización y mayor masividad en los emisores de mensajes. La profesionalización en el campo cultural aumenta a medida que se intensifica e internacionaliza la competitividad entre emisoras de televisión. Los operadores y transmisores se tecnifican, y se mantienen dos frentes diferenciados compuestos por productores y consumidores. No obstante, la diversificación progresiva en la oferta de televisión fuerza al receptor a desarrollar, a su vez, mayor selectividad y protagonismo en lo que le toca como consumidor. Nos encontramos con el "trabajo generativo de millones de receptores-consu-

midores que procesan, interpretan, se apropian y viven a su manera, individual y a veces colectivamente, esa masa de signos producidos y transmitidos" (Brunner, 1990, p. 36). La imagen apocalíptica que hace algunos años alertaba sobre la pasividad creciente de los consumidores de lo que entregan los medios de comunicación, se ha visto sustituida por la idea de un consumidor activo, decodificante, selectivo y procesador de la información. La vorágine de opciones y la competitividad de la oferta de esos medios fuerza al consumidor a desarrollarse como consumidor productivo.

En los nuevos productos que la industria cultural difunde en nuestras sociedades, con gran velocidad y a precios cada vez más bajos, se atenúa la división entre productores y consumidores. No se requiere ni muchos recursos ni mucho conocimiento técnico para hacer videos caseros, operar juegos de video o de computador, formar parte activa en la circulación de mensajes a través de redes telemáticas o teleconferencias y, lo más nuevo y sorprendente, cambiar de

vida y de personaje por cinco minutos, metiendo cinco monedas en la ranura para entrar en el mundo infinito de las imágenes virtuales.⁵

La capacidad para intervenir activamente en las nuevas tecnologías puede verse facilitada por el aprendizaje de elementos de computación en la educación básica. El desplazamiento del profesionalismo a la masividad es evidente cuando observamos, en países industrializados, millones de niños entrando y saliendo de los computadores con un manejo y facilidad que, hace algunos años, parecía reservado a ingenieros y técnicos de vanguardia. Una nueva forma de alfabetismo la constituye precisamente esta familiarización con el computador y con sistemas integrados de información/comunicación. No deja de asombrar el hecho de que muchos niños puedan ya reprogramar un juego frente al computador, y que sean hoy más aptos que un alto porcentaje de adultos para asumir roles interactivos en nuevas ramas de la industria cultural.

Sin embargo, en el caso de América Latina y el Caribe estos niños “informatizados” son una minoría. Sea porque acceden a colegios de elite, sea porque forman parte de familias donde el computador se ha incorporado a la vida de hogar, cuentan con una ventaja considerable respecto de tantos niños escolarizados que comparten, con suerte, un monitor para un aula entera. Esto redefine, de manera novedosa e in-

quietante, el límite entre integrados y excluidos. Por cierto, estamos lejos de contar con un computador en cada hogar latinoamericano. Pero la nueva fuerza adquirida por la industria cultural, con la incorporación de esta nueva gama de bienes, introduce en la interacción social la imagen de un computador al alcance de cualquiera. La relación con el trabajo, el estudio y el ocio, en el caso de los nuevos “alfabetizados”, pasa por el trastocamiento radical en los usos de la comunicación y de la información.

En nuestra región, este nuevo impulso de la industria cultural también corre el riesgo de exacerbar la brecha entre integrados y excluidos. Enchufarse o morir sería la imagen caricaturesca —pero ilustrativa— de este nuevo patrón de integración. El riesgo, de consolidarse esta brecha desde los primeros años de aprendizaje escolar, es enfrentar en el futuro un ejército ampliamente mayoritario de “desinformatizados” que no sabrán cómo manejarse en las lógicas de los lenguajes computarizados. En Brasil, el país puntal de la industria televisiva e informática en nuestro continente, las promesas del desarrollo individual podrán encarnar, con suerte, en un tercio de la población que se moderniza a pasos de gigante. En los otros dos tercios los niveles de ingreso, y el escaso acceso a los beneficios de la modernidad, constituyen un muro opaco contra el cual se estrellan las expectativas de desarrollo personal.⁶

IV

La difuminación de los límites en la industria cultural

La distinción entre industria cultural “pesada” y “liviana” resulta cada vez más difícil de sostener a medida que avanza la integración sistémica de los instrumentos de información y comunicación. ¿Puede afirmarse, en la actualidad, que la formación religiosa deja huellas más hondas en la conciencia de un niño que el contacto televisivo con la guerra de Irak o con el último torneo mundial de fútbol? ¿O que cala más

hondo en la memoria infantil la materia de un examen de historia que el reportaje cultural que, en un azaroso momento de picoteo televisivo, sostuvo en la pantalla durante media hora? ¿Quién podría asegurar que un adolescente desarrolla mayores capacida-

⁵ Ya no se trata, como en la célebre novela de Gabriel García Márquez, *Cien años de soledad*, de la gran experiencia infantil que el coronel Aureliano Buendía evocaba, cuando su padre lo llevó a una tienda de gitanos a conocer el hielo: ahora la experiencia virtual nos permite entrar en el hielo, viajar en su interior, mirarlo desde dentro hacia afuera.

⁶ Piénsese en los siguientes contrastes en Brasil: mientras el país posee la cuarta red televisiva transnacional del planeta (O'Globo), en 1990 los miembros del 43% de los hogares del país tenían un promedio de 0 a 3 años de educación formal. También en 1990, el país contaba con 213 aparatos de televisión por cada mil habitantes, lo que sugiere que en la mayoría de los hogares del país había una ventana televisiva al mundo; pero al mismo tiempo se registraba una tasa nacional de analfabetismo cercana al 20%, una tasa de desnutrición infantil en torno al 13%, mientras el 55% de la población económicamente activa era pobre (Banco Mundial, 1993; UNESCO, 1992).

des de pensamiento lógico en el curso de sintaxis o de matemática en la enseñanza secundaria, que en los juegos de ingenio que practica en el computador cuando llega a su casa por las tardes?

El campo del consumo cultural se hace tan diverso que resulta muy difícil trazar actualmente la línea donde acaba la industria cultural. La lógica del *software* salta de la pantalla a la calle, y se convierte en una nueva forma de procesamiento de la cultura. El consumo cultural adquiere una forma nueva que sirve de envase a contenidos muy diversos: la forma del *software*, que cada cual enciende, apaga e intercambia según preferencias, situaciones u objetivos. El modelo del *software* cultural también penetra en las actividades de reciclaje ocupacional, a través de talleres con apoyo audiovisual, retiros de fin de semana y programas de video o computador sobre nuevas formas de gestión.

También en este consumo cultural tipo *software*, la industria cultural borra las fronteras que separan a productores de consumidores. Cuando los aprendizajes se vuelven ligeros y diversos, se requiere poca capacitación para pasar de alumno a profesor, o de consumidor a productor. Distinto es capacitarse para ser profesor de meditación en un monasterio de los Himalayas que en un módulo de desarrollo personal en una empresa; muy distinto es ser profesor de literatura en la universidad que serlo en un taller de vecinos. A medida que el consumo cultural adquiere la modalidad del *software*, se hace también más sencillo entrar a la industria cultural en calidad de ofertante de bienes o servicios. El protagonismo y la "provisoriedad" conviven en las nuevas culturas integradas a las recientes oleadas de modernidad.

En nuestra región esta combinación de protagonismo y provisoriedad de la cultura integrada se permuta en exclusión y precariedad del lado de los pobres. Allí la ligereza se relaciona más con la fragilidad de la supervivencia que con la flexibilidad en el consumo de bienes culturales. La incertidumbre respecto del futuro obedece más al temor que a la diversidad de opciones de vida, a la inseguridad más que al dinamismo. La liviandad se transmuta en orfandad, la diversificación en fragmentación. El *software* también penetra allí, pero se confunde con la cultura de la supervivencia en las grandes urbes, donde la actividad de cada día se reprograma conforme a la posibilidad de generar un ingreso mínimo: estrategia del *software* como cultura de la precariedad, no de la "provisoriedad".

En el panorama latinoamericano, integrados y excluidos aparecen, de una parte, unidos por la cultura

televisiva y, de otra parte, reestratificados en los nuevos mercados culturales. En cuanto a la televisión, a medida que mejora la definición en la oferta de todo tipo de programas, se borran los límites entre alta cultura y cultura popular. Pero si en la televisión interseccionan las culturas, la brecha sociocultural reaparece con nuevas modalidades en otros campos de la industria cultural. La sociedad se divide, como señalamos antes, entre enchufados y desenchufados a la rápida circulación de información y lenguajes nuevos.

Por cierto, la rápida obsolescencia y creciente competitividad abarata rápidamente los costos de computadores, filmadoras y reproductoras de video, servicios de televisión por cable y otros nuevos bienes culturales. Esto significa que los sectores medios pueden pasar con relativa velocidad al lado de los enchufados, si bien con un cierto rezago en el ritmo de renovación. Pero un contingente muy grande, compuesto por los sectores de ingresos bajos y medios bajos, permanece al margen de estos nuevos patrones de consumo cultural y de integración simbólica. Esto da por efecto la convivencia de formas de integración simbólica general (vía televisión, educación básica generalizada, apertura de canales de participación política con los regímenes democráticos), con formas de segmentación en el consumo de la vasta gama de bienes que hoy componen la industria cultural.

En síntesis, la disipación de límites en el campo cultural constituye un hecho a la vez fuerte y reciente. Se borran las fronteras entre lo liviano y lo pesado en los canales de internalización de cultura; se diversifica mucho más el "menú" personal de uso de bienes y servicios vinculados a la industria cultural, se recomponen las pautas de integración y discriminación en el campo del consumo simbólico por efecto de los cambios acelerados en la industria cultural, y se borran también los límites entre productores y consumidores, o entre activos y pasivos en el campo de la oferta y el consumo de cultura.

Esta difuminación de límites por efecto de los cambios en la industria cultural no debe tomarse a la ligera. Tiende a impactar con tal profundidad la cultura de nuestras sociedades, que incluso modifica la percepción de la vida cotidiana. Esta percepción se ve alterada en varios sentidos. Primero, ya no es tan fácil asociar cotidianeidad y continuidad. Sea por provisional o por precaria, la materia de lo cotidiano se hace más aleatoria y dispersa. En segundo lugar, se desperfila la dimensión reiterativa de lo cotidiano, sea por inseguridad laboral, por aceleración del cambio técnico, por volubilidad en los roles tradicionales,

o por la propia sensación de "túnel del tiempo" que se experimenta ante la explosiva oferta de la industria informativa y comunicacional. Finalmente, el horizonte de corto plazo tiende a imponerse sobre cual-

quier proyecto de largo plazo en la vida diaria, tanto por el efecto de lo precario en unos, de lo provisorio en otros, como por la aceleración del cambio en todos los ámbitos del quehacer cotidiano.

V

Nuevos ímpetus de integración cultural con bajos niveles de integración social

En sociedades con bajos niveles de integración social, como lo son un alto porcentaje de las que componen la región de América Latina y el Caribe, el aporte que puede hacer la industria cultural al desarrollo puede quedar subutilizado. En nuestra región, el acceso segmentado a los nuevos bienes de comunicación e información mantiene a gran parte de la sociedad en una posición de rezago relativo, con el riesgo de ver ensanchadas las distancias en niveles de productividad, acceso a nuevos mercados y desarrollo de las facultades intelectuales. De una parte, el abaratamiento de los nuevos bienes de la industria cultural y su ductilidad para penetrar en distintos ambientes socioculturales se levanta como una promesa de mayor integración. Pero por otra parte, las nuevas formas de analfabetismo se ciernen como una nueva amenaza sobre los amplios contingentes de latinoamericanos y caribeños que no acceden a ninguna forma de informatización.

También las tensiones entre identidad cultural y modernidad, que podrían resolverse con efectos sinérgicos a través de las nuevas potencialidades de la industria cultural, podrán asumir ribetes más conflictivos debido a los altos niveles de desintegración social. Despierta incertidumbre hacia el futuro el impacto de la globalización sobre las culturas endógenas, y sobre la relación de éstas con la cultura universalista que predomina en el intercambio global. Difícil saber, en nuestra región, si esta globalización de las comunicaciones permitirá reducir los niveles de desintegración social, compensar la desintegración socioeconómica con mayores niveles de integración cultural y política, o bien desencadenar una suerte de esquizofrenia societal, con mucha integración en el consumo cultural y una profunda heterogeneidad en los niveles de productividad y bienestar material.

Para conciliar las particularidades socioculturales de nuestras sociedades con el ímpetu universalista que

la modernidad canaliza hoy mediante sus nuevos complejos industriales culturales, se requiere un orden de ciudadanos modernos. Entiéndase por ciudadanía moderna la existencia de actores sociales con capacidad para autodeterminarse, representar sus intereses y demandas, y ejercer sus derechos individuales y colectivos jurídicamente reconocidos. En la medida en que esta ciudadanía moderna sea privilegio de sectores minoritarios de la sociedad, la integración simbólica que posibilita el complejo industrial cultural tiene el doble efecto señalado más arriba: integración en algunos campos y mayor discriminación en otros

El impacto del complejo industrial cultural sobre sociedades con bajos niveles de integración social no es, pues, unívoco. Puede esperarse, como tendencia inercial, la formación de nuevas relaciones de exclusión. Así, por ejemplo, la división entre formales e informales en el campo del trabajo podrá encontrar un relevo parcial en la brecha entre informatizados y desinformatizados; la segmentación entre modernos y tradicionales podrá desplazarse, en el campo cultural, hacia un nuevo corte entre activos y pasivos, y la brecha entre ilustrados e iletrados dará lugar a la división entre realizaciones de alta calidad y de baja calidad.

Finalmente, las temporalidades cruzadas que han dado su identidad mestiza a la cultura en la región, deberán entrecruzarse aún más a medida que la industria cultural se expande, sin por ello disolver los modos de vida y visiones de mundo de las comunidades andinas, caribeñas, de etnias selváticas y afrobrasileñas. Esta exacerbación de tiempos distintos en un sólo tiempo no debe tener, necesariamente, un signo negativo; también revela un tejido cultural de alta complejidad, riqueza y belleza. Puede pensarse incluso como un activo para el futuro, dado el carácter cada vez más heterogéneo del intercambio simbólico bajo las nuevas versiones del complejo industrial cultural.

VI

La industria cultural como nuevo eje de integración social y de cultura participativa

El vínculo entre cultura y desarrollo endógeno depende en importante medida de que se adapten las potencialidades de la industria cultural. Su estructura de versatilidad creciente y costos decrecientes es, objetivamente, una condición del nuevo complejo cultural industrial que puede utilizarse para fomentar mayor integración social y mayor desarrollo cultural. Las posibilidades de acción y protagonismo de etnias y actores socioculturales dispersos, que han estado privados de acceso a beneficios y códigos de la modernidad, aumentan considerablemente si se movilizan de manera adecuada los recursos de la industria cultural. Esta movilización sinérgica de recursos de información, comunicación e interacción, puede ayudar mucho a revertir los ánimos resignados, pesimistas y fatalistas que se expandieron por América Latina y el Caribe en los años setenta y ochenta respecto de la viabilidad del desarrollo endógeno y del despliegue de las culturas nacionales.

En el campo de la industria cultural bajan los costos y se flexibilizan las posibilidades técnicas para incorporar actores socioculturales poco integrados al intercambio público de mensajes. Esto debiera permitir un uso intensivo de intersticios del complejo industrial cultural para llevar a cabo acciones de pequeña escala, consagradas a la promoción y defensa de culturas autóctonas que acceden sólo precariamente a los beneficios de la modernización. "Durante las últimas cuatro décadas, el costo real de 'hardwares' ha ido declinando sostenidamente a un promedio de alrededor del 20% por año. Las más sofisticadas tecnologías del pasado reciente son cada vez más accesibles (si no para todos, al menos para más gente cada año). Un metro de cable de fibra óptica que costaba 3.50 dólares de E.E.U.U. en 1977 cuesta ahora unos 25 centavos de dólar, y esta baja en el costo se ha visto acompañada por una mejoría notable en calidad" (Annis, 1991, p.94). Y en palabras de la CEPAL: "La difusión de tecnologías en la esfera de la telemática (la convergencia de las telecomunicaciones y la informática) abre grandes posibilidades (...), los precios decrecientes, los componentes cada vez más pequeños y más portátiles, la progresiva sencillez en el

uso de estas tecnologías y su fácil incorporación en usos muy diferentes, permiten su aprovechamiento con fines de articulación entre agentes muy diversos y dispersos" (CEPAL, 1992a, p. 249).

A medida que baja el precio de los componentes, más pueden articularse horizontalmente las comunicaciones. Los sistemas integrados —teléfonos que conectan telex, computadores, bases de datos, fax— tienen tantos puntos de entrada, que su acceso también puede beneficiar a actores socioculturales de bajos recursos.⁷ Al mismo tiempo, componentes cada vez más livianos y transportables hacen que la información sea físicamente más accesible a lugares remotos, precisamente donde más se preservan, aunque aisladas, las identidades culturales autóctonas.

La región necesita consolidar una segunda generación en el desarrollo de la industria comunicacional, y asegurar el tránsito hacia una tercera generación que fortalezca el desarrollo endógeno y el protagonismo sociocultural (Annis, 1991). La primera generación orientó el uso de la televisión y la radio a la venta de productos comerciales. La segunda generación, que actualmente empieza a mostrar efectos positivos, adapta la tecnología publicitaria al "marketing social", lo que incluye campañas de educación en medio ambiente, de prevención de epidemias, de información política, y otros temas que construyen ciudadanía moderna. Una cultura de preocupación y acción ciudadanas promovida desde los medios de comunicación, ayuda a romper las barreras sociales y a involucrar al conjunto de la sociedad en problemas comunes. La tercera generación, todavía muy incipiente, transita desde la fase de recepción activa a la

⁷ Valga el siguiente ejemplo de lo que promete el teléfono: la Nippon Telegraph and Telephone, el coloso de las comunicaciones en Japón, donde trabajan 3 000 científicos en investigación y diseño tecnológicos, espera crear y difundir a todo el mundo un aparato portátil de teléfono, del tamaño de una calculadora o un reloj digital, de muy bajo costo de adquisición y uso, que servirá para comunicarse a cualquier punto del mundo, y ver por el mismo aparato a la persona que recibe el llamado, en lo que se conocerá como "servicios de comunicación personal inteligentes y visuales." Más aún, las llamadas no tendrán interferencia, y podrán contar con servicios de traducción simultánea si la lengua es un problema en la comunicación (*El Mercurio*, 1993).

de intercambio horizontal entre agentes comunicativos. Los sistemas de teleconferencias, redes informatizadas y conexiones integradas (teléfono-fax-computador-fotocopiadora), pueden aprovecharse para prestar el micrófono a quienes no han contado con posibilidades para hacerse oír en espacios públicos. De hecho, estos nuevos sistemas, a su vez integrados con los medios de comunicación social, tienen un potencial muy rico 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.

Con ello, las estrategias de desarrollo de la industria cultural enfrentan en la región un reto enorme. La afirmación de un desarrollo endógeno requiere de una cultura participativa, de una ciudadanía con vocación protagónica y de actores socioculturales que se incorporen a la modernidad en el intercambio horizontal de símbolos y mensajes. Para ello, la consolidación de la segunda y tercera generaciones de los mercados comunicacionales e informativos, puede llegar a ser un resorte medular.

La tendencia a descentralizar la emisión de mensajes en la industria cultural puede contribuir a la democratización de 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 una vasta gama de actores sociales, podría recibir un impulso favorable con la difusión de las nuevas formas de la indus-

tria cultural comunicacional. Existen hoy casos ilustrativos en distintos países de la región, donde el uso de nuevos bienes de esta industria ha permitido la conexión horizontal entre grupos diversos que padecen segregación sociocultural. De estos casos ilustrativos se pueden nutrir nuevas iniciativas en este campo, como la construcción de redes para incorporar demandas de sectores dispersos, la mayor conexión de etnias indígenas entre países de la región, la producción de programas de difusión de culturas autóctonas gestionados por los propios protagonistas, y otras.⁸

Las posibilidades que ofrece el nuevo complejo industrial cultural, por sus costos decrecientes y la flexibilidad de combinación y articulación sistémicas, le plantean a la sociedad un desafío de creatividad e inteligencia. Se requiere desarrollar capacidad de inventiva y de adaptación, tanto desde la política cultural del Estado como entre los distintos actores económicos de la industria cultural, para capitalizar el potencial de integración social y cultural del nuevo complejo industrial cultural. Los círculos virtuosos que puedan desencadenarse en torno a este complejo gracias a las innumerables combinaciones de uso y de articulación de componentes, dependen también de la flexibilidad e inteligencia combinatoria que desarrollen los gobiernos para ello. Esto también implica flexibilidad e inteligencia combinatoria en las formas en que se articulen las políticas estatales con los agentes económicos privados que se desempeñan en el campo de la industria cultural.

VII

La industria cultural y la difusión de códigos de la modernidad

Para articular educación, conocimiento y desarrollo productivo en la región se precisa acceso universal a los códigos de la modernidad (CEPAL/OREALC, 1992, pp. 157-169): "toda la población debe estar capacita-

da para manejar los códigos culturales básicos de la modernidad, o sea, el conjunto de conocimientos y destrezas necesarios para participar en la vida pública y desenvolverse productivamente en la sociedad mo-

⁸ Así, por ejemplo, en Guatemala campesinos indígenas envían por fax mensajes sobre violaciones a los derechos humanos a las organizaciones no gubernamentales internacionales, aunque no saben usar una máquina de escribir. En la Amazonia brasileña, indios analfabetos intercambian videocintas para difundir sus costumbres vernáculas. Organizaciones reivindicativas vecinales de

México multiplican su presión en espacios públicos con apoyo de computadores, bases de datos propias y redes informativas intervecinales. En Chiapas, las asociaciones de pequeños productores de café se comunican con grupos de pares de Centroamérica y el Caribe para compartir información sobre transporte, mercados, precios internacionales, técnicas de producción y negociaciones internacionales (Annis, 1991).

terna" (CEPAL/OREALC, 1992, p. 157). Se especifica, en el mismo texto, que estas capacidades incluyen las requeridas para el manejo de las operaciones aritméticas básicas; la lectura y comprensión de un texto escrito; la comunicación escrita; la observación, descripción y análisis crítico del entorno; la recepción e interpretación de los mensajes de los medios de comunicación modernos, y la participación en el diseño y la ejecución de los trabajos de grupo.

El acceso universal a los códigos de la modernidad, tal como han sido definidos en el párrafo precedente, exige a los países de la región un esfuerzo intensivo para lograr la cobertura universal de la educación básica y elevar y modernizar su calidad; y requiere, también, el fortalecimiento y la adecuación de programas de educación y capacitación de adultos. La educación no sólo debe transmitir contenidos útiles sino, como se ha sugerido más arriba, debe enseñar a obtener y analizar información. Tal exigencia parece ser prioritaria si se aspira a preparar a las nuevas generaciones para acceder con mejores oportunidades a los beneficios de la sociedad informatizada, y para responder con mayor eficacia a sus retos.

En la misma propuesta que la CEPAL y la UNESCO presentaron a los gobiernos de la región, se insiste en la necesidad de un enfoque sistémico, que movilice agentes e instrumentos diversos, para la difusión equitativa de "saberes de acceso" a las nuevas exigencias productivas y de comunicación de la modernidad. Valga la extensa cita con fines explicativos: "En la sociedad moderna, los conocimientos están contenidos en múltiples fuentes (bibliotecas, bancos de datos, manuales, prensa y revistas, medios de comunicación social, expertos, etc.), y el individuo podrá acceder a ellos en la medida en que haya aprendido a usarlos. La educación debe establecer 'relación de acceso' con el conocimiento mediante la incorporación de todas esas fuentes como diversas formas de material educativo (...) El uso de los medios modernos de comunicación, como la radiodifusión, la televisión y, crecientemente, la computación, tiene especial relevancia, dado que su difusión en la región ha avanzado y lo sigue haciendo con tal celeridad que conviene considerarlos en cualquier estrategia educacional futura" (CEPAL/OREALC, 1992, p. 162).⁹

La difusión de capacidades para acceder a los

nuevos códigos culturales de modernidad, que facilitan tanto el desempeño productivo como comunicativo en una sociedad "de conocimiento", debe incluir al menos dos aspectos (CEPAL/OREALC, 1992, p. 162):

i) El uso de medios de comunicación para desarrollar canales más o menos formales de enseñanza a distancia para niños y adultos, lo que permitiría el acceso a los códigos culturales de la modernidad a poblaciones dispersas, de bajos recursos y escasa capacitación.

ii) El aprovechamiento de los mensajes y técnicas de los medios de comunicación modernos para emitir programas con fines formativos, mediante su integración a los procesos de aprendizaje y como proceso de apertura de la escuela hacia la comunidad. Para ello también se precisa una acción complementaria en las escuelas, que prepare a los televidentes para recibir e interpretar los mensajes de los medios de comunicación social con una racionalidad crítica y selectiva.¹⁰

El complejo industrial cultural es agente y producto en las nuevas dinámicas de difusión y uso de los códigos culturales de modernidad. Es agente, por cuanto los que deciden las políticas, los empresarios y los operadores de la industria cultural deben capitalizar una amplia gama de alternativas, combinables de maneras muy flexibles, a fin de optimizar conjuntamente el acceso a esos códigos. Es producto, por cuanto se requieren a su vez códigos culturales de modernidad para optimizar el uso de la industria cultural, tanto en el consumo como en la gestión y en el intercambio de mensajes en dicho ámbito.

Esto conduce a una nueva paradoja. Por un lado, la industria cultural favorece la difusión de códigos de modernidad al conjunto de la sociedad y por esa vía incide favorablemente en la integración social. Por otro lado, y en la medida en que requiere de códigos culturales de modernidad para ser consumida

teléfonos públicos y rurales, con tarifas preferenciales para zonas apartadas, se convierte en política de equidad social. Esto puede ser tanto o más decisivo si se considera la integración al sistema telefónico de otros "bienes comunicacionales" como el fax, la radio y distintos servicios de información.

¹⁰ Existen algunas experiencias aisladas en la región en esta materia, como el programa "Telesecundaria", creado en México a fines de los años setenta para ofrecer servicios educacionales en zonas aisladas y de escasa población, donde el costo de crear y mantener una escuela tradicional era prohibitivo. En Chile, en los últimos diez años se han emprendido varias iniciativas, a saber: la teleserie "Sentencia", donde el formato dramático se utilizó para representar problemas legales que afectan a la población urbana de escasos recursos; "TELEDUC", que constituye un sistema piloto de teleclases, y la campaña de comunicación masiva emprendida para apoyar el plan de educación sobre amamantamiento realizado por el Consejo Nacional de la Alimentación y Nutrición.

⁹ En CEPAL (1992b) se ha insistido en lo dramático que puede ser el patrón de exclusión en el campo de las telecomunicaciones, debido al impacto multiplicador que éstas pueden ejercer en el bienestar y la cohesión social. Dicho documento destaca que, en países con baja densidad telefónica en la región, la instalación de

productivamente, genera mayor segregación entre posibles usuarios. Quienes dispongan de mayor capacitación en el manejo y la selección de información, en habilidad lingüística y matemática, y en sistemas de gestión y organización flexibles, estarán siempre en mejores condiciones para capitalizar la oferta del complejo industrial cultural.

Por lo mismo, una estrategia integrada en el campo del sistema industrial cultural deberá afrontar las dos caras de esta moneda: movilizar la industria cultural para democratizar los saberes requeridos por la vida moderna, y utilizarla también para enseñar a usar los nuevos bienes culturales, sobre todo en el umbral de la ya mencionada tercera generación, cuando se abre la posibilidad de crear vínculos más horizontales e interactivos en ese uso. Para ello la región debe no sólo aprovechar las experiencias exitosas que se han acumulado en la última década dentro de sus países, sino también acudir a experiencias que, en el campo de la difusión de códigos de modernidad, han dado buenos frutos más allá de las fronteras de la región.

Finalmente, la capacidad de discernimiento y de elaboración simbólica no sólo tiene una utilidad funcional para el desempeño de los individuos en un habitat moderno. También tiene una dimensión ética y política relevante, pues en sociedades de conocimiento el ejercicio ciudadano y el desarrollo de las personas requiere de esta capacidad de discernimiento. "Aumentar por lo tanto su capacidad de disposición y de elaboración de la información cultural (...)

recusa la existencia de una solución única o total a cualquiera de los grandes dilemas de la existencia humana (...) instituyendo socialmente el derecho al ensayo y al error" (Bravo, 1991, p. 16).

Hoy día la democracia cultural implica necesariamente una democracia comunicacional, vale decir, "la posibilidad de que los distintos agentes sociales y culturales del país se expresen, que estén presentes en el imaginario colectivo: en el modo como nos concebimos y representamos" (Subercaseaux, 1992, p. 27). La región tendrá que profundizar en el pluralismo cultural y la democratización de la cultura. Tanto los procesos de democratización política experimentados en los años ochenta como el impacto progresivo de la apertura de los mercados de las comunicaciones y la información y el mayor intercambio cultural que de allí se desprende, tienen profundos efectos en nuestra región. Confiere especial importancia, en América Latina y el Caribe, a la articulación entre las innovaciones en el complejo industrial cultural, por un lado, y la democratización de nuestras sociedades y del acceso cultural en ellas, por el otro. Todavía es incipiente la promoción, en el seno de la sociedad civil, de iniciativas que permitan capitalizar este "éxtasis comunicacional" en aras de un intercambio cultural más horizontal. Pero dicha horizontalidad, tratándose de la compenetración de puntos de vista o de la danza de los símbolos, puede constituir una versión renovada de la utopía del mestizaje en América Latina y el Caribe.

Bibliografía

- Annis, Sheldon (1991): Giving voice to the poor, *Foreign Policy*, N° 84, Washington, D.C., Dotación Carnegie para la paz internacional.
- Banco Mundial (1993): *Social Indicators of Development 1993*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Bravo, Germán (1991): Transición a la democracia y política cultural, Santiago de Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), octubre.
- Brunner, J.J. (1988): *El espejo trizado: ensayo sobre cultura y políticas culturales*, Santiago de Chile, FLACSO.
- _____. (1990): Tradicionalismo y modernidad en la cultura latinoamericana, Documento de trabajo, Santiago de Chile, FLACSO.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1992a): *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, (LC/G.1701/Rev.1-P), Santiago de Chile, abril. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.5.
- _____. (1992b): *Información y telecomunicaciones: vector de la transformación productiva con equidad* (LC/R.1102/Rev.1), Santiago de Chile, julio.
- CEPAL/OREALC (Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe) (1992): *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, (LC/G.1702/Rev.2-P), Santiago de Chile, abril. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 2.92.II.G.6.
- El Mercurio* (1993): Revista Siglo XXI, Santiago de Chile, 5 de agosto.
- García Canclini, Néstor (1990): *Culturas híbridas: estrategias para entrar y salir de la modernidad*, México, D.F., Editorial Grijalbo.
- Subercaseaux, Bernardo (1992): Democratización y democracia cultural, *Revista de crítica cultural*, N° 5, Santiago de Chile, julio.
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (1992): *Anuario estadístico 1992*, París.

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, para 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, inglés, francés o portugués y serán traducidos al idioma que corresponda por los servicios de la CEPAL.
- La extensión total de los trabajos —incluyendo notas y bibliografía, si las hubiere— no deberá exceder de 10 000 palabras, pero también se considerarán artículos más breves. Es conveniente enviar el original y una copia. También es recomendable el envío del disquete (de preferencia en Wordperfect 5.1).
- 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 y su dirección. Se solicita, además, acompañar una presentación breve del artículo (de alrededor de 250 palabras), en que se sinteticen sus propósitos y conclusiones principales.
- **Se recomienda limitar las notas a las estrictamente necesarias** y restringir el número de cuadros y gráficos al indispensable, evitando su redundancia con el texto.
- 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, título y 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, y de modificar los títulos cuando lo juzgue necesario.
- Los autores recibirán un ejemplar de cortesía de la *Revista* en que se publique su artículo más treinta separatas del mismo en español y treinta en inglés, cuando aparezca la publicación en uno y otro idioma.

Publicaciones recientes de la CEPAL

Reformas tributarias en América Latina. Análisis de experiencias durante la década de los años ochenta, *Ricardo Carciofi, Guillermo Barris y Oscar Cetrángolo*, Proyecto Regional de Reformas de Política Pública, CEPAL/Gobierno de los Países Bajos, mayo de 1994, Santiago de Chile, 356 páginas

Durante los años ochenta varios países de América Latina llevaron a cabo importantes reformas a sus sistemas tributarios. Estas reformas constituyeron, en la mayor parte de los casos, una respuesta de política frente a los desequilibrios macroeconómicos y fiscales que experimentaron los países de la región en este período. En otros episodios las reformas se aplicaron con el propósito de alterar la estructura del sistema impositivo a través de cambios en el funcionamiento de varios impuestos, pero no apuntaron a incrementar la carga tributaria real. Este trabajo examina las experiencias de seis países —Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica y México— en lo que concierne a las reformas tributarias aplicadas en los años ochenta. Habida cuenta de las características del período elegido, no sólo analiza el contenido específico de las políticas tributarias, sino que procura inscribir las reformas en el contexto macroeconómico en que se desarrollaron, y otorga particular relevancia a los aspectos fiscales e institucionales que establecieron el marco de las políticas tributarias. Destaca así la relación del cuadro macroeconómico, fiscal e institucional con el contenido específico de las medidas tributarias adoptadas en cada caso.

En la primera parte de este estudio se examinan los seis casos nacionales; la segunda parte compara las políticas tributarias, observando la dirección que imprimieron las respectivas reformas al diseño de los principales impuestos, y la influencia ejercida por el contexto macroeconómico e institucional.

Respecto de la primera parte (capítulos I a VI) es pertinente hacer dos observaciones de carácter general. La primera se refiere al esquema de contenidos al que se ajustan los estudios de casos. El índice, de aplicación común, presenta tres títulos principales. El primero se refiere a los aspectos más salientes de la evolución macroeconómica de la década. Allí se pone el acento, de manera más o menos explícita según los países, sobre la interacción del déficit externo y el fiscal, señalando los períodos y las políticas ensayadas para hacer frente a ambos. El segundo título cubre la evolución de las finanzas públicas, y se rescatan a través de ellas las dimensiones institucionales del sector público que resultan relevantes para comprender el desempeño económico de éste. El tercer título se concentra en los temas tributarios: describe el sistema y los principales atributos de su estructura y analiza las políticas de reforma impositiva. Para facilitar la lectura de los casos nacionales, se ha privilegiado el uso de fuentes de información de alcance común.

La otra observación general concierne al carácter y la profundidad del análisis de los estudios de casos. Una fracción no desdeñable del esfuerzo de investigación ha apuntado a relevar e identificar los hechos, particularmente aquellos que convergen en los aspectos

impositivos y las reformas tributarias. Aunque desde el punto de vista analítico parezca un escollo menor, no ha sido en la práctica una tarea sencilla reunir la información relevante sobre la evolución del sistema tributario y, en especial, disponer de los datos que permitieran comprender los objetivos que guiaron los distintos ensayos de reforma, así como sus contenidos específicos. Esta dificultad no aparece, por cierto, en el plano de la evolución macroeconómica, respecto de la cual las fuentes de información y los trabajos realizados superan en número a aquéllos sobre el tema tributario.

La segunda parte del estudio (capítulos VII a X) se refiere exclusivamente a aspectos comparativos y explora tres ideas básicas. En primer lugar, se indaga la existencia de temas comunes que han concentrado la atención de las reformas, aunque éstas hayan surgido frente a situaciones muy distintas desde el punto de vista macroeconómico y fiscal. El resultado es destacable, no sólo porque efectivamente hubo modificaciones que, de manera recurrente, se concentraron sobre impuestos similares, sino también porque la orientación de ellas tiene características análogas. Estos temas tributarios, que se han repetido de manera frecuente en los distintos casos nacionales, se analizan en la segunda parte del capítulo VII, después de haber presentado un resumen de las principales reformas aplicadas. En el capítulo VIII se exploran de manera comparativa ciertos atributos, principalmente cuantitativos, de los sistemas tributarios. Se comparan, con datos de principios de la década, aspectos concernientes al nivel y composición de la carga tributaria. La situación de los seis países estudiados contrasta con la de una muestra más amplia de 86 países en desarrollo. En seguida se analiza la evolución de la carga tributaria a lo largo de la década, con información que permite caracterizar e identificar las principales diferencias de los sistemas tributarios de los seis países. Este análisis señala atributos económicos e institucionales que definen sistemas tributarios cuya solidez, en cuanto a niveles y estructuras de los impuestos, es muy diversa dentro del conjunto de países estudiados: hay países cuyo sistema tributario se encuentra en mejores condiciones para absorber los *shocks* macroeconómicos.

En el capítulo IX se pone de relieve la influencia de las variables macroeconómicas sobre el comportamiento de los sistemas tributarios destacando cómo y en qué medida las reformas estudiadas constituyeron una respuesta a las condiciones de entorno y cuáles son sus analogías y diferencias. Como una distinción importante, se señala que algunos países hicieron reformas tributarias cuyos contenidos y orientaciones se ajustan al concepto más usual sobre el tema, mientras que otros aplicaron políticas cuyo propósito central fue la refundación de sus sistemas tributarios. En la última sección del capítulo se examinan los condicionantes políticos e institucionales de los procesos de reforma.

En el capítulo X, por último, se presentan algunas conclusiones, recapitulando los temas de mayor significación contenidos en la segunda parte del informe y anotando ciertos temas que, según creemos, estarán presentes en una futura agenda para la reforma de los sistemas tributarios en los países de la región.

Industrialización y desarrollo tecnológico, Informe N° 15, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, LC/G.1791, Santiago de Chile, diciembre de 1993, 72 páginas.

En este número de la serie Industrialización y Desarrollo Tecnológico se presentan, en forma resumida, los resultados de cuatro investigaciones sobre la industria de Bolivia.

En el primer estudio, realizado por Luis Baudoin Olea, se

analiza el dinamismo potencial de la industria manufacturera, atendiendo en especial al sector textil y al de la joyería.

El segundo trabajo, a cargo de Freddy Bascopé y Enrique Arana, se refiere específicamente a la industria textil y de la confección en tejido de algodón, pelo de conejo angora y pelos finos de camélidos.

La industria de la joyería en oro, plata y piedras semipreciosas es estudiada en profundidad en los dos trabajos siguientes,

elaborados por los señores Heinz Meder y Daniel Pozo, respectivamente.

Las investigaciones ofrecen propuestas de políticas cuya aplicación podría contribuir a elevar los niveles de competitividad de los sectores de la industria boliviana examinados, que se caracterizan por la especial importancia que en ellos tienen las pequeñas empresas y microempresas de base artesanal.



Publicaciones de la CEPAL

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

PUBLICACIONES PERIODICAS

Revista de la CEPAL

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

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

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

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

Estudio Económico de América Latina y el Caribe

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

Economic Survey of Latin America and the Caribbean

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

1987,	692 pp.	1987,	685 pp.
1988,	741 pp.	1988,	637 pp.
1989,	821 pp.	1989,	678 pp.
1990, vol. I	260 pp.	1990, vol. I	248 pp.
1990, vol. II	590 pp.	1990, vol. II	472 pp.
1991, vol. I	299 pp.	1991, vol. I	281 pp.
1991, vol. II	602 pp.	1991, vol. II	455 pp.
1992, vol. I	297 pp.	1992, vol. I	286 pp.
1992, vol. II	579 pp.		

(También hay ejemplares de años anteriores)

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

1980,	617 pp.	1988,	782 pp.
1981,	727 pp.	1989,	770 pp.
1982/1983,	749 pp.	1990,	782 pp.
1984,	761 pp.	1991,	856 pp.
1985,	792 pp.	1992,	868 pp.
1986,	782 pp.	1993,	860 pp.
1987,	714 pp.		

(También hay ejemplares de años anteriores)

Libros de la CEPAL

- 1 *Manual de proyectos de desarrollo económico*, 1958, 5ª ed. 1980, 264 pp.
- 1 *Manual on economic development projects*, 1958, 2ª ed. 1972, 242 pp.
- 2 *América Latina en el umbral de los años ochenta*, 1979, 2ª ed. 1980, 203 pp.
- 3 *Agua, desarrollo y medio ambiente en América Latina*, 1980, 443 pp.
- 4 *Los bancos transnacionales y el financiamiento externo de América Latina. La experiencia del Perú*, 1980, 265 pp.
- 4 *Transnational banks and the external finance of Latin America: the experience of Peru*, 1985, 342 pp.
- 5 *La dimensión ambiental en los estilos de desarrollo de América Latina*, por Osvaldo Sunkel, 1981, 2ª ed. 1984, 136 pp.
- 6 *La mujer y el desarrollo: guía para la planificación de programas y proyectos*, 1984, 115 pp.
- 6 *Women and development: guidelines for programme and project planning*, 1982, 3ª ed. 1984, 123 pp.
- 7 *Africa y América Latina: perspectivas de la cooperación interregional*, 1983, 286 pp.
- 8 *Sobrevivencia campesina en ecosistemas de altura*, vols. I y II, 1983, 720 pp.
- 9 *La mujer en el sector popular urbano. América Latina y el Caribe*, 1984, 349 pp.

- 10 *Avances en la interpretación ambiental del desarrollo agrícola de América Latina*, 1985, 236 pp.
- 11 *El decenio de la mujer en el escenario latinoamericano*, 1986, 216 pp.
- 11 ***The decade for women in Latin America and the Caribbean: background and prospects***, 1988, 215 pp.
- 12 *América Latina: sistema monetario internacional y financiamiento externo*, 1986, 416 pp.
- 12 ***Latin America: international monetary system and external financing***, 1986, 405 pp.
- 13 *Raúl Prebisch: Un aporte al estudio de su pensamiento*, 1987, 146 pp.
- 14 *Cooperativismo latinoamericano: antecedentes y perspectivas*, 1989, 371 pp.
- 15 *CEPAL, 40 años (1948-1988)*, 1988, 85 pp.
- 15 ***ECLAC 40 Years (1948-1988)***, 1989, 83 pp.
- 16 *América Latina en la economía mundial*, 1988, 321 pp.
- 17 *Gestión para el desarrollo de cuencas de alta montaña en la zona andina*, 1988, 187 pp.
- 18 *Políticas macroeconómicas y brecha externa: América Latina en los años ochenta*, 1989, 201 pp.
- 19 *CEPAL, Bibliografía, 1948-1988*, 1989, 648 pp.
- 20 *Desarrollo agrícola y participación campesina*, 1989, 404 pp.
- 21 *Planificación y gestión del desarrollo en áreas de expansión de la frontera agropecuaria en América Latina*, 1989, 113 pp.
- 22 *Transformación ocupacional y crisis social en América Latina*, 1989, 243 pp.
- 23 *La crisis urbana en América Latina y el Caribe: reflexiones sobre alternativas de solución*, 1990, 197 pp.
- 24 ***The environmental dimension in development planning I***, 1991, 302 pp.
- 25 *Transformación productiva con equidad*, 1990, 3ª ed. 1991, 185 pp.
- 25 ***Changing production patterns with social equity***, 1990, 3ª ed. 1991, 177 pp.
- 26 *América Latina y el Caribe: opciones para reducir el peso de la deuda*, 1990, 118 pp.
- 26 ***Latin America and the Caribbean: options to reduce the debtburden***, 1990, 110 pp.
- 27 *Los grandes cambios y la crisis. Impacto sobre la mujer en América Latina y el Caribe*, 1991, 271 pp.
- 27 ***Major changes and crisis. The impact on women in Latin America and the Caribbean***, 1992, 279 pp.
- 28 ***A collection of documents on economic relations between the United States and Central America, 1906-1956***, 1991, 398 pp.
- 29 *Inventarios y cuentas del patrimonio natural en América Latina y el Caribe*, 1991, 335 pp.
- 30 *Evaluaciones del impacto ambiental en América Latina y el Caribe*, 1991, 232 pp.
- 31 *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente*, 1991, 146 pp.
- 31 ***Sustainable development: changing production patterns, social equity and the environment***, 1991, 146 pp.
- 32 *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, 1993, 254 pp.
- 33 *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, 1992, 269 pp.
- 33 ***Education and knowledge: basic pillars of changing production patterns with social equity***, 1993, 257 pp.
- 34 *Ensayos sobre coordinación de políticas macroeconómicas*, 1992, 249 pp.
- 35 *Población, equidad y transformación productiva*, 1993, 158 pp.
- 35 ***Population, social equity and changing production patterns***, 1993, 153 pp.
- 36 *Cambios en el perfil de las familias. La experiencia regional*, 1993, 434 pp.

SERIES MONOGRAFICAS

Cuadernos de la C E P A L

- 1 *América Latina: el nuevo escenario regional y mundial/Latin America: the new regional and world setting*, (bilingüe), 1975, 2ª ed. 1985, 103 pp.
- 2 *Las evoluciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo*, 1975, 2ª ed. 1984, 73 pp.
- 2 ***Regional appraisals of the international development strategy***, 1975, 2ª ed. 1985, 82 pp.
- 3 *Desarrollo humano, cambio social y crecimiento en América Latina*, 1975, 2ª ed. 1984, 103 pp.
- 4 *Relaciones comerciales, crisis monetaria e integración económica en América Latina*, 1975, 85 pp.
- 5 *Síntesis de la segunda evaluación regional de la estrategia internacional del desarrollo*, 1975, 72 pp.
- 6 *Dinero de valor constante. Concepto, problemas y experiencias*, por Jorge Rose, 1975, 2ª ed. 1984, 43 pp.
- 7 *La coyuntura internacional y el sector externo*, 1975, 2ª ed. 1983, 106 pp.
- 8 *La industrialización latinoamericana en los años setenta*, 1975, 2ª ed. 1984, 116 pp.
- 9 *Dos estudios sobre inflación 1972-1974. La inflación en los países centrales. América Latina y la inflación importada*, 1975, 2ª ed. 1984, 57 pp.
- s/n ***Canada and the foreign firm***, D. Pollock, 1976, 43 pp.
- 10 *Reactivación del mercado común centroamericano*, 1976, 2ª ed. 1984, 149 pp.
- 11 *Integración y cooperación entre países en desarrollo en el ámbito agrícola*, por Germánico Salgado, 1976, 2ª ed. 1985, 62 pp.
- 12 *Temas del nuevo orden económico internacional*, 1976, 2ª ed. 1984, 85 pp.
- 13 *En tomo a las ideas de la CEPAL: desarrollo, industrialización y comercio exterior*, 1977, 2ª ed. 1985, 57 pp.

- 14 *En torno a las ideas de la CEPAL: problemas de la industrialización en América Latina*, 1977, 2ª ed. 1984, 46 pp.
- 15 *Los recursos hidráulicos de América Latina. Informe regional*, 1977, 2ª ed. 1984, 75 pp.
- 15 ***The water resources of Latin America. Regional report***, 1977, 2ª ed. 1985, 79 pp.
- 16 *Desarrollo y cambio social en América Latina*, 1977, 2ª ed. 1984, 59 pp.
- 17 *Estrategia internacional de desarrollo y establecimiento de un nuevo orden económico internacional*, 1977, 3ª ed. 1984, 61 pp.
- 17 ***International development strategy and establishment of a new international economic order***, 1977, 3ª ed. 1985, 59 pp.
- 18 *Raíces históricas de las estructuras distributivas de América Latina*, por A. di Filippo, 1977, 2ª ed. 1983, 64 pp.
- 19 *Dos estudios sobre endeudamiento externo*, por C. Massad y R. Zahler, 1977, 2ª ed. 1986, 66 pp.
- s/n ***United States - Latin American trade and financial relations: some policy recommendations***, S. Weintraub, 1977, 44 pp.
- 20 *Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina*, 1978, 3ª ed. 1985, 134 pp.
- 21 *25 años en la agricultura de América Latina: rasgos principales 1950-1975*, 1978, 2ª ed. 1983, 124 pp.
- 22 *Notas sobre la familia como unidad socioeconómica*, por Carlos A. Borsotti, 1978, 2ª ed. 1984, 60 pp.
- 23 *La organización de la información para la evaluación del desarrollo*, por Juan Sourrouille, 1978, 2ª ed. 1984, 61 pp.
- 24 *Contabilidad nacional a precios constantes en América Latina*, 1978, 2ª ed. 1983, 60 pp.
- s/n ***Energy in Latin America: The Historical Record***, J. Mullen, 1978, 66 pp.
- 25 *Ecuador: desafíos y logros de la política económica en la fase de expansión petrolera*, 1979, 2ª ed. 1984, 153 pp.
- 26 *Las transformaciones rurales en América Latina: ¿desarrollo social o marginación?*, 1979, 2ª ed. 1984, 160 pp.
- 27 *La dimensión de la pobreza en América Latina*, por Oscar Altimir, 1979, 2ª ed. 1983, 89 pp.
- 28 *Organización institucional para el control y manejo de la deuda externa. El caso chileno*, por Rodolfo Hoffman, 1979, 35 pp.
- 29 *La política monetaria y el ajuste de la balanza de pagos: tres estudios*, 1979, 2ª ed. 1984, 61 pp.
- 29 ***Monetary policy and balance of payments adjustment: three studies***, 1979, 60 pp.
- 30 *América Latina: las evaluaciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo en los años setenta*, 1979, 2ª ed. 1982, 237 pp.
- 31 *Educación, imágenes y estilos de desarrollo*, por G. Rama, 1979, 2ª ed. 1982, 72 pp.
- 32 *Movimientos internacionales de capitales*, por R. H. Arriazu, 1979, 2ª ed. 1984, 90 pp.
- 33 *Informe sobre las inversiones directas extranjeras en América Latina*, por A. E. Calcagno, 1980, 2ª ed. 1982, 114 pp.
- 34 *Las fluctuaciones de la industria manufacturera argentina, 1950-1978*, por D. Heymann, 1980, 2ª ed. 1984, 234 pp.
- 35 *Perspectivas de reajuste industrial: la Comunidad Económica Europea y los países en desarrollo*, por B. Evers, G. de Groot y W. Wagenmans, 1980, 2ª ed. 1984, 69 pp.
- 36 *Un análisis sobre la posibilidad de evaluar la solvencia crediticia de los países en desarrollo*, por A. Saieh, 1980, 2ª ed. 1984, 82 pp.
- 37 *Hacia los censos latinoamericanos de los años ochenta*, 1981, 146 pp.
- s/n ***The economic relations of Latin America with Europe***, 1980, 2ª ed. 1983, 156 pp.
- 38 *Desarrollo regional argentino: la agricultura*, por J. Martin, 1981, 2ª ed. 1984, 111 pp.
- 39 *Estratificación y movilidad ocupacional en América Latina*, por C. Filgueira y C. Geneletti, 1981, 2ª ed. 1985, 162 pp.
- 40 *Programa de acción regional para América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1984, 62 pp.
- 40 ***Regional programme of action for Latin America in the 1980s***, 1981, 2ª ed. 1984, 57 pp.
- 41 *El desarrollo de América Latina y sus repercusiones en la educación. Alfabetismo y escolaridad básica*, 1982, 246 pp.
- 42 *América Latina y la economía mundial del café*, 1982, 95 pp.
- 43 *El ciclo ganadero y la economía argentina*, 1983, 160 pp.
- 44 *Las encuestas de hogares en América Latina*, 1983, 122 pp.
- 45 *Las cuentas nacionales en América Latina y el Caribe*, 1983, 100 pp.
- 45 ***National accounts in Latin America and the Caribbean***, 1983, 97 pp.
- 46 *Demanda de equipos para generación, transmisión y transformación eléctrica en América Latina*, 1983, 193 pp.
- 47 *La economía de América Latina en 1982: evolución general, política cambiaria y renegociación de la deuda externa*, 1984, 104 pp.
- 48 *Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa en América Latina*, 1984, 102 pp.
- 49 *La economía de América Latina y el Caribe en 1983: evolución general, crisis y procesos de ajuste*, 1985, 95 pp.

- 49 *The economy of Latin America and the Caribbean in 1983: main trends, the impact of the crisis and the adjustment processes*, 1985, 93 pp.
- 50 *La CEPAL, encarnación de una esperanza de América Latina*, por Homán Santa Cruz, 1985, 77 pp.
- 51 *Hacia nuevas modalidades de cooperación económica entre América Latina y el Japón*, 1986, 233 pp.
- 51 *Towards new forms of economic co-operation between Latin America and Japan*, 1987, 245 pp.
- 52 *Los conceptos básicos del transporte marítimo y la situación de la actividad en América Latina*, 1986, 112 pp.
- 52 *Basic concepts of maritime transport and its present status in Latin America and the Caribbean*, 1987, 114 pp.
- 53 *Encuestas de ingresos y gastos. Conceptos y métodos en la experiencia latinoamericana*. 1986, 128 pp.
- 54 *Crisis económica y políticas de ajuste, estabilización y crecimiento*, 1986, 123 pp.
- 54 *The economic crisis: Policies for adjustment, stabilization and growth*, 1986, 125 pp.
- 55 *El desarrollo de América Latina y el Caribe: escollos, requisitos y opciones*, 1987, 184 pp.
- 55 *Latin American and Caribbean development: obstacles, requirements and options*, 1987, 184 pp.
- 56 *Los bancos transnacionales y el endeudamiento externo en la Argentina*, 1987, 112 pp.
- 57 *El proceso de desarrollo de la pequeña y mediana empresa y su papel en el sistema industrial: el caso de Italia*, 1988, 112 pp.
- 58 *La evolución de la economía de América Latina en 1986*, 1988, 99 pp.
- 58 *The evolution of the Latin American Economy in 1986*, 1988, 95 pp.
- 59 *Protectionism: regional negotiation and defence strategies*, 1988, 261 pp.
- 60 *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" "casillero vacío"*, por F. Fajnzylber, 1989, 2ª ed. 1990, 176 pp.
- 60 *Industrialization in Latin America: from the "Black Box" to the "Empty Box"*, F. Fajnzylber, 1990, 172 pp.
- 61 *Hacia un desarrollo sostenido en América Latina y el Caribe: restricciones y requisitos*, 1989, 94 pp.
- 61 *Towards sustained development in Latin America and the Caribbean: restrictions and requisites*, 1989, 93 pp.
- 62 *La evolución de la economía de América Latina en 1987*, 1989, 87 pp.
- 62 *The evolution of the Latin American economy in 1987*, 1989, 84 pp.
- 63 *Elementos para el diseño de políticas industriales y tecnológicas en América Latina*, 1990, 2ª ed. 1991, 172 pp.
- 64 *La industria de transporte regular internacional y la competitividad del comercio exterior de los países de América Latina y el Caribe*, 1989, 132 pp.
- 64 *The international common-carrier transportation industry and the competitiveness of the foreign trade of the countries of Latin America and the Caribbean*, 1989, 116 pp.
- 65 *Cambios estructurales en los puertos y la competitividad del comercio exterior de América Latina y el Caribe*, 1991, 141 pp.
- 65 *Structural Changes in Ports and the Competitiveness of Latin American and Caribbean Foreign Trade*, 1990, 126 pp.
- 66 *The Caribbean: one and divisible*, 1993, 207 pp.
- 67 *La transferencia de recursos externos de América Latina en la posguerra*, 1991, 92 pp.
- 67 *Postwar transfer of resources abroad by Latin America*, 1992, 90 pp.
- 68 *La reestructuración de empresas públicas: el caso de los puertos de América Latina y el Caribe*, 1992, 148 pp.
- 68 *The restructuring of public-sector enterprises: the case of Latin American and Caribbean ports*, 1992, 129 pp.
- 69 *Las finanzas públicas de América Latina en la década de 1980*, 1993, 100 pp.
- 69 *Public Finances in Latin America in the 1980s*, 1993, 96 pp.
- 70 *Canales, cadenas, corredores y competitividad: un enfoque sistémico y su aplicación a seis productos latinoamericanos de exportación*, 1993, 183 pp.

Cuadernos Estadísticos de la CEPAL

- 1 *América Latina: relación de precios del intercambio*, 1976, 2ª ed. 1984, 66 pp.
- 2 *Indicadores del desarrollo económico y social en América Latina*, 1976, 2ª ed. 1984, 179 pp.
- 3 *Series históricas del crecimiento de América Latina*, 1978, 2ª ed. 1984, 206 pp.
- 4 *Estadísticas sobre la estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso*, 1978, 110 pp. (Agotado, reemplazado por N° 8)
- 5 *El balance de pagos de América Latina, 1950-1977*, 1979, 2ª ed. 1984, 164 pp.
- 6 *Distribución regional del producto interno bruto sectorial en los países de América Latina*, 1981, 2ª ed. 1985, 68 pp.
- 7 *Tablas de insumo-producto en América Latina*, 1983, 383 pp.
- 8 *Estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso*, 1984, 146 pp.
- 9 *Origen y destino del comercio exterior de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración y del Mercado Común Centroamericano*, 1985, 546 pp.
- 10 *América Latina: balance de pagos, 1950-1984*, 1986, 357 pp.

- 11 *El comercio exterior de bienes de capital en América Latina*, 1986, 288 pp.
- 12 *América Latina: índices de comercio exterior, 1970-1984*, 1987, 355 pp.
- 13 *América Latina: comercio exterior según la clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas*, 1987, Vol. I, 675 pp; Vol. II, 675 pp.
- 14 *La distribución del ingreso en Colombia. Antecedentes estadísticos y características socioeconómicas de los receptores*, 1988, 156 pp.
- 15 *América Latina y el Caribe: series regionales de cuentas nacionales a precios constantes de 1980*, 1991, 245 pp.
- 16 *Origen y destino del comercio exterior de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración*, 1991, 190 pp.
- 17 *Comercio intrazonal de los países de la Asociación de Integración, según capítulos de la clasificación uniforme para el comercio internacional, revisión 2*, 1992, 299 pp.
- 18 *Clasificaciones estadísticas internacionales incorporadas en el Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe de la CEPAL*, 1993, 313 pp.
- 19 *América Latina: comercio exterior según la clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas (CIIU) - Volumen I - Exportaciones*, 1993, 285 pp.
- 19 *América Latina: comercio exterior según la clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas (CIIU) - Volumen II - Importaciones*, 1993, 291 pp.
- 7 *Las relaciones económicas externas de América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1982, 180 pp.
- 8 *Integración y cooperación regionales en los años ochenta*, 1982, 2ª ed. 1982, 174 pp.
- 9 *Estrategias de desarrollo sectorial para los años ochenta: industria y agricultura*, 1981, 2ª ed. 1985, 100 pp.
- 10 *Dinámica del subempleo en América Latina. PREALC*, 1981, 2ª ed. 1985, 101 pp.
- 11 *Estilos de desarrollo de la industria manufacturera y medio ambiente en América Latina*, 1982, 2ª ed. 1984, 178 pp.
- 12 *Relaciones económicas de América Latina con los países miembros del "Consejo de Asistencia Mutua Económica"*, 1982, 154 pp.
- 13 *Campesinado y desarrollo agrícola en Bolivia*, 1982, 175 pp.
- 14 *El sector externo: indicadores y análisis de sus fluctuaciones. El caso argentino*, 1982, 2ª ed. 1985, 216 pp.
- 15 *Ingeniería y consultoría en Brasil y el Grupo Andino*, 1982, 320 pp.
- 16 *Cinco estudios sobre la situación de la mujer en América Latina*, 1982, 2ª ed. 1985, 178 pp.
- 16 *Five studies on the situation of women in Latin America*, 1983, 2ª ed. 1984, 188 pp.
- 17 *Cuentas nacionales y producto material en América Latina*, 1982, 129 pp.
- 18 *El financiamiento de las exportaciones en América Latina*, 1983, 212 pp.
- 19 *Medición del empleo y de los ingresos rurales*, 1982, 2ª ed. 1983, 173 pp.
- 19 *Measurement of employment and income in rural areas*, 1983, 184 pp.
- 20 *Efectos macroeconómicos de cambios en las barreras al comercio y al movimiento de capitales: un modelo de simulación*, 1982, 68 pp.
- 21 *La empresa pública en la economía: la experiencia argentina*, 1982, 2ª ed. 1985, 134 pp.
- 22 *Las empresas transnacionales en la economía de Chile, 1974-1980*, 1983, 178 pp.
- 23 *La gestión y la informática en las empresas ferroviarias de América Latina y España*, 1983, 195 pp.
- 24 *Establecimiento de empresas de reparación y mantenimiento de contenedores en América Latina y el Caribe*, 1983, 314 pp.
- 24 *Establishing container repair and maintenance enterprises in Latin America and the Caribbean*, 1983, 236 pp.
- 25 *Agua potable y saneamiento ambiental en América Latina, 1981-1990/Drinking water supply and sanitation in Latin America, 1981-1990* (bilingüe), 1983, 140 pp.
- 26 *Los bancos transnacionales, el estado y el endeudamiento externo en Bolivia*, 1983, 282 pp.

Estudios e informes de la CEPAL

- 1 *Nicaragua: el impacto de la mutación política*, 1981, 2ª ed. 1982, 126 pp.
- 2 *Perú 1968-1977: la política económica en un proceso de cambio global*, 1981, 2ª ed. 1982, 166 pp.
- 3 *La industrialización de América Latina y la cooperación internacional*, 1981, 170 pp. (Agotado, no será reimpreso.)
- 4 *Estilos de desarrollo, modernización y medio ambiente en la agricultura latinoamericana*, 1981, 4ª ed. 1984, 130 pp.
- 5 *El desarrollo de América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1982, 153 pp.
- 5 *Latin American development in the 1980s*, 1981, 2ª ed. 1982, 134 pp.
- 6 *Proyecciones del desarrollo latinoamericano en los años ochenta*, 1981, 3ª ed. 1985, 96 pp.
- 6 *Latin American development projections for the 1980s*, 1982, 2ª ed. 1983, 89 pp.

- 27 *Política económica y procesos de desarrollo. La experiencia argentina entre 1976 y 1981*, 1983, 157 pp.
- 28 *Estilos de desarrollo, energía y medio ambiente: un estudio de caso exploratorio*, 1983, 129 pp.
- 29 *Empresas transnacionales en la industria de alimentos. El caso argentino: cereales y carne*, 1983, 93 pp.
- 30 *Industrialización en Centroamérica, 1960-1980*, 1983, 168 pp.
- 31 *Dos estudios sobre empresas transnacionales en Brasil*, 1983, 141 pp.
- 32 *La crisis económica internacional y su repercusión en América Latina*, 1983, 81 pp.
- 33 *La agricultura campesina en sus relaciones con la industria*, 1984, 120 pp.
- 34 *Cooperación económica entre Brasil y el Grupo Andino: el caso de los minerales y metales no ferrosos*, 1983, 148 pp.
- 35 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: la dependencia externa y sus efectos en una economía abierta*, 1984, 201 pp.
- 36 *El capital extranjero en la economía peruana*, 1984, 178 pp.
- 37 *Dos estudios sobre política arancelaria*, 1984, 96 pp.
- 38 *Estabilización y liberalización económica en el Cono Sur*, 1984, 193 pp.
- 39 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: el caso de Haití y el de la República Dominicana*, 1984, 255 pp.
- 40 *La industria siderúrgica latinoamericana: tendencias y potencial*, 1984, 280 pp.
- 41 *La presencia de las empresas transnacionales en la economía ecuatoriana*, 1984, 77 pp.
- 42 *Precios, salarios y empleo en la Argentina: estadísticas económicas de corto plazo*, 1984, 378 pp.
- 43 *El desarrollo de la seguridad social en América Latina*, 1985, 348 pp.
- 44 **Market structure, firm size and Brazilian exports**, 1985, 104 pp.
- 45 *La planificación del transporte en países de América Latina*, 1985, 247 pp.
- 46 *La crisis en América Latina: su evaluación y perspectivas*, 1985, 119 pp.
- 47 *La juventud en América Latina y el Caribe*, 1985, 181 pp.
- 48 *Desarrollo de los recursos mineros de América Latina*, 1985, 145 pp.
- 48 **Development of the mining resources of Latin America**, 1989, 160 pp.
- 49 *Las relaciones económicas internacionales de América Latina y la cooperación regional*, 1985, 224 pp.
- 50 *América Latina y la economía mundial del algodón*, 1985, 122 pp.
- 51 *Comercio y cooperación entre países de América Latina y países miembros del CAME*, 1985, 90 pp.
- 52 **Trade relations between Brazil and the United States**, 1985, 148 pp.
- 53 *Los recursos hídricos de América Latina y el Caribe y su aprovechamiento*, 1985, 138 pp.
- 53 **The water resources of Latin America and the Caribbean and their utilization**, 1985, 135 pp.
- 54 *La pobreza en América Latina: dimensiones y políticas*, 1985, 155 pp.
- 55 *Políticas de promoción de exportaciones en algunos países de América Latina*, 1985, 207 pp.
- 56 *Las empresas transnacionales en la Argentina*, 1986, 222 pp.
- 57 *El desarrollo frutícola y forestal en Chile y sus derivaciones sociales*, 1986, 227 pp.
- 58 *El cultivo del algodón y la soya en el Paraguay y sus derivaciones sociales*, 1986, 141 pp.
- 59 *Expansión del cultivo de la caña de azúcar y de la ganadería en el nordeste del Brasil: un examen del papel de la política pública y de sus derivaciones económicas y sociales*, 1986, 164 pp.
- 60 *Las empresas transnacionales en el desarrollo colombiano*, 1986, 212 pp.
- 61 *Las empresas transnacionales en la economía del Paraguay*, 1987, 115 pp.
- 62 *Problemas de la industria latinoamericana en la fase crítica*, 1986, 113 pp.
- 63 *Relaciones económicas internacionales y cooperación regional de América Latina y el Caribe*, 1987, 272 pp.
- 63 **International economic relations and regional co-operation in Latin America and the Caribbean**, 1987, 267 pp.
- 64 *Tres ensayos sobre inflación y políticas de estabilización*, 1986, 201 pp.
- 65 *La industria farmacéutica y farmoquímica: desarrollo histórico y posibilidades futuras. Argentina, Brasil y México*, 1987, 177 pp.
- 66 *Dos estudios sobre América Latina y el Caribe y la economía internacional*, 1987, 125 pp.
- 67 *Reestructuración de la industria automotriz mundial y perspectivas para América Latina*, 1987, 232 pp.
- 68 *Cooperación latinoamericana en servicios: antecedentes y perspectivas*, 1988, 155 pp.
- 69 *Desarrollo y transformación: estrategia para superar la pobreza*, 1988, 114 pp.
- 69 **Development and change: strategies for vanquishing poverty**, 1988, 114 pp.
- 70 *La evolución económica del Japón y su impacto en América Latina*, 1988, 88 pp.
- 70 **The economic evolution of Japan and its impact on Latin America**, 1990, 79 pp.
- 71 *La gestión de los recursos hídricos en América Latina y el Caribe*, 1989, 256 pp.
- 72 *La evolución del problema de la deuda externa en América Latina y el Caribe*, 1988, 77 pp.

- 72 *The evolution of the external debt problem in Latin America and the Caribbean*, 1988, 69 pp.
- 73 *Agricultura, comercio exterior y cooperación internacional*, 1988, 83 pp.
- 73 *Agriculture, external trade and international co-operation*, 1989, 79 pp.
- 74 *Reestructuración industrial y cambio tecnológico: consecuencias para América Latina*, 1989, 105 pp.
- 75 *El medio ambiente como factor de desarrollo*, 1989, 2ª ed. 1991, 123 pp.
- 76 *El comportamiento de los bancos transnacionales y la crisis internacional de endeudamiento*, 1989, 214 pp.
- 76 *Transnational bank behaviour and the international debt crisis*, 1989, 198 pp.
- 77 *Los recursos hídricos de América Latina y del Caribe: planificación, desastres naturales y contaminación*, 1990, 266 pp.
- 77 *The water resources of Latin America and the Caribbean - Planning hazards and pollution*, 1990, 252 pp.
- 78 *La apertura financiera en Chile y el comportamiento de los bancos transnacionales*, 1990, 132 pp.
- 79 *La industria de bienes de capital en América Latina y el Caribe: su desarrollo en un marco de cooperación regional*, 1991, 235 pp.
- 80 *Impacto ambiental de la contaminación hídrica producida por la Refinería Estatal Esmeraldas: análisis técnico-económico*, 1991, 189 pp.
- 81 *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta*, 1991, 177 pp.
- 82 *América Latina y el Caribe: el manejo de la escasez de agua*, 1991, 148 pp.
- 83 *Reestructuración y desarrollo de la industria automotriz mexicana en los años ochenta: evolución y perspectivas*, 1992, 191 pp.
- 84 *La transformación de la producción en Chile: cuatro ensayos de interpretación*, 1993, 372 pp.
- 85 *Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía de Chile (1974-1989). Proyectos de inversión y extrategias de las empresas transnacionales*, 1992, 257 pp.
- 86 *Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía de Chile (1974-1989). El papel del capital extranjero y la estrategia nacional de desarrollo*, 1992, 163 pp.
- 87 *Análisis de cadenas agroindustriales en Ecuador y Perú*, 1993, 294 pp.
- 88 *El comercio de manufacturas de América Latina. Evolución y estructura 1962-1989*, 1993, 150, pp.
- 89 *El impacto económico y social de las migraciones en Centroamérica*, 1993, 78 pp.
- 90 *El papel de las empresas transnacionales en la reestructuración industrial de Colombia: una síntesis*, 1993, 131 pp.

Serie INFOPLAN: Temas Especiales del Desarrollo

- 1 *Resúmenes de documentos sobre deuda externa*, 1986, 324 pp.
- 2 *Resúmenes de documentos sobre cooperación entre países en desarrollo*, 1986, 189 pp.
- 3 *Resúmenes de documentos sobre recursos hídricos*, 1987, 290 pp.
- 4 *Resúmenes de documentos sobre planificación y medio ambiente*, 1987, 111 pp.
- 5 *Resúmenes de documentos sobre integración económica en América Latina y el Caribe*, 1987, 273 pp.
- 6 *Resúmenes de documentos sobre cooperación entre países en desarrollo, II parte*, 1988, 146 pp.
- 7 *Documentos sobre privatización con énfasis en América Latina*, 1991, 82 pp.
- 8 *Reseñas de documentos sobre desarrollo ambientalmente sustentable*, 1992, 217 pp.
- 9 *MERCOSUR: Resúmenes de documentos*, 1993, 119 pp.

EL TRIMESTRE ECONOMICO



COMITE DICTAMINADOR: Carlos Bazdresch P., Alejandro Castañeda, Benjamín Contreras, Raúl Livas, John Scott, Lucía Segovia, Rodolfo de la Torre. CONSEJO EDITORIAL: Edmar L. Bacha, José Blanco, Gerardo Bueno, Enrique Cárdenas, Arturo Fernández, Ricardo French-Davis, Enrique Florescano, Roberto Frenkel, Ricardo Hausmann, Albert O. Hirschman, David Ibarra, Francisco Lopes, Guillermo Maldonado, José A. Ocampo, Luis Angel Rojo Duque, Gert Rosenthal, Fernando Rosenzweig (†), Francisco Sagasti, Jaime José Serra, Jesús Silva Herzog Flores, Osvaldo Sunkel, Carlos Tello, Ernesto Zedillo.

Director: Carlos Bazdresch P.
Subdirector: Rodolfo de la Torre
Secretario de Redacción: Guillermo Escalante A.

Vol. LXI (2) México, Abril-Junio de 1994 Núm. 242

ARTÍCULOS

Fausto Hernández Trillo

Estimación endógena del repudio en mercados soberanos de crédito

Daniel Villavicencio y Rigas Arvanitis

Transferencia de tecnología y aprendizaje tecnológico. Reflexiones basadas en trabajos empíricos

Marta Bekerman

La integración en el Cono Sur y sus ventajas económicas potenciales para la economía brasileña

Luis Cabezas Vega y Ann Veiderpass

Eficiencia y cambio de la productividad en la industria cementera del Perú. Aplicación de un método no paramétrico

NOTAS Y COMENTARIOS: Adolfo Figueroa, *La naturaleza del mercado laboral*. RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS: Carlos Javier Maya Ambía: Christopher Colclough y James Manor (compiladores), *States or Markets? Neo-liberalism and the Development Policy Debate*. DOCUMENTOS: Declaración del Consejo InterAcción

EL TRIMESTRE ECONÓMICO aparece en los meses de enero, abril, julio y octubre. La suscripción en México cuesta N\$ 100.00. Número suelto N\$ 35.00. Índices de números 1-200 (por autores y temático) N\$ 7.50

Precio de suscripción por un año, 1994

	España, Centro y Sudamérica (dólares)	Resto del Mundo (dólares)
Personal	35.00	42.00
Número suelto	12.00	18.00
Índice de números 1-200	20.00	50.00
Universidades, bibliotecas e instituciones	42.00	120.00
Número suelto	30.00	42.00

Fondo de Cultura Económica, carretera Picacho Ajusco 227, Col. Bosques del Pedregal, 14200 México, D.F. Suscripciones y anuncios: teléfono 227-46-70, señora Irma Barrón.

REVISTA MEXICANA DE SOCIOLOGÍA

Director: Ricardo Pozas Horcasitas
Editora: Sara Gordon Rapoport

Órgano oficial del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, Torre II de Humanidades, 7º piso, Cd. Universitaria, C.P. 04510, México D.F.

NUM. 2 / ABRIL - JUNIO / 1994

LOS MOVIMIENTOS SOCIALES EN EL CAMPO

Los movimientos sociales. Problemas teórico-metodológicos
GILBERTO GIMENEZ

Algunas reflexiones sobre el análisis de los movimientos sociales en el campo
LUISA PARE

El movimiento campesino y la dimensión regional
JAIME TAMAYO y ELISA CARDENAS AYALA

Los estudios sobre movimientos sociales en la Sierra Norte de Puebla (1969-1989)
PIERRE BEAUCAGE

Estrategia modernizante y perfil del movimiento campesino contemporáneo
EMILIO GARCIA

Las mujeres: ¿nuevos actores sociales en el campo?
SARA MARIA LARA

La mujer campesina como sujeto social
BEATRIZ CANABAL CRISTIANI

El empresariado agrícola: un actor en formación
HUBERT CARTON DE GRAMMONT

El Frente Independiente de Pueblos Indios
MARGARITO RUIZ

La Unidad de Producción Forestal de Pueblos Mancomunados: la constitución de un sujeto social
GUADALUPE VALENCIA

Las organizaciones no gubernamentales: un nuevo actor social
CARLOS CORTES RUIZ

La identidad y el papel de las ONG's en el ámbito rural
GERARDO ALATORRE y JASMINE G. AGUILAR

Grupos cristianos y movimientos campesinos en México
VICTOR GABRIEL MURO

El papel de las organizaciones no gubernamentales en el desarrollo rural de México: la FMDR
NEFTALI MARTINEZ A.

SECCION BIBLIOGRAFICA

MARCOS CUEVAS PERUS • SERGIO VILLENA FIENGO
• MARIA DEL CARMEN ARAYA



Informes y suscripciones: Departamento de Ventas
Teléfono: 623-02-34

Desarrollo Económico Revista de Ciencias Sociales

Comité Editorial: Juan Carlos Torre (Director), Roberto Bouzas, Ricardo Carciofi, Daniel Chudnovsky, Liliana De Riz, José Nun, Hilda Sabato, Getulio E. Steinbach (Secretario de Redacción).

ISSN 0046-001X

Vol. 34 Julio-septiembre 1994 N° 134

ADAM PRZEWORSKI y FERNANDO LIMONGI: Regímenes políticos y crecimiento económico.

SÓNIA M. DRAIBE: Neoliberalismo y políticas sociales: Reflexiones a partir de las experiencias latinoamericanas.

EDUARDO BASUALDO y MIGUEL KHAVISSE: La gran propiedad rural en la provincia de Buenos Aires.

MARTA BEKERMAN y PABLO SIRLIN: Nuevos enfoques sobre política comercial y sus implicancias para los países periféricos.

ALBERTO E. G. MÜLLER: Tras la privatización: Las perspectivas del medio ferroviario argentino.

CLAUDIA E. NATENZON y GABRIELA OLIVERA: La tala del bosque en los Llanos de La Rioja (1900-1960).

COMUNICACIONES

JORGE RAÚL JORRAT: Sobre Weber, Parson y la lectura de porcentajes.

NOTAS Y COMENTARIOS

ENRIQUE GARCÍA VASQUEZ: La economía durante la presidencia de Illia.

CRITICA DE LIBROS

RESEÑAS BIBLIOGRAFICAS / REVISTA DE REVISTAS / PUBLICACIONES RECIBIDAS

IV CONCURSO DE ENSAYOS DE CRITICA BIBLIOGRAFICA

DESARROLLO ECONOMICO – Revista de Ciencias Sociales es una publicación trimestral editada por el Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES).

Suscripción anual: R. Argentina, \$ 60,00; Países limítrofes, US\$ 68; Resto de América, US\$ 74; Europa, US\$ 76; Asia, África y Oceanía, US\$ 80. Ejemplar simple: US\$ 15 (recargos según destino y por envíos vía aérea). Pedidos, correspondencia, etcétera, a:



Instituto de Desarrollo Económico y Social

Aráoz 2838 ♦ 1425 Buenos Aires ♦
Argentina ♦ Teléfono: 804-4949 ♦
Fax: (541) 804-5856

realidad económica 125

Revista de economía editada
por el Instituto Argentino para
el Desarrollo Económico
1 de julio al 15 de
agosto de 1994

Opiniones

ECONOMIA, POLÍTICA Y SOCIEDAD:
PANORAMA DESPUES DE LA CRISIS
Carlos M. Vilas

Coyuntura

LOS PUNTOS CRITICOS
Centro de Estudios Bonaerense

Economía y sociedad

EL ESTADO EN LOS PAISES
DESARROLLADOS
Alfredo Eric Calcagno

Informe

CUBA: REALIDADES Y DESAFIOS
Josefina López Cibeira

Investigación

LOS DESAFIOS DE LA COMPETITIVIDAD
• El trabajo, los trabajadores y la competitividad
• Política industrial, modelos de organización
empresaria y competitividad
Benjamín Coriat

Publicaciones

LA PRACTICA DE CO-OPERAR.
Manual para cooperativas de trabajo
Istvan Karl y David Burin

Entidades

LA CREACION DE LA SOCIEDAD
RURAL ARGENTINA
Silvia Boveri y Flora Lozada de Palma

Economías regionales

LA CRISIS EN EL ALTO VALLE
DEL RIO NEGRO
Néstor R. Reineri

Comunicación

¿QUE ES UNA PYME?
Adolfo Dorfman

Suscripción vía aérea 1 año
América: US\$ 130
Otros países: US\$ 160.

Hipólito Yrigoyen 1116 - piso 4º - 1086
Buenos Aires, Argentina
Tel. y fax: 381-7380/9337

Revista Paraguaya de Sociología 88

PUBLICACION DE CIENCIAS SOCIALES
PARA AMERICA LATINA
CENTRO PARAGUAYO DE ESTUDIOS
SOCIOLOGICOS

Año 30 - N° 88

Septiembre-diciembre de 1993

Luis Enrique López

La educación en áreas indígenas de América Latina: Apreciaciones comparativas desde la educación bilingüe intercultural

Paul C. Sondrol

Los intelectuales, la cultura política y las raíces de la presidencia autoritaria en América Latina

Roberto L. Céspedes

Relaciones de trabajo en el sector público. Paraguay, 1989-1993

Amparo Menéndez-Carrión

Ciudadanía

E. Torres-Rivas

La gobernabilidad centroamericana en los noventa (Consideraciones sobre las posibilidades democráticas en la postguerra)

María Victoria Helkel / Carolina Rojas Bahr

Otra vez migrantes. Una relectura de las condiciones socio-económicas de la migración reciente desde y hacia Paraguay.

Carlos Guerra Rodríguez

La pragmática de lo paradójico

Documentos

Alfredo Rojas Figueroa

La información en educación ante los desafíos de hoy

Entrevistas

Carlos Mallorquín

El pensamiento económico latinoamericano. Entrevista a Celso Furtado

DOCUMENTACION PARAGUAYA

RESEÑAS BIBLIOGRAFICAS

Pedidos a:
Eligio Ayala 973
Teléf. (595) (21) 440-885
Fax 447-128 - Casilla de Correo 2157
Asunción-Paraguay

integración latinoamericana

revista mensual
del intal

Director a.i.
José María Puppo
Edición-coordinación
Clara Ginzburg

Año 19, N° 203

Agosto-septiembre 1994

Editorial:

La armonización y coordinación de políticas en los procesos de integración.

Estudios:

Cooperación macroeconómica en América Latina: coordinación, convergencia y armonización de políticas, por Eduardo Gana.

La formulación de la política macroeconómica y la lógica de la integración, por Klaus Gretschmann.

¿Coordinación de políticas macroeconómicas? Desafíos y dilemas latinoamericanos, por Fernando González Vigil.

Grados de convergencia real y monetaria en los procesos de integración latinoamericana, por Pedro da Motta Veiga.

Convergencia en diferentes niveles de integración económica: la experiencia europea, por Hans-Helmut Kotz y Klaus Gretschmann.

Información América Latina:

Cronología
Grupo Andino
Mercado Común Centroamericano
Comunidad del Caribe
MERCOSUR
SELA
Integración y cooperación
Organizaciones

Documentación:

Asociación de Estados del Caribe.
Convenio Constitutivo de la Asociación de Estados del Caribe.

MERCOSUR

XIV Reunión del Grupo Mercado Común.

Acta 2/94.

Res. 9/94. Reglamento de la Reunión de Ministros de Justicia.

Res. 44/94. Documentos hábiles de cada Estado parte para traslado de personas en el MERCOSUR.

Res. 45/94. MERCOSUR - ALADI 1.

Res. 46/94. MERCOSUR - ALADI 2.

VI Reunión del Consejo del Mercado Común.

Acta 1/94.

Dec. 1/94. Protocolo de Buenos Aires sobre Jurisdicción Internacional en Materia Contractual.

Dec. 4/94. Protocolo de Integración Educativa y Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios de Nivel Primario y Medio No Técnico.

Dec. 6/94. Régimen de origen MERCOSUR.

Dec. 7/94. Arancel Externo Común.

Dec. 8/94. Zonas Francas, zonas de procesamiento de exportaciones y áreas aduaneras especiales.

Dec. 9/94. Comisión de Comercio del MERCOSUR.

Dec. 11/94. Protocolo sobre Promoción y Protección de Inversiones Provenientes de Estados No Partes del MERCOSUR.

Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Países del MERCOSUR.

Declaración de los Presidentes del MERCOSUR y de la República de Bolivia.

Declaración de los Presidentes del MERCOSUR y de la República de Chile.

Declaración de los Presidentes del MERCOSUR en relación con la Unión Europea.

Reseñas Bibliográficas:

Publicaciones del INTAL.

Instituto para la
Integración de
América Latina
(INTAL),
Esmeralda 130,
1035, Buenos Aires,
República Argentina

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

如何获取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经销处均有发售。向书店或邮购处写信订购均可。或向日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

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

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

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

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

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

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

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

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

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas -- DC-2-866
Nueva York, N.Y., 10017
Estados Unidos de América

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

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

Primera edición
Impreso para las Naciones Unidas — Santiago de Chile — Diciembre de 1994 — 2250
ISSN 0251-0257 — ISBN 92-1-321405-7

ALFABETA IMPRESORES

EN ESTE NUMERO DE LA REVISTA

Mercados de salud: morfología, comportamiento y regulación	7
<i>Jorge Katz y Ernesto Miranda</i>	
¿Liberalización o desarrollo financiero?	27
<i>Günther Held</i>	
Ajuste fiscal y gasto social	47
<i>Rossella Cominetti</i>	
Logros y obstáculos en la educación formal de las mujeres	61
<i>Diane Alméras</i>	
¿Qué se entiende por flexibilidad del mercado de trabajo?	81
<i>Ricardo A. Lagos</i>	
Modernización de la supervisión bancaria	97
<i>Christian Larraín</i>	
Costos y beneficios de la integración centroamericana	111
<i>Luis Cáceres</i>	
Algunas enseñanzas de las privatizaciones en Argentina	129
<i>Daniel Azpiazu y Adolfo Vispo</i>	
Ventajas comparativas extraordinarias y crecimiento a largo plazo: el caso de Ecuador	149
<i>André A. Hofman y Rudolf Buitelaar</i>	
Industria cultural y nuevos códigos de modernidad	167
<i>Martín Hopenhayn</i>	
Orientaciones para los colaboradores de la Revista de la CEPAL	179