



NACIONES UNIDAS



JOSE ANTONIO OCAMPO
Secretario Ejecutivo

REYNALDO BAJRAJ
Secretario Ejecutivo Adjunto

**COMISIÓN ECONÓMICA PARA
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

LC/G. 2187-P — Diciembre 2002

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 0251 – 0257 / ISBN 92-1-322065-0

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

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

El valor de la suscripción anual para el año 2002 es de 30 dólares la versión en español y de 35 dólares la versión en inglés. El precio del ejemplar suelto en uno u otro idioma es de 15 dólares, más gastos de envío.

La suscripción por dos años (2002-2003) vale 50 dólares la versión española y 60 dólares la versión inglesa.

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

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

Copyright © Naciones Unidas 2002

Todos los derechos están reservados

Impreso en Santiago de Chile

REVISTA

de la

COMISIÓN
ECONÓMICA
PARA
AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE

C E P A L

NUMERO 78
DICIEMBRE 2002
SANTIAGO DE CHILE

OSCAR ALTIMIR
Director



NACIONES UNIDAS

C E P A L

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., 2001/2002
-	El guión puesto entre cifras que expresan años, p. ej., 2001-2002, indica que se trata de todo el período considerado, ambos años inclusive.

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

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

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

- El envío de un artículo supone el compromiso por parte del autor de no someterlo simultáneamente a la consideración de otras publicaciones periódicas.
- Los trabajos deben enviarse en su original español, francés, inglés o portugués, y serán traducidos al idioma que corresponda por los servicios de la CEPAL.
- Se deberá acompañar un extracto del artículo (de alrededor de 150 palabras), en que se sinteticen sus propósitos y conclusiones principales. Este extracto será publicado en la página de presentación de la CEPAL en la Internet.
- La extensión total de los trabajos —incluyendo extracto, notas y bibliografía, si la hubiere— no deberá exceder de 10 000 palabras, pero también se considerarán artículos más breves.
- El artículo deberá enviarse con una copia, acompañado de un disquete en Word para Windows 95 ó 98, a *Revista de la CEPAL*, Casilla 179-D, Santiago de Chile; de no haber disquete, se ruega enviar dos ejemplares en papel. También puede enviarse por correo electrónico a: revista@eclac.cl.
- Los cuadros, gráficos, ecuaciones y otros elementos insertados en el texto de los artículos deberán venir en programa Word (excluido Picture), o en programa Excel.
- Toda colaboración deberá venir precedida de una hoja en la que aparezca claramente, además del título del trabajo, el nombre del autor, su afiliación institucional, nacionalidad, dirección, fax, teléfono y correo electrónico.
- Se recomienda limitar las notas a las estrictamente necesarias.
- Asimismo, se recomienda restringir el número de cuadros y gráficos al indispensable, evitando su redundancia con el texto. En el caso de los gráficos, éstos deben ser confeccionados teniendo en cuenta que se publicarán en blanco y negro. Finalmente, deberá indicarse la ubicación en el texto de cuadros y gráficos, pero incluirlos separadamente al final.
- Recomendación especial merece la bibliografía, que no debe extenderse innecesariamente. Se solicita consignar con exactitud, en cada caso, toda la información necesaria (nombre del o los autores, título completo y subtítulo cuando corresponda, editor, ciudad, mes y año de publicación y si se trata de una serie, indicar el título y el número del volumen o la parte correspondiente, etc.).
- La Dirección de la *Revista* se reserva el derecho de encargar la revisión y los cambios editoriales que requieran los artículos, incluyendo los títulos de éstos.
- Los autores recibirán una suscripción anual de cortesía, más 30 separatas de su artículo en español y 30 en inglés, cuando aparezca la publicación en uno y otro idioma.

SUMARIO

Crecimiento económico y desarrollo humano en América Latina	7
<i>Gustav Ranis y Frances Stewart</i>	
Comercio, recursos y desigualdad en América Latina	25
<i>Juan Luis Londoño</i>	
Mercados de trabajo y sistemas de pensiones	39
<i>Andras Uthoff</i>	
La distribución del ingreso en Argentina, 1974-2000	55
<i>Oscar Altimir, Luis Beccaria y Martín González Rozada</i>	
Las tasas de interés estadounidenses, la deuda latinoamericana y el contagio financiero	87
<i>Inés Bustillo y Helvia Velloso</i>	
Cómo hacer que la reforma de la infraestructura en América Latina favorezca a los pobres	105
<i>Antonio Estache, Vivien Foster y Quentin Wodon</i>	
Equidad en la atención médica del adulto mayor en Chile: papel de la previsión	125
<i>Steven P. Wallace</i>	
Descentralización y participación en América Latina: Una mirada desde la economía	139
<i>Iván Finot</i>	
El comportamiento de las empresas exportadoras brasileñas. Implicaciones para el ALCA	151
<i>Renato Baumann y Francisco Galrão Carneiro</i>	
El TLC y las pérdidas de mercado de Brasil en los Estados Unidos, 1992-2001	167
<i>Jorge Chami Batista y João Pedro Wagner de Azevedo</i>	
Jueces de la <i>Revista de la CEPAL</i> 2001-2002	183
La Revista en Internet	185
Publicaciones recientes de la CEPAL	187

Crecimiento económico *y desarrollo humano* en América Latina

Gustav Ranis

*Director Henry R. Luce del
Centro de Estudios
Internacionales y de Areas,
Profesor Frank Altschul de
Economía Internacional,
Universidad de Yale
Gustav.ranis@yale.edu*

Frances Stewart

*Directora,
Queen Elizabeth House,
Oxford
frances.stewart@queen-
elizabeth-house.oxford.ac.uk*

Este estudio explora los nexos recíprocos entre desarrollo humano y crecimiento económico en América Latina. El crecimiento promueve el desarrollo humano a medida que la base de recursos se amplía, en tanto que un mayor desarrollo humano genera más crecimiento a medida que una población más sana y educada contribuye a mejorar el desempeño económico. El análisis de regresión muestra conexiones fuertes que van del desarrollo humano al crecimiento económico en la región, pero aquellas desde el crecimiento económico al desarrollo humano son mucho más débiles que a nivel mundial, tal vez debido al efecto perturbador de la crisis de la deuda. Según estudios de países exitosos y no exitosos, el éxito en materia de desarrollo humano se debió a un buen desempeño económico combinado con gasto social alto, y los fracasos estuvieron asociados a conflictos, desastres naturales y severas políticas de ajuste. El comportamiento de los países confirmaría la necesidad de dar prioridad al desarrollo humano para alcanzar un ciclo virtuoso de crecimiento y más desarrollo humano.

I

Introducción

Hay poderosas razones para considerar que el objetivo fundamental de la actividad humana es el desarrollo humano y no el crecimiento económico. Se ha definido el desarrollo humano como la ampliación de las oportunidades que tienen las personas de poder acceder a una vida más larga, más saludable y más plena.¹ Esta definición es muy vasta y puede incluir una gran variedad de opciones, por ejemplo, en cuanto a los aspectos políticos y culturales. En el presente artículo centramos la atención en un limitado subgrupo de opciones, orientadas concretamente a la salud y la educación, que se hallan entre los requisitos fundamentales para tener opciones en otros campos. Este estudio concuerda en gran medida con el espíritu de mucha de la obra de Al Berry, cuya principal preocupación ha sido avanzar más allá del incremento del ingreso per cápita para centrarse en su distribución, con el fin de mejorar las condiciones de vida de los pobres.²

En un trabajo anterior (Ranis, Stewart y Ramírez, 2000), examinamos en forma teórica y práctica las vinculaciones entre el desarrollo humano (definido en esta forma más bien restringida) y el crecimiento económico. No hay duda alguna de que existe una firme relación recíproca entre ambos. Por una parte, el crecimiento económico proporciona los recursos que permiten mejorar ininterrumpidamente el desarrollo humano; por la otra, el mejoramiento de la calidad de la mano de obra contribuye de manera importante al crecimiento económico. Si bien es cierto que estos nexos generales se aceptan sin dificultades, para que sean de alguna utilidad en materia de política es preciso conocerlos más a fondo. En especial, hay que saber si existe

alguna forma de crecimiento económico que promueva el desarrollo humano, o si determinadas modalidades de crecimiento económico son más propicias para alcanzar el desarrollo humano; igualmente, si hay alguna forma de desarrollo humano que promueva el crecimiento económico o si hay tipos concretos de ese desarrollo más adecuados para promover el crecimiento; y si es posible decir algo útil sobre las prioridades en caso de que haya que optar. Por ejemplo, ¿debería promoverse el desarrollo humano antes que el crecimiento económico, o podríamos postergar el logro del desarrollo humano mientras fomentamos el crecimiento económico?

Para dar respuesta a estas preguntas, exploramos los vínculos teóricos y luego los analizamos empíricamente, basándonos en datos comparados de países de todas las regiones en desarrollo del mundo. El ejercicio nos permitió llegar a resultados convincentes acerca de las interrogantes que acabamos de plantear. En esta oportunidad, nos proponemos examinar en qué medida nuestras conclusiones generales son aplicables en América Latina y qué conclusiones de política han de derivarse de la experiencia de la región.

En la sección II siguiente se resumen los resultados de nuestro trabajo anterior. La sección III contiene algunas estimaciones econométricas para América Latina, y las compara con las conclusiones a que habíamos llegado en el plano mundial. La sección IV da a conocer información sobre algunos países de América Latina que han evolucionado de manera particularmente favorable o desfavorable. Finalmente, la sección V ofrece algunas breves conclusiones.

□ La versión original del presente trabajo fue presentada a la Conferencia en honor al profesor Albert Berry sobre los efectos sociales y económicos de la globalización y de la liberalización en el mercado laboral y la distribución del ingreso, organizada por la Universidad de Toronto y que tuvo lugar el 19 y 20 de abril de 2002. Deseamos expresar nuestro reconocimiento a Tavnet Suri, por el excelente apoyo que nos prestó en la investigación, y a Prateek Tandon, por su ayuda.

¹ En el primer informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sobre desarrollo humano se expresa que "El objetivo básico del desarrollo humano es crear un ambiente propicio para que los seres humanos disfruten de una vida prolongada, saludable y creativa" (PNUD, 1990, p. 31) y se define el desarrollo humano como "un proceso en el cual se amplían las oportunidades del ser humano" (ibid., p. 34).

² Para un ejemplo temprano, véase Berry y Urrutia (1976); para uno mucho más reciente, Berry (ed., 1998).

II

Desarrollo humano y crecimiento económico: conclusiones del estudio anterior

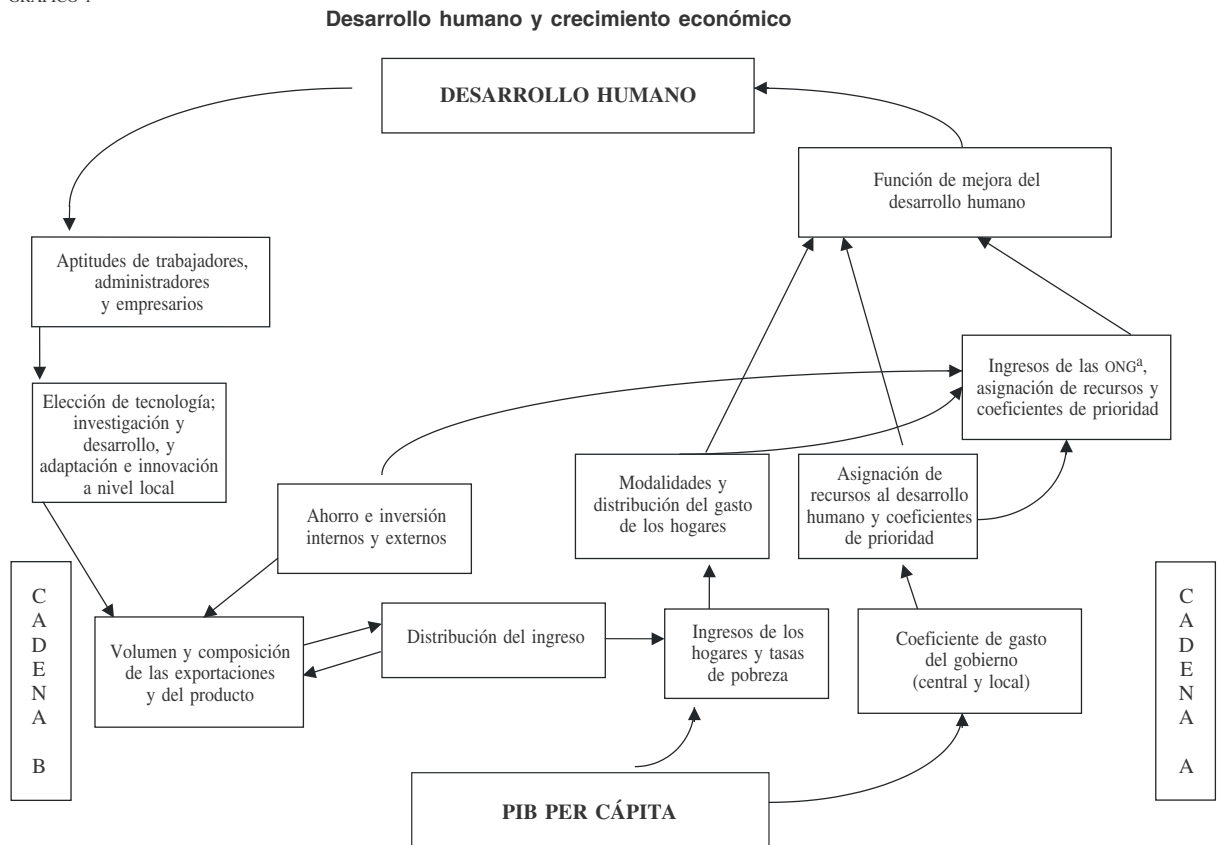
A nuestro juicio, el desarrollo humano es el objetivo central de la actividad humana y el crecimiento económico un medio que podría llegar a ser muy importante para promoverlo. Al mismo tiempo, los logros en materia de desarrollo humano pueden contribuir de manera decisiva al crecimiento económico. En consecuencia, hay que examinar **dos cadenas causales** distintas: una de ellas va del crecimiento económico al desarrollo humano, a medida que los recursos provenientes del ingreso nacional se asignan a actividades que contribuyen a este último; la segunda va del desarrollo humano al crecimiento económico e indica de

qué manera el desarrollo humano, aparte de ser un objetivo primordial, contribuye a aumentar el ingreso nacional. Ambas cadenas se muestran en el gráfico 1.

1. Cadena A: del crecimiento económico al desarrollo humano

Al examinar lo que se ha escrito acerca de los factores que determinan el desarrollo humano, resulta que los principales eslabones de la cadena que va del crecimiento económico al desarrollo humano se relacionan con lo siguiente:

GRAFICO 1



Fuente: Elaboración propia.

^a ONG: Organizaciones no gubernamentales.

- a) La distribución del PIB entre los hogares y el gobierno, puesto que cada uno de ellos cumple funciones esenciales, aunque diferentes, en la generación de condiciones favorables al desarrollo humano. A la sociedad civil también le corresponde desempeñar un papel, por ejemplo, por conducto de las organizaciones comunitarias y otras organizaciones no gubernamentales. La participación de estas organizaciones en los recursos nacionales depende de lo que resuelvan el gobierno y los hogares sobre el monto que hay que asignarles.
- b) La distribución del ingreso, puesto que lo más probable es que el ingreso que perciben las familias más pobres refuerce nuestro concepto restringido del desarrollo humano (educación, salud), ya que estos hogares son los que tienen mayores carencias.
- c) La tendencia de los hogares a invertir sus ingresos, descontados los impuestos, en rubros que en los países pobres contribuyen más directamente a promover el desarrollo humano, por ejemplo, alimentos, agua potable, educación y salud. Al parecer, uno de los principales factores determinantes es la proporción del ingreso que es controlada por las mujeres.
- d) Por lo que toca al gobierno, la asignación de recursos al mejoramiento del desarrollo humano es una función del gasto total del sector público, de la proporción de éste que se destina a los sectores de desarrollo humano, y de la manera en que se distribuye dentro de estos sectores. Esto puede expresarse en la forma de tres coeficientes:³ el coeficiente de gasto público, definido como la proporción del producto nacional bruto que gastan los distintos niveles del gobierno; el coeficiente de asignación de recursos al desarrollo humano, definido como la proporción del gasto total del gobierno que se destina a los sectores vinculados al desarrollo humano, y, finalmente, el coeficiente de prioridad del desarrollo humano, definido como la proporción del gasto total en el sector de desarrollo humano que se destina a “áreas prioritarias”. La definición precisa de lo que es área prioritaria varía según el grado de desarrollo del país, por lo cual este tercer coeficiente resulta más arbitrario y difícil de medir que los otros dos. Sin embargo, dentro de los sectores de salud y educación, hay gastos que son claramente mucho más productivos que otros en cuanto al logro de avances en desarrollo humano. Por ejemplo, generalmente se reconoce que la educación primaria, particularmente en una etapa temprana de desarrollo, influye más en el desarrollo humano que la educación terciaria.
- e) Lo más probable es que las actividades de las organizaciones no gubernamentales o de otros sectores de la sociedad civil promuevan el desarrollo humano. La información al respecto es más dispersa pero, al parecer, los gastos de las organizaciones no gubernamentales suelen orientarse marcadamente a objetivos de desarrollo humano (por ejemplo, generar ingresos para los pobres y destinarlos a proyectos relacionados con escuelas, nutrición y salud). En la mayoría de los casos, las organizaciones no gubernamentales desempeñan un papel complementario e incluso secundario, pero en algunos casos —como el Bangladesh Rural Advancement Committee (BRAC) y el Banco Grameen, en Bangladesh; las escuelas Harambee en Kenya, y los Comedores Populares en Perú— parecen constituir una fuente importante de reforzamiento del desarrollo humano (Riddell y otros, 1995).
- f) Naturalmente, es importante la eficacia de estos diversos gastos para elevar los niveles de desarrollo humano. Los gastos en insumos del desarrollo humano no constituyen objetivos de por sí, pero son medios para avanzar en diversos aspectos del bienestar básico. Otro eslabón importante de la cadena A es el tipo de medida que resulta más provechosa en un nivel de desarrollo determinado, y de qué manera diferentes combinaciones de medidas provocan un cambio en el desarrollo humano. A este eslabón de la cadena lo hemos denominado función de mejoramiento del desarrollo humano; se asemeja a una función de producción en que relaciona los insumos que se aportan al desarrollo humano, como el gasto público en servicios de salud o agua potable, con el objetivo de desarrollo humano que es lograr un mejoramiento de la salud.

De este análisis de los diversos eslabones de la cadena que va del crecimiento económico al desarrollo humano resulta evidente que, en general, cabría prever la existencia de importantes relaciones de causalidad entre la economía y los logros en materia de desarrollo humano, pero que estas conexiones no son automáticas: la solidez de los eslabones de la ca-

³ Véase PNUD, 1991.

dena A varía de acuerdo con una amplia gama de factores, incluidas la estructura de la economía, la distribución del ingreso y de los bienes y las opciones de política.

2. Cadena B: del desarrollo humano al crecimiento económico

Cuando se enfoca la atención en la cadena B, comprobamos la existencia de un firme respaldo empírico a la idea de que a medida que las personas se tornan más sanas, mejor alimentadas y más instruidas, contribuyen más al crecimiento económico. Dicho más concretamente, las investigaciones a nivel micro y macroeconómico revelan que:

- a) La ampliación de la educación primaria aumenta la productividad de los trabajadores urbanos y rurales. En la agricultura, la educación eleva la productividad de los agricultores que utilizan técnicas modernas y, como era de esperar, no influye tanto en los que utilizan métodos tradicionales.⁴ Además, la educación contribuye de manera importante a la capacidad técnica y al cambio tecnológico en la industria.
- b) Se ha demostrado que el mejoramiento de la salud y de la nutrición influye directamente en la productividad de la mano de obra, especialmente entre las personas más pobres.⁵ La morbilidad tiene efectos negativos en la productividad de la mano de obra, cosa que se observa, por ejemplo, en estudios realizados en Ghana y Costa de Marfil (Schultz y Tansel, 1993). En algunos casos, la evidencia indica que la salud y la nutrición influyen aún más en la productividad que la educación formal, pese a que la bibliografía relativa al desarrollo ha hecho mucho más hincapié en el efecto de la educación.
- c) La enseñanza secundaria, incluso la técnico-profesional, facilita la adquisición de destrezas y de capacidad de gestión.
- d) La enseñanza terciaria contribuye al desarrollo de la ciencia básica, a la selección adecuada de las importaciones de tecnología, a su adaptación al medio nacional y al desarrollo de tecnologías autóctonas.
- e) La enseñanza secundaria y terciaria son elementos fundamentales para el desarrollo de instituciones claves —de gobierno, jurídicas, financieras y otras— todas las cuales son esenciales para el desarrollo económico.
- f) Desde el punto de vista macroeconómico, las “nuevas teorías sobre el crecimiento” aspiran a hacer endógeno el progreso técnico con la incorporación de algunos de estos mismos efectos, haciendo hincapié a la vez en la educación, en el aprendizaje con la práctica y en investigación y desarrollo. Varios estudios empíricos han mostrado que la educación tiene efectos positivos en el crecimiento a nivel macroeconómico, los que varían según el grado de instrucción y el modelo de crecimiento macroeconómico elegido.⁶
- g) La educación afecta la naturaleza y el crecimiento de las exportaciones que, a su vez, influyen en la tasa global de crecimiento. Se ha sostenido que en una fábrica moderna, incluso los trabajadores no calificados normalmente necesitan los conocimientos básicos de letras y aritmética y la disciplina que se adquieren en la enseñanza primaria y el primer nivel de la enseñanza secundaria (Wood, 1994). Hay estudios que han demostrado que el incremento de las exportaciones de manufacturas está directamente relacionado con el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB).⁷
- h) La educación también puede influir en el incremento del ingreso per cápita a través de sus efectos en el denominador, esto es, en el aumento de la población. Muchos estudios han mostrado que la escolaridad femenina está inversamente relacionada con la fecundidad (Ainsworth, Beegle y Nyamete, 1995).
- i) Se ha demostrado que ampliar la enseñanza primaria conduce a una distribución más equitativa del ingreso (Psacharopoulos y otros, 1992, p. 48), y estudios recientes indican que la distribución más equitativa de bienes e ingresos contribuye al crecimiento económico.⁸ Al igual que en la cadena A, en la cadena B la solidez de los diversos eslabones es variable y no hay una conexión automática entre el mayor grado de desarrollo humano y el incremento del PIB per cápita. Naturalmente,

⁴ Véase Schultz (1975), Welch (1970), Rosenzweig (1995), Foster y Rosenzweig (1994).

⁵ Véase las encuestas en Behrman, 1993 y 1996.

⁶ Por ejemplo, Barro (1991) y Barro y Lee (1993 a y b).

⁷ Entre otros, Michaely (1977), Krueger (1978), Ram (1985), Rana (1988) y Edwards (1993).

⁸ Véase Alesina y Rodrik (1994), Alesina y Perotti (1994), Persson y Tabellini (1994) y Birdsall, Ross y Sabot (1995).

la educación, la salud y la nutrición no pueden por sí solas transformar la economía. El volumen y calidad de la inversión interna y externa, junto con el entorno general de políticas, son también factores importantes que determinan el desempeño económico. Tal como en la cadena A, en la cadena B la distribución del ingreso parece ser importante.

3. Resultados empíricos

En nuestro trabajo empírico anterior utilizamos regresiones comparadas que abarcaron entre 35 y 76 países en desarrollo, según los datos disponibles sobre determinadas variables para el período 1960-1992. Pusimos a prueba las hipótesis que se indican a continuación, derivadas del análisis de la cadena A antes resumido.

El desarrollo humano sería mayor:

- A1: mientras mayor fuera el crecimiento económico;
- A2: mientras menor fuera la proporción de la población que se encontrara por debajo de la línea de la pobreza; para un determinado nivel de PIB per cápita, esto significaría que el desarrollo humano sería mayor mientras más equitativa fuera la distribución del ingreso;
- A3: mientras más ingresos destinaran los hogares al desarrollo humano en un determinado nivel de ingresos. Esto puede relacionarse a la vez con la escolaridad de las mujeres y con el grado de control que ellas ejercieran sobre los ingresos del hogar;
- A4: mientras mayor fuera la proporción del PIB que el gobierno destinara al gasto social.

Utilizando como variable dependiente para el período 1970-1992 la variación del desarrollo humano, representada por la reducción del déficit de esperanza de vida, en el caso de **la cadena A** encontramos que:

- a) El crecimiento del PIB per cápita resultó ser significativo y bastante sólido en todas las ecuaciones, y el mayor crecimiento del ingreso per cápita se tradujo en un mejor comportamiento del desarrollo humano. De acuerdo con una ecuación, se estimó que el aumento de un punto porcentual en la tasa media de crecimiento del PIB per cápita reducía en más de tres puntos porcentuales el déficit de esperanza de vida en el período.
- b) La proporción de recursos nacionales destinados a gasto social casi siempre resultó ser significativamente positiva. Por cada punto porcentual de incremento de la proporción media del PIB invertida en salud y educación (retrasada), el déficit de

esperanza de vida disminuyó alrededor de 1.75 puntos porcentuales.

- c) La tasa inicial de matrícula femenina en la enseñanza primaria tuvo un efecto significativo pero pequeño en la tasa de mejoramiento de la esperanza de vida registrada posteriormente. Atribuimos esto a los efectos en el comportamiento del hogar derivados de los ingresos de las mujeres, sus conocimientos y el control que ejercían dentro del hogar.
- d) Contrariamente a lo previsto, la distribución más equitativa del ingreso no pareció influir en el desarrollo humano.
- e) Tal como cabía esperar, las variables ficticias, tanto para África como para América Latina, resultaron todas negativas y significativas, debido a que el factor de comparación fue la muy exitosa Asia oriental. En cada caso el coeficiente fue bastante pequeño.

Respecto de **la cadena B**, probamos las siguientes hipótesis:

El crecimiento del PIB sería mayor:

- B 1: mientras mayor fuera el desarrollo humano;
- B 2: mientras mayor fuera la tasa de inversión;
- B 3: mientras más equitativa fuera la distribución del ingreso.

Considerando como variable dependiente el PIB per cápita en el período 1970-1992, en el caso de la cadena B encontramos que:

- a) Las medidas del grado inicial de desarrollo humano eran invariablemente significativas, aunque con coeficientes bajos.
- b) Con una sola excepción, la variación de la esperanza de vida (1962-1982) era positiva y significativa.
- c) La tasa de inversión interna era siempre significativa, salvo cuando se incluyeron las variables ficticias regionales.
- d) Prácticamente todas las variables retrasadas de la distribución del ingreso dieron resultados del signo esperado (esto es, la distribución más equitativa del ingreso iba unida a un mayor crecimiento económico) y casi en todos los casos eran significativas, salvo cuando se incluyeron las variables ficticias regionales.
- e) Las variables ficticias regionales correspondientes a América Latina resultaron significativamente negativas en todos los casos, y sucedió lo mismo en un caso correspondiente a África.

En síntesis, consideradas en su conjunto, ambas cadenas mostraron que el crecimiento económico te-

nía efectos positivos significativos en el desarrollo humano y que, por su parte, este último tenía un efecto significativamente positivo en el crecimiento económico.

4. Ciclo virtuoso, ciclo vicioso y desarrollo asimétrico

En consecuencia, los resultados que obtuvimos respaldan decididamente la existencia de dos cadenas que vinculan el desarrollo humano con el crecimiento económico. Esto significa que una economía puede encontrarse en una espiral ascendente de desarrollo humano y crecimiento económico que se refuerzan mutuamente, con niveles altos de desarrollo humano que llevan a un crecimiento elevado, y un alto crecimiento económico que a su vez estimula aún más el desarrollo humano. A la inversa, si el desarrollo humano es precario, puede que conduzca a un crecimiento bajo y, en consecuencia, a un escaso avance hacia el mejoramiento del desarrollo humano.

De acuerdo con este razonamiento, clasificamos el desempeño de los países en cuatro categorías: la de ciclo virtuoso, la de ciclo vicioso y dos categorías de desarrollo asimétrico, una con sesgo pro desarrollo humano (esto es, con fuerte desarrollo humano y escaso crecimiento económico) y otra con sesgo pro crecimiento económico (es decir, con escaso desarrollo humano y marcado crecimiento económico). En el caso del ciclo virtuoso, un buen desarrollo humano refuerza el crecimiento, el que a su vez promueve el desarrollo humano, y así sucesivamente. En el caso del ciclo vicioso, un comportamiento deficiente en materia de desarrollo humano tiende a traducirse en resultados mediocres en cuanto a crecimiento, lo que a su vez reduce los logros de desarrollo humano, y así sucesivamente. Mientras más fuertes sean las vinculaciones en las dos cadenas antes descritas, más pronunciado

será el ciclo de crecimiento económico y desarrollo humano, ya sea en sentido ascendente o descendente. Cuando las vinculaciones son precarias, pueden producirse casos de desarrollo asimétrico. Por una parte, puede suceder que un crecimiento económico propicio no traiga consigo un desarrollo humano satisfactorio si, por ejemplo, hay conexiones débiles, como un bajo coeficiente de gasto social; por otra parte, es posible que un desempeño satisfactorio en materia de desarrollo humano no genere un crecimiento económico favorable si hay escasez de recursos complementarios (tasas de inversión bajas, por ejemplo). Sin embargo, lo más probable es que estos casos de desarrollo asimétrico no persistan; con el tiempo, la parte débil actuará como freno sobre la otra y se producirá un ciclo vicioso; o bien, si a lo largo del tiempo se fortalecen las vinculaciones, quizá mediante una modificación de las políticas, habrá un ciclo virtuoso.

Para clasificar empíricamente el comportamiento de los países, comparamos los resultados de cada cual con el promedio de todos los países en desarrollo. Es importante examinar la forma en que los países pasan de una categoría a otra a lo largo del tiempo. En nuestro trabajo anterior, las dos categorías de desarrollo asimétrico resultaron ser muy poco permanentes. En realidad, la conclusión más interesante de este trabajo fue que ninguno de los países que comenzó con un sesgo pro desarrollo económico pudo pasar de allí a un ciclo virtuoso; todos ellos volvieron a caer en el ciclo vicioso (desarrollo humano deficiente, escaso crecimiento económico). En consecuencia, nuestro análisis anterior de alcance mundial reveló que no se puede avanzar a un ciclo virtuoso si hay sesgo en favor del crecimiento económico, ya que ello conduce a un punto muerto. En cambio, algunos países que comenzaron con un sesgo pro desarrollo humano efectivamente lograron avanzar hasta situarse en el grupo de ciclo virtuoso.

III

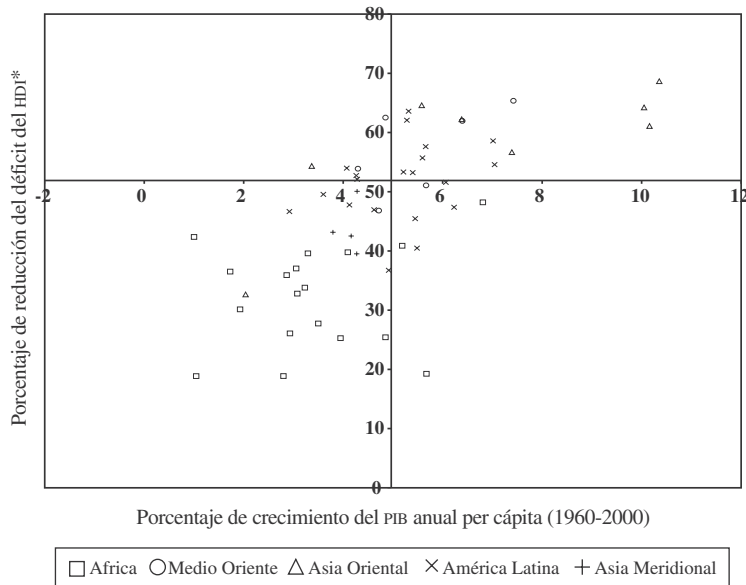
El panorama latinoamericano

El panorama mundial, ampliado ahora al período 1960-2000, se presenta en el gráfico 2, donde la línea divisoria vertical representa la reducción media del déficit de desarrollo humano del mundo en desarrollo en su conjunto, mientras que la línea divisoria horizontal

representa la tasa media de crecimiento del PIB per cápita —ambas ponderadas por la población. Dicho gráfico revela que los países de América Latina se concentran en los cuadrantes de sesgo pro desarrollo humano y de ciclo vicioso. El contraste es marcado con

GRAFICO 2

Clasificación del comportamiento de los países, 1960-2000



Fuente: Elaboración propia.

los países de Asia oriental, que se sitúan principalmente en el cuadrante de ciclo virtuoso, y los del África subsahariana, que se encuentran sobre todo en el cuadrante de ciclo vicioso. La medida de desarrollo humano que hemos utilizado en el gráfico —esto es, HDI*—, es idéntica a la última fórmula adoptada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para su propio índice de desarrollo humano (HDI),⁹ salvo que no considera el componente de ingreso, porque no queremos que éste aparezca como parte a la vez del desarrollo humano y del crecimiento económico.

El lugar que ocupa América Latina frente a otras regiones obedece en parte a las repercusiones particularmente intensas que en ella tuvo la crisis de la deuda de los años ochenta. Como se sabe, a menudo se habla de este período como de “la década perdida”. En cambio, cuando la comparación se hace entre países latinoamericanos —particularmente en el decenio de 1980— se observa que el crecimiento negativo fue la

norma en esa década y que un país como México, cuyo ingreso per cápita en los años ochenta fue decreciente, puede no obstante figurar en el cuadrante de ciclo virtuoso.

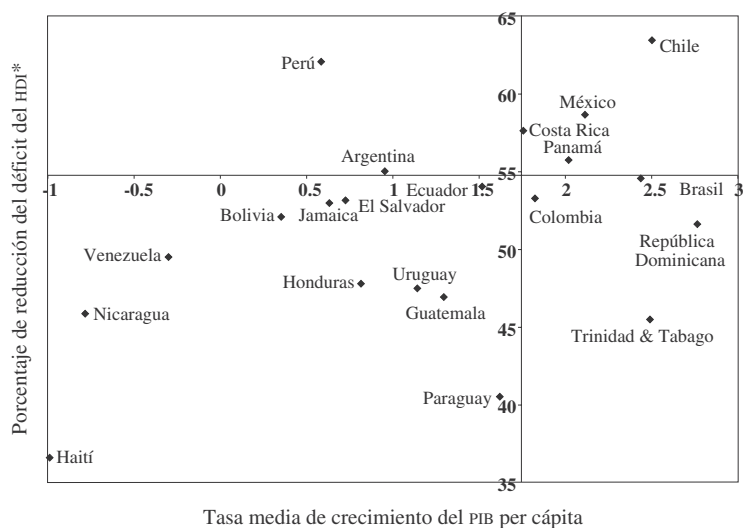
Al comparar entre ellos a países de América Latina en 1960-2000, clasificados únicamente en relación con el desempeño medio de la región (gráfico 3), cuatro países aparecen en la categoría de ciclo virtuoso, a saber, Chile, Costa Rica, México y Panamá. El número mayor de países latinoamericanos se sitúa en el cuadrante de ciclo vicioso, y un número reducido en los cuadrantes de sesgo pro desarrollo humano o pro crecimiento económico.

Una vez más, resulta esclarecedor examinar los movimientos de los países en el tiempo. El cuadro 1 muestra las posiciones de los países latinoamericanos decenio por decenio. Los hemos clasificado según su crecimiento y la reducción del déficit del HDI* en cuadrantes de ciclo vicioso, de ciclo virtuoso, de sesgo pro desarrollo humano y de sesgo pro crecimiento económico, y examinamos la forma en que los países cambian de categoría de un decenio a otro. Tales transiciones se determinan por el desempeño de estos países en relación con el promedio de América Latina, no del mundo. Comprobamos que las posiciones de los países fluctúan en el tiempo debido a una serie de razones, tanto generales como específicas de cada cual.

⁹ El HDI, según está constituido actualmente, incluye la esperanza de vida al nacer, calculada como índice con un mínimo de 25 y un máximo de 85 años; un componente de educación integrado por el alfabetismo de adultos, una tasa bruta combinada de la matrícula primaria, secundaria y terciaria, y una medida del ingreso real ponderado por el nivel de ingreso, a paridad de poder adquisitivo (véase PNUD, 2001).

GRAFICO 3

América Latina: clasificación del comportamiento de los países, 1960-2000



Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 1

América Latina: Clasificación de los países según las variaciones del desarrollo humano (DH) y el crecimiento económico (CE), 1960-2000

País	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2000
Argentina	Sesgo pro DH	Sesgo pro DH	Sesgo pro DH	Ciclo virtuoso
Bolivia	Ciclo vicioso	Ciclo vicioso	Ciclo vicioso	Ciclo vicioso
Brasil	Sesgo pro CE	Sesgo pro CE	Sesgo pro CE	Ciclo vicioso
Chile	Sesgo pro DH	Sesgo pro DH	Ciclo virtuoso	Ciclo virtuoso
Colombia	Sesgo pro DH	Sesgo pro DH	Ciclo virtuoso	Sesgo pro DH
Costa Rica	Sesgo pro DH	Sesgo pro DH	Ciclo virtuoso	Ciclo virtuoso
Ecuador	Ciclo vicioso	Sesgo pro CE	Ciclo virtuoso	Sesgo pro DH
El Salvador	Ciclo vicioso	Ciclo vicioso	Ciclo vicioso	Sesgo pro CE
Guatemala	Ciclo vicioso	Ciclo vicioso	Ciclo vicioso	Ciclo vicioso
Guyana	-	Sesgo pro DH	Sesgo pro DH	Ciclo virtuoso
Haití	Ciclo vicioso	Ciclo vicioso	Ciclo vicioso	Ciclo vicioso
Honduras	Ciclo vicioso	Ciclo vicioso	Ciclo vicioso	Ciclo vicioso
Jamaica	Ciclo virtuoso	Sesgo pro DH	Ciclo virtuoso	Sesgo pro DH
México	Ciclo virtuoso	Ciclo virtuoso	Ciclo virtuoso	Ciclo virtuoso
Nicaragua	Sesgo pro CE	Ciclo vicioso	Ciclo vicioso	Ciclo vicioso
Panamá	Ciclo virtuoso	Sesgo pro DH	Sesgo pro DH	Ciclo virtuoso
Paraguay	Sesgo pro DH	Ciclo virtuoso	Ciclo virtuoso	Sesgo pro DH
Perú	Ciclo vicioso	Ciclo vicioso	Ciclo vicioso	Ciclo virtuoso
República Dominicana	Ciclo vicioso	Sesgo pro CE	Sesgo pro CE	Sesgo pro CE
Trinidad y Tabago	Ciclo virtuoso	Ciclo virtuoso	Sesgo pro DH	Ciclo virtuoso
Uruguay	Sesgo pro DH	Sesgo pro DH	Ciclo virtuoso	Ciclo virtuoso
Venezuela	Sesgo pro DH	Sesgo pro DH	Sesgo pro DH	Sesgo pro DH

Fuente: Banco Mundial (2001).

Los países de América Latina entran y salen de las categorías de desempeño virtuoso y vicioso con mayor frecuencia que la observada en el contexto mundial. Esto obedece en parte a que se trata de un número

menor de países y a que la semejanza entre ellos es mayor, lo que significa que incluso variaciones leves pueden conducir a cambios de categoría; y en parte a que es posible que la mayor incidencia de perturbaciones

CUADRO 2

Cadena A: Evidencia recogida de la experiencia de América Latina, 1960-2000^{ab}

(Mínimos cuadrados ordinarios (MCO): cambio en desarrollo humano en un decenio^c como variable dependiente)

Variable	(1) Variable dependiente: reducción del déficit de esperanza de vida	(2) Variable dependiente: reducción del déficit en disminución de mortalidad infantil
Tasa de crecimiento del PIB per cápita en decenio (p. ej., 1970-1980) x 100	3.99 (0.83)	1.23 (0.15)
Gasto público en educación como porcentaje del PIB, promedio del decenio (p. ej. 1970-1980) x 100	1.23 ^d (1.92)	-0.25 (0.22)
Tasa bruta de matrícula femenina en enseñanza primaria, promedio del decenio (p. ej., 1970-1980) x 10 000	1.42 (0.25)	0.17 ^d (1.74)
Variable ficticia para década de 1970 x 100	0.90 (0.41)	9.80 ^e (2.54)
Variable ficticia para década de 1980 x 100	3.22 (1.22)	12.07 ^e (2.63)
Variable ficticia para década de 1990 x 100	-0.53 (0.23)	9.32 ^e (2.34)
Intercepto x 100	8.89 ^d (1.71)	5.75 (0.63)
Número de observaciones	76	76
R ²	0.095	0.220

Fuente: Banco Mundial (varios años).

^a Por ejemplo, 1970-1980.

^b El decenio de 1970 es la década omitida.

^c Las cifras entre paréntesis son estadísticas *t* absolutas.

^d Indica significación a nivel de 10%.

^e Indica significación a nivel de 5%.

exógenas se traduzca en más cambios de esta naturaleza.

Lo que es más importante es que el análisis de América Latina refuerza nuestra conclusión anterior: no es posible pasar de un desempeño sesgado en favor del crecimiento económico a uno de ciclo virtuoso. En cambio, los países con desempeño sesgado en favor del desarrollo humano sí pasan a menudo al ciclo virtuoso, mientras que aquellos con sesgo pro crecimiento económico tienden a volver al ciclo vicioso. Esto tiene importantes connotaciones para la tarea de decidir la secuencia de las políticas y sugiere que, contrariamente al modelo que a menudo se recomienda, no es posible ocuparse primero del crecimiento y después del desarrollo humano, porque en la práctica esto menoscabará al uno y al otro. Sin embargo, fortalecer el desarrollo humano es una manera aceptable de crear condiciones propicias para el crecimiento sostenido y, por ende, acrecentar aún más el desarrollo humano.

Resulta aleccionador examinar hasta qué punto nuestros resultados econométricos globales, que se resumieron más atrás, son aplicables al caso de América

Latina, tanto para determinar la solidez de las conexiones recíprocas globales entre desarrollo humano y crecimiento económico, y de los eslabones concretos que conforman las cadenas A y B. Como es natural, en el caso de América Latina dispusimos de un número muy inferior de observaciones, por lo que utilizamos los datos correspondientes a cada década y a cada país, combinando las series cronológicas y los datos transversales. Los resultados figuran en los cuadros 2 y 3.

En el caso de la cadena A, examinamos las reducciones del déficit de la esperanza de vida y del déficit en disminuir la mortalidad infantil como posibles variables dependientes (columnas 1 y 2 del cuadro 2). En la columna 1 se observa una relación positiva aunque no significativa entre la tasa de crecimiento y un mejor HDI en el período 1960-2000; allí el avance del desarrollo humano se mide por la disminución del déficit de la esperanza de vida. El gasto público en educación¹⁰ como proporción del PIB al comienzo de

¹⁰ Utilizado en sustitución del gasto en educación y salud, por falta de datos.

CUADRO 3

Cadena B: Evidencia recogida de la experiencia de América Latina, 1960-2000*(Mínimos cuadrados ordinarios (MCO): crecimiento del PIB per cápita en un decenio^a como variable dependiente)^{bc}*

Variable independiente	(1)	(2)
Tasa de alfabetismo, promedio del decenio (p. ej. 1970-1980) x 1 000	2.54 ^d (1.92)	—
Log. de la esperanza de vida, promedio del decenio (p. ej. 1970-1980) x 10	—	3.94 ^d (1.80)
Promedio inversión interna bruta (% del PIB) en el decenio (p. ej. 1970-1980) x 1 000	4.20 (1.05)	4.54 (1.14)
Variable ficticia para la década de 1970 x 100	-0.45 (0.08)	-2.05 (0.36)
Variable ficticia para la década de 1980 x 10	-3.39 ^e (6.10)	-3.63 ^e (6.03)
Variable ficticia para la década de 1990 x 100	-8.57 (1.49)	-11.53 ^d (1.75)
Intercepto x 10	-0.55 (0.53)	-14.80 ^d (1.72)
Número de observaciones	84	84
R ²	0.414	0.411

Fuente: Banco Mundial (varios años).

^a Por ejemplo, 1970-1980.^b El decenio de 1970 es la década omitida.^c Las cifras entre paréntesis son estadísticas absolutas de *t*.^d Indica significación a nivel de 10%.^e Indica significación a nivel de 1%.

cada decenio resultó positivo, y significativamente relacionado con la reducción de dicho déficit. En la columna 2, la matrícula femenina en la enseñanza primaria tiene efectos positivos y significativos en la reducción del déficit en materia de disminución de la mortalidad infantil. Aunque habríamos deseado incluir una variable para la distribución del ingreso, al no disponer de suficientes datos hubiéramos tenido que bajar el número de observaciones a la cuarta parte.

En el caso de la cadena B, encontramos que dos medidas diferentes de los logros en materia de desarrollo humano al comienzo de cada período (la tasa de alfabetismo y el logaritmo de la esperanza de vida) estaban positiva y significativamente relacionadas con el crecimiento del ingreso per cápita (cuadro 3). Cabe destacar que en esta cadena comprobamos que la variable ficticia correspondiente a 1990 era negativa y altamente significativa. Este es un claro efecto de la crisis de la deuda, que indica que en los años ochenta los logros en desarrollo humano no se tradujeron en crecimiento, como sucedió en otros decenios. Además, en las ecuaciones de la cadena B, la variable ficticia para 1999 también resultó significativamente negati-

va, lo que podría reflejar el efecto sostenido de la estabilización y el ajuste en el crecimiento.

Considerando los resultados en su conjunto, encontramos que en el contexto latinoamericano la cadena A parece más débil que la cadena B; esto es, si bien el mayor desarrollo humano conduce a más crecimiento en las décadas siguientes, las tasas de crecimiento en América Latina no están significativamente relacionadas con las variaciones en materia de desarrollo humano. Esto puede deberse en parte al gran peso que tuvieron en América Latina —en comparación con nuestros resultados a nivel mundial— la crisis de la deuda y los ajustes consiguientes, que a menudo se hicieron a expensas de los gastos en desarrollo humano. Por lo demás, al parecer las variaciones en el marco de política, específicamente en cuanto a los coeficientes de prioridad y a los factores que determinan la eficiencia de la función de mejora del desarrollo humano, contribuyeron en buena medida a explicar las diferencias de comportamiento de este último. De hecho, la reseña que se ofrece a continuación acerca de la experiencia de determinados países confirma esta conclusión.

IV

Éxitos y fracasos en cuanto a desarrollo humano y a crecimiento económico: casos de países

En esta sección se describe brevemente la experiencia de tres países que tuvieron un buen desempeño (ciclo virtuoso) y tres cuyo desempeño fue deficiente (ciclo vicioso). La idea es dilucidar a qué situaciones y políticas se podrían atribuir estos resultados.

Chile logró desempeñarse bien durante los cuarenta años considerados, en circunstancias que su régimen político y la orientación de sus políticas sufrían cambios radicales.

Desde comienzos del siglo veinte, este país asumió un fuerte compromiso con el desarrollo humano. Ya en 1930, tres cuartas partes de la población adulta sabía leer y escribir (Thorp, 1998). En los años sesenta, y en los primeros años del decenio de 1970, durante el gobierno de Allende, se mantuvieron los avances en el campo del desarrollo humano gracias a generosas inversiones estatales en educación y salud. Hacia fines de los años sesenta, el gasto social ascendía a un 20% del PIB; la matrícula en la enseñanza primaria abarcaba un 95% de los niños de 6 a 14 años de edad, y un 81% de los partos eran atendidos por profesionales de la salud (Raczynski, 1987). El incremento del ingreso per cápita fue modesto (1.6% anual), e igualitario en relación con América Latina en su conjunto, dando lugar a una evolución sesgada en pro del desarrollo humano.

La toma del poder por Pinochet en 1973 presagió cambios radicales en la política económica y social. En la política económica, hubo un marcado viraje hacia la apertura y una reducción del papel del Estado. En los diez años siguientes, esto se tradujo en el estancamiento del ingreso (tras un alza inicial) y en un creciente desempleo, que de 6% en los años sesenta se elevó a más de 16% a comienzos de los años ochenta. Sin embargo, parte de los efectos adversos de esta situación en el desarrollo humano se contrarrestó con grandes programas de empleo. La distribución del ingreso empeoró, al punto que en Santiago el coeficiente de Gini se elevó de 0.47 en los años sesenta a 0.51 en el período 1978-1982.¹¹ A contar de 1986, la eco-

nomía se expandió rápidamente (la tasa de crecimiento alcanzó los niveles más altos de toda América Latina), en gran medida estimulada por el incremento de las exportaciones de productos básicos no tradicionales.

Desde los años sesenta Chile contaba con un amplio conjunto de programas estatales de asistencia social en los campos de la seguridad social, la salud y la educación. Además, había acceso universal a los servicios médicos curativos y a programas de atención preventiva para todas las embarazadas, recién nacidos y niños menores de seis años que no tenían acceso a servicios de salud alternativos. En general, estos programas se mantuvieron pese a fuertes reducciones del gasto social global, que entre 1975 y 1990 cayó de 4% a 2% del PIB. Pese a esta baja, en general el desarrollo humano del país siguió mejorando, sobre todo gracias a una mejor focalización, en parte lograda por descentralización de los servicios. En el campo de la educación, el gasto público se centró en la enseñanza primaria y secundaria y se apartó de la terciaria; de hecho, en esta última bajó de 38% del gasto público total en educación en 1980, a 19% en 1990. Además, el gobierno creó una serie de programas y subsidios especiales destinados a proteger a los miembros más vulnerables de la sociedad, en especial madres e hijos. Entre ellos cabe mencionar el subsidio familiar al grupo de pobreza extrema, un programa complementario de alimentación para las madres y los preescolares, así como programas para los niños con déficit nutricional, y un programa de alimentación escolar que tenía por objeto reducir la deserción escolar y la tasa de repetición (Raczynski, 1987). En las escuelas públicas, la tasa de deserción escolar bajó de 7% en 1977 a 5% en 1984. La entrega de los servicios de salud a los municipios significó tener que destinar el menor presupuesto a la prevención de las enfermedades y no a la medicina curativa. La mortalidad infantil se redujo de 73 por cada mil nacidos vivos en 1972 a 17 en 1989.

En consecuencia, los diez primeros años del período de Pinochet no fueron exitosos en lo que se re-

¹¹ Riveros (1998). Según Berry (ed. 1998, p. 16), entre 1969 y 1978 los datos sobre la distribución del consumo en los hogares del gran

Santiago ponen de manifiesto uno de los mayores deterioros que se hayan registrado estadísticamente en un país en desarrollo.

fiere a crecimiento económico, pese a lo cual se mantuvieron los avances en desarrollo humano debido a una mejor focalización de un gasto social más reducido; es decir, un marcado mejoramiento del coeficiente de prioridad condujo a una evolución sesgada en pro del desarrollo humano. En los últimos años del régimen se reanudó el crecimiento económico y el país avanzó hacia un ciclo virtuoso.

El regreso a la democracia, en 1990, condujo a una renovada expansión del gasto social y a un crecimiento económico sostenido y algo más equitativo. En los años noventa, Chile creció a una tasa media de 4.5% al año, tras haber exhibido una de 1.2% en los años setenta y de 2.1% en los ochenta; el desempleo disminuyó a niveles bajos y fue posible suspender los programas estatales de empleo; se llevó a cabo una reforma tributaria que hizo más progresivos los impuestos, con lo cual se ayudó a financiar el creciente gasto social, y el gasto en educación y salud se duplicó con creces. De esta manera, en el decenio de 1990 Chile ingresó al ciclo virtuoso, con un mejor desarrollo humano favorecido por un mayor crecimiento y más gasto social. Por su parte, la aplicación de políticas económicas más eficaces, unida a mayores niveles de desarrollo humano, facilitó la expansión sostenida del PIB per cápita.

Al igual que Chile, **Costa Rica** tiene una larga trayectoria de compromiso con el desarrollo humano. En 1950, su tasa de analfabetismo era de sólo 20%, mientras que en el conjunto de América Latina superaba el 40% (Thorp, 1998). La decisión de eliminar las fuerzas armadas, adoptada en 1948, liberó recursos para el gasto social, que se mantuvo sostenidamente en niveles bastante altos, aunque a comienzos de los ochenta fue objeto de recortes. En 1988, la mitad del gasto público volvió a destinarse a salud y educación, asignándose un 30% de él a áreas prioritarias.

En los años sesenta y setenta el crecimiento fue bastante bueno (5% a 6% al año). Un amplio sistema de prestaciones sociales tuvo cobertura casi universal. Costa Rica invirtió casi el 6% del PIB en educación. Se alcanzó la matrícula universal en la enseñanza primaria, mientras que en la secundaria se elevó a cerca de dos tercios; un 20% de los jóvenes de 20 a 24 años de edad asistía a la educación superior, y la matrícula masculina y la femenina eran relativamente equivalentes. En los años sesenta, el analfabetismo de adultos se redujo 8 puntos porcentuales; en 1980, sólo el 13% de los costarricenses mayores de diez años eran analfabetos, y en 1999 esa proporción había bajado a 4.5%.

En los años sesenta los avances en salud fueron relativamente lentos, pero más adelante se aceleraron.

En 1960, el país destinaba alrededor de 3% del PIB a gasto en la salud pública, cifra que a fines de los años noventa se había elevado a más de 5%, en gran parte hacia fines del período. Mientras que en 1960 la esperanza de vida era de 67 años, en 1980 se elevó a 73 años, y a 76 años en el período 1995-2000. Durante los años sesenta, la mortalidad infantil se mantuvo en un nivel bastante elevado: 68 por mil en 1960 y una leve caída a 62 por mil en 1970. Sin embargo, después bajó significativamente a 19 por mil en 1980 y a 12 por mil en 1999.

Las reducciones de que fue objeto el gasto en el sector social costarricense durante la primera mitad del decenio de 1980 afectaron principalmente a las áreas prioritarias, de modo que la proporción del gasto en educación que se destinaba al 40% de los hogares situados en el tramo inferior de ingreso bajó de 42% en 1980 a 36% en 1986. Sin embargo, en la segunda mitad del decenio el gasto social tuvo un repunte. Por otra parte, el salario mínimo se mantuvo, la distribución del ingreso no empeoró y se reanudaron los avances en materia de desarrollo social. Como resultado, el país pudo mantenerse en un ciclo virtuoso.

Los avances logrados por **México** en el campo del desarrollo humano fueron muy posteriores a los de Chile o Costa Rica. En 1960, más de un tercio de su población adulta seguía siendo analfabeta. México clasifica en la categoría de ciclo virtuoso debido a las mejoras en desarrollo humano y crecimiento económico del período 1960-1999. Pero de todas formas, en cifras absolutas siguió quedando significativamente por debajo de Chile y Costa Rica. Por ejemplo, al finalizar el período indicado, la esperanza de vida era de 67 años, esto es, poco menor que el promedio de América Latina (69 años) y muy inferior a los 75 años alcanzados en Chile y los 77 años logrados en Costa Rica (Thorp, 1998).

Hasta 1970, durante el gobierno de Echeverría, México disfrutó de lo que se denominó "crecimiento con estabilidad", y también avanzó en materia de desarrollo humano. En el decenio de 1970 continuó creciendo, pero con la ayuda de un fuerte endeudamiento y con crecientes desequilibrios fiscales. La economía tuvo un comportamiento vigoroso a fines de los años sesenta y en los setenta, cuando el PIB aumentó en promedio 7% a nivel global (3% per cápita), y el sector manufacturero, que era el de mayor crecimiento del país, atrajo un volumen apreciable de inversión extranjera. La pobreza extrema declinó de 76% en 1960 a 45% en 1981, aunque la distribución del ingreso siguió siendo insatisfactoria, con coeficientes de Gini de 0.5 a 0.6 (Maddison, 1992).

Uno de los grandes pilares del gobierno posrevolucionario de México ha sido su resuelto compromiso con el desarrollo humano. En los años sesenta, este compromiso se tradujo en mayor hincapié en la reforma agraria, la salud, el saneamiento, la educación y la nutrición. En los años setenta, el gasto en educación ascendió a un promedio aproximado de 18% del gasto público total, mientras que el gasto medio en salud fue de 5% (FMI, varios años). También contribuyeron a estos resultados los adecuados coeficientes de prioridad, en virtud de los cuales el grueso del gasto público se destinó a la enseñanza primaria y a programas de vacunación. Como resultado, entre 1960 y 1980 el desarrollo humano mejoró significativamente; la esperanza de vida aumentó de 59 a 66 años; la mortalidad infantil declinó de 74 a 53 por mil nacidos vivos; el alfabetismo adulto se elevó de 66% a 83%; y la matrícula escolar bruta casi se duplicó (subió de 106% a 120% en la enseñanza primaria, de 23% a 49% en la secundaria y de 5% a 14% en la terciaria).

En los años ochenta, bajo el acoso de la crisis de la deuda, las cosas fueron diferentes. México disminuyó el coeficiente de gasto, con la consiguiente reducción de las erogaciones en desarrollo humano, que entre 1983 y 1988 se contrajeron 6% al año. En el mismo período el ingreso real disponible per cápita cayó 5% y los niveles de desempleo y de subempleo, así como la tasa de pobreza, fueron cada vez mayores. La participación de la educación en el gasto total sufrió una merma de casi 30%, gran parte de la cual fue absorbida por la enseñanza primaria (Friedmann, Lustig y Legovini, 1995). Entre 1983 y 1988 el número de maestros y alumnos por escuela se redujo, y otro tanto sucedió con el número de consultorios médicos, camas de hospital y médicos per cápita. Sin embargo, pese a sus deficientes resultados en materia de crecimiento económico y desarrollo humano, México lo hizo relativamente bien si se le compara con el resto de la región y no con el ámbito mundial.

Tras las reformas económicas iniciadas a fines del decenio de 1980, la economía mexicana evolucionó mejor, estimulada por la inversión extranjera a que dio lugar la ratificación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Sin embargo, a raíz de las crisis financieras de 1994 y 1998, se produjo una contracción económica que condujo a reducir la inversión en el sector social. En la década de 1990, en su conjunto, la tasa media de crecimiento fue de 1.25% al año (en los años ochenta había sido negativa). En la primera parte de los años noventa se elevó la proporción del PIB destinada a los sectores sociales. Entre 1989 y 1993,

el gasto en educación aumentó 90% y, en salud, 79%. Gracias a una focalización mayor, aunque relativamente ineficaz, se redujeron los subsidios generales de alimentación. Para aumentar la eficacia del gasto social en función de su costo y estimular una mayor participación de la comunidad, se creó un amplio programa denominado PRONASOL. Uno de sus componentes contemplaba una gran gama de programas sociales, incluso en educación y salud, pero el partido que a la sazón se encontraba en el poder lo acusó de manipulación política. Es posible que estos factores expliquen por qué en los años noventa México pasó a la categoría de países con sesgo pro crecimiento económico. En 1995, el programa cambió de nombre (PRONOSOL) y fue reestructurado, tornándose menos político.

En síntesis, México estuvo en la categoría de ciclo virtuoso en los años sesenta y setenta debido a su crecimiento económico y gasto social. Otro elemento que ha reforzado el desarrollo humano en el país ha sido el mejoramiento de las funciones de género gracias a la mayor institucionalización de los derechos de la mujer. El hecho de que en los años noventa los resultados en materia de desarrollo humano hayan sido menos favorables tal vez pueda atribuirse a una focalización inadecuada, a los recortes que fue preciso introducir con motivo de las crisis y a la situación heredada del decenio anterior.

Entre 1960 y 1970, debido a un crecimiento económico acelerado de más de 6% al año y al vigoroso compromiso del gobierno con el desarrollo humano, **Jamaica** se encontró en un ciclo virtuoso, con un gasto social que aumentó de 5.6% del PIB en 1960 a 12.2% en 1975. En los años sesenta, la matrícula en la enseñanza primaria se elevó de 65% a 85%, mientras que en la enseñanza secundaria aumentó de 15% a 58%. En 1970, la esperanza de vida era de 68 años y la tasa de alfabetización de 86%, ambas muy superiores al promedio regional (Thorp, 1998). Sin embargo, graves problemas económicos y la consiguiente aplicación de programas de ajuste duros se tradujeron en un deterioro de los resultados en el campo del desarrollo humano y empujaron a Jamaica hacia un ciclo vicioso por gran parte del resto del período.

En los años setenta, severas perturbaciones de la relación de intercambio originaron una contracción económica que obligó a introducir pronunciados recortes en el gasto social, de acuerdo con las indicaciones del FMI. En los años ochenta se mantuvo el deterioro del gasto en desarrollo humano y se aplicaron rigurosas medidas de ajuste, incluida una reducción de 30%

en el gasto real en educación y salud entre 1980 y 1986 (Banco Mundial, 1984). El coeficiente de prioridad del desarrollo humano también empeoró, aunque el gasto en la educación terciaria estuvo relativamente protegido. Los subsidios generales de alimentación fueron reemplazados por otros focalizados, y los niveles de nutrición se debilitaron. Por su parte, la distribución del ingreso se tornó más inequitativa y aumentó la pobreza.

A fines de los años ochenta la economía jamaicana tuvo un repunte y en el período 1986-1990 el PIB per cápita aumentó 2.4% al año; pero esto no se tradujo en gasto social, cuya participación porcentual en el PIB disminuyó. Sin embargo, a comienzos de los años noventa dicho gasto se recuperó, al punto que en 1995 el gasto en salud pública se elevó a 3.2% del PIB y aquél en educación pública llegó a 5.4%.

En los años noventa, la economía del país siguió teniendo resultados mediocres. El crecimiento medio del PIB per cápita fue negativo (alrededor de -0.6% al año entre 1990 y 1999, comparado con 1.2% en el decenio anterior), pese a lo cual los indicadores de desarrollo humano mejoraron sustancialmente, lo que podría augurar un mejor desempeño futuro en materia de crecimiento económico. Hacia fines del decenio, la esperanza de vida del país era de unos 75 años, la tasa de alfabetismo de adultos de 86%, la tasa bruta de matrícula en la enseñanza primaria de 98%, y en la enseñanza secundaria de 90%. La mortalidad infantil bajó a 20 por mil nacidos vivos.

El caso de **Guyana** se asemeja al de Jamaica, sólo que más desfavorable, puesto que ya en los años sesenta la precariedad del comportamiento económico menoscabó el desarrollo humano, lo que después se agravó debido a programas de ajuste que incluyeron reducciones del gasto social. En el decenio de 1990 hubo un leve repunte económico, pero éste no se acompañó de una mejora importante del desarrollo humano.

Al comienzo del período, la esperanza de vida del país era relativamente baja, de aproximadamente 60 años en 1960, y la mortalidad infantil elevada, de cerca de 99 por mil. Tras la independencia, en 1966, hubo un período inicial en que el PIB y el gasto social aumentaron de manera significativa. Por ejemplo, en el período 1970-1975 el gasto en educación creció más de 60% y en salud más de 40%. La tasa de matrícula de la enseñanza primaria y de la enseñanza secundaria se elevaron. En los años setenta, el gobierno amplió sustancialmente su control de la economía, estimándose que dominaba un 80% del sector formal. La expansión inicial cedió paso a una crisis económica casi permanente, originada por una combinación de

factores externos (deterioro de la relación de intercambio) y deficiente gestión interna. Entre 1975 y 1983, la caída del PIB fue mayor que su expansión anterior. A lo largo de los años setenta el crecimiento del PIB per cápita promedió un 0.7% al año. En los años ochenta persistieron las crisis externas y la inadecuada gestión interna; la absorción del grueso de los sistemas de distribución y comercio minorista por el gobierno se acompañó de grandes bajas de la productividad. El racionamiento de las divisas y el control de las importaciones desembocaron en escasez de insumos productivos, y la precariedad de la infraestructura dificultó aún más la evolución de la economía. En los años ochenta, ésta exhibió un retroceso y el ingreso per cápita se redujo 3.9% al año. Durante el decenio de 1980, el PIB acumuló una caída de 28%. Además, las crisis condujeron a reducciones del gasto social, el que disminuyó como proporción del gasto total del gobierno. En 1988, el gasto en educación sólo alcanzó a un 6.4% del gasto total del gobierno y la inversión en salud llegó únicamente a 3.7%.

En el decenio de 1990 se modificó la política macroeconómica cuando el gobierno liberalizó las normas aplicables a las divisas, eliminó los controles de precios y las prohibiciones sobre las importaciones y estimuló la inversión privada. Esto dio lugar a una racha de crecimiento: entre 1990 y 1999 el PIB per cápita creció a una tasa media anual de 4.2% (muy por encima del promedio regional). No obstante, el desarrollo humano se mantuvo a la zaga, ya que en 1999 la esperanza de vida sólo llegaba a unos 64 años, siendo que el promedio regional era de aproximadamente 70 años, y la mortalidad infantil continuaba siendo elevada, de alrededor de 57 fallecidos por cada mil nacidos vivos (el promedio regional era de 31). Hacia 1990 el gasto público en salud y educación comenzó a mostrar alguna mejora y al finalizar la década el primero se situaba en torno al 9% del PIB y el segundo se había elevado al 8% del gasto público total.

En **Nicaragua** se distinguen tres períodos diferentes: la era de Somoza, que abarcó los años sesenta y setenta; la revolución sandinista y posterior gobierno de este signo, que se acompañó de guerra civil permanente; y el período de posguerra de los años noventa. Nicaragua fue uno de los últimos países de América Latina en lograr algún avance sustancial en materia de desarrollo humano. En 1960, más de la mitad de la población adulta era analfabeta y la esperanza de vida llegaba sólo a 47 años (Thorp, 1998).

Durante la era de Somoza se registraron altas tasas de crecimiento, pero su distribución fue muy

desigual. Los propios Somoza eran dueños o tenían el control del 60% de la actividad económica del país. El gasto social, que también estaba desigualmente distribuido, era bajo. Hacia fines del decenio de 1970, sólo un 65% de los niños en edad escolar estaban matriculados en la escuela y no más de 22% terminaba los seis años de enseñanza primaria. Tres cuartas partes de la población rural eran analfabetas. La tasa de mortalidad infantil bordeaba los 100 por cada mil nacidos vivos. Entre 1965 y 1975 se duplicó el número de niños menores de cinco años que padecían de malnutrición, en circunstancias de que el PIB también aumentó al doble.

El crecimiento económico se alteró notablemente con la revolución de 1979, año en que el PIB se contrajo un 25%. Los sandinistas se habían comprometido a aumentar el gasto social y mejorar la distribución de los bienes y del ingreso. En los primeros años del régimen, en 1980 y 1981, el PIB se elevó 5% y hubo una gran expansión del gasto social y de la cobertura de los servicios sociales. Se duplicó la proporción del PIB destinada a la enseñanza primaria y secundaria y el analfabetismo de adultos se redujo de 50% a 23%. El sector salud también mostró una fuerte expansión y se hizo hincapié en la atención preventiva y primaria, mediante la focalización de los servicios en las principales causas de la mortalidad materno-infantil y de los menores de un año, la ampliación de la cobertura y el logro de una mayor participación de la comunidad. En consecuencia, tanto en salud como en educación los coeficientes de prioridad fueron favorables. El desempeño de ambos sectores registró mejoras: en 1980, la esperanza de vida se había elevado a aproximadamente 59 años (desde 47 años en 1960) y la matrícula bruta en la enseñanza primaria se situaba en torno al 94% (66% en 1960).

Sin embargo, a raíz de la guerra civil que sobrevino a continuación, el PIB disminuyó año a año entre 1984 y 1990, acumulando una caída de más de 40%

en el decenio como consecuencia de la actividad bélica, el embargo comercial impuesto por los Estados Unidos y la renuencia a invertir de la banca extranjera. Se produjo una espiral inflacionaria y la situación se agravó debido a desastres naturales, incluidos huracanes y sequía. En 1990, el ingreso per cápita fue inferior al de los años setenta y en la década siguiente el PIB per cápita cayó un 4.1% al año.

Con el tiempo, el colapso económico y los trastornos causados por la guerra terminaron por debilitar los sectores sociales, pese a los esfuerzos de los sandinistas. Por ejemplo, la tasa de alfabetismo retrocedió a los niveles de fines de los años setenta, y la mortalidad infantil, que en los primeros años de su gobierno había bajado a 63 por mil, comenzó a remontar, hasta alcanzar a 72 por mil en 1989.

En el período de posguerra de los años noventa predominaron los problemas de la deuda y el ajuste, y también los causados por desastres naturales, como una sequía y un huracán. La verdad es que nunca se inició una recuperación económica y que el gasto social se redujo. En el decenio de 1990, la tasa de crecimiento del PIB per cápita fue apenas positiva, situándose en torno al 0.3% al año en el período 1990-1999.

En síntesis, los años de Somoza ilustran hasta qué punto un crecimiento económico favorable puede no traducirse en desarrollo humano cuando es inequitativo, cuando la distribución del ingreso y los bienes son desiguales, y cuando el gasto social es bajo y se acompaña de un coeficiente de prioridad desfavorable. En cambio, en el período sandinista el desarrollo humano mejoró notablemente al comienzo, porque el gasto social aumentó y se distribuyó mejor, pero ello se anuló por los efectos de la guerra, el embargo y los desastres naturales. En el período de posguerra hubo que hacer frente a la deuda derivada del conflicto bélico, a financiamiento inadecuado y a la aplicación de severas políticas de ajuste.

V

Algunas conclusiones

En comparación con el promedio general del mundo en desarrollo, en el período 1960-2000 América Latina en su conjunto se caracterizó por niveles relativamente altos de desarrollo humano y de avances en este campo, pero por comportamientos menos favorables en materia de crecimiento económico. En 1960, a comien-

zos del período, la esperanza de vida de América Latina era bastante superior a la del resto del mundo en desarrollo. Es posible que esto se haya debido a que la región alcanzó la independencia política mucho antes y por lo tanto hubo un mayor compromiso con el desarrollo humano, en especial por parte de las élites. Al

mismo tiempo, entre las regiones fue la latinoamericana la que registró la mayor desigualdad en la distribución del ingreso (Berry, 1998).

Nuestros esfuerzos por estimar la solidez de diversos eslabones en las cadenas A y B indican que aquellos entre el crecimiento económico y el desarrollo humano varían más en América Latina que a nivel mundial. El coeficiente de gasto social sale bien parado, pero el crecimiento del PIB no siempre se tradujo en una mejora significativa del desarrollo humano, lo que indica que en cada país se dieron situaciones concretas que afectaron la solidez de la cadena. Por otra parte, los eslabones de la cadena B, que va de desarrollo humano a crecimiento económico, demostraron aproximarse más a los resultados de carácter global, con niveles iniciales de desarrollo humano que influyeron de manera significativa en el crecimiento económico. Respecto de ambas cadenas nos vimos limitados en lo que podíamos comprobar, ya que dispusimos de menos datos de países sobre algunas variables y de un menor número de observaciones.

Los casos de países analizados ilustran de qué manera las circunstancias concretas influyeron en la solidez de los diversos eslabones de las cadenas A y B. Nuestro estudio abarcó tres países que se situaron en el cuadrante de desempeño virtuoso en el período en su conjunto (Chile, Costa Rica y México) y tres que cayeron en el de desempeño vicioso (Guyana, Jamaica y Nicaragua).

Por lo que respecta a los tres casos exitosos, el crecimiento alto acompañado de un elevado coeficiente de gasto social se tradujo en mejoras del desarrollo humano (México en los años sesenta y setenta, y Chile en los sesenta). Un camino alternativo para alcanzar el éxito, ilustrado por Costa Rica, es el de lograr un crecimiento moderado y relativamente bien distribuido, acompañado de coeficientes de gasto social muy altos y adecuados coeficientes de prioridad. En el período intermedio (1975-1990), Chile mostró un tercer camino para llegar al éxito, que se caracteriza por gasto social muy bien focalizado, con crecimiento disparejo durante gran parte del período y un coeficiente de gasto social sólo moderado. Posteriormente, Chile se situó dentro del grupo de crecimiento elevado y adecuado coeficiente de gasto social.

Naturalmente, también hay muchos caminos que conducen al fracaso. En Nicaragua, durante el período de Somoza, el crecimiento acompañado de una distribución muy deficiente del ingreso privado y de los servicios sociales menoscabó apreciablemente la cadena A. Graves perturbaciones económicas y el hecho de que durante el ajuste no se protegiera a los sectores sociales explican el comportamiento relativamente deficiente del desarrollo humano en los años ochenta en Jamaica, durante gran parte del período de estudio en Guyana y durante los años noventa en Nicaragua. En el decenio de 1980, la guerra y el embargo comercial contribuyeron de manera importante a socavar las mejoras en desarrollo humano de Nicaragua, además de que en todas las décadas se produjeron desastres naturales. La elevada deuda externa, acumulada como consecuencia de la guerra en el caso de Nicaragua, también obstaculizó los esfuerzos de desarrollo humano realizados en la Nicaragua de la posguerra, y en Guyana durante los años ochenta y noventa.

El estudio de la forma en que se comportaron los países decenio a decenio (véase más atrás el cuadro 1) confirma la impresión, a la cual ya habíamos llegado a nivel mundial, de que es preciso promover el desarrollo humano para poder situarse en un ciclo virtuoso de crecimiento económico y mejoramiento del desarrollo humano. Ningún país de América Latina logró pasar de un comportamiento sesgado en favor del crecimiento económico al ciclo virtuoso. Nuestras regresiones para América Latina revelan igual cosa, esto es, que aumentando el desarrollo humano efectivamente se mejora el crecimiento económico, aunque en este caso las mejoras del desarrollo económico no siempre dieron lugar a avances en el desarrollo humano. En consecuencia, nuestras conclusiones a nivel regional también son contrarias a la secuencia de políticas que se recomienda generalmente, esto es, que primero hay que generar crecimiento y que el desarrollo humano se dará por añadidura. Para terminar con una nota optimista, es posible que el aumento del gasto en el sector social registrado en América Latina en los años noventa prepare el camino para un mayor crecimiento en el decenio actual, en contraposición a las reducciones de ese gasto en los años ochenta que dificultaron el crecimiento y, en consecuencia, el desarrollo humano.

Bibliografía

- Ainsworth, M., K. Beegle y A. Nyamete (1995): *The Impact of Female Schooling on Fertility and Contraceptive Use: A Study of Fourteen Sub-Saharan Countries*, LSMS working paper, N° 110, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Alesina, A. y D. Rodrik (1994): Distributive politics and economic growth, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 109, N° 2, Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- Alesina, A. y R. Perotti (1994): The political economy of growth: A critical survey of the recent literature, *The World Bank Economic Review*, vol. 8, N° 3, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Banco Mundial (1984): *Trends in Developing Economies*, Washington, D.C.
- _____ (varios años): *World Development Indicators 2001*, Washington, D.C.
- Barro, R. (1991): Economic growth in a cross section of countries, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 106, N° 2, Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- Barro, R. y J. Lee (1993a): International comparison of educational attainment, *Journal of Monetary Economics*, vol. 32, N° 3, Amsterdam, Países Bajos, North-Holland Publishing Company.
- _____ (1993b): Losers and winners in economic growth, en Banco Mundial, *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics, 1993*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Behrman, J. R. (1993): The economic rationale for investing in nutrition in developing countries, *World Development*, vol. 21, N° 11, Oxford, Reino Unido, Pergamon Press.
- _____ (1994): Intrafamily distribution in developing countries, *Pakistan Development Review*, N° 33, Islamabad, Pakistán, TGE Pakistan Institute of Development Economics.
- _____ (1996): The impact of health and nutrition on education, *The World Bank Research Observer*, vol. 11, N° 1, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Berry, A. y M. Urrutia (1976): *Income Distribution in Colombia*, New Haven, Yale University Press.
- Berry, A. (ed.) (1998): *Poverty, Economic Reform and Income Distribution in Latin America*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner.
- Birdsall, N., D. Ross y R. Sabot (1995): Inequality and growth reconsidered: Lessons from East Asia, *The World Bank Economic Review*, vol. 9, N° 3, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Edwards, S. (1993): Openness, trade liberalization, and growth in developing countries, *Journal of Economic Literature*, vol. 31, N° 3, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (varios años): *Government Finance Statistics Yearbook*, Washington, D.C.
- Foster, A. D. y M. R. Rosenzweig (1994): Technical change and human resources and investments: Consequences of the green revolution, Philadelphia, Pennsylvania, University of Pennsylvania, *inédito*.
- _____ (1995): Learning by doing and learning from others: Human capital and technical change in agriculture, *Journal of Political Economy*, vol. 103, N° 6, Chicago, Illinois, The University of Chicago.
- Friedmann, S., N. Lustig y A. Legovini (1995): Mexico: Social spending and food subsidies during adjustment in the 1980s, en N. Lustig (ed.), *Coping with Austerity: Poverty and Inequality in Latin America*, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Krueger, A. (1978): *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Liberalization Attempts and Consequences*, Cambridge, Massachusetts, Ballinger.
- Maddison, A. (1992): *The Political Economy of Poverty, Equity and Growth: Brazil and Mexico*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Michaely, M. (1977): Exports and growth: An empirical investigation, *Developing Economics*, vol. 4, N° 1, Amsterdam, Países Bajos, North-Holland.
- Persson, T. y G. Tabellini (1994): Is inequality harmful for growth, *The American Economic Review*, vol. 85, N° 2, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1990): *Desarrollo humano. Informe 1990*, Santa Fe de Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- _____ (1991): *Desarrollo humano. Informe 1991*, Santa Fe de Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- _____ (2001): *Desarrollo humano. Informe 2001*, Santa Fe de Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- Psacharopoulos, G. (1994): Returns to investment in education: A global update, *World Development*, vol. 22, N° 9, Oxford, Reino Unido, Pergamon Press.
- Psacharopoulos, G. y otros (1992): *Poverty and Income Distribution in Latin America: The Story of the 1980s*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Raczynski, D. (1987): Política social, pobreza y grupos vulnerables: la infancia en Chile, en G. Cornia, R. Jolly y F. Stewart (eds.), *Ajuste con rostro humano*, vol. 2, Madrid, Siglo XXI de España Editores.
- Ram, R. (1985): Exports and economic growth: Some additional evidence, *Economic Development and Cultural Change*, vol. 33, N° 2, Chicago, Illinois, The University of Chicago Press.
- Rana, P. (1988): Exports, policy changes and economic growth in developing countries after the 1973 oil shock, *Developing Economics*, vol. 28, N° 3, Amsterdam, Países Bajos, North-Holland.
- Ranis, G., F. Stewart y A. Ramírez (2000): Economic growth and human development, *World Development*, vol. 28, N° 2, Oxford, Reino Unido, Pergamon Press.
- Riddell, R. y otros (1995): *Non-governmental Organizations and Rural Poverty Alleviation*, Nueva York, Oxford University Press.
- Riveros, L. (1998): Chile's structural adjustment: Relevant policy lessons for Latin America, en A. Berry (ed.), *Poverty, Economic Reform and Income Distribution in Latin America*, Boulder, Colorado, Reiner.
- Rosenzweig, M. R. (1995): Why are there returns to schooling?, *The American Economic Review*, vol. 85, N° 2, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- Schultz, T. W. (1975): The value of the ability to deal with disequilibria, *Journal of Economic Literature*, vol. 13, N° 3, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- Schultz, T. P. y A. Tansel (1993): *Measurement of Returns to Adult Health*, LSMS working paper, N° 95, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Thorp, R. (1998): *Progreso, pobreza y exclusión: una historia económica de América Latina en el siglo XX*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Welch, F. (1970): Education in production, *Journal of Political Economy*, vol. 78, N° 1, Chicago, Illinois, The University of Chicago Press.
- Wood, A. (1994): *North-South Trade, Employment and Inequality: Changing Fortunes in a Skill-Driven World*, Oxford, Reino Unido, Oxford University Press.

Comercio, recursos *y desigualdad en* América Latina

Juan Luis Londoño

*Ministro del Trabajo y
Ministro de Salud,
Colombia
jlondoño@cable.net.co*

Este artículo utiliza las bases de datos internacionales para estimar empíricamente la conexión entre desigualdad y comercio. En él se exploran en primer lugar las conexiones entre apertura comercial, distribución del ingreso y disponibilidad relativa de recursos. En seguida se utilizan los resultados obtenidos para analizar la cambiante dotación relativa de recursos de América Latina y sus consecuencias distributivas. La principal conclusión es que tras el persistente alto nivel de desigualdad de la región hay un cambio de fondo. El patrón latinoamericano de abundancia relativa de recursos se alteró con la irrupción de Asia, China y Rusia en el comercio mundial, frente a los cuales disminuyó la abundancia relativa de mano de obra no calificada y la de recursos, respectivamente. Los países desarrollados aumentaron la dotación de capital físico, mientras que América Latina no logró acumular el capital físico y humano que haría compatible mayor orientación comercial con mayor equidad en el ingreso.

Un empresario y un economista se encontraban de cacería en la selva. De pronto, a 200 metros, les aparece un enorme tigre. El economista alerta al empresario sobre la magnitud y características del riesgo. El empresario no pierde un minuto y, mientras escucha al economista, comienza a ponerse las zapatillas de tenis. El economista, sorprendido, le pide que se olvide de las zapatillas, y que comience a correr pues el tigre viene hacia ellos y los va a devorar. El empresario responde, tranquilamente: "Mi problema no es correr más rápido que el tigre: es correr más rápido que usted".

I

Chi va piano non va lontano

Después de la crisis de la deuda en el decenio de 1980, América Latina emprendió en el decenio siguiente un enorme esfuerzo de ajuste estructural y apertura de sus economías. La liberación de las restricciones al comercio exterior fue inmensa y sostenida. Actualmente, los niveles de protección arancelaria y pararancelaria y la intensidad del comercio exterior son menores que durante todo el siglo XX.

Pero la apertura se dio en el contexto de sociedades altamente desiguales. América Latina ha sido la región del mundo con más alta desigualdad de ingreso. Muchos analistas atribuyeron esa desigualdad precisamente a la política de comercio exterior de la posguerra: un modelo sustitutivo de importaciones que usó muy poco los recursos más abundantes —la mano de obra y la tierra— y en cambio generó muchos ingresos al capital. Para estos analistas era natural esperar que un comercio exterior más intenso y más libre disminuiría las desigualdades en el ingreso. Sin embargo, después del decenio de 1980 no se registró mayor progreso distributivo,¹ sino que más bien la liberación comercial fue acompañada de una distribución del ingreso aun más desigual. En efecto, al final del decenio de 1990 la participación en el ingreso del 5% más rico de la población había crecido, mientras que la del

50% más pobre había disminuido a menos de 10% del ingreso nacional.

No sorprende, entonces, que el péndulo de la opinión pública haya oscilado notablemente en sentido contrario, y que muchos analistas atribuyan hoy el deterioro distributivo a la apertura de las economías, o lo vean como un costo que se paga para que éstas recuperen la competitividad.² No obstante, hay pocas pruebas de la robustez de la conexión entre apertura y desigualdad.

Este artículo se propone, precisamente, utilizar las ricas bases de datos internacionales sobre las cuatro últimas décadas que existen en la actualidad para estimar empíricamente la conexión entre desigualdad y comercio, y arrojar así luces sobre el caso latinoamericano. Tras unas líneas introductorias (sección I), se exploran empíricamente para un grupo grande de países las conexiones entre apertura comercial, distribución del ingreso y disponibilidad relativa de recursos (sección II), y en seguida se utilizan los resultados para analizar la cambiante dotación relativa de recursos de América Latina y sus consecuencias distributivas (sección III).

La principal conclusión es que tras el nivel de desigualdad persistentemente alto de América Latina hay un cambio de fondo. El tradicional patrón latinoamericano de abundancia relativa de recursos se rompió con la irrupción de Asia y de Europa oriental en el comercio mundial. Hasta la década de 1970, la crecien-

□ Este artículo tiene su origen en un trabajo conjunto que con Antonio Spilimbergo y Miguel Székely realizamos en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y que fue publicado con autoría conjunta en el *Journal of Economic Development* bajo el título "Income distribution, factor endowments and trade openness". A partir de presentaciones en la Conferencia del National Bureau of Economic Research, Inc. (NBER) sobre distribución del ingreso, en la Reunión de la Asociación de Economía de América Latina y el Caribe (LACEA), y en la conferencia anual del Banco Mundial sobre economía del desarrollo, he preparado este trabajo que complementa al anterior y que es de mi exclusiva responsabilidad.

¹ Véase Londoño y Székely (1998), CEPAL (2000) y Morley (2001).

² Los primeros llamados de atención sobre la relación negativa los hicieron Bulmer-Thomas (1996) y Berry (ed., 1998). Por su parte, Edwards (1997) señaló que esta conexión sistemática no existía empíricamente. Trabajos recientes —BID (2000), Morley (2001), Stallings y Peres (2000) y Ganuza y otros (eds., 2001)— encuentran que esta conexión difiere mucho de un país a otro.

te abundancia relativa de tierra y mano de obra no calificada permitió en la región latinoamericana la coincidencia de mayor comercio y mayor desigualdad del ingreso. Pero esa abundancia relativa cambió con la incursión de dos regiones en el comercio mundial. Con la entrada de Asia, la abundancia de mano de obra no calificada en América Latina disminuyó en términos relativos. Y con la vinculación a la economía mundial de la ex Unión Soviética decreció la anterior abundancia relativa de recursos naturales. Entretanto, América Latina no logró acumular los nuevos recursos —capital físico y capital humano— que harían compatible una mayor orientación comercial con una mayor equidad en el ingreso.

Así las cosas, aunque la desigualdad del ingreso sigue siendo alta, los factores subyacentes a esa des-

igualdad han cambiado. Ella ya no se debe a la abundancia de tierra y mano de obra, sino a la carencia relativa de capital físico y de capital humano. Estos dos factores son los que, en otras partes del mundo y en otras épocas, han producido simultáneamente mayor crecimiento económico, mayor intensidad de comercio y mayor equidad del ingreso.

La lenta acumulación de capital (*chi va piano...*) resultó muy costosa desde el punto de vista social. En el nuevo siglo (para ir *lontano...*), el progreso en materia distributiva y de comercio dependerá de acelerar la inversión, no sólo frente a los patrones históricos sino al resto del mundo. Para superar el aislamiento, la inequidad y la pobreza, la opción para América Latina está en proteger la inversión de las empresas y los hogares, y hacerlo con rapidez.

II

Apertura comercial y distribución del ingreso

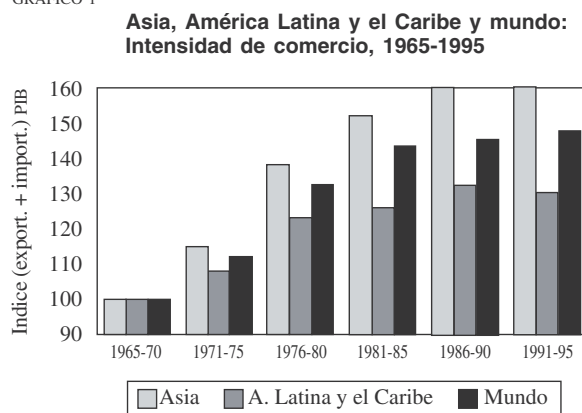
1. Comercio, regiones y recursos

La creciente intensidad del comercio internacional en las dos últimas décadas es uno de los aspectos más notables del desarrollo mundial. El comercio ha crecido más rápidamente que el ingreso en casi todas las economías, y también en América Latina. Pero en esta región los cambios en la intensidad de comercio, comparados internacionalmente, han sido menores y más tardíos que lo esperado. Por ello, su conexión con los cambios distributivos no es tan simple.

Entre los decenios de 1970 y 1990 América Latina aumentó considerablemente sus flujos de comercio, pues la participación de las exportaciones en el PIB se elevó de 65% a 70%. La magnitud de este nuevo comercio es, sin embargo, pequeña frente al de otras regiones. El gráfico 1 ilustra que el aumento reciente del comercio latinoamericano no ha sido más rápido que el de la región en el decenio de 1970 ni el del promedio de los países del mundo en la década de 1990.

En el pasado, el examen de las conexiones entre la desigualdad del ingreso y la apertura comercial se centró en pocos países y en períodos de tiempo en los cuales coincidían cambios comerciales con datos distributivos (Spilimbergo, Londoño y Székely, 1999). Y se hizo así³ buscando aislar el efecto de la apertura de otros acontecimientos de carácter macroeconómico,

GRAFICO 1



Fuente: Véase nota 5 en pág. 28.

como la liberación de la cuenta de capitales y del sistema financiero, o los ajustes fiscales y de tasa de cambio, los que sin duda han tenido grandes efectos de corto plazo, aunque su signo aún está en discusión.

Hoy en día es posible utilizar un conjunto más amplio de países y períodos de tiempo. En la Oficina del Economista Jefe del BID compilamos una formidable base de datos sobre distribución del ingreso,

³ Por ejemplo, en Morley (2000), Stallings y Peres (2000) y Ganuza (2001).

comercio, educación, capital y fuerza de trabajo,⁴ que permitió un número máximo de casi 3 000 observaciones anuales de países en todos los niveles de desarrollo para el período 1960-1995.⁵

Lo que presentamos con Spilimbergo y Székely en 1999 fue un modelo teórico formal derivado del modelo de más de dos factores y n países de Leamer (1987), cuyos lineamientos se presentan en el apéndice. Con una versión previa de esta base de datos exploramos la relación entre la intensidad del comercio y la desigualdad del ingreso. Encontramos, tras muchas pruebas de robustez, que entre ambas no hay una conexión directa evidente. En este artículo extendemos ese trabajo, con la ayuda de nuevos procedimientos econométricos. El cuadro 1 presenta los principales resultados.

El comercio y la desigualdad no tienen una relación directa estrecha. Según la ecuación [1a], las diferencias en la intensidad de comercio de las distintas economías del mundo sólo explican una porción insignificante —menos de la quinta parte de un 1%— de la varianza distributiva.

La conexión de la desigualdad con el nivel de ingreso, en la tradición de Kuznets, es algo mayor que con el comercio, pues explica el 9% de la varianza —ecuación [2a]—. La magnitud y signo de los coeficientes son consistentes con la célebre hipótesis de la U invertida de Kuznets, con un punto de quiebre tras un ingreso per cápita de 1 800 dólares, a la paridad de poder adquisitivo de 1985 (nivel que América Latina obtuvo a fines del decenio de 1950). Sin embargo, en

CUADRO 1

Países en desarrollo: Intensidad del comercio y distribución del ingreso^a
(Variable dependiente: coeficiente de Gini)

ECUACIONES	[1a]	[1b]	[1c]	[2a]	[2b]	[2c]	[3a]	[3b]	[3c]	[4]
Constante	33.9 (57.6)	35.6 (66)	39.5 (21.3)	-49.9 (1.6)	8.82 (0.4)	-63.5 (0.8)	-26.5 (0.8)	-12.6 (0.6)	-61.5 (0.8)	-55.7 (2.1)
Export.+import.	0.02 (2.4)	0.01 (1.2)	0.02 (0.7)	—	—	—	0.02 (2.5)	0.01 (1.0)	0.04 (1.8)	-0.01 (0.2)
y	—	—	—	23.5 (3.0)	6.5 (1.3)	30.2 (1.5)	17.6 (2.2)	5.8 (1.2)	29.5 (1.5)	22.3 (3.3)
y ²	—	—	—	-1.57 (3.3)	-0.4 (1.3)	-2.1 (1.7)	-1.21 (2.5)	-0.4 (1.2)	-2.1 (1.7)	-1.3 (3.2)
Asia	—	—	—	—	—	—	—	—	—	4.8 (3.4)
Europa oriental	—	—	—	—	—	—	—	—	—	-6.4 (6.1)
Medio Oriente	—	—	—	—	—	—	—	—	—	10.6 (6.8)
A. Lat. y el Caribe	—	—	—	—	—	—	—	—	—	18.6 (18.0)
Países ricos en tierra	—	—	—	—	—	—	—	—	—	3.8 (4.3)
Asia oriental	—	—	—	—	—	—	—	—	—	5.6 (4.6)
Africa	—	—	—	—	—	—	—	—	—	5.9 (9.3)
Método	Huber	Cambios en países	Difer. entre países	Huber	Cambios en países	Difer. entre países	Huber	Cambios en países	Difer. entre países	Huber
R ²	0.002	0.003	0.006	0.09	0.001	0.09	0.09	0.006	0.17	0.64
Dif. entre países	—	—	—	—	0.022	0.15	—	—	—	—
Cambios en países	—	—	—	—	0.004	0.0003	—	—	—	—
Nº de observaciones	565	565	565	565	565	565	565	565	565	565

Fuente: Véase nota 5.

^a Las estadísticas t se presentan entre paréntesis.

⁴ Véase Spilimbergo, Londoño y Székely (1999).

⁵ Los datos de distribución del ingreso se deben a Deininger y Squire (1996). Los de capital provienen de Serageldin (1996) y de Penn World Tables (1995). Las cifras de comercio se obtuvieron de las

bases de datos de la Organización Mundial del Comercio (omc). Los datos de educación fueron provistos por Barro y Lee (2000). La información sobre la fuerza de trabajo provino de los archivos de la Organización Internacional del Trabajo (oit).

la base de datos empleada, que cubre un período de 35 años, la regularidad de Kuznets refleja diferencias entre países más que cambios en los países a lo largo del tiempo. En efecto, la técnica de panel de datos permite distinguir entre la varianza atribuible a los cambios del ingreso en cada país y la varianza atribuible a otros elementos no identificados de cada país, los que pueden incluir variables estructurales (como el tipo de especialización o el grado de segmentación de sus mercados factoriales) o institucionales (como el carácter temprano o tardío de su industrialización). Las ecuaciones [2b] y [2c] confirman que el componente dominante no es el de los cambios dentro de los países. La conexión entre intensidad de comercio y desigualdad, una vez que se controla el ingreso, refleja también las diferencias entre países más que la evolución en cada uno de ellos a lo largo del tiempo —ecuaciones [3b] y [3c]—.

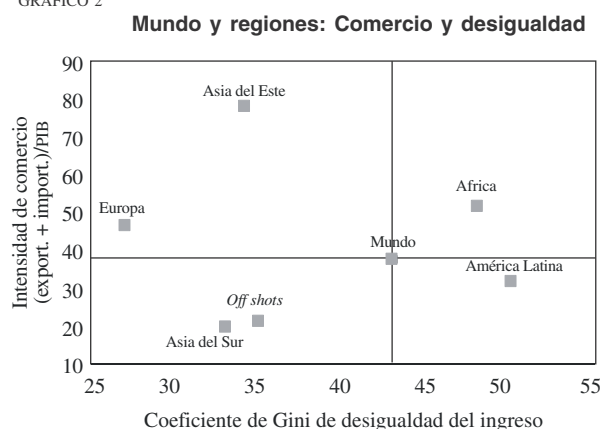
Un elemento que diferencia más la desigualdad entre países es la ubicación geográfica de éstos. Dicho factor explica una porción de la varianza cuatro veces mayor que las otras variables, como lo muestra la ecuación [4]. Tras controlar el ingreso y la intensidad de comercio, la desigualdad del ingreso es mayor en América Latina y en África, y menor en Asia y en los países de reciente conversión a la economía de mercado, que en Europa. Las diferencias regionales explican casi dos terceras partes de la varianza de la distribución del ingreso, y hacen desaparecer la significancia estadística de la relación entre intensidad de comercio y desigualdad.

Las diferencias entre todas las regiones son una pista importante para iluminar los posibles canales de conexión entre comercio y desigualdad. Quienes han comparado a América Latina solamente con el Asia oriental han sugerido una relación aparentemente positiva entre comercio e igualdad, con estas dos regiones como puntos extremos. Pero el carácter lineal y simple desaparece si se incluyen países de otras regiones del mundo. Las regiones menos abiertas no siempre son más desiguales, como indica el gráfico 2: los países del sur de Asia o los países desarrollados de frontera exhiben desigualdad y apertura menores que el promedio del mundo. Asimismo, no todas las regiones abiertas tienen menor desigualdad: África es abierta pero su desigualdad es alta.

2. El comercio y la disponibilidad de recursos

¿Qué factores están detrás de la estrecha conexión entre la geografía regional y la intensidad del comercio? Dejando a un lado el examen de las diversidades históricas de los patrones de especialización, de los estilos

GRAFICO 2



Fuente: Véase nota 5 en pág. 28.

de política económica o de las perturbaciones macroeconómicas, lo más natural es relacionar las diferencias geográficas entre los países con su dotación de recursos. La geografía económica de los países influye en sus posibilidades de comercio, como lo sugieren diversos autores.⁶ Los países más pequeños, en población o en territorio, así como los países que están físicamente más cercanos de otros, necesitan más del comercio para su funcionamiento económico. La asociación empírica negativa entre el tamaño de los países, su distancia frente a los mercados y la intensidad de comercio se confirma en el panel de casi 3 000 observaciones (primera sección del cuadro 2). Esta dependencia del comercio respecto de la geografía económica resulta aun mayor cuando se controla por los efectos de la reducción de los costos del transporte —ecuación [2]—. ⁷

La intensidad de comercio se asocia estrechamente con la disponibilidad de recursos productivos de los distintos países. Según la tradición de ventaja comparativa ricardiana, los países comercian más cuando tienen recursos que son distintos a los del resto del mundo. La intensidad del comercio de cada país sería, entonces, proporcional a su abundancia relativa de recursos.

La rica información por países de que se dispone permite medir la abundancia relativa de recursos de cada país. Esta **abundancia relativa** para el país *i* en el período *t* se mide como el cociente entre el recurso en cada país y el promedio del resto del mundo (en

⁶ Véase especialmente Leamer (1987); Krugman (1992); Williamson (1996); Sachs (2002) y Acemoglu, Johnson y Robinson (2001).

⁷ También realizamos un experimento en el cual los efectos del comercio mundial fueron capturados con variables ficticias específicas para los diferentes quinquenios. Los coeficientes fueron similares a los aquí señalados.

logaritmos). Por ejemplo, si un país tiene ocho años de educación como promedio, y en el resto del mundo ese promedio es de seis años, será un país con abundancia de capital humano. Una medida que magnifica la diferencia entre países es el cuadrado de ese cociente, que llamamos **disponibilidad relativa**.⁸ Finalmente, para obtener un indicador sintético del grado de especificidad factorial de cada país, calculamos la **discrepancia agregada** de recursos como la suma simple de las disponibilidades relativas de cada factor en cada año. Con estos tres indicadores es posible estimar las relaciones econométricas entre la geografía, los recursos y la intensidad de comercio. Los resultados se presentan en el cuadro 2.

Las diferencias en la intensidad de comercio son explicadas por las variables geográficas y por disparidades en la abundancia relativa de los recursos entre países: R^2 de 0.73 en la ecuación [3] frente a 0.35 en la ecuación [1]. La intensidad de comercio es afectada por las abundancias relativas de cada uno de los cuatro recursos: tierra, trabajo, capital humano y capital

—ecuación [3]—, y por las discrepancias del conjunto de factores —ecuación [4]—. Las diferencias en la abundancia de los recursos primarios de tierra y trabajo no calificado son estadísticamente muy significativas —ecuaciones [6] a [8]—. Y, de acuerdo con la magnitud de los coeficientes de las regresiones, el mayor impacto cuantitativo proviene de las diferencias de acumulación de capital físico y capital humano. Así pues, el comercio varía significativamente con los cambios en la abundancia relativa de los recursos primarios o de los capitales acumulados. Estas diferencias de recursos son, precisamente, las que se esconden tras las diferencias regionales de la intensidad de comercio,⁹ pues al incluirlas, el poder explicativo de las variables ficticias regionales se desvanece.

3. La distribución del ingreso y la abundancia de recursos

La dotación de recursos en cada país afecta la intensidad de su comercio, y también la forma como se re-

CUADRO 2

El comercio, la geografía y la disponibilidad de recursos
(Variable dependiente: intensidad de comercio)

ECUACIONES	Efecto de la abundancia de factores			Efecto de la disponibilidad de factores				
	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]	[7]	[8]
Constante	155 (29.4)	-1163 (13.5)	-1918 (10.5)	-1765 (10.3)	-1155 (3.6)	-1512 (11.6)	-1683 (10.3)	-1872 (10.8)
ln superficie	-6.0 (23.3)	-5.4 (21.9)	-6.4 (11.2)	-7.3 (15.0)	-5.9 (23.2)	-5.7 (14.4)	-6.5 (14.2)	-6.8 (14.9)
ln tamaño	-2.9 (10.0)	-4.1 (14.3)	-7.2 (10.4)	-5.1 (8.9)	-3.6 (12.5)	-5.6 (10.3)	-6.6 (11.0)	-6.8 (11.4)
ln distancia	-12.2 (12.6)	-13.9 (15.2)	-15.6 (9.9)	-16.4 (12.6)	-15.0 (16.5)	-16.6 (14.1)	-14.6 (10.1)	-15.1 (10.5)
Tiempo		0.7 (15.3)	1.1 (11.6)	1.0 (11.5)	0.7 (15.4)	0.9 (12.9)	1.0 (11.5)	1.1 (12.0)
Tierra			0.039 (2.5)		1.3 (14.7)	1.3 (6.4)	2.6 (5.3)	2.5 (5.1)
Cap. humano			0.234 (5.8)			14.5 (5.3)	16.1 (5.6)	19.0 (6.2)
Capital			0.035 (1.2)				5.1 (3.5)	5.5 (3.8)
Trabajo			0.025 (1.1)					1.6 (1.6)
Discrepancia agregada				3.4 (8.3)				
R^2 ajustado	0.35	0.37	0.73	0.71	0.40	0.59	0.71	0.72
Prueba F	460	440	177	243	382	233	201	188
N° de observaciones	2 930	2 930	436	436	2 899	676	440	436
Método	Huber	Huber	Huber	Huber	Huber	Huber	Huber	Huber

Fuente: Véase nota 5 en pág. 28.

⁸ La abundancia de factores de la ecuación [3] se mide como el logaritmo de f_i/F_w , mientras que la discrepancia de factores se mide como $(f_i/F_w)^2$. La discrepancia se mide como la sumatoria de todos los $(F_i/F_w)^2$, donde F_i es la disponibilidad del factor en el país i y F_w es la disponibilidad del factor en el promedio del mundo.

⁹ Las variables ficticias regionales, al adicionarlas a la ecuación [8] del cuadro 2, resultan significativas estadísticamente, pero añaden muy poca explicación a la varianza. Esto sugiere que las dotaciones de factores capturan una proporción muy significativa de las diferencias regionales.

munera a los propietarios de esos recursos. Spilimbergo, Londoño y Székely (1999) derivaron formalmente que en una economía cerrada la remuneración de los factores depende de la oferta **absoluta** de ellos. Pero en una economía abierta, las remuneraciones factoriales dependen de la oferta **relativa** de factores en comparación con la del resto del mundo.¹⁰ Y, dada la estructura de la propiedad, las remuneraciones factoriales se transmiten a la distribución personal del ingreso. La robustez de estas conexiones se mide en el cuadro 3.

Las diferencias en las abundancias relativas de recursos explican el 27% de la varianza de la distribución del ingreso entre países —ecuación [1]—, tres veces más de lo que explica el nivel del ingreso en el cuadro 1. Al controlar la densidad de los recursos —ecuación [2]— se mantiene la forma clásica de U invertida de la ecuación kuznetsiana.

La mayor abundancia de tierra se asocia con más desigualdad del ingreso, lo que refleja la mayor concentración de la propiedad existente en las economías con más abundancia de tierra (Engerman y Sokoloff, 1997). La mayor abundancia de capital humano se asocia con

menor desigualdad del ingreso,¹¹ puesto que existe un tope a los años de educación que cada persona pueda tener.

La abundancia de trabajo no calificado y de capital físico parecería tener un efecto ambiguo sobre la distribución, como lo registran las ecuaciones [1], [2], [3] y [4a]. Pero una vez que se controlan, mediante modelos de efectos fijos, los efectos de otros factores estructurales e institucionales —ecuación [4b]— esas abundancias tienen dentro de cada país un efecto significativamente negativo sobre la desigualdad del ingreso.

Así, pues, la conexión simple entre la intensidad de comercio y la desigualdad del ingreso se desvanece si se tiene en cuenta el efecto de la disponibilidad de recursos. La relación directa pierde su significancia estadística, y la intensidad de comercio no explicada por la geografía, los costos de transporte o la disponibilidad de recursos ya no resulta asociada significativamente con la desigualdad del ingreso —ecuación [6]—.

Concluimos entonces que la supuesta fuerte asociación entre intensidad de comercio y desigualdad del ingreso, tan popular en la opinión pública, no tiene sustento en la base de datos más amplia con que contamos hoy. Parecería entonces que entre los comentaristas latinoamericanos se ha exagerado la magnitud de la

CUADRO 3

La intensidad de los factores, el comercio y la distribución del ingreso
(Variable dependiente: coeficiente de Gini)

ECUACIONES	[1]	[2]	[3]	[4a]	[4b]	[5]	[6]
Constante	45.5 (10.6)	-130.9 (3.0)	-104.0 (2.4)	-104.0 (0.8)	-90.1 (2.6)	-81.7 (2.3)	-124.1 (3.2)
Export. + import.			0.03 (2.5)				
Apertura						0.26 (1.2)	-0.21 (1.2)
Tierra	0.9 (3.3)	1.3 (4.7)	1.4 (4.7)	1.1 (1.6)	2.1 (1.1)	1.9 (1.2)	1.4 (3.6)
Trabajo	1.2 (2.8)	0.7 (1.5)	0.7 (1.6)	1.5 (1.2)	-1.0 (2.1)	-1.0 (2.1)	-0.9 (2.8)
Capital físico	-0.1 (0.1)	1.9 (1.6)	1.5 (1.3)	1.3 (0.5)	-2.9 (2.4)	-2.4 (1.8)	-2.7 (3.2)
Capital humano	-4.1 (4.6)	-3.8 (4.4)	-3.6 (4.1)	-2.2 (0.8)	-4.2 (5.4)	-3.9 (4.8)	-4.3 (6.2)
y		44.4 (4.3)	37.4 (3.5)	38.7 (1.2)	33.7 (4.2)	32.2 (4.0)	41.9 (4.6)
y ²		-2.9 (4.7)	-2.4 (3.9)	-2.6 (1.3)	-1.9 (4.1)	-1.9 (4.1)	-2.6 (4.8)
Variables ficticias							XXX
Método	Huber	Huber	Huber	Difer. entre países	Cambios en países	Cambios en países	Huber
R ²	0.27	0.31	0.33	0.51	0.21	0.18	0.69
N° de observ.	318	318	318	318	318	284	318

Fuente: Véase nota 5 en pág. 28.

¹⁰ Véase una derivación formal de estas relaciones en Spilimbergo, Londoño y Székely (1999).

¹¹ Véase Londoño y Székely (1998) y Birdsall y Londoño (1997).

apertura comercial y la fuerza de su conexión con la desigualdad del ingreso. Aunque hubo mayor comercio en América Latina en la década de 1990, el aumento fue menor que en el resto del mundo. Y, a juzgar por los resultados internacionales, no tuvo efectos directos importantes sobre la desigualdad del ingreso.

III

Las cambiantes abundancias relativas de recursos y sus consecuencias

En términos relativos, ¿cuán abundante es la dotación de recursos de América Latina hoy en día? ¿Cuál fue su evolución en las últimas décadas? ¿Y cuál fue el impacto de esa evolución de variables fundamentales sobre la intensidad de comercio y la distribución del ingreso?

1. Los cambios en la dotación relativa de recursos de América Latina

La disponibilidad de recursos de la región puede medirse por el valor monetario de los acervos de sus distintos activos o por los indicadores físicos de su escasez relativa. La primera ruta podría utilizar el trabajo de Serageldin (1996), que valora a precios internacionales los acervos de capital físico y humano y de recursos naturales de casi todos los países del mundo en el año 1990. La segunda ruta cuantifica, en términos físicos, la disponibilidad en la posguerra de trabajo no calificado, tierra, capital humano y capital físico de muchos países. Ambos caminos sirven para ilustrar la cartera de recursos relativa de América Latina y sus cambios en las últimas décadas.

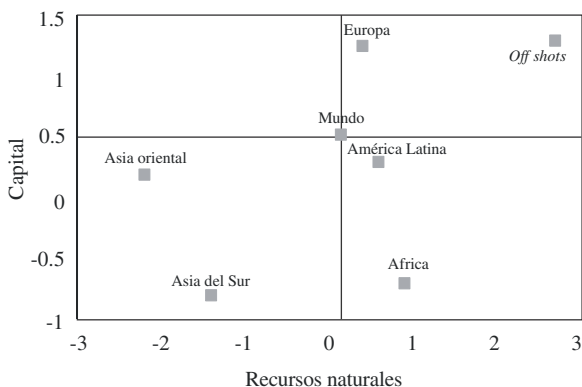
Comparada con el resto del mundo, América Latina muestra un similar nivel de capital físico, más abundancia de recursos naturales y menos capital humano (gráficos 3 y 4). Es mucho mayor la densidad de mano de obra no calificada en el sur de Asia y la China, la densidad de capital humano en el este de Asia y Europa oriental y la densidad de recursos naturales en los países asiáticos de la antigua órbita soviética.

Sin embargo, paradójicamente, América Latina tiene ahora la composición agregada de recursos más similar a la del promedio del mundo. Aunque mediante decisiones de política económica las regiones con parecida dotación de recursos —como la Unión Europea—

¿Por qué entonces en la década de 1990 coincidió en América Latina una creciente apertura económica con una desigualdad del ingreso que fue mayor en ese decenio que en el anterior? ¿Será que cambió la posición relativa de la “cartera de recursos” de la región frente al resto del mundo?

GRAFICO 3

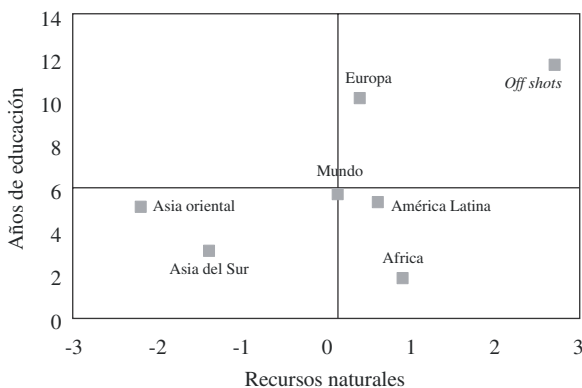
Regiones del mundo: Capital y recursos naturales



Fuente: Véase nota 5 en pág. 28.

GRAFICO 4

Regiones del mundo: Capital humano y recursos naturales



Fuente: Véase nota 5 en pág. 28.

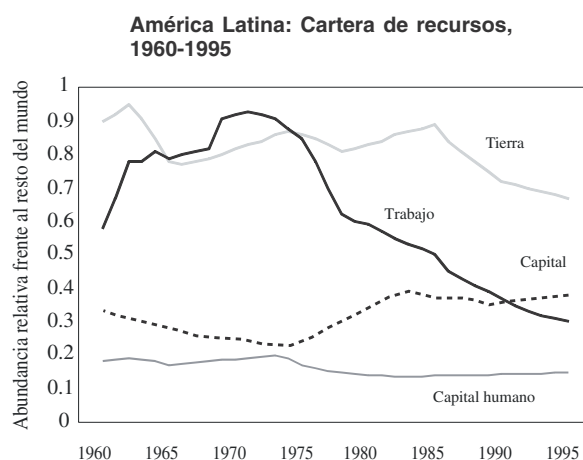
pueden acrecentar su comercio, lo cierto es que según la tradición ricardiana la falta de especialización relativa en algún factor frente al resto del mundo no favorece una mayor intensidad de comercio.

La cartera de recursos no es una constante histórica, pues resulta de la expansión de factores primarios y de la acumulación relativa de capital físico y humano en los distintos países, dinámica en la cual influyen las decisiones políticas respecto a patrones de especialización y estrategias de desarrollo. Y por eso ha cambiado. Hasta mediados del decenio de 1970 América Latina tenía abundancia relativa de tierra y de trabajo no calificado, así como una decreciente densidad relativa de capital por trabajador (gráfico 5). Este panorama cambió radicalmente en los últimos veinte años. La incorporación al comercio mundial de regiones tan distintas en dotación de recursos como Asia, China y Rusia reveló que la abundancia absoluta de recursos primarios que siempre caracterizó a América Latina había dejado de ser una abundancia relativa frente al resto del mundo.

Fue la evolución de las otras regiones del mundo lo que cambió la abundancia relativa de los factores acumulables en América Latina. A partir de la década de 1970 los países desarrollados acrecentaron la densidad relativa de capital físico con mucho más rapidez que América Latina, y los demás países en desarrollo, especialmente asiáticos, acumularon más capital humano que la región latinoamericana (cuadro 4).

América Latina perdió abundancia relativa de recursos primarios, pero no ganó abundancia de capital físico o humano. Esta evolución contrasta enormemente con la exhibida por los países del Asia oriental, donde la dotación de capital por trabajador se decuplicó

GRAFICO 5



Fuente: Véase nota 5 en pág. 28.

y la educación pasó de ser poca (la mitad) a ser mucha (el doble) frente al promedio mundial.

2. Los efectos de los cambios en la dotación de recursos

Si la abundancia relativa de recursos es clave para la intensidad de comercio y la desigualdad del ingreso, y si las dotaciones relativas de recursos en el mundo cambiaron tanto, ¿cuán grande fue el impacto cuantitativo de la cambiante abundancia relativa de recursos sobre el comercio y la equidad de América Latina? Para responder a este interrogante realizamos un ejercicio de simulación, aplicando los parámetros de las mejores ecuaciones a la evolución del país latinoamericano medio, calculado como el promedio aritmético de 19 países.

CUADRO 4

Algunas regiones: Evolución de la dotación relativa de recursos

	1960-1965	1966-1970	1970-1974	1975-1979	1980-1984	1985-1989	1990-1995
OCDE							
Capital	4.68	4.72	4.76	4.80	4.84	4.88	4.92
Educación	4.76	4.79	4.82	4.85	4.88	4.91	4.94
Tierra	3.60	3.65	3.70	3.75	3.80	3.85	3.60
Trabajo	0.32	0.33	0.34	0.35	0.36	0.37	0.38
Países en desarrollo							
Capital	0.07	0.08	0.08	0.08	0.08	0.09	0.09
Educación	0.19	0.20	0.20	0.21	0.21	0.22	0.23
Tierra	0.28	0.28	0.28	0.28	0.28	0.28	0.29
Trabajo	0.66	0.68	0.70	0.73	0.75	0.78	0.80
Sudeste asiático							
Capital	0.04	0.05	0.05	0.06	0.06	0.07	0.08
Educación	0.67	0.70	0.73	0.74	0.75	0.76	0.77
Tierra	0.06	0.06	0.06	0.07	0.07	0.07	0.07
Trabajo	0.28	0.32	0.36	0.40	0.44	4.48	0.52

Fuente: Véase nota 5 en pág. 28.

a) *¿Fue tan acelerada la apertura latinoamericana?*

Según la evolución de la geografía económica, de los costos de transporte y de la abundancia de recursos, la intensidad de comercio de América Latina —ecuación [8] del cuadro 2— debió elevarse a partir del decenio de 1960. Frente a esta expectativa, no parece notable la apertura observada en la región, que aumentó desde 54 en ese decenio a 65 en el de 1970 y a 70 en el de 1990. De hecho, la apertura fue menos rápida que lo sugerido por la experiencia internacional. Por ello, paradójicamente y pese a la apertura, se ha acrecentado cada vez más, incluso en la década de 1980, la brecha entre el nivel de comercio observado y aquel esperado dada la intensidad del comercio mundial.

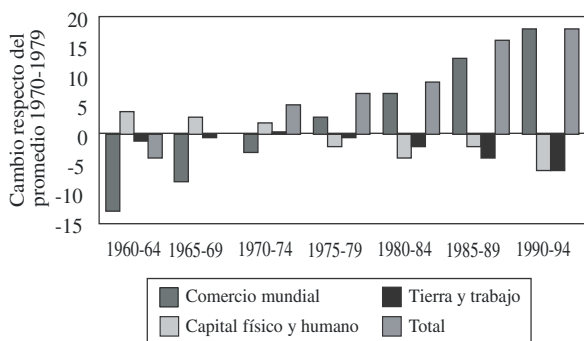
Más que a sus políticas de comercio exterior, el persistente rezago en la intensidad del comercio de América Latina proviene de la evolución de su cartera de recursos. De acuerdo con las tendencias del comercio mundial, en las últimas tres décadas América Latina debería haber exhibido una intensidad de comercio en constante crecimiento (gráfico 6). Pero los cambios relativos en su dotación de recursos tuvieron un efecto contrapuesto. Hasta comienzos del decenio de 1970 la abundancia relativa mayor de sus recursos primarios —tierra y trabajo— aceleró el comercio. Pero luego la evolución de la cartera de recursos no fue favorable a un comercio más intenso. La menor abundancia relativa de sus recursos primarios y la menor acumulación relativa de capital físico y especialmente de capital humano, resultaría en un comercio menos intenso.

b) *El impacto sobre la distribución del ingreso*

El coeficiente de Gini de desigualdad del ingreso para la región en su conjunto, calculado por Londoño

GRAFICO 6

Cambios en la intensidad comercial atribuibles a cambios en la cartera de recursos, 1960-1964 a 1990-1994



Fuente: Véase nota 5 en pág. 28.

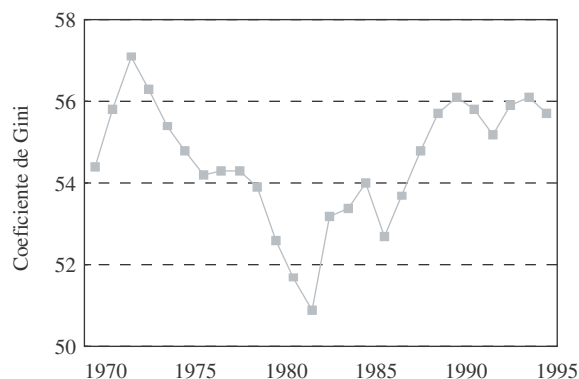
y Székely (1998), indica que en las últimas tres décadas la desigualdad ha persistido, aunque con considerables fluctuaciones de corto plazo y un evidente aumento desde mediados del decenio de 1980 (gráfico 7).

América Latina tiene una cartera de recursos similar a la del promedio del mundo, pero una mucho mayor desigualdad de ingresos, que se explica por la mayor desigualdad en la distribución de la tierra, el capital y también la educación. Dada la diferencia de niveles de desigualdad asociada con la estructura de la propiedad de los recursos, y descontando los efectos de corto plazo vinculados con la evolución macroeconómica,¹² la tendencia de mediano plazo de la desigualdad puede descomponerse según la evolución de las variables fundamentales.

¿Cómo debió evolucionar la desigualdad del ingreso con el cambio en la magnitud y en la cartera de recursos de la economía? Según la visión kuznetsiana, en la década de 1950 América Latina ya habría pasado por el punto de máxima desigualdad, y ésta estaría descendiendo, con la interrupción temporal producida en el decenio de 1980 —ecuación [1c] del cuadro 1—. La evolución de la cartera de recursos modificó estas predicciones simples y, según la ecuación [2] del cuadro 3, pospuso el punto de quiebre de la desigualdad hasta fines de la década de 1980. Así, pues, un crecimiento económico en medio de cambios en la cartera de recursos habría conducido a una desigualdad alta y persistente. Aunque con una mayor volatilidad, ésta fue precisamente la evolución del coeficiente de Gini en el período (gráfico 8).

GRAFICO 7

América Latina: Desigualdad del ingreso

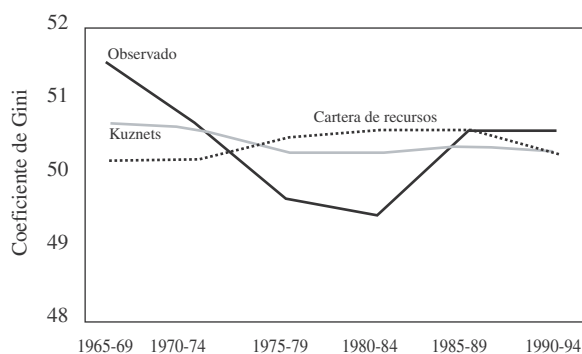


Fuente: Véase nota 5 en pág. 28.

¹² Analizados en Londoño y Székely (1998); Morley (2001); Ganuza y otros (eds., 2001), y Stallings y Peres (2000).

GRAFICO 8

América Latina: Contraste con lo esperado en la desigualdad del ingreso, 1965-1969 a 1990-1994

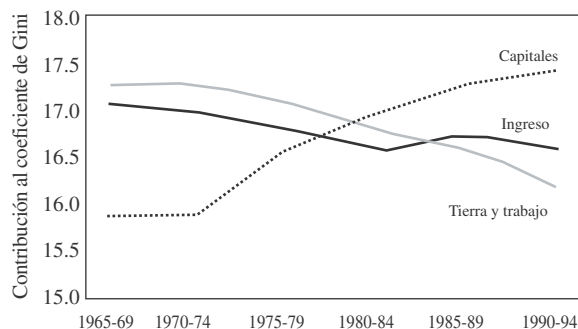


Fuente: Véase nota 5 en pág. 28.

Como el ingreso kuznetsiano tiene muy poco impacto cuantitativo, el mayor efecto en cuanto a distribución provino de la cambiante abundancia relativa de recursos. La menor abundancia relativa de recursos primarios como tierra y trabajo habría tendido a reducir el coeficiente de Gini desde mediados del decenio de 1970. La lenta acumulación de capital humano y físico desde finales de ese decenio habría generado, por

GRAFICO 9

América Latina: Factores del cambio distributivo, 1965-1969 a 1990-1994



Fuente: Véase nota 5 en pág. 28.

el contrario, un aumento más que proporcional de la desigualdad del ingreso (gráfico 9).

Así, entonces, tras las aparentes inercia de mediano plazo y volatilidad de corto plazo de los indicadores agregados de desigualdad se esconden fuertes modificaciones en el acontecer distributivo del continente. Los ingresos relativos de los distintos grupos de la población han variado enormemente con los cambios en la cartera de recursos de América Latina y del resto del mundo.

IV Conclusiones

Algunos analistas han asociado el deterioro distributivo posterior a la crisis de la deuda de comienzos del decenio de 1980 con la profundidad y velocidad de las reformas estructurales emprendidas para estabilizar y abrir las economías de la región. La literatura sobre el tema aún debate los efectos que ha tenido la macroeconomía de las dos últimas décadas sobre la desigualdad. Así, Bulmer-Thomas (1996) y Berry (ed., 1998) ven efectos negativos, mientras Londoño y Székely (1998) los ven positivos y tanto Stallings y Peres (2000) como Ganuza y otros (eds. 2001) los ven ambiguos y distintos en los diferentes países.

Este trabajo va un paso más allá y permite concluir que la falta de progreso distributivo en América Latina se asocia, más que con la rapidez del proceso de apertura, con la lentitud del proceso de acumulación de capitales (físico y especialmente humano) en

momentos de enormes desplazamientos de las abundancias relativas en las otras regiones del mundo.

En efecto, el nuevo comercio de América Latina desde la década de 1980 no surgió con mucha rapidez y sus efectos directos sobre la desigualdad del ingreso son menospreciables.

Detrás de los cambios en la intensidad de comercio y la desigualdad del ingreso se halla en realidad un factor causal común: la cartera de recursos. La particular evolución de las abundancias de recursos de América Latina en relación con las del resto del mundo generó una paradoja. En los decenios de 1950 y 1960 la abundancia relativa creciente de sus recursos primarios acrecentó simultáneamente el comercio y la desigualdad. A partir del decenio de 1970 la incorporación masiva al comercio mundial del resto de los países en desarrollo desplazó esta abundancia relativa de recursos primarios,

disminuyendo tanto las posibilidades de comercio como las tensiones desigualizantes. Durante los últimos veinte años, en todo el mundo las nuevas posibilidades de elevar el comercio, el crecimiento y la equidad provinieron del mayor capital físico y humano. Pero ello ocurrió justo cuando, en los decenios de 1980 y 1990, la región se rezagó en su acumulación de capital, con inesperadas consecuencias.

La década de 1990 fue una época de reformas estructurales en América Latina. Los mayores esfuerzos apuntaron a la estabilización de las cuentas fiscales y la eliminación de las barreras al comercio. El progreso futuro en materia de distribución del ingreso y de intensidad comercial efectiva (para ir *lontano*) dependerá, sobre todo, del avance productivo que acompañaría a una aceleración de la acumulación de capital físico y humano. La lenta marcha en tal dirección en los últimos decenios (*chi va piano...*) resultó

muy costosa para la región en términos de equidad y de intercambio con el resto del mundo.

En la década de 2000, la atención de las políticas estructurales debería desplazarse desde la liberación del comercio hacia la protección de la inversión, estimulando y orientando un clima propicio para ella. Si el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) no se acompaña de un impulso sustancial a la inversión empresarial, puede resultar un instrumento de poco impacto sobre la distribución del ingreso.

En el nuevo siglo, no sólo corresponderá acelerar la acumulación de capitales, sino hacerlo con más rapidez que el resto del mundo. Para superar el riesgo del aislamiento, la inequidad y la pobreza, América Latina no tiene más alternativa que proteger la inversión de las empresas y los hogares, y moverse rápido, ... más rápido que los tigres.

APENDICE

Marco teórico utilizado

Este apéndice presenta elementos teóricos sobre las relaciones entre distribución del ingreso, precios de los factores de producción y distribución de la propiedad. En primer lugar, se pasa revista a un modelo de una pequeña economía abierta y desde esta perspectiva se escrutará un mundo compuesto por diversas economías que tienen la misma función de producción y preferencias, pero difieren en las dotaciones de factores de producción. Después, se examinan las implicancias del comercio en la distribución del ingreso.

Una economía pequeña y abierta

En una economía pequeña y abierta, el vector de precios internacionales, P^* , determina los precios internos de los bienes transables. El comercio internacional puede también determinar el precio de los factores bajo las siguientes condiciones: a) la economía es muy parecida al resto del mundo en lo relacionado a la dotación de factores; b) esta economía tiene una tecnología idéntica a la del resto del mundo; c) no existen bienes no transables; d) hay al menos tantos bienes como factores; e) las funciones de producción son homogéneas de grado uno, y f) no hay inflexiones en la intensidad de factores. Si las condiciones mencionadas se cumplen, es posible establecer una ecuación donde los precios internos de los factores están determinados por los precios internacionales de los bienes:

$$[1] \quad W^0 = W(P^*)$$

Si en cualquiera de las condiciones enumeradas no se cumple la relación entonces los precios internos de los factores quedan determinados por los precios internacionales de los bienes, P^* , y la dotación interna de factores, E :

$$[2] \quad W^0 = W(P^*, E)$$

En una economía mundial integrada en la cual las dotaciones de factores de cada uno de los países no difieren demasiado, los precios internacionales son determinados por la dotación relativa mundial de recursos de la misma forma que en una economía cerrada (Dixit y Norman, 1980):

$$[3] \quad P^* = P^*(E^*)$$

Sustituyendo la ecuación 3 en las ecuaciones 1 y 2 obtenemos:

$$[4] \quad W^0 = W^0(E^*) \text{ y } W^0(E^*, E)$$

Estas ecuaciones nos muestran que los precios de los factores son determinados por las dotaciones internacionales si se cumplen las condiciones a), b), c), d), e) y f); y en el caso más general también influye la dotación interna de factores.

El ejemplo analizado aquí es sólo de referencia y no es realista, porque la mayoría de las economías del mundo tienen aranceles. Cuando los gobiernos intervienen e imponen aranceles y otras barreras, la ecuación [1] no se cumple. Y en la ecuación [4] se produce una distorsión, que llamaremos T , transformándose en:

$$[5] \quad W^0 = W^0(T, E^*, E)$$

Distribución del ingreso

En la sección anterior hicimos explícitos los determinantes de los precios de los factores, la distribución del ingreso factorial y la apertura de una economía. La relación entre la distribución factorial del ingreso y la distribución personal del ingreso está dada por la estructura de la propiedad. Cada individuo puede obtener su ingreso de distintos factores de

producción; el ingreso total de un individuo i , y_i , es la suma de los ingresos de todas sus fuentes:

$$[6] \quad y_i = w_i(E, E^*, T) E_i \omega_{i1} + \dots \\ + w_j(E, E^*, T) E_j \omega_{ij} \quad \text{con} \quad i = 1, \dots, I$$

donde E_j es la dotación del factor j en la economía, y d_{i1} es la participación del individuo i en la propiedad del factor 1.

Por construcción $\sum_{i=1}^I \omega_{ij} = 1$ para $j = 1, \dots, J$. w_j representa

el pago al factor j . Llamaremos Ω a la matriz de coeficientes ω_{ij} los que describen la estructura de la propiedad.

Un indicador de la distribución del ingreso, como el coeficiente de Gini, es una función del ingreso de cada uno de los individuos:

$$[7] \quad \text{Gini} \equiv g(Y) = g(E, E^*, T, \Omega).$$

Ocuparemos esta última ecuación como la base para nuestra investigación empírica. Ella indica que la distribu-

ción del ingreso personal depende de las mismas variables que determinan la distribución factorial del ingreso, y de la estructura de la propiedad Ω .

La matriz Ω está determinada por condiciones históricas y puede diferir mucho entre países. Cada país, a través de Ω , presenta las variaciones en el tiempo. Algunos factores de producción, como la tierra y el capital, pueden concentrarse en las manos de algunas personas porque no hay un límite natural de acumulación; otros factores de producción, como el conocimiento, no se pueden concentrar tanto porque hay límites naturales a la cantidad de educación que un individuo puede acumular. Esta observación coloca un límite a la variación de $\omega_{ij} E_j$ si el recurso j es capital humano. En consecuencia, si una economía está dotada mayoritariamente de tierra y capital físico, no hay límite a la concentración de la riqueza. Si una economía está dotada principalmente de educación, la distribución del ingreso debería ser más igualitaria, manteniendo constantes los otros factores.

Bibliografía

- Acemoglu, D., S. Johnson y J. Robinson (2001): *Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution*, NBER working paper, N° 8460, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research (NBER).
- Banco Mundial (varios años): *World Bank Tables*, Washington, D.C.
- Barro, R. y J. Lee (2000): *International Data on Educational Attainment: Updates and Implications*, CID working paper, N° 42, Boston, Harvard University, Center for International Development (CID).
- Berry, A. (ed.) (1998): *Poverty, Economic Reform and Income Distribution in Latin America*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2000): *Facing Up Inequality. Annual Economic Report*, Washington, D.C.
- Birdsall, N. y J. L. Londoño (1997): Asset inequality matters: An assessment of the World Bank's approach to poverty reduction, *American Economic Review*, vol. 87, N° 2, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- Bourguignon, F. y C. Morrison (eds.) (1990): Income distribution, development and foreign trade, *European Economic Review*, vol. 34.
- Bulmer-Thomas, V. (1996): The new economic model in Latin America and its impact on income distribution and poverty, Londres, University of London, inédito.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (varios años): *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile.
- _____ (2000): *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, LC/G.2071, Santiago de Chile.
- Cohen, D. (2001): Fear of globalization: The human capital nexus, Banco Mundial, *Proceedings of the 13th ABCDE World Bank Conference*, Washington, D.C.
- Deininger, K. y L. Squire (1996): Measuring income inequality: A new data base, *The World Bank Observer*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Dixit, A. y V. Norman (1980): *Theory of International Trade*, Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press.
- Edwards, S. (1997): Trade policy, growth and income distribution, *American Economic Review*, vol. 87, N° 2, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- Engerman, S. y K. Sokoloff (1997): Factor endowments, institutions, and differential paths of growth among new world economies: A view from economic historians of the United States, en S. Haber (ed.), *How Latin America Fell Behind: Essays on the Economic History of Brazil and Mexico, 1800-1914*, Stanford, Stanford University Press.
- Gallup, J., J. Sachs y A. Mellinger (1998): *Geography and Economic Development*, NBER working paper, N° 6849, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research (NBER).
- Ganuzza, E. y otros (eds.) (2001): *Liberalización, desigualdad y pobreza: América Latina y el Caribe en los '90*, Santiago de Chile, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Krugman, P. (1992): *Geography and Trade*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- Leamer, E. (1987): Paths of development in the three-factor, n-good general equilibrium model, *Journal of Political Economy*, vol. 95, N° 5, Chicago, Illinois, The University of Chicago.
- Leamer, E. y otros (1999): Does natural resource abundance increase Latin American income inequality?, *Journal of Development Economics*, vol. 59, N° 3, Amsterdam, Países Bajos, Elsevier Science Publishers, B.V.
- Lindert, P. y J. Williamson (2001): *Does Globalization Make the World More Unequal*, NBER working paper, N° 8228, Cambridge, Massachusetts.
- Londoño, J. L. y M. Székely (1998): Sorpresas distributivas después de una década de reformas, *Pensamiento iberoamericano*, número extraordinario, Madrid, Agencia Española de Cooperación Internacional.
- Madisson, A. (1996): *Monitoring the World Economy*, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Morley, S. (2001): *The Income Distribution Problem in Latin America and the Caribbean*, LC/G.2127-P, Santiago de Chile, CEPAL.
- Ocampo, J. A., R. Bajraj y J. Martín (coords.) (2001): *Una década de luces y sombras: América Latina y el Caribe en los años noventa*, Santiago de Chile, CEPAL.
- O'Rourke, K. (2001): Globalization and inequality: Historical trends, Banco Mundial, *Proceedings of the 13th ABCDE World Bank Conference*, Washington, D.C.
- O'Rourke, K. y J. Williamson (2002): *From Malthus to Ohlin: Trade, Growth and Distribution since 1500*, NBER working

- paper, N° 8955, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research (NBER).
- Penn World Tables (1995): Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research (nber), www.nber.org
- Robbins, D. (1996): HOS hits facts: facts win. Evidence on trade and wages in the developing world, Discussion paper, N° 557, Boston, Harvard Institute for International Development.
- Sachs, J. (2002): Tropical Underdevelopment, NBER working paper, N° 8119, Cambridge Massachusetts, NBER.
- Serageldin, I. (1996): *Sustainability and the Wealth of Nations: First Steps in an Ongoing Journey*, Environmentally sustainable studies and monograph series, N° 5, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Spilimbergo, A., J. L. Londoño y M. Székely (1999): Income distribution, factor endowments and trade openness, *Journal of Economic Development*, N° 59, The Economic Research Institute.
- Stallings, B. y W. Peres (2000): *Crecimiento, empleo y equidad: el impacto de las reformas en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica/CEPAL.
- Williamson, J. (1996): *Globalization and Inequality: Past and Present*, NBER working paper, N° 5491, Cambridge, Massachusetts, NBER.
- Wood, A. (1997): Openness and wage inequality in developing countries: The Latin American challenge to East Asian conventional wisdom, *The World Bank Economic Review*, vol. 11, N° 1, Washington, D.C., Banco Mundial.

Mercados de trabajo y *sistemas de pensiones*

Andras Uthoff

*Unidad de Estudios
Especiales, CEPAL
authoff@eclac.cl*

América Latina experimenta un proceso simultáneo de envejecimiento de la población y de precarización del empleo que desafía a los sistemas de pensiones contributivos. Los pilares de reparto ven afectada su solvencia por seculares descensos en el número de personas activas que contribuyen a financiar los beneficios de las personas retiradas. Los beneficios de los pilares de capitalización individual son sensibles a la densidad de cotización necesaria para acumular capitales y financiar pensiones por un período cada vez más largo de sobrevivencia del afiliado. El presente trabajo ilustra la forma en que este desafío se manifiesta en la actualidad, y explora las responsabilidades que tendrá la sociedad en su superación.

I

Introducción

Los sistemas de pensiones diseñan mecanismos destinados a asegurar el financiamiento del consumo durante la vejez o invalidez de un trabajador, y el de sus dependientes en caso de que éste muera. El propósito de tales sistemas es resolver el problema económico de destinar parte de la producción a esas contingencias (Barr, 2000), para lo cual necesitan identificar las fuentes de financiamiento con que han de solventarse los costos de esa producción. Puede ser el ahorro de los trabajadores y de sus empleadores; pueden ser los impuestos para el financiamiento público de las prestaciones, y pueden ser las primas de seguros para solventar los costos en casos de invalidez y muerte. Si los sistemas no incluyen todos estos esquemas de financiamiento y de seguros, es muy probable que dejen a muchas personas sin protección alguna.

Este trabajo explica por qué las actuales reformas que se apoyan en esquemas de ahorro y seguros privados individuales (Mesa-Lago, 1999), reproducen la desigualdad de la sociedad y tienden a desvirtuar los propósitos de la seguridad social, de la cual son parte los sistemas de pensiones. En efecto, al obtener el financiamiento a partir de la relación contractual del afiliado, los sistemas de ahorro para el retiro reproducen los problemas propios de los mercados de trabajo de la región. Como gran parte de las personas en edad de trabajar se encuentran desempleados, subempleados e inactivos, un sistema que basa en estos esquemas la protección para consumir durante la vejez o invalidez del

perceptor principal de ingresos o tras su muerte, dejará a muchas personas subaseguradas o no aseguradas.

Los sistemas de pensiones en América Latina evolucionarán conforme a la voluntad política y a las acciones institucionales que se realicen para resolver este dilema. La evolución dependerá del grado de solidaridad del sistema, y del tipo de subsidios cruzados que se diseñen desde quienes tienen mayor capacidad de ahorro hacia los que tienen menor capacidad. La sociedad necesita definir el papel redistributivo del sistema y la forma como éste se implementará: si se hará dentro del sistema (mediante cotizaciones solidarias) o desde fuera del sistema (mediante impuestos generales), evitando el riesgo moral de que quienes puedan ahorrar se acojan a los subsidios.

Para resaltar la importancia de este vínculo con las desigualdades asociadas a los mercados de trabajo, este ensayo examina a continuación el contexto demográfico, económico y laboral en el que operan los sistemas (sección II); las funciones que los sistemas deben cumplir en esos contextos (sección III); las opciones básicas para diseñar los pilares de los sistemas (sección IV); los pilares extremos que se pueden construir (sección V); la heterogeneidad en el acceso a las prestaciones de los pilares de ahorro individual (sección VI); los pasivos contingentes asociados a las diferentes opciones (sección VII); los resultados que estamos observando en sistemas con pilares de ahorro individual (sección VIII), y las conclusiones (sección IX).

II

El contexto

El mercado de trabajo limita la cobertura poblacional de los sistemas de pensiones en América Latina. Podemos distinguir tres fenómenos del contexto que contribuyen a ello.

En primer lugar, las características del acelerado envejecimiento de la población contienen elementos positivos y negativos. Por el lado positivo, sigue au-

□ Este trabajo fue preparado con ocasión del Taller sobre Economía y Envejecimiento Demográfico (México, D.F., 16 y 17 de mayo de 2002), organizado por el Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS), El Colegio de la Frontera Norte (COLEF) y

la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). El autor agradece los comentarios recibidos de la Dra. Patricia Olave durante el taller y los de Oscar Altimir a un primer borrador, y el apoyo de Nora Ruedi en la preparación de esta versión. El autor es el único responsable por su contenido.

mentando la población en edad de trabajar y que participa en la actividad económica (la potencialmente activa y con capacidad de ahorro). También es positivo el hecho de que desciende el número total de personas dependientes de ella (jóvenes en edad escolar, adultos que no trabajan y ancianos no activos). Sin embargo, aumentan cada vez más aquéllas en edad de jubilar (véase la columna más a la derecha del gráfico 1). Este indicador cuantitativo de envejecimiento de la población está elevándose con rapidez y comenzará a hacerlo con más fuerza a partir del año 2020.

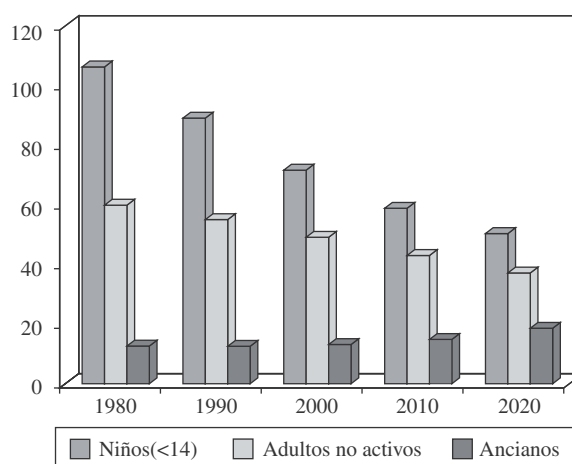
En segundo lugar, las economías están operando con niveles de ahorro e inversión en torno al 20% del PIB, los que resultan muy bajos para las necesidades de la región. Según estudios de la CEPAL, con esos niveles no es posible crecer a los ritmos necesarios para mantener plenamente ocupados a todos los económicamente activos (CEPAL, 1996). Aun más, se aprecia que cuando las economías son capaces de atraer financiamiento del exterior en forma de ahorro externo (aumento del financiamiento con capitales externos), éste no complementa el ahorro nacional, sino que disminuye el ahorro que hacen los nacionales. De esta manera ambas fuentes de financiamiento tienden a sustituirse entre sí (Titelman y Uthoff, 1997, y gráfico 2).

En tercer lugar, y como lo destacan los análisis de la CEPAL, el crecimiento económico ha estado dependiendo principalmente del financiamiento externo, cuyas fuentes han sido altamente volátiles. Sumada al carácter procíclico de las políticas macroeconómicas

de la región, esta situación se ha reflejado en crisis financieras inusualmente frecuentes y en un crecimiento económico bajo e inestable, con costos importantes en términos de desempleo y de incidencia de la pobreza (Ocampo, coord., 2001). De hecho, como ya lo han venido señalando la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la CEPAL, los ocupados soportan una creciente precariedad que se manifiesta en mayores

GRAFICO 1

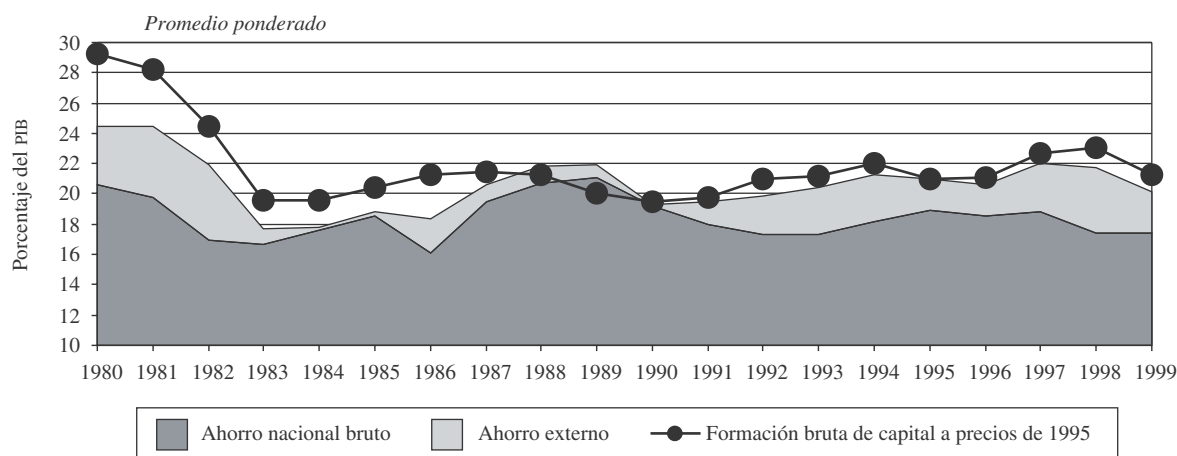
América Latina: Dependencia demográfica
(Niños, adultos no activos y ancianos por cada 100 activos)



Fuente: CEPAL/CELADE, 1999 y 2002.

GRAFICO 2

América Latina y el Caribe: Ahorro nacional bruto, ahorro externo e inversión real
(En porcentaje del PIB, sobre la base de dólares corrientes —ahorro nacional bruto y ahorro externo— y dólares constantes de 1995 para la inversión real)



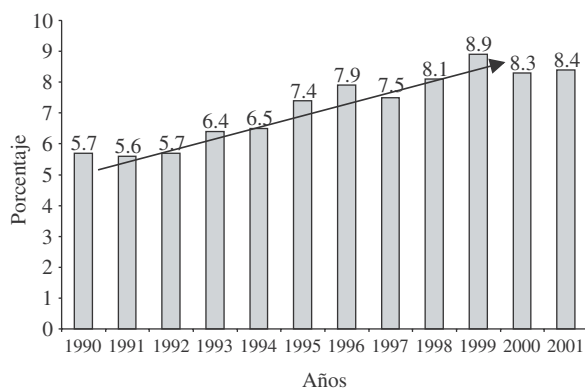
Fuente: Banco Mundial (2001).

tasas de desempleo, informalidad y carencia de protección social. Las tasas de desempleo (que indican cuántos de esa población económicamente activa están sin empleo) son crecientes (gráfico 3) y, aún más, el año 2002 no se ve muy promisorio en esa materia, pues exhibe tasas del orden del 9%

Por su parte, entre los ocupados un número cada vez mayor realiza trabajos en el sector informal. Esto

GRAFICO 3

América Latina: Tasa de desempleo abierto urbano

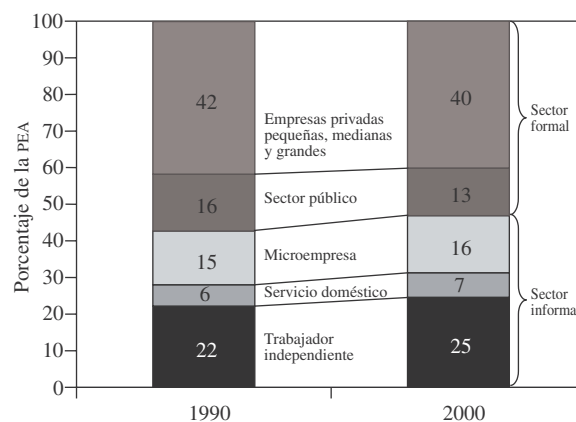


Fuente: OIT, 2001b.

deriva de la tendencia a la reducción del empleo público formal y del bajo crecimiento del empleo en grandes empresas a ritmos inferiores a los de incremento de la fuerza de trabajo. En América Latina, por lo tanto, la mayoría de los ocupados se está integrando al sector informal, obviamente sin cobertura de la seguridad social.

GRAFICO 4

América Latina: Estructura del empleo no agrícola



Fuente: OIT, 2001b.

III

Las funciones de los sistemas

Dentro de este contexto lo que las reformas pretenden es desarrollar un sistema que cumpla dos tipos de funciones: económicas y sociales. Entre las funciones sociales la fundamental es la de asegurar el ahorro (la producción) necesario para financiar niveles de consumo satisfactorio durante la vejez, invalidez y sobrevivencia. También es importante la de contribuir a la equidad mediante la solidaridad con quienes no están en condiciones de ahorrar para la vejez. La gente que por su particular inserción laboral no tiene posibilidades de ahorro también va a llegar a la ancianidad. Los sistemas que se diseñen deben decidir qué hacer con ella. ¿Va a acceder a una pensión? Y en caso de hacerlo, ¿bajo qué condiciones y con qué financiamiento?

Pero ciertamente estas funciones no pueden impulsarse a costa de restricciones y del deterioro de

objetivos económicos como la solvencia del sector público o el costo de contratación de la mano de obra. Esto sucedería si, por ejemplo, con el objeto de mejorar la cobertura del sistema se aumentaran significativamente las cotizaciones y/o la carga tributaria o el déficit fiscal. Si se construye solidaridad dentro del sistema es preciso identificar la fuente del financiamiento solidario en forma que guarde coherencia con los objetivos de competitividad y solvencia económica. Estas funciones económicas tienen importancia y actúan como condicionantes para el cumplimiento de las funciones sociales.

Entre las funciones económicas algunos incluyen también la contribución al ahorro financiero y al desarrollo de los mercados de capitales, objetivos que se han publicitado mucho con el modelo de capitalización. Sin embargo, al resaltarlas se tiende a confundir un

medio, como es el ahorro, con un fin, como lo es la protección social. Por eso tales objetivos, deseables de por sí, deben ser secundarios al diseño del sistema, aunque no por ello dejan de ser importantes. Como veremos más adelante, tampoco está claro que la capitali-

zación esté cumpliendo la función de aumentar la inversión real. Hay ahorro financiero, pero no necesariamente éste constituye inversión real. Además, en los casos en que se reemplaza un sistema de reparto hay que financiar el costo de la transición.¹

IV

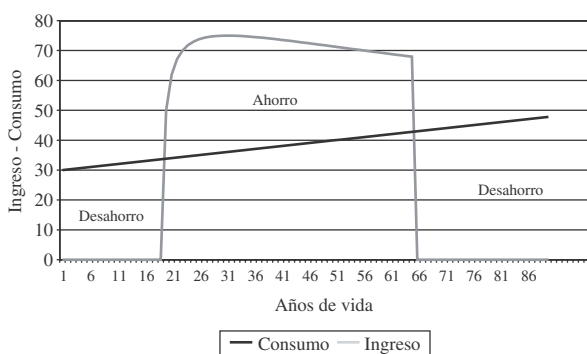
Las opciones para diseñar un sistema de pensiones

Para asegurar que las familias destinen un monto de sus ingresos al ahorro para la vejez, los sistemas de pensiones requieren conocer su comportamiento de consumo ante la disponibilidad actual de ingresos y las variaciones futuras de ellos. Puesto que la decisión que han de tomar dependerá de las expectativas de ingresos a lo largo de la vida del receptor principal de ingresos, se dice que es de carácter intertemporal.

La teoría del ciclo de vida asume que una persona tiene un perfil de ingreso (representado por la línea clara en el gráfico 5) que comienza cuando la persona se incorpora a la fuerza de trabajo, luego crece hasta un cierto límite y después decrece hasta desaparecer cuando se retira y no trabaja más. Sin embargo, también supone que existen las condiciones para mantener un nivel de consumo relativamente estable y ojalá creciente a lo largo de toda la vida. Por eso se necesita un sistema de pensiones que promueva el ahorro para la vejez durante el período en que la persona genera ingresos.

GRAFICO 5

Ingreso y consumo a lo largo del ciclo de vida



Fuente: Elaborado por el autor.

Los sistemas que se financian a partir de las contribuciones del trabajador se apoyan en esta teoría y suponen la voluntad de obtener un bien meritorio (como lo es corregir la miopía frente al ahorro para la vejez) mediante el diseño de un mecanismo para que el Estado capte, durante la vida activa del afiliado y en la forma de un impuesto o contribución a la seguridad social, una parte del ingreso actual del individuo y lo destine a financiar el sistema para asegurarle el consumo durante la vejez. Este aporte al financiamiento del sistema es más fácil de obtener de los trabajadores formales, y puede diseñarse recurriendo a distintas opciones respecto a:

- i) El tipo de esquema: que puede ser de contribuciones definidas o de prestaciones definidas.
- ii) El mecanismo de financiamiento: que puede ser de capitalización o de reparto, este último con distintas primas (para permitir ajustes actuariales, llegándose en casos extremos a reparto simple).
- iii) La administración: que puede ser pública o privada, o una mezcla de ambas y,
- iv) La participación: que puede ser obligatoria o voluntaria.²

En los sistemas contributivos financiados por el mecanismo de reparto ha sido habitual definir los beneficios no por una relación estrecha con los montos de las contribuciones sino por la antigüedad y una regla que determina la pensión a partir de una tasa de reemplazo de los últimos o mejores salarios imponibles. En

¹ Véase en Orszag y Stiglitz (1999) y Barr (2000) un análisis de los mitos que existen en torno a estos temas.

² Es muy fácil decir que el trabajador independiente o informal participa voluntariamente y que si no lo hace es su problema y en consecuencia lo dejamos fuera. Con ese criterio se puede justificar la exclusión de muchos que al momento de retirarse igualmente necesitarán ingresos.

los sistemas contributivos financiados por el mecanismo de capitalización ha sido habitual fijar las contribuciones y, sobre la base del monto que acumulan, definir luego los beneficios a partir de criterios actuariales basados en la esperanza de vida al momento de jubilar. Es interesante observar que este último criterio está siendo aplicado en los regímenes de reparto, a través de los modelos de capitalización nocional implementados recientemente en Brasil (Carvalho Pinheiro y Paiva Vieira, 2000).

Sin embargo, también existen sistemas de pensiones que financian los beneficios sin contribuciones

directas de los beneficiarios. El Estado, a partir de impuestos generales sobre el ingreso o el consumo que aportan recursos al presupuesto fiscal, financia el pago del beneficio para el retiro de personas con derecho a él. Un caso extremo de esta modalidad es el modelo neozelandés, que define una pensión fija universal: esta pensión se ajusta de acuerdo con el índice de precios, guarda relación con el salario medio de la economía, se entrega a todo ciudadano mayor de 65 años, cualquiera haya sido su condición laboral durante su vida, y se financia enteramente con cargo a impuestos generales (St. John y Willmore, 2001).

V

Esquemas de sistemas de pensiones: dos casos extremos

Los esquemas de capitalización o de ahorro individual para la jubilación combinan algunas o todas de las siguientes características:

- i) Ser contributivos: se financian a partir de aportes del trabajador.
- ii) Ser de contribución definida: la prestación depende del ahorro que se acumule.
- iii) Financiarse mediante la capitalización individual.
- iv) Tener administración privada sólo en relación con la capitalización de los ahorros.
- v) Ser obligatorios sólo para los trabajadores dependientes y no serlo para los independientes.
- vi) En ellos el Estado desempeña un papel fundamental, por cuanto sigue siendo responsable del funcionamiento del sistema: cumple la función de regulador y supervisor de la gestión de las instituciones administradoras de fondos de pensiones, y además puede desempeñar un papel distribuidor para dar cobertura a quienes no alcanzan a ahorrar lo suficiente y tienen derecho a una pensión mínima o asistencial.

Por su parte, los esquemas de cobertura universal, como el de Nueva Zelandia, presentan algunas o todas de las características que se indican a continuación:

- i) Ser no contributivos: se financian con impuestos generales (sobre el consumo o sobre los ingresos).

- ii) Entregar beneficios definidos, universales e iguales para todos: en Nueva Zelandia, cumplidos los 65 años y bajo ciertas condiciones de residencia, se otorga una pensión universal garantizada por el Estado.
- iii) Ser de reparto: se pagan con los impuestos de la actual generación.
- iv) Ser de administración pública.
- v) Ser universal para todos los residentes: no excluye a nadie y es parejo para todos.
- vi) En ellos el sector privado cumple un papel fundamental, pues se le encarga el diseño de un sistema de ahorro voluntario y complementario para los que deseen obtener beneficios mayores que los que garantiza el Estado.

Las diferentes combinaciones de las características señaladas han permitido diseñar dos esquemas totalmente opuestos, como el de Nueva Zelandia y el de Chile. El de Nueva Zelandia se preocupa de que todos tengan una pensión garantizada y el sector privado desempeña una función complementaria, la de promover mecanismos de ahorro voluntario adicional. El de Chile se preocupa del ahorro obligatorio y es el Estado el que tiene un papel subsidiario. Como se verá más adelante, en la sección VIII, existen muchas otras posibles combinaciones. Aquí sólo hemos ilustrado dos casos extremos.

VI

La heterogeneidad en el acceso a un sistema de pensiones basado en la capacidad de ahorro

Un sistema contributivo basado exclusivamente en la capacidad individual de ahorro para la vejez tenderá a reproducir en materia de protección social las incertidumbres y restricciones que limitaron a la persona durante la etapa activa de su ciclo de vida. Estaremos reproduciendo en el sistema de protección social los mismos factores que el sistema debiera contrarrestar.

Muchas familias viven bajo restricciones de liquidez, incapaces de endeudarse contra sus ingresos futuros y de ahorrar para fines de prevención, generalmente porque sus niveles de ingresos actuales y futuros son demasiado bajos o erráticos como para sustentar niveles de ahorro continuos. O porque los agentes de los mercados de crédito perciben que esas personas tendrán dificultades para pagar préstamos, ya que no cuentan con garantías adecuadas para respaldar el crédito. Los adultos mayores de estos hogares llegan a las edades de jubilación sin ahorros para su vejez y careciendo de los ingresos necesarios para su propio sustento.

En los países donde se ha obligado a participar en sistemas de ahorro para la vejez, se observa cada vez más que la participación disminuye con el nivel de pobreza de las familias, y es aun menor entre las mujeres. Lo anterior ocurre no sólo por las bajas capacidades de ahorro de que hablábamos, sino también porque en las ocupaciones a que acceden esas personas no es posible fiscalizar con propiedad la legislación laboral, y muchas de ellas terminan sin ahorros previsionales y, por ende, sin un ingreso para satisfacer sus niveles de consumo durante la tercera edad. En el gráfico 6 se muestran los cotizantes en el sistema privado de pensiones en Chile, agrupados según niveles de pobreza, sexo y edad. Allí se observa claramente que si el criterio para tener derecho a las prestaciones es el de las contribuciones definidas —es decir, la participación en calidad de ahorrante en el sistema— éste dejará sin prestaciones (no cubiertos) a la mayoría de las mujeres y de los miembros activos de las familias más pobres cuya participación en la actividad económica es menor y más precaria, afectando la afiliación. Aun más, dejará también no cubiertos a muchos de aquéllos que, si bien aparecen cotizando en un

momento determinado, no lo hacen con regularidad y por lo tanto tendrán una baja densidad de cotización (frecuencia de ahorro). También quedarán sin cobertura aquéllos que, habiendo participado regularmente, lo hicieron con ingresos muy bajos.

Por la naturaleza de su fórmula de financiamiento, los sistemas que se diseñen a partir de la capacidad de ahorro de las familias limitarán el acceso a sus prestaciones de la siguiente forma:

i) *No asegurados sin capacidad de ahorro.* El caso extremo es el de las familias pobres que deben vivir exclusivamente con ingresos de subsistencia. No tienen acceso al mercado de crédito y por ende enfrentan una restricción de liquidez permanente, por lo cual ajustan su consumo al nivel de subsistencia de su ingreso actual. Su situación no cambia mayormente con el ciclo, excepto que pueden ver un número mayor de familias en situaciones similares a las de ellos. No tienen capacidad de ahorro y debieran ser sujetos de políticas asistenciales en materia de ahorro para la vejez.

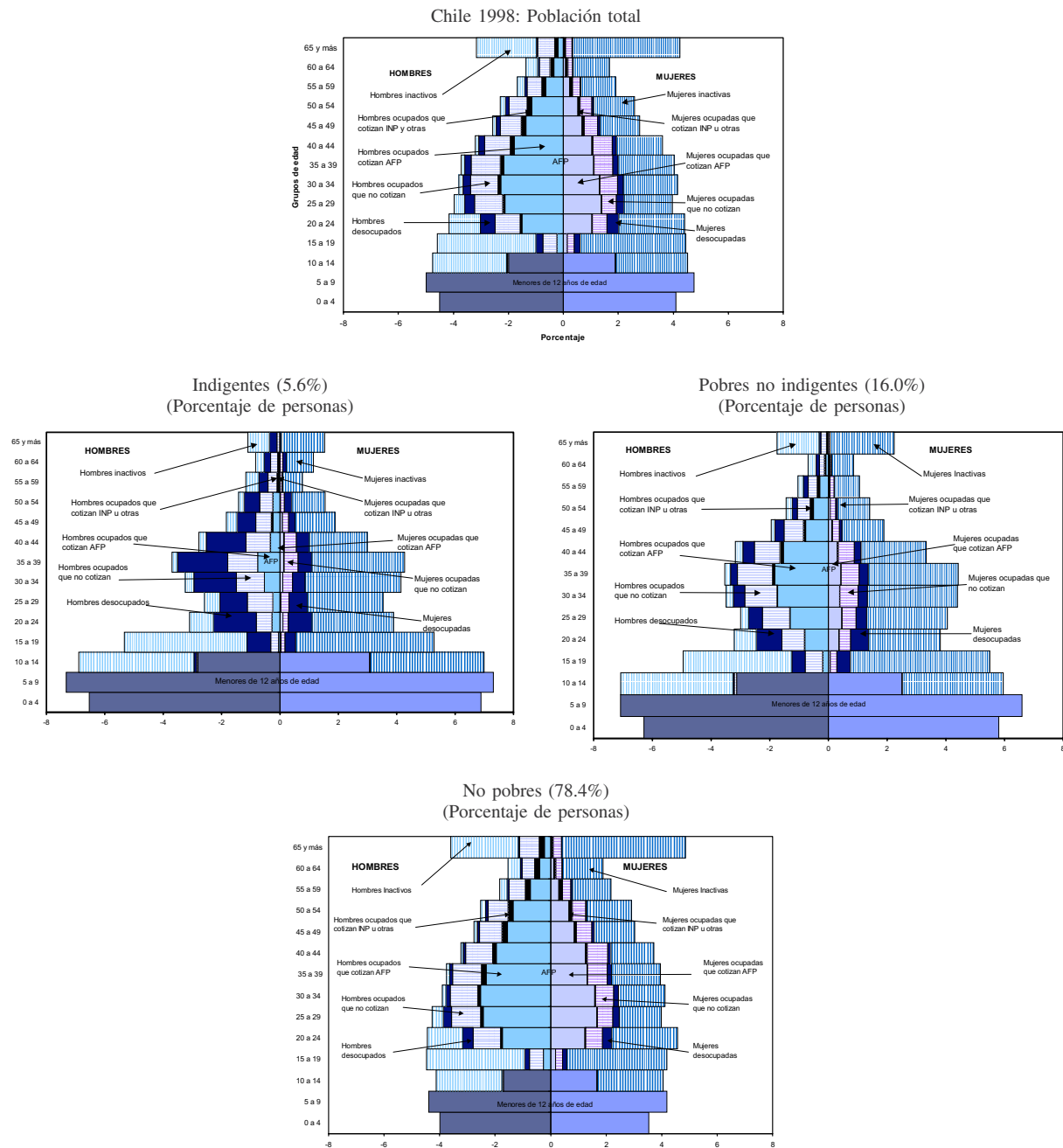
ii) *No asegurados altamente vulnerables.* Le siguen, en una escala ascendente, aquellas familias que han podido escapar a la situación de vivir a niveles de subsistencia y pueden destinar parte de sus ingresos actuales al ahorro; sin embargo, dada su vulnerabilidad al ciclo económico y al desempleo, deberán ajustar sus gastos a niveles de subsistencia, interrumpiendo sus esfuerzos de ahorro una y otra vez y tal vez nunca puedan ahorrar con una continuidad y volumen que les garantice una pensión digna para la vejez. Estas personas también terminarán siendo objeto de pensiones asistenciales.

iii) *Parcialmente asegurados por vulnerabilidad.* Le siguen en la escala ascendente aquellas familias que, también siendo vulnerables a la situación del ciclo económico, deberán ajustar sus gastos a las condiciones de incertidumbre y a las restricciones de liquidez en menor forma, alcanzando una continuidad de ahorro satisfactoria, pero no un volumen que les permita una pensión digna. Por lo cual deberán ser sujetos de apoyo mediante pensiones mínimas.

iv) *Plenamente asegurados por su capacidad de ahorro.* Finalmente, existe un grupo de más altos

GRAFICO 6

Chile: Cotizantes según niveles de pobreza, edad y género



Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de la encuesta CASEN de 1998 (MIDEPLAN, 1998).

ingresos y mayor capacitación, menos vulnerable al ciclo económico. Parte de su ingreso podrán destinarlo al ahorro en forma más continua y en mayor volumen,

y así autofinanciar su consumo (pensión durante la vejez) a un nivel satisfactorio.

VII

Los pasivos contingentes y las opciones de los sistemas

Las opciones para diseñar sistemas no son neutras y obligan a los representantes de la sociedad a pronunciarse sobre el tipo de objetivos que persiguen. El diseño tiene enormes repercusiones sobre la forma de compatibilizar las funciones sociales y económicas del sistema.

Los modelos no contributivos, de beneficios definidos, administrados por reparto, con cargo a impuestos generales, administrados por el Estado y obligatorio para todos los residentes del país pueden servir de base para un sistema universal, parejo y solidario. Su éxito estribará en asegurar un ingreso adecuado a todos los ciudadanos que llegan a la edad de jubilación, no sólo a aquéllos que contribuyeron a la actividad económica, moderando la desigualdad de ingreso entre los jubilados y protegiéndolos contra la incertidumbre de rápidos cambios sociales y económicos. Si bien privilegia la función social al asegurar el acceso universal a sus prestaciones, sólo es aceptable, y fiscalmente responsable, si los beneficios pueden financiarse en forma sustentable a lo largo del tiempo.

El modelo aplicado en Nueva Zelanda privilegia la equidad y universalidad, garantizando el acceso a

ingresos para la época de jubilación sólo por el hecho de haber sido ciudadano por más de 10 años y haber contribuido en cualquier forma a la sociedad, sin hacer distinciones. Su financiamiento, en cambio, genera una pesada carga fiscal y no contribuye al desarrollo del mercado de capitales. Cuando el financiamiento proviene de impuestos al consumo puede ser regresivo, pero el hecho de destinarse a pensiones parejas que son imponibles permite a la postre recuperar a través de los impuestos parte de los costos de quienes perciben rentas mayores. Al no ser contributivo, tiene la ventaja de minimizar las distorsiones que impiden la contratación de mano de obra. Sus pensiones se reajustan conforme a la inflación pero no pueden estar por debajo del 65% del salario medio. El costo de este beneficio ha llegado a representar alrededor de 5% del PIB en 2000 y se espera sea algo inferior a 11% en 2050 (St. John y Willmore, 2001).

Cálculos preliminares e ilustrativos de esta opción para países de América Latina se presentan en el cuadro 1. Ellos muestran que el modelo es sensible no sólo a la proporción de personas que superan los 65 años, sino que en particular al monto del beneficio, en este

CUADRO 1

América Latina: El desafío de financiar una pensión universal (Para datos de 2001)

País	Monto de la pensión (dólares)	Mayores de 65 años (%)	Pensión/PIB per cápita (%)	Costo como porcentaje del PIB (%)
Argentina	200.1	9.7	2.8	3.3
Bolivia	60.5	4.1	6.5	3.2
Brasil	73.3	5.3	2.4	1.6
Chile	162.5	7.3	3.8	3.3
Colombia	124.4	4.8	6.4	3.7
Ecuador	121.0	4.8	8.7	5.0
México	106.6	4.8	1.7	1.0
Paraguay	182.2	3.5	13.9	5.9
Perú	116.9	4.8	5.8	3.3
Uruguay	82.0	12.9	1.5	2.3
Venezuela	212.3	4.5	4.2	2.3

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de información oficial de la CEPAL.

caso estimado igual al salario mínimo y cuya “generosidad” se aprecia a través de su relación con el PIB per cápita. Los países aumentan el costo económico de sustentar esta opción (medido como porcentaje del PIB) no sólo como consecuencia de la mayor proporción de población superior a 65 años, sino que en especial por el grado de generosidad relativa del beneficio, medido por la relación entre el salario mínimo y el PIB per cápita, como se aprecia en el caso extremo de Paraguay, cuyo envejecimiento es incipiente pero exhibe un salario mínimo elevado (cuadro 1 y gráfico 7).

En el otro extremo se halla un sistema que premia el esfuerzo individual de financiar una pensión a partir del ahorro realizado durante la vida activa. Este no privilegia la función social, ya que no garantiza cobertura universal y el beneficio difiere entre individuos, pudiendo quedar muchos sin asegurar. Se basa en contribuciones definidas y en la capitalización individual. Para contribuir al desarrollo del mercado de capitales, es preciso que haya una primera fase (hasta que toda una generación se integre al sistema) de altos costos de transición que comprometen responsabilidades fiscales importantes. La pensión que otorga este sistema se basa en el ahorro. Si éste es muy bajo —inferior a las garantías establecidas— puede llegar a desplazar a muchos hacia los beneficios subsidiados por el Estado, comprometiendo la solvencia de las cuentas fiscales.

El modelo chileno se asemeja a esta alternativa, ya que discrimina entre quienes tienen y no tienen capacidad de ahorro, y entre los primeros selecciona a aquéllos a quienes el Estado puede obligar a cotizar y puede fiscalizar. Su creación a partir de un antiguo

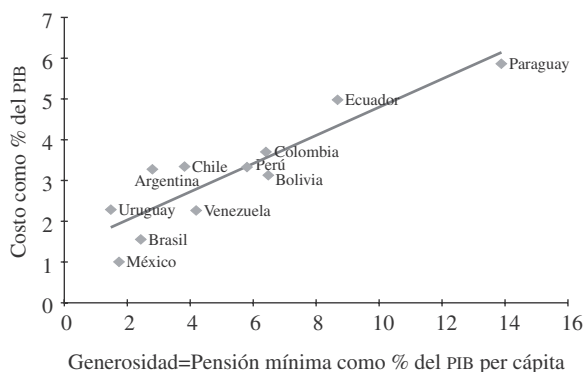
sistema de reparto generó una importante carga fiscal para cubrir los costos de transición que implican el pago de las pensiones en curso y los reconocimientos por contribuciones al sistema antiguo de quienes se trasladan al nuevo. Además, origina un costo por las garantías a las pensiones mínimas y asistenciales de la población civil y por las pensiones de las Fuerzas Armadas.

El costo anual de la transición, las garantías y las pensiones de las Fuerzas Armadas se ha estimado en 5.5% del PIB durante los primeros 21 años (gráfico 8). En el largo plazo, el costo deberá converger al monto equivalente a las garantías. Este dependerá del número de personas que queden subaseguradas o no aseguradas debido a sus bajos montos de ahorro y el aumento de sus esperanzas de vida, y de las pensiones de las Fuerzas Armadas, mientras éstas sigan en el régimen actual. Por su parte, las pensiones de los afiliados que quedan asegurados son inciertas, pues dependen de la densidad de sus cotizaciones, de la rentabilidad que obtengan durante su período de contribución y de su esperanza de vida al jubilarse. Además, es preciso descontar las comisiones cobradas por las administradoras de fondos de pensiones durante el período de acumulación, y la prima de seguro para adquirir una renta vitalicia (hay otras opciones) para el período de jubilación. Los beneficios garantizados bajo la forma de pensiones asistenciales y pensiones mínimas son en la actualidad muy inferiores al salario mínimo (gráfico 8).

El impacto sobre el desarrollo del mercado de capitales se potencia en la medida que el Estado haya financiado este costo a través de mayores impuestos, menores gastos en otros sectores y recursos provenien-

GRAFICO 7

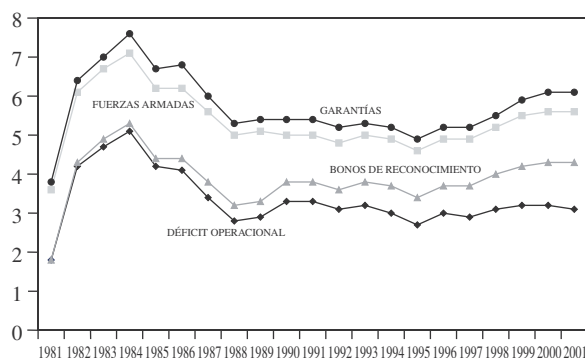
Relación entre el costo y la “generosidad” de la pensión



Fuente: Cuadro 1.

GRAFICO 8

Chile: Déficit previsual total (Porcentaje del PIB)



Fuente: Arenas de Mesa (1999).

tes de las privatizaciones. De lo contrario, el Estado se transforma en el principal demandante de los recur-

sos del fondo de pensiones, minimizando su impacto sobre el desarrollo del mercado de capitales.

VIII

Situación actual de los esquemas de capitalización en América Latina

En las reformas estructurales a los modelos contributivos, los esquemas de capitalización no siempre han sustituido a los antiguos de reparto. Hay cuatro tipos de modelos: los de sustitución de un esquema de reparto por uno de capitalización individual (Chile en 1981, Bolivia en 1997, México en 1997 y El Salvador en 1998); los mixtos, de complementación de un sistema de reparto con uno de capitalización (Argentina en 1994, Uruguay en 1996 y Costa Rica en 2001); los paralelos, de competencia entre un modelo de reparto y uno de capitalización (Colombia en 1994 y Perú en 1993), y el modelo notional que aplica los esquemas de contribuciones definidas a los mecanismos de reparto (Brasil en 2000).³

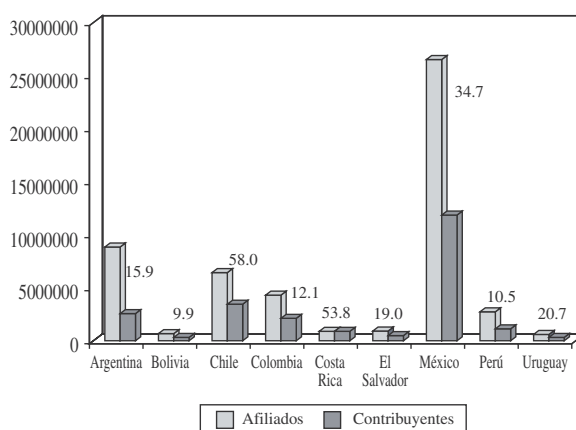
Existen tres temas fundamentales en que se manifiestan las limitaciones que el mercado de trabajo impone a los sistemas que incorporan cuentas de capitalización individual: la cobertura, el desarrollo del mercado de capitales y los costos de las comisiones.⁴

1. Cobertura

Según se observa en el gráfico 9, los esquemas de capitalización continúan excluyendo a un alto porcentaje de la población económicamente activa y, por ende, dejan a cargo de otras fuentes la ampliación de la cobertura. En términos de personas afiliadas, un informe de la Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones (AIOS) para el promedio simple de nueve países muestra una alta cobertura: 63.7% de la población económicamente activa a diciembre de 2001. Sin embargo, aquéllos que efectivamente aportan al sistema tan sólo son un 27.7%

GRAFICO 9

Cobertura de pilares de capitalización individual, diciembre 2001
(Contribuyentes/PEA entre paréntesis)



Fuente: AIOS, 2001.

de la misma; es decir, aproximadamente seis de cada diez afiliados no aportan regularmente al sistema. Esta diferencia entre afiliados y aportantes permite especular que la densidad con que los afiliados ahorran en el sistema es muy baja, lo que les impedirá acumular lo suficiente para financiar su propia pensión, por lo que deberán recibir subsidios del Estado en calidad de subasegurados o no asegurados beneficiarios de pensiones básicas (mínimas) y asistenciales.

Cifras del Ministerio del Trabajo de Chile indican que sólo cotiza el 4% de los trabajadores independientes (si bien no están obligados a cotizar), y que más de la mitad de las mujeres afiliadas cotiza menos del 30% del tiempo que trabaja, proporción que sube a 40% en el caso de los hombres. Otro estudio para Chile indica que la mayoría de los afiliados se limita a cotizar lo justo para recibir la pensión mínima garantizada por el Estado —que hoy es de algo más de 100 dólares— y luego invierten sus recursos en otras cosas,

³ Véase Mesa-Lago (1999) y Carvalho Pinheiro y Paiva Vieira (2000).

⁴ Las diferentes características de los países, así como de cada sistema en particular, junto a la diversa antigüedad de éstos, aconsejan cautela al hacer cualquier comparación.

como educación de los hijos y casa propia (*El Mercurio*, 2002).

2. Desarrollo del mercado de capitales y rentabilidad

La posibilidad de que el esquema de capitalización contribuya efectivamente a la generación de empleo mediante el desarrollo del mercado de capitales y a hacer más rentables los fondos de pensiones, depende de múltiples factores. En primer lugar, debe existir un contexto apropiado para decisiones de inversión de largo plazo, caracterizado por una inflación baja y controlada (y/o un sistema financiero indizado), tasas positivas pero moderadas de interés real; y un tipo de cambio realista. El propósito es crear horizontes de planeación de largo plazo, que permitan asignar eficientemente los recursos de capital, en condiciones de competitividad internacional.

También se necesitan medidas institucionales en el ámbito financiero que generen una sana competencia por los recursos de inversión de largo plazo. Esto incluye mejorar la solvencia del sector público; llevar adelante la regulación prudencial y organizacional de la banca con miras a evitar las crisis, y desarrollar el mercado de valores de modo de facilitar una transparencia en el análisis de riesgos que permita tomar decisiones informadas de inversión, y proteger a los inversionistas minoritarios.

Tanto la falta de tales medidas como la imposición de estrictas regulaciones a los fondos de pensiones han impedido hasta el momento que haya una amplia diversificación de su cartera de inversiones, que se concentra en gran medida en títulos de la deuda gubernamental. Del total de fondos administrados por estos sistemas, el 59% está invertido en títulos de la deuda gubernamental, el 18% en títulos de instituciones financieras y sólo un 8% en acciones (gráfico 10).

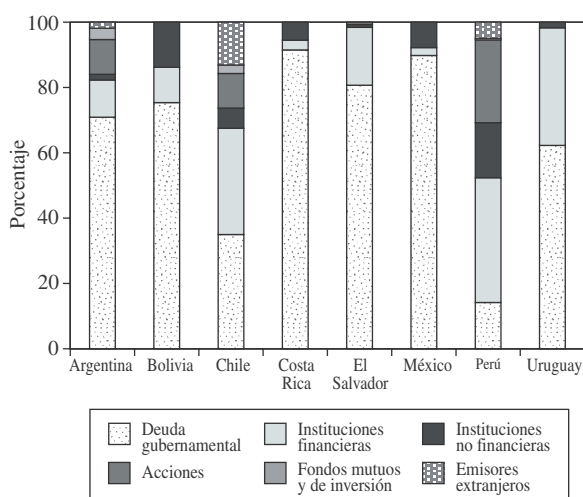
El impacto directo de los fondos sobre la inversión real es incierto. Con excepción de la inversión en letras hipotecarias cuya contrapartida es la construcción de viviendas para ser adquiridas por el público que se endeuda, no existen otros instrumentos cuya contrapartida sea el aumento de riqueza en el país, en lugar de la compra de activos ya existentes o el financiamiento de gastos corrientes.

La rentabilidad anual bruta⁵ de los fondos desde su vigencia ha sido elevada en todas las experiencias,

guardando relación con la valorización que han experimentado los títulos de la deuda gubernamental, pero en los últimos años ha experimentado fuertes reducciones. Mientras el promedio simple de las rentabilidades históricas reales⁶ ha sido de 10.4%, el de enero a diciembre de 2001 fue tan sólo de 5.9% (gráfico 11). Por cierto, la rentabilidad de cada individuo dependerá del año en que entró y salió del esquema de capitalización, y de la rentabilidad del fondo en ese período, descontadas las comisiones.

GRAFICO 10

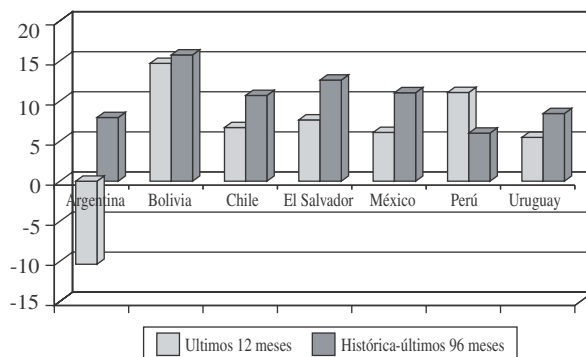
América Latina (ocho países): Composición de los Fondos Administrados



Fuente: AIOS, 2001.

GRAFICO 11

América Latina (ocho países): Rentabilidad bruta real de los fondos de pensiones



Fuente: AIOS, 2001.

⁵ Sin considerar el efecto de las comisiones que cobran las administradoras.

⁶ Es decir, deflactando la rentabilidad nominal por la variación de precios al consumidor.

3. Costos de las comisiones

No deja de llamar la atención que, frente a estas circunstancias, quienes contribuyen al esquema de capitalización deban pagar una serie de recargos sobre su aporte a la cuenta individual, los cuales se descomponen en un seguro de invalidez y seguro de vida y una comisión neta para los gastos de la administradora del fondo respectivo. Según el informe de la AIOS, en promedio para la región y como porcentaje de su salario imponible, la comisión total que paga un trabajador latinoamericano es de 3%, la que se descompone en 1.25% para un seguro de invalidez y seguro de vida y en 1.75% para la comisión de la administradora. Las administradoras deben capitalizar en promedio un 9% del salario imponible. En definitiva, el promedio simple entre países del costo de las comisiones sobre el aporte total de los trabajadores es de 25%, y aquél estimado sobre el aporte capitalizable es de 33%, existiendo importantes diferencias entre países.⁷

Teniendo en cuenta las características de la cobertura, y las proyecciones que indican que muchos de los trabajadores no alcanzarán a ahorrar lo suficiente como para beneficiarse del esquema de capitalización, cabe preguntarse si acaso el pago de comisiones a las ad-

ministradoras de fondos de pensiones es una contribución que el sistema pierde como parte del financiamiento y administración de los beneficios que garantiza el Estado.⁸

El tema de las comisiones ha sido ampliamente debatido, incluso en relación con los trabajadores que quedan plenamente asegurados por el esquema de capitalización. En esos casos se argumenta que la rentabilidad de la cuota difiere de aquélla de la cuenta del trabajador porque no considera el costo de las comisiones. Este costo lo asume el trabajador. Esto se ilustra para el caso chileno en el cuadro 2. Si bien la rentabilidad de la cuota (forma en que se valora la participación en el monto total del fondo administrado por una AFP) entre 1981 y 1999 fue de 11.2%, la de la cuenta de los diferentes individuos difirió significativamente, según el nivel de ingreso y período de cotización de cada cual. Se concluye que el afiliado asume en forma regresiva el costo de las comisiones y el riesgo financiero del sistema. Si un afiliado ha debido participar en el sistema cuando las comisiones eran altas y la rentabilidad baja, tendrá de por sí una pensión significativamente inferior a otro que ha participado en períodos de rentabilidad alta y comisiones bajas. Esta situación es mucho peor para los afiliados de bajos ingresos.

CUADRO 2

Chile: Rentabilidad anual de la cuenta individual y de la cuota
(Porcentajes)

Pesos chilenos	80 500	147 954	221 930	443 861	887 722	Cuota
Mayo de 1998 a abril de 1999	3.79	3.91	3.95	4.00	4.02	4.81
Mayo de 1996 a abril de 1999	3.21	3.28	3.31	3.34	3.35	4.62
Mayo de 1993 a abril de 1999	5.04	5.10	5.13	5.15	5.16	7.05
Mayo de 1987 a abril de 1999	6.97	7.09	7.14	7.19	7.22	9.09
Mayo de 1981 a abril de 1999	7.24	7.41	7.47	7.54	7.57	11.17

Fuente: Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (1999).

IX

Conclusiones

El diseño de un sistema de pensiones debe tener como función social fundamental la de alcanzar la cobertura universal: proveer de ingresos dignos tanto en casos de vejez e invalidez de quienes son percepto-

res de ingresos, y sobrevivencia de dependientes tras su fallecimiento, como en casos de quienes no lo son.

⁷ Debido a los diferentes conceptos y experiencias estas comparaciones deben examinarse con cautela.

⁸ Este argumento pierde fuerza cuando el aporte contributivo y su capitalización se utilizan para financiar parte de las garantías del trabajador que queda subasegurado y la comisión se considera un pago por los servicios de capitalización del saldo del trabajador en ese lapso.

En lo fundamental, el conflicto con las funciones económicas se manifiesta en las responsabilidades fiscales que puede tener que asumir el Estado como consecuencia del desafío que el diseño del sistema le asigna: el de dar cobertura a diferentes personas, cualquiera haya sido su inserción laboral.

Un esquema contributivo de reparto, de prima media escalonada y beneficios definidos, corre el riesgo de transformarse en un sistema simple de reparto por erosión del fondo de reserva, lo que puede llegar a exigir un alto componente de financiamiento público. Sin embargo, su sustitución por un sistema financiado mediante cuentas de ahorro individuales no escapa del todo a esta tendencia, debido a que el mercado de trabajo limita la capacidad de muchos de sus afiliados para alcanzar la densidad necesaria de contribuciones y, por ende, los hará igualmente acreedores a las garantías estatales, cuyos costos deberán sumarse a los de la transición.

De ahí que las responsabilidades fiscales no desaparezcan y que el Estado deba asumir diversos compromisos. Estos incluyen:

- El pago de las pensiones actualmente en curso de los jubilados en el sistema antiguo.
- El pago de los derechos ya adquiridos por los actuales contribuyentes a través de sus contribuciones al sistema antiguo, cuando éstos se trasladan al nuevo.
- El pago de las pensiones garantizadas por el Estado, ya sean pensiones mínimas, asistenciales, de las Fuerzas Armadas o de otros grupos que tienen derecho a ellas por ley.

Para su financiamiento dispone del fondo neto de reserva del sistema antiguo.

Es difícil estimar el costo de estas responsabilidades. En parte porque no todos los países han optado por una sustitución total de un sistema por otro, debido precisamente a los muy elevados compromisos fiscales que esto entrañaría. Pero en general los países han debido enfrentarse a este dilema al diseñar sus sistemas de pensiones, y en caso de realizar la reforma

sustituyendo un sistema por otro han debido optar por las siguientes alternativas:

- No asumir las responsabilidades señaladas, lo cual tiene un alto costo político y perjudica a pensionados y trabajadores que cotizaron en el sistema antiguo.
- Financiarlas con nueva deuda, lo cual tiene un costo para las generaciones futuras y afecta la demanda de recursos financieros del sector público.
- Financiarlas con superávit fiscal, lo que tiene fuertes implicaciones fiscales y afecta a las actuales generaciones.

Frente a estos dilemas, Argentina, Uruguay, Colombia, Perú y Costa Rica optaron por sistemas con dos pilares —de reparto y de capitalización— y ajustaron el esquema de reparto para hacerlo más viable desde el punto de vista financiero, ya sea aumentando la edad de jubilación, aumentando la cotización y/o reduciendo las pensiones. En todo caso, no se ha previsto debidamente que una vez que un esquema de capitalización alcanza su madurez:

- Muchas personas calificarán igualmente para recibir pensiones mínimas y/o asistenciales, lo que obligará a efectuar mayores ajustes en las finanzas públicas o reformas a las reformas.
- Los que están alcanzando la edad de jubilación con ahorros suficientes deberán ajustar sus beneficios a los crecientes aumentos de la esperanza de vida, viéndose igualmente abocados a decisiones de aumentar su edad de jubilación, reducir sus beneficios o hacer contribuciones voluntarias adicionales.

Frente a la heterogeneidad de las sociedades latinoamericanas, que se manifiesta principalmente a través del mercado de trabajo, cabe concluir que es necesario continuar reformando los sistemas de pensiones. Hay que fortalecer sus mecanismos de financiamiento contributivo y solidario para que permitan dar cobertura a quienes, por su particular inserción laboral, quedarán en calidad de no asegurados o subasegurados en los esquemas de capitalización individual.

Bibliografía

- AIOS (Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones) (2001): *Boletín estadístico*, N° 6, Buenos Aires, diciembre.
- Arenas de Mesa, A. (1999): Efectos fiscales del sistema de pensiones en Chile: Proyección del déficit previsional: 1999-2037, trabajo presentado al seminario "Responsabilidades fiscales de los sistemas de pensiones", Santiago de Chile, Ministerio de Hacienda/ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, 2 y 3 de septiembre.
- _____ (2000): *El sistema de pensiones en Chile: principales resultados y desafíos pendientes*, serie Seminarios y conferencias, N° 2, LC/L.1399-P, Santiago de Chile, CEPAL.
- Banco Mundial (2001): *World Development Indicators 2001*, Washington, D.C.
- Barr, N. (2000): *Reforming Pensions: Myths, Truths, and Policy Choices*, IMF working paper, N° 139, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional.
- Carvalho Pinheiro, V. y S. Paiva Vieira (2000): *Reforma previsional en Brasil: la nueva regla para el cálculo de los beneficios*, serie Financiamiento del desarrollo, N° 97, LC/L.1386-P, Santiago de Chile, CEPAL.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1996): *Fortalecer el desarrollo. Interacciones entre macro y microeconomía*, LC/G.1898, Santiago de Chile.
- CEPAL/CELADE (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía) (1999): América Latina: población económicamente activa, 1980-2025, *Boletín demográfico*, año 32, N° 64, LC/G.2059, Santiago de Chile.
- _____ (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía) (2002): América Latina y el Caribe: estimaciones y proyecciones de población, 1950-2050, *Boletín demográfico*, año 35, N° 69, LC/G.2152-P, Santiago de Chile.
- El Mercurio* (2002): Santiago de Chile, 8 de agosto de 2002, página B.6.
- Mesa-Lago, C. (1999): La reforma estructural de pensiones en América Latina: Tipología, comprobación de presupuestos y enseñanzas, en A. Bonilla y A. Conte-Grand (comps.), *Pensiones en América Latina. Dos décadas de reforma*, Lima, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- MIDEPLAN (Ministerio de Planificación y Cooperación) (1998): *Encuesta de caracterización socioeconómica nacional*, CASEN 1998, Santiago de Chile.
- Ocampo, J.A. (coord.) (2001): *Crecer con estabilidad. El financiamiento del desarrollo en el nuevo contexto internacional*, Santafé de Bogotá, CEPAL/Alfaomega.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2001a): *Seguridad social: temas, retos y perspectivas*, Ginebra.
- _____ (2001b): *Panorama Laboral 2001. América Latina y el Caribe*, Lima.
- Orszag, P. y J. Stiglitz (1999): Rethinking pension reform: ten myths about social security systems, trabajo presentado en la Conferencia del Banco Mundial "New Ideas About Old-Age Security", Washington, D.C., Banco Mundial, 14-15 de septiembre.
- St. John, S. and L. Willmore (2001): Two legs are better than three: New Zealand as a model for old age pensions, *World Development*, vol. 29, N° 8, Oxford, Reino Unido, Pergamon Press, Ltd.
- Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (1999): *Boletín estadístico*, N° 149, Santiago de Chile.
- Titelman, D. y A. Uthoff (1997): La relación entre el ahorro externo y el ahorro nacional en contextos de liberalización financiera, en R. Ffrench-Davis y H. Reisen (comps.), *Flujos de capital e inversión productiva: lecciones para América Latina*, Santiago de Chile, Mc Graw-Hill.

La distribución del ingreso *en Argentina, 1974-2000*

Oscar Altimir

*CEPAL, Naciones Unidas
Oaltimir@eclac.cl*

Luis Beccaria

*Universidad Nacional
de General Sarmiento,
Buenos Aires, Argentina
lbeccari@ungs.edu.ar*

Martín González Rozada

*Universidad Torcuato Di Tella,
Buenos Aires, Argentina
mrozada@utdt.edu*

En el último cuarto de siglo, en Argentina la distribución del ingreso empeoró persistentemente. El artículo utiliza el análisis de microsimulación para descomponer el impacto que ejercieron los cambios laborales sobre la distribución del ingreso familiar. El deterioro se produjo, en los años setenta, por la reducción real de las remuneraciones y su dispersión relativa; en los ochenta, a través del creciente desempleo por sucesivas crisis; en los noventa, bajo el nuevo orden económico, como resultado del desempleo generado por la reestructuración productiva y el aumento de la participación, y en la última fase, por una mayor desigualdad en las remuneraciones. Se concluye que el nuevo estilo de funcionamiento de la economía determina, más allá de la apreciación cambiaria y del ulterior colapso del régimen macroeconómico, una menor elasticidad del empleo con respecto al crecimiento —con el consiguiente desempleo estructural— y mayores diferencias de salario por niveles de calificación.

I

La evolución de la distribución del ingreso

El análisis dinámico de la distribución del ingreso está altamente condicionado por la disponibilidad de microdatos de encuestas comparables. En el caso de Argentina, ese análisis se ve limitado por la disponibilidad de datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH): el año 1974 y desde los años ochenta en adelante hay datos para el Gran Buenos Aires, a lo que se agrega a partir de 1990 la disponibilidad de datos comparables para diez aglomeraciones urbanas del interior del país.¹

Sin embargo, es posible echar una mirada retrospectiva más larga, circunscrita a la probable evolución de la desigualdad, basada en mediciones de diferente origen —y, por consiguiente, no estrictamente comparables— anteriores a 1974. Esto se ha hecho en otros trabajos (Altimir, 1986; Altimir y Beccaria, 2000a; Altimir y Beccaria, 2001) y ha servido para determinar que: i) entre 1953 y 1961, con un crecimiento por habitante superior a 2% anual, la desigualdad de los hogares a nivel nacional habría aumentado sólo en un 5% del coeficiente de Gini, aunque la de los hogares no agrícolas se habría incrementado en un 10%; y ii) la desigualdad en el Gran Buenos Aires (y, presumiblemente, la del total urbano) se habría mantenido en torno a una tendencia estacionaria a lo largo de los años sesenta y los primeros años setenta, hasta 1974.²

Nuestro análisis de la evolución de la distribución del ingreso se extiende desde 1974 hasta el año 2000, sobre la base de los datos de la EPH.³ Se basa en la

comparación de las situaciones distributivas que imperaron en años culminantes de cada período dominado por un régimen de funcionamiento macroeconómico y una política determinados, en que el nivel de actividad económica se hallara en un máximo relativo y, por lo tanto, la economía se encontrara más cercana a su frontera de producción⁴ (cuadro 1). Esta forma de seleccionar los períodos responde, dentro de la disponibilidad de datos, a la precaución elemental de disminuir la importancia de disturbios coyunturales en la determinación de los resultados distributivos, de manera de discernir lo más posible las tendencias y cambios estructurales que han moldeado la distribución del ingreso en este cuarto de siglo.

Si se consideran sólo los años seleccionados de acuerdo con el criterio señalado, se observa una tendencia al constante empeoramiento de la distribución del ingreso de los hogares (y por consiguiente del bienestar), a lo largo del cuarto de siglo y a un ritmo casi uniforme que termina por elevar la desigualdad desde un coeficiente de Gini de 0.36 en 1974 a otro de 0.51 en 2000 (gráfico 1). Asimismo, se observan empeoramientos temporarios por sobre esa tendencia durante las crisis: la hiperinflación de fines de los ochenta, el episodio del tequila y la más reciente recesión, que aún perdura. Por otra parte, en el período 1991/1993 se aprecia que la desigualdad se mantiene por debajo de la tendencia indicada.

Sin embargo, la distribución del ingreso entre los perceptores individuales ocupados (que refleja más las remuneraciones generadas en el aparato productivo) evolucionó de manera algo diferente: después de un empeoramiento —más agudo que el de la distribución entre los hogares— en 1974/1980, la tendencia

□ Agradecemos los comentarios de José Antonio Ocampo y Juan V. Sourrouille, sin responsabilidades por el resultado final.

¹ El conjunto de veintiocho aglomeraciones urbanas que ha alcanzado a cubrir el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) con la EPH se ha ido constituyendo a lo largo del tiempo y además ha sufrido la discontinuidad de ciertas aglomeraciones en algunos años.

² Sin embargo, si los datos de las encuestas se ajustan por el efecto de la subdeclaración de ingresos, la concentración podría haber tendido a aumentar moderadamente entre 1970 y 1974/1975 (Altimir, 1986). Como los datos originales de las encuestas muestran una concentración prácticamente constante entre 1970 y 1975, habría que concluir que pese al notable aumento de los salarios reales en este último año (que se observa más adelante en el gráfico 4), la situación distributiva imperante en ese mismo año (en que se registró una notable expansión de la actividad económica) no difería mucho de la de los años precedentes.

³ Esto no implica desconocer la posible subestimación y omisiones de ingresos de que pueda adolecer la EPH ni el efecto que ellas pue-

dan tener sobre la concentración del ingreso; al respecto, véase Altimir (1986) y Altimir y Beccaria (2000a). Equivale, sin embargo, a suponer que la estructura de la subestimación y las omisiones no ha cambiado significativamente en el sentido de aumentar o disminuir la diferencia relativa entre la desigualdad medida y la desigualdad efectiva.

⁴ No es el caso, sin embargo, de 1990, elegido por ser el último año previo al cambio de régimen, ni del año 2000, último para el que se disponía de datos pero en el que estaba vigente la recesión iniciada a mediados de 1998.

CUADRO 1

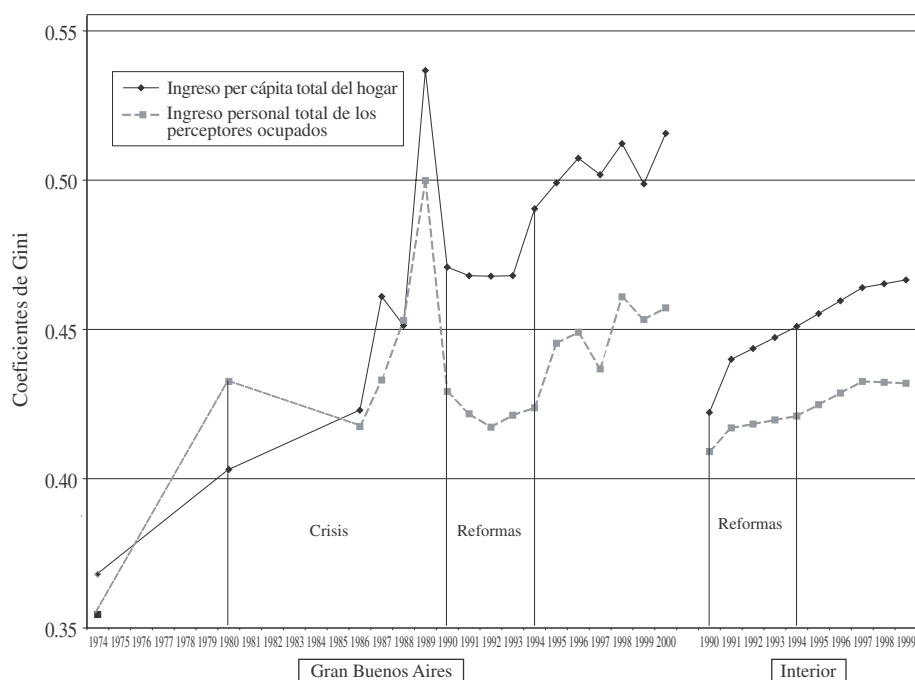
Argentina: Marco macroeconómico de las observaciones distributivas

Períodos macroeconómicos	Observaciones distributivas	Ingreso medio real per cápita de los hogares, Gran Buenos Aires	NIVEL PIB (1980=100)		Empleo urbano (1980=100)	Desempleo urbano (%)	Inflación mensual (%)	Salario real (1980=100)	Tipo de cambio real (1980=100)
			Total	No agrícola					
1973-1975: La estabilización populista	III 1974	110.1	90.0	89.2	92.8	3.4	3.0	118.5	125.3
1976-1980: Estabilización ortodoxa con liberalización	III 1980	100.0	101.8	101.4	100.0	2.5	4.2	100.0	100.0
1981-1984: Ajuste caótico y regreso al populismo									
1985-1986: La estabilización transitoria	III 1986	91.7	99.7	98.7	108.5	5.2	7.6	92.6	268.2
1987-1990: Deslizamiento hacia la hiperinflación	III 1990	62.8	91.2	97.4	114.8	6.2	13.9	62.9	168.7
1991-2000: La estabilización y el nuevo régimen de la economía	III 1991	72.7	100.5	99.4	118.8	6.0	1.9	70.0	124.5
	III 1994	82.4	126.9	126.8	120.4	12.2	0.6	81.0	101.9
	III 1997	81.0	141.5	142.1	129.1	13.7	0.3	75.4	105.1
	III 2000	81.2	139.9	140.2		14.7	0.1	78.4	113.3

Fuente: Elaboración propia, basada en datos de la CEPAL y de la EPH.

GRAFICO 1

Argentina: Distribución del ingreso de los hogares y los perceptores individuales, 1974-2000
(Coeficientes de Gini)



Fuente: Elaboración propia, basada en datos de la EPH.

(marcada en nuestra interpretación por las situaciones distributivas más cercanas a lo estructural) se mantuvo estacionaria hasta 1994,⁵ para luego ascender un 3% del coeficiente de Gini hacia 1997. Posteriormente, con la economía ya en recesión, la desigualdad osciló en torno a una tendencia creciente, ubicándose en 2000 un 4.7% por encima de la de 1997, último año “normal” desde la perspectiva de la actividad económica (gráfico 1).

El contraste entre la evolución de la distribución del ingreso de los hogares y la de los perceptores ocupados ha estado determinado, como se analiza más adelante, por los cambios en la participación y el desempleo. La influencia de estos dos factores y de la estructura de las remuneraciones sobre la distribución del

ingreso de los hogares se analiza mediante un ejercicio de microsimulación.

La evolución de la desigualdad de ingresos en las ciudades del interior en los años noventa no difiere mucho de la observada en el Gran Buenos Aires, especialmente en los años que marcan la tendencia,⁶ en los cuales el grado de concentración de los ingresos personales en las diez ciudades del interior analizadas⁷ fue muy cercano al del área metropolitana.⁸ La desigualdad de los ingresos familiares en el interior también se comportó de manera similar —a niveles menores del coeficiente de Gini— a la observada en la distribución de los hogares metropolitanos, sólo que allí el agravamiento mayor ocurrió ya en 1991, en lugar de 1994 (gráfico 1).

II

Los ingresos reales

1. El deterioro, por deciles de ingreso

La evolución indicada de la distribución relativa del ingreso nominal de los hogares implica una evolución también inequitativa en términos reales. El ingreso medio real per cápita de los hogares en el Gran Buenos Aires se fue reduciendo tendencialmente desde 1974 hasta 1990/1991, para luego fluctuar en torno a un nivel 20% inferior al de 1980⁹ (cuadro 1). Esta

evolución incluye la pérdida de poder adquisitivo debida al aumento de los precios relativos aplicables a los ingresos de los hogares que se derivó de la apreciación cambiaria registrada a partir de 1990.¹⁰

Si se toma 1980 como base de comparación (como se hace en el gráfico 2),¹¹ las pérdidas relativas de ingresos reales entre 1974 y ese año decrecieron con el nivel de ingreso, salvo en el decil más bajo —cuya pérdida fue similar a la caída promedio— y el decil superior, que no perdió prácticamente nada. En cambio, la pérdida en términos reales entre 1980 y 1986 —de 8% en promedio— fue más equitativa, aunque siempre menor en el quintil superior de ingresos. La

⁵ La disminución, entre 1980 y 1986, de 3.8% en el valor del coeficiente de Gini de esta distribución es estadísticamente significativa al 95%, sobre la base de los intervalos de confianza estimados por un procedimiento de *bootstrapping* que permitió generar muestras alternativas. En cambio, las diferencias entre los valores del coeficiente de Gini para 1986, 1990 y 1994 no superan el 3% y no son estadísticamente significativas.

⁶ En torno a ésta, los valores anuales del coeficiente de Gini de la distribución agregada para las diez ciudades casi no registran oscilaciones (gráfico 1).

⁷ Se trata de las siguientes aglomeraciones urbanas, para las que se dispuso de los microdatos de la EPH sobre los años noventa: Córdoba, Jujuy, La Plata, Mendoza, Neuquén, Rosario, Salta, Santa Rosa, Río Gallegos y Tucumán.

⁸ Los valores del coeficiente de Gini para ambos dominios registraron diferencias estadísticamente no significativas (en torno a 1%) para 1991, 1994 y 1997. No así en 1990, cuando la distribución del interior del país registró un coeficiente de Gini 5% inferior al del Gran Buenos Aires; si se toma este año como referencia, la desigualdad de los ingresos personales habría aumentado algo más que en el área metropolitana.

⁹ El ingreso medio en el conjunto urbano (Gran Buenos Aires más diez ciudades del interior) ha sufrido un deterioro igual o mayor:

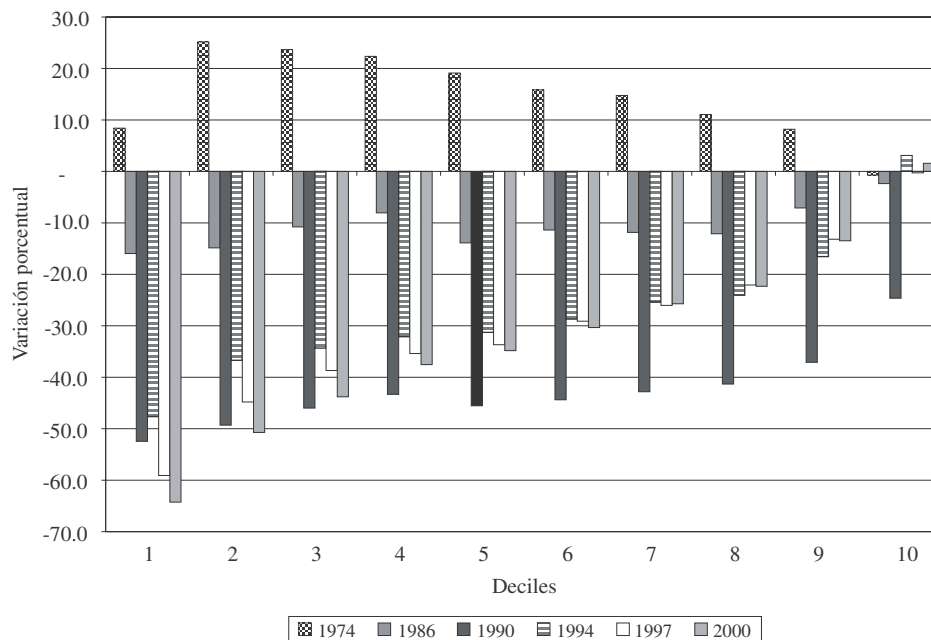
tanto en 1991 como en 1994, se ubicó 8% por debajo del ingreso medio del componente metropolitano; en 1999/2000, era 10% inferior a éste, con el consiguiente rezago del componente urbano del interior.

¹⁰ El aumento de precios de los bienes no transables se manifestó en incrementos del índice de precios al consumidor (IPC) superiores en alrededor de 35% a la evolución de los precios implícitos en el producto. Esta es la razón principal por la que el ingreso medio real de los hogares aumentó, en los noventa, mucho menos que el ingreso nacional per cápita (cuadro 1).

¹¹ 1974 no constituye una base apropiada de comparación para todo el período, dado que en ese año se alcanzó el máximo absoluto de salario real del período 1960/2000 (véase más adelante el gráfico 4), en una situación macroeconómica que resultó insostenible. En cambio, el nivel de salario real de 1980 ya había sido alcanzado a mediados de los sesenta y a principios de los setenta y volvió a registrarse a mediados de los ochenta.

GRAFICO 2

Argentina: Variaciones del ingreso real per cápita de los hogares del Gran Buenos Aires, con respecto a 1980, en cada decil, 1974-2000



Fuente: Elaboración propia, basada en datos de la EPH.

gran caída de ingresos asociada con la crisis y la hiperinflación de fines de los ochenta y principios de los noventa fue muy generalizada y resultó casi neutral entre los estratos de ingresos medios y bajos (sobre todo, comparando los niveles alcanzados por éstos con los de 1986); sin embargo, la pérdida del decil superior fue menor que el promedio. La recuperación parcial de los ingresos entre 1990 y 1994 fue inequitativa: creció con el nivel de ingreso, al punto que el decil superior llegó a registrar un ingreso real superior al que tenía en 1980. La evolución posterior de los ingresos reales fue claramente regresiva: se deterioraron —de forma inversamente proporcional a sus respectivos niveles— los ingresos del 60% inferior de los hogares y mejoraron los ingresos reales de los tres deciles superiores. Con ello, la situación distributiva a fines del siglo XX representa, en términos reales, una notable regresión con respecto a 1980 (gráfico 2).

2. La pobreza

La incidencia de pobreza en el Gran Buenos Aires¹² fue en aumento a lo largo de todo el período, más allá del salto que registrara con la hiperinflación de 1989/

1990. En 1974 era inferior al 5% de los hogares, en 1980 fue cercana a 6%, en 1986 superaba el 9%, en 1990 llegó a abarcar el 25% de los hogares, para descender luego por debajo de 15% en 1994 y volver a trepar hasta 21% en el año 2000.

Como para identificar a los pobres se particiona la distribución del ingreso mediante una línea de pobreza que se mantiene en términos reales, la incidencia de pobreza varía con el ingreso real del conjunto de los hogares y su distribución por niveles de ingreso. En el cuadro 2 se descompone la variación de la incidencia de pobreza en los diferentes subperíodos.¹³

¹² Hasta hace muy poco, sólo se disponía de una línea oficial de pobreza para el Gran Buenos Aires. Por otro lado, las estimaciones oficiales de la incidencia de pobreza en el Gran Buenos Aires comienzan en 1986, por lo que las indicadas para 1974 y 1980 provienen de Altimir y Beccaria (1998), y fueron obtenidas replicando los procedimientos utilizados en las estimaciones oficiales.

¹³ P(0) de los indicadores de pobreza de Foster, Greer y Thorbecke, que mide la proporción de hogares pobres en el total de hogares. Las magnitudes del cambio de la incidencia de pobreza siguen la tendencia de las estimaciones oficiales pero no coinciden con ellas, puesto que se basan en datos de ingresos de la EPH ajustados por subestimación (Altimir y Beccaria, 1998).

CUADRO 2

Gran Buenos Aires: Descomposición del cambio de la incidencia de pobreza absoluta
(Puntos porcentuales)

Período	Cambio total	Efecto ingreso medio	Efecto distribución	Interacción
1974-1980	...	1.5	-1.4	0.1
1980-1986	3.2	2.1	0.8	0.3
1986-1991	2.7	1.4	1.8	-0.5
1991-1994	0.4	-2.3	2.7	0.4
1994-1997	4.1	2.6	1.9	-0.4
1997-2000	1.4	-0.6	2.1	-0.1

Fuente: Elaboración propia, basada en datos de la EPH.

Durante la década de crisis, la significativa expansión de la pobreza absoluta obedeció, en sus dos terceras partes, a la caída de los ingresos reales de los hogares asociada a la recesión y al empeoramiento de los términos del intercambio.¹⁴ Empero, un tercio del aumento de la incidencia obedeció a los cambios distributivos. La recuperación y expansión de la economía entre 1991 y 1994 tuvo un efecto que favoreció la disminución de la pobreza, pero que fue

totalmente compensado por el efecto desfavorable de los cambios distributivos. Entre 1994 y 1997, el debilitamiento del ingreso real y el empeoramiento distributivo se combinaron, dando por resultado un nuevo aumento de la incidencia de pobreza absoluta. En cambio, en los años subsiguientes hasta llegar al 2000, fue el continuado deterioro distributivo el único responsable de la elevación de la pobreza (cuadro 2).

III

Las tendencias del mercado de trabajo

La fuerza de trabajo creció lentamente en los años setenta y ochenta, pero pasó a expandirse rápidamente en los noventa. La tasa de actividad urbana tendió a reducirse a todo lo largo del decenio de 1970,¹⁵ llegando a 38.5% en 1980. En la primera mitad de los años ochenta la participación se estancó para luego elevarse sostenidamente en la segunda mitad de esa década, frente a la reducción e inestabilidad de los ingresos. Posteriormente, la tasa agregada de actividad en las áreas urbanas pasó de 39.5% en 1991 a más de 42% de la población total a partir de 1997 (gráfico 3).¹⁶

La creación de puestos de trabajo —formales e informales— no alcanzó en el decenio de 1980 ni aun el moderado ritmo de expansión de la oferta y desembocó, en los años noventa, en una notoria insuficiencia de absorción, incluso en épocas de rápido incremento de la actividad económica. En consecuencia, el desempleo urbano trepó tres escalones durante el decenio de 1980: en torno al 5% en los primeros años, alrededor del 6% en 1985/1988 y por encima de 7% a partir de la crisis hiperinflacionaria. Junto con llegar las reformas y la estabilidad, se abrieron ampliamente los portones del desempleo: en tres años (entre 1992 y 1995/1996, en pleno ajuste tras el efecto tequila), la desocupación se elevó del 7% a más del 17% de la fuerza de trabajo urbana, para luego normalizarse en torno al 14% (entre 1997 y 1999) y volver a empujar-

¹⁴ Hacia el final de la década, por el efecto de la devaluación de la moneda sobre los precios de los bienes transables en el IPC.

¹⁵ En la primera mitad de la década, por el efecto ingreso, frente al aumento de las remuneraciones. En la segunda mitad, en cambio, por el efecto sustitución —frente a la reducción de las remuneraciones— y el desaliento ante la menor creación de empleo formal (Altimir y Beccaria, 2000b).

¹⁶ Este considerable aumento en el conjunto urbano se debe casi exclusivamente al registrado en el Gran Buenos Aires, donde la

tasa de participación pasó de 40.9% a más de 45%, en gran parte debido al aumento de la tasa de participación femenina (Altimir y Beccaria, 2000b).

se, con la recesión, por encima del 17% en 2001 (gráfico 3).

La ampliación del desempleo en los noventa fue un fenómeno generalizado, que abarcó la totalidad del país y personas de diferentes características. Los jóvenes continuaron exhibiendo las mayores tasas, pero el aumento de la desocupación afectó similarmente a todos los grupos etarios. Sin embargo, su incidencia aumentó algo más entre las mujeres que entre los varones, en paralelo con la elevación de la participación femenina en la fuerza de trabajo. Por otro lado, se expandió de manera preocupante la incidencia del desempleo entre los jefes de hogar, que subió desde 2%-3% hasta alrededor de 10% en la última coyuntura expansiva (1997), y se agravó en la posterior recesión (Altimir y Beccaria, 2000b). El aumento de la desocupación fue bastante generalizado también por niveles de ingreso, aunque fue algo más intenso en algunos estratos medios y —al combinarse con menores tasas de actividad— afectó más gravemente el bienestar de los estratos de menores ingresos, como se verá más adelante (cuadro 3).

La tasa de empleo total ha fluctuado entre 35% y 37% de la población desde 1980, con oscilaciones asociadas en general al ciclo económico, que se ampliaron en los años noventa¹⁷ (gráfico 3). Sin embargo, la ocupación total incluye tanto el empleo informal en actividades de baja productividad como el subempleo horario involuntario. Damill, Frenkel y Maurizio (2002) han analizado la evolución del empleo de tiempo completo (incluido el subempleo voluntario) y encuentran una tendencia marcadamente declinante, que se acentúa a partir de los comienzos de la década de 1990: desde un nivel de entre 35% y 36% en los primeros años ochenta, a 32% en 1994 y también en 2000. Esto significa que el subempleo involuntario se ha ampliado, tendencialmente, de alrededor de 2% a 6% de la población urbana.

Por otro lado, la reducción de los empleos de tiempo completo afectó en especial a los varones y a los jefes de hogar. Además, se concentró en el sector manufacturero, donde también se redujeron las tasas de empleo de mujeres y trabajadores secundarios quienes, sin embargo, aumentaron su participación en el empleo correspondiente a servicios (Damill, Frenkel y Maurizio, 2002).

Entre 1974 y 1980 prácticamente se estancó la productividad agregada del trabajo en las actividades no agrícolas.¹⁸ Diez años después, al comenzar la década de 1990, el producto no agrícola era menor y el empleo urbano se había expandido un 10%, con la consiguiente reducción de la productividad del trabajo (cuadro 1). Esta caída estuvo parcialmente asociada al aumento de la actividad económica informal, que pasó del 38% al 42%, pero no se descarta el deterioro de la productividad en empresas formales: una encuesta en establecimientos medianos y grandes del sector industrial reveló el estancamiento de la productividad entre 1980 y 1990 (Altimir y Beccaria, 2000b).

Entre 1991 y 1994, el producto no agrícola se expandió 28%; sin embargo, el empleo urbano casi no varió (cuadro 1). Esto representó un rápido aumento de la productividad media del trabajo que reflejó, en parte, la ocupación de capacidad ociosa asociada a la reactivación de la economía y, en parte, un incremento del producto por persona en la frontera de producción, vinculado a la reestructuración productiva.¹⁹ En cambio, entre 1994 y 1997 el incremento de 11.5% en el nivel de actividad económica fue acompañado por una expansión del empleo urbano de 7.2% y, durante la recesión posterior de 1998/2000, éste se amplió otro 5%.

Damill, Frenkel y Maurizio (2002) encuentran que la ocupación de tiempo completo en el Gran Buenos Aires muestra un cambio significativo en los años noventa, reflejado en una contracción de la tasa de empleo e interpretado como el impacto del nuevo escenario macroeconómico y de incentivos sobre la demanda de trabajo de tiempo completo. Encuentran, asimismo, que el período de ajuste al nuevo entorno podría considerarse completado hacia fines de 1996.²⁰

¹⁸ Luego de haberse expandido a más del 3% anual entre 1960 y 1970, cuando el producto creció a una tasa cercana a 5% y el empleo urbano lo hizo al 1.4% anual.

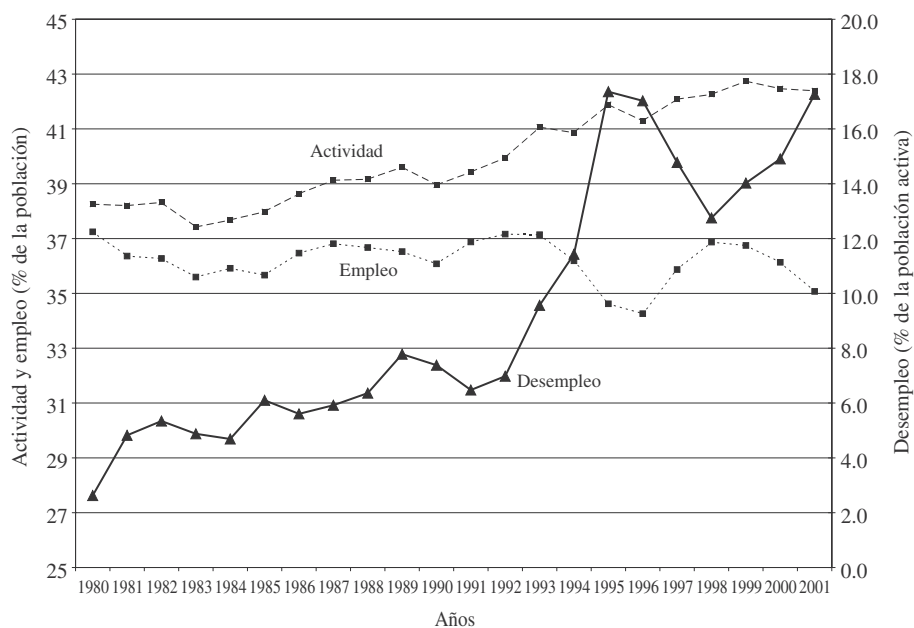
¹⁹ Frenkel y González Rozada (1998) estiman que la mitad del aumento medio de la productividad en la industria se explica por el efecto ciclo (aumento de eficiencia en el uso de los recursos existentes por aumento de la actividad económica) y la otra mitad por el aumento de la relación capital/producto y la incorporación de tecnología, incorporada y desincorporada.

²⁰ Formulan un modelo de la demanda de trabajo concibiendo el ajuste de ésta a un nuevo entorno como un proceso gradual, y utilizan dos variables ficticias: una para la década de 1990 y otra para las observaciones posteriores a 1996. El coeficiente de la primera variable ficticia (para toda la década) implica una contracción adicional de la tasa de empleo de tiempo completo; el de la segunda variable ficticia (para las observaciones posteriores a 1996) es positivo y compensa aproximadamente el efecto contractivo del coeficiente que corresponde a la primera (Damill, Frenkel y Maurizio, 2002, p. 47).

¹⁷ Durante la recesión de 1995/1996 llegó a caer por debajo del 35%.

GRAFICO 3

Argentina: Tasas de empleo, desempleo y actividad



Fuente: Elaboración propia, basada en datos de la EPH.

CUADRO 3

Tasa de actividad y desempleo por estrato de ingreso familiar per cápita

Decil del ingreso familiar per cápita ^a	1974		1980		1986		1989		1990		1994		1997		2000	
	Tasa de actividad	Tasa de desocupación	Tasa de actividad	Tasa de desocupación	Tasa de actividad	Tasa de desocupación	Tasa de actividad	Tasa de desocupación	Tasa de actividad	Tasa de desocupación	Tasa de actividad	Tasa de desocupación	Tasa de actividad	Tasa de desocupación	Tasa de actividad	Tasa de desocupación
<i>Gran Buenos Aires</i>																
1	21.1	10.4	20.9	5.1	21.9	20.6	23.6	30.2	22.4	30.0	27.8	47.2	32.4	40.6	30.4	44.9
2	25.0	4.6	23.6	1.2	23.1	10.3	27.5	16.3	24.8	9.5	29.2	21.3	33.2	25.6	31.9	22.4
3	27.3	3.9	29.2	4.3	30.7	8.2	25.7	11.0	24.9	9.4	30.2	21.4	33.4	21.5	36.4	23.8
4	31.9	2.0	32.6	2.5	33.7	5.3	36.4	10.9	32.2	10.5	37.1	16.8	38.4	18.1	35.9	20.3
5	34.0	3.6	32.8	1.0	29.0	3.9	33.8	7.1	35.7	7.8	40.7	16.2	41.7	16.6	38.7	16.5
6	36.5	3.2	38.9	3.2	38.5	3.3	35.3	8.5	33.4	4.8	41.5	13.4	42.9	14.9	45.7	11.9
7	45.3	2.1	45.3	1.8	46.6	3.4	42.8	4.0	41.5	4.8	48.6	10.0	47.4	11.5	50.1	13.3
8	50.9	1.3	49.9	1.2	47.0	1.6	48.2	2.9	47.3	3.2	51.9	7.1	54.4	9.3	51.4	8.3
9	53.7	1.5	48.4	1.6	52.8	1.9	51.4	1.5	54.9	1.5	53.7	5.1	60.1	5.9	58.1	7.4
10	61.6	0.8	52.9	0.8	57.0	0.8	58.2	1.8	64.2	2.3	65.4	2.2	62.6	4.1	63.9	3.3
Total	38.7	2.7	37.5	2.0	38.0	4.6	38.3	7.5	38.2	6.6	42.6	13.4	44.6	14.7	44.2	14.9
<i>Diez aglomeraciones del interior</i>																
1	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	24.4	33.7	27.5	38.2	28.5	44.6
2	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	30.0	19.9	29.1	26.2	30.9	27.1
3	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	31.7	15.1	31.5	17.5	33.2	20.6
4	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	34.0	10.9	34.1	13.4	37.1	19.3
5	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	37.5	10.8	38.4	15.3	37.8	16.3
6	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	42.2	8.4	39.1	13.5	42.1	14.2
7	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	44.5	5.2	41.9	9.9	41.2	10.6
8	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	45.2	4.8	45.6	7.7	45.6	9.6
9	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	48.8	2.9	48.3	5.8	50.1	7.5
10	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	54.4	3.1	52.6	3.5	56.2	2.7
Total	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	37.6	11.0	38.8	13.4	40.3	15.1

Fuente: Elaboración propia, basada en datos de la EPH.

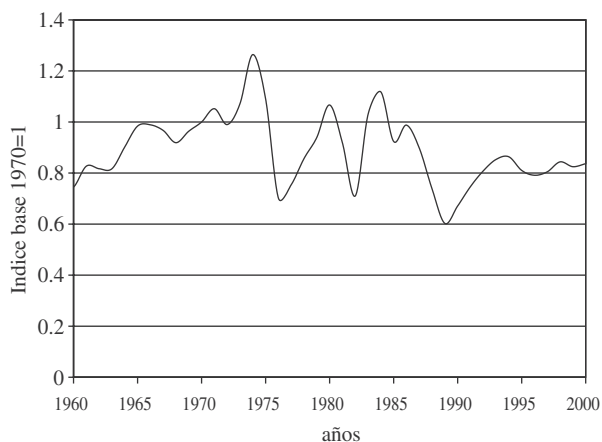
^a Excluye a hogares que no responden total o parcialmente a la pregunta sobre ingresos. Incluye a los hogares sin ingresos.

Destacan, por otro lado, que la contracción de la tasa de ocupación a tiempo completo (de 2.7% de la población urbana) entre 1992 y 1998 es en buena medida atribuible a la reducción de la tasa de empleo manufacturero (-2.1%) y del comercio (-1%) ocurrida en ese período.

Durante el último cuarto del siglo XX los salarios se establecieron bajo diferentes regímenes. A partir de 1976, las negociaciones colectivas estuvieron suspendidas y el gobierno fijó los salarios. En 1987 se restablecieron dichas negociaciones. En 1991 se introdujeron reformas para impulsar las negociaciones descentralizadas, por empresas, con poco éxito (Marshall, 2002).

El nivel real del salario alcanzó un máximo en 1974, culminando una tendencia al ascenso que llevaba más de una década (gráfico 4). Luego sufrió caídas de 14% en 1975 y 36% en 1976, esta última como consecuencia de la política de estabilización que congeló los salarios, devaluó el peso y liberalizó los precios. Posteriormente se fue recuperando hasta alcanzar en 1980 un nivel cercano al de 1975. En un escenario de nuevas y amplias oscilaciones de las remuneraciones, en 1986 el promedio fue más de 7% inferior al de 1980. La hiperinflación y recesión de fines de los ochenta y

GRAFICO 4

Argentina: Evolución del salario real

Fuente: Para 1960-1974 véase: Llach y Sánchez (1984); para 1974-2000 véanse datos de la EPH (Gran Buenos Aires).

principios de los noventa arrastraron el valor real del salario a un mínimo absoluto, 37% por debajo del nivel de 1980. La recuperación y posteriores oscilaciones, en un contexto de estabilidad de precios, han mantenido al salario real fluctuando entre 20% y 25% por debajo de aquel nivel (cuadro 1 y gráfico 4).

IV

Impacto de los cambios en el mercado de trabajo sobre la distribución del ingreso familiar

En vista del alto grado en que los ingresos laborales determinan la distribución del ingreso de los hogares y su evolución, optamos por una aproximación cuantitativa que permitiera descomponer la influencia de diferentes variables del mercado de trabajo sobre los cambios en la desigualdad de la distribución del ingreso de los hogares, recurriendo para ello al análisis de microsimulación. Con esa herramienta, se cuantifica el efecto de los cambios en la oferta de trabajo, el desempleo y las remuneraciones relativas. Estos últimos se analizan más en detalle mediante el análisis de regresión convencional.

1. Análisis de microsimulación

La técnica de microsimulación consiste en simular, para cada individuo de la población en edad activa del

período t , la situación laboral (actividad/pasividad, empleo/desempleo, categoría ocupacional, sector de actividad, nivel educativo, remuneración) que habría tenido en el momento $t+k$ si hubiera sufrido los cambios que registraron las variables laborales consideradas²¹ entre t y $t+k$, de acuerdo con las características sociodemográficas que cada individuo tenía en t . Alimentando los hogares correspondientes con los ingresos de esta población contrafáctica, se puede simular la distribución del ingreso de los hogares en $t+k$.

Esta técnica permite evaluar los cambios en toda la distribución del ingreso —recurriendo a poblaciones

²¹ En el caso de Argentina, el análisis debe limitarse a los cambios en el mercado de trabajo que se registren en términos de las características laborales y de ingresos investigadas por la EPH.

contrafácticas microsimuladas y asignando a cada observación el cambio que le correspondería de acuerdo con funciones de comportamiento estimadas sobre la base de los propios microdatos— y cuantificar el efecto de todas las variables explicativas consideradas (de manera alternativa o secuencial).²² Este procedimiento contrasta con los métodos corrientes de descomposición de los cambios en alguna medida sumaria de desigualdad (o de pobreza) para determinar qué proporción de éstos corresponde a cambios en las relaciones entre ingresos medios de diferentes subgrupos de la población, a la variación de la importancia relativa de cada subgrupo o a cambios de la distribución dentro de cada subgrupo, atribuibles por lo tanto a factores diferentes de la variable que sirviera para particionar la población con miras a la descomposición.²³

En nuestro caso, el procedimiento consistió en simular, secuencialmente, poblaciones contrafácticas —de hombres y mujeres— que replicaran en la población de t los valores registrados en $t+k$ por: las tasas de participación; las de participación y de desempleo; las dos variables anteriores y la estructura educacional de los ocupados; y, por último, esta estructura de la fuerza de trabajo, con remuneraciones calculadas aplicando los coeficientes de las funciones de ingreso de $t+k$ estimados por regresión. En las tres primeras simulaciones se asignaron ingresos a los individuos que habrían cambiado de categoría, ya sea para incorporarlos a la población simulada con ingresos laborales o para cambiar su ingreso como consecuencia del cambio de categoría educacional. En cada simulación se computaron los ingresos familiares que hubieran resultado de combinar los ingresos de la población contrafáctica, lo cual permite obtener una distribución simulada del ingreso de los hogares y calcular las correspondientes medidas de concentración y de pobreza. El análisis del efecto entre t y $t+k$ de cada cambio considerado se realiza comparando, por un lado, la

desigualdad de la distribución simulada con el cambio y, por otro, la desigualdad de la distribución simulada sin esa modificación (anterior en la secuencia de simulaciones).

Como se detalla en el apéndice metodológico, el primer paso consistió en estimar —mediante el método de máxima verosimilitud— un modelo Logit policotómico de participación en el mercado de trabajo, para hombres y mujeres y para cada año, que determinará la probabilidad de cada persona de la población en edad activa de estar inactiva, desempleada u ocupada, en función de su edad, estado civil, años de educación formal, si es o no jefe de familia, si tiene hijos menores (en el caso de las mujeres) y si asiste a un establecimiento educacional. Sobre esta base, y ordenando las personas de acuerdo con esas probabilidades, fue posible simular para cada año $t+k$,²⁴ quiénes en la muestra habrían pasado a estar activos o inactivos (dependiendo de la variación agregada de la tasa de participación del género entre t y $t+k$), desocupados u ocupados (según la variación en las tasas de desempleo).

El segundo paso fue estimar funciones de ingreso laboral para hombres y mujeres y para cada año, dependiendo de la edad (como variable sustitutiva de la experiencia), la edad al cuadrado y cinco variables ficticias correspondientes a los distintos niveles de educación formal.²⁵ Sobre esa base fue posible imputar una remuneración a las personas que pasaron a estar ocupadas.

La comparación de la distribución original del año t con la distribución simulada a partir de la población contrafáctica que se generó con la tasa de participación de $t+k$ permite cuantificar el efecto del cambio experimentado por esa variable sobre la distribución del ingreso familiar. Asimismo, la comparación de esta última distribución con la distribución simulada a partir de la población contrafáctica generada con las tasas de participación y desempleo de $t+k$ permite apreciar el efecto adicional del cambio en el desempleo.²⁶

²² Para más detalles sobre el método de microsimulaciones aplicado a la dinámica de la distribución del ingreso, véase Bourguignon, Fournier y Gourgand (1998) y Bourguignon, Ferreira y Lustig (2001).

²³ Véase en Altimir y Beccaria (2000a) un ejercicio de descomposición de los cambios en el índice de Theil de la distribución de las remuneraciones horarias de los ocupados a tiempo completo, para el Gran Buenos Aires (1974/1997) y para un conjunto mayor de aglomeraciones urbanas (1991/1997), según cinco particiones alternativas (características) de esa población. Asimismo, en Altimir y Beccaria (1998) se efectuó la descomposición de los cambios en la incidencia agregada de la pobreza absoluta en el Gran Buenos Aires (1974/1997), identificando las variaciones de esa medida atribuibles a los cambios experimentados por la composición de los jefes de hogar o de los hogares, de acuerdo con diferentes atributos.

²⁴ Se realizó el ejercicio para los años 1980 (a ser comparado con 1974), 1986, 1990, 1994 y 2000, seleccionados por las razones analíticas ya señaladas.

²⁵ Primaria completa, secundaria incompleta, secundaria completa, universitaria incompleta y universitaria completa. Asimismo, la función de ingreso laboral incluyó el término de corrección del sesgo de la selección muestral de la ecuación [8] del apéndice, que captura la probabilidad de estar empleado, dadas las características sociodemográficas del trabajador.

²⁶ Naturalmente, al comparar la distribución generada con ambas tasas cambiadas con la distribución registrada en t se obtiene una medida del efecto combinado de ambos cambios sobre la distribución del ingreso.

Para cuantificar el efecto del cambio en la estructura educacional, se ordenó la población contrafáctica generada con las tasas de participación y desempleo de $t+k$, dentro de cada género y condición de actividad, de acuerdo con su nivel educacional en t . Como no se modeló la probabilidad de contar con un nivel educativo determinado, se ordenaron las personas dentro de cada grupo y nivel de acuerdo con un número aleatorio previamente asignado. Este ordenamiento permitió elegir qué personas ingresan y cuáles salen de cada nivel educacional, de acuerdo con el cambio agregado de la estructura entre t y $t+k$. A las personas que cambian de categoría educacional se les corrigió la remuneración de acuerdo con la relación, en el año t , entre los ingresos medios de la nueva categoría y los de la categoría de origen.

A esta última población contrafáctica se le asignaron las remuneraciones que hubiera tenido en $t+k$, para apreciar el efecto adicional del cambio de las remuneraciones sobre la distribución del ingreso. Esto se hizo utilizando las funciones de ingreso laboral mensual estimadas, para cada año y para cada género, y asignando los coeficientes estimados para el año $t+k$ en lugar de los de t .

La comparación entre la población contrafáctica con las remuneraciones estimadas para $t+k$ y la misma población con las remuneraciones de t permite apreciar el efecto del cambio de la estructura de remuneraciones.²⁷

2. Factores determinantes de los cambios en la desigualdad

Tal como fue diseñado, el ejercicio de microsimulaciones secuenciales consiste en comparar el valor de un indicador de la concentración de la distribución de los ingresos de los hogares —en nuestro caso, el coeficiente de Gini de la distribución del ingreso per cápita— del principio del período, con los valores de aquéllos correspondientes a las distribuciones que resultarían de diferentes poblaciones en edad activa contrafácticas —de hombres y mujeres, simuladas por separado— generadas al ir reemplazando, en una secuencia acumulativa, la tasa de actividad, el desempleo, la estructura educacional y las remuneraciones observadas al final del período, pero manteniendo constan-

tes las demás características de la población al principio del período. Las microsimulaciones realizadas tienen un margen de error atribuible a que las remuneraciones para quienes no están empleados y para quienes cambiaron de nivel educativo se obtuvieron a partir de generar un disturbio aleatorio. Por lo tanto, las simulaciones se repitieron 1 000 veces, en un ejercicio Montecarlo, para poder establecer intervalos de confianza en la estimación de las medidas de desigualdad y de pobreza.

El ejercicio permite, por lo tanto, apreciar el efecto que diferentes cambios en la situación del mercado de trabajo tienen sobre la distribución del ingreso familiar en el Gran Buenos Aires, para distintos subperíodos del último cuarto del siglo XX.²⁸

El cuadro 4 resume esos cambios, en función del indicador de la desigualdad de las distribuciones contrafácticas de los hogares.²⁹ Así, el valor incluido en la fila “Cambio en la participación” es el coeficiente de Gini de la distribución que hubiera prevalecido si la tasa de actividad hubiera sido la del año final del subperíodo, en lugar de la del año inicial del mismo. A continuación se indica el coeficiente de Gini de la distribución de los hogares que hubiera existido si se hubieran registrado, al inicio del subperíodo, las tasas de participación y de desempleo que imperaron al final del subperíodo; y así sucesivamente, incorporando asimismo los cambios de la estructura educacional y de las remuneraciones.

El cuadro 5 muestra los efectos de cada uno de esos cambios, en la secuencia en que ellos fueron simulados, en términos de puntos de variación del coeficiente de Gini entre las sucesivas poblaciones contrafácticas, para cada uno de los subperíodos. La diferencia entre el coeficiente de Gini de la distribución que incorpora

²⁸ El ejercicio se limitó al Gran Buenos Aires para poder abarcar comparativamente los diferentes subperíodos identificados como pertinentes en un lapso tan prolongado, dado que los microdatos disponibles para el interior del país se refieren sólo a los años noventa.

²⁹ Se incluyen los intervalos de confianza al 95% de la estimación de cada coeficiente, calculados mediante un procedimiento Montecarlo que incluyó 1 000 simulaciones de cada cual. Estos intervalos permiten establecer si el efecto de cada variable (representado por la diferencia entre el coeficiente de Gini medio estimado cambiando los valores de la variable al final del período y el estimado con los valores al inicio del período) sobre la desigualdad es estadísticamente significativo. Ello se establece sobre la base de probar la hipótesis de que la diferencia entre ambos coeficientes de Gini sea nula, o sea, que el coeficiente de Gini estimado sin alterar la variable caiga dentro del intervalo de confianza de la estimación del Gini una vez alterada la variable, en cuyo caso la diferencia (el efecto de esa variable) no es estadísticamente significativa.

²⁷ Tal como se refleja en el ingreso laboral mensual, que a su vez está determinado por el ingreso horario y la cantidad de horas trabajadas, además del eventual aporte de una ocupación secundaria.

CUADRO 4

Argentina: Estimaciones de la desigualdad de ingresos del hogar per cápita en sucesivas poblaciones contrafácticas, para distintos periodos^{ab}
(*Coefficientes de Gini*)

Período	1974-80	1980-86	1986-90	1990-94	1994-2000
Coefficiente observado al inicio del período	0.367	0.394	0.419	0.459	0.482
Cambio en participación	0.360 (0.359, 0.360)	0.400 (0.399, 0.403)	0.411 (0.409, 0.413)	0.455 (0.453, 0.458)	0.468 (0.465, 0.471)
Cambio en participación y desempleo	0.360 (0.359, 0.361)	0.438 (0.437, 0.440)	0.416 (0.412, 0.418)	0.469 (0.467, 0.473)	0.469 (0.466, 0.472)
Cambio en participación, desempleo y estructura educacional	0.360 (0.359, 0.362)	0.403 (0.401, 0.407)	0.415 (0.413, 0.418)	0.457 (0.452, 0.463)	0.463 (0.459, 0.467)
Cambio en participación, desempleo, estructura educacional y remuneraciones	0.378 (0.377, 0.378)	0.395 (0.394, 0.396)	0.434 (0.432, 0.435)	0.470 (0.465, 0.474)	0.493 (0.490, 0.496)
Coefficiente observado al final del período	0.394	0.419	0.459	0.482	0.510

Fuente: Elaboración propia, basada en datos de la EPH.

^a Las cifras en cursivas son estimaciones cuya diferencia con la estimación anterior, en la secuencia, no es estadísticamente significativa al 95%

^b Las cifras entre paréntesis indican intervalos de confianza, al 95%, de las estimaciones del coeficiente de Gini correspondientes a las distribuciones simuladas.

CUADRO 5

Argentina: Efectos secuenciales de los cambios en la estructura del empleo y las remuneraciones en cada período
(*Puntos del coeficiente de Gini*)

Período	1974-80	1980-86	1986-90	1990-94	1994-2000
Coefficiente de Gini al inicio del período	0.367	0.394	0.419	0.459	0.482
Efecto participación	-0.007	0.006	-0.008	-0.004	-0.014
Efecto desempleo	... ^a	0.038	0.005	0.014	...
Efecto estructura educacional	...	-0.035	...	-0.012	-0.006
Efecto remuneraciones	0.018	-0.008	0.019	0.013	0.030
Cambio no explicado	0.016	0.024	0.025	0.012	0.017
Coefficiente de Gini al final del período	0.394	0.419	0.459	0.482	0.510
Variación de la desigualdad	0.027	0.025	0.040	0.023	0.028

Fuente: Elaboración propia, basada en datos de la CEPAL y de la EPH.

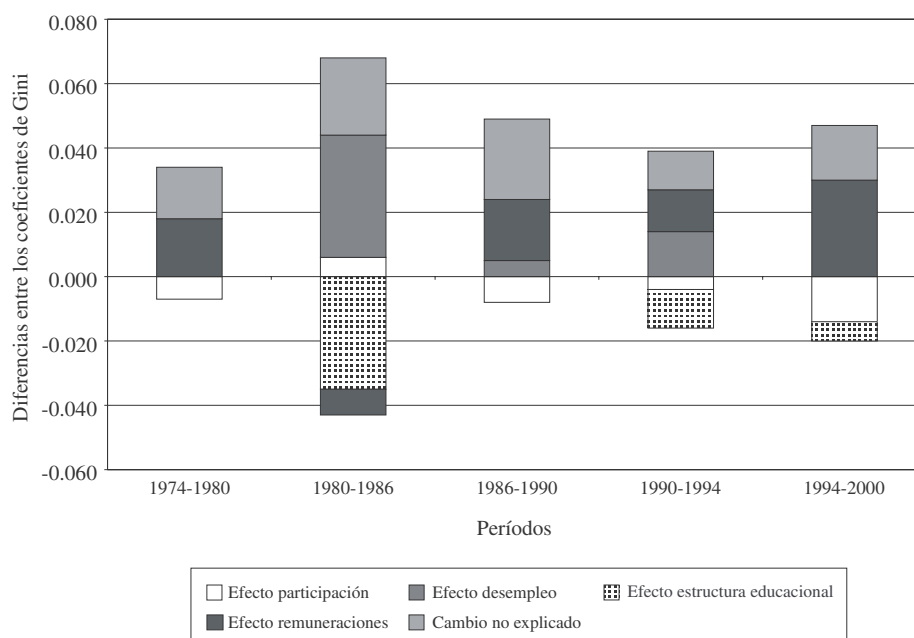
^a (...) indica que es estadísticamente no significativo al 95%.

todos los cambios considerados y el efectivamente registrado al final del subperíodo constituye la parte de las variaciones en la concentración efectiva del ingreso per cápita que no es explicada mediante este modelo del mercado de trabajo; corresponde, por lo tanto, al efecto de cambios en otros factores, algunos tam-

bién relacionados con el trabajo —como la rama de actividad o la categoría ocupacional— y otros ajenos a él, como los ingresos no laborales o el tamaño y composición de los hogares. De acuerdo con los valores del cuadro 5, estos factores tuvieron una influencia importante —similar a la del conjunto de los fac-

GRAFICO 5

Argentina: Efectos secuenciales, en cada período, de los cambios en la estructura del empleo y las remuneraciones sobre la distribución del ingreso de los hogares
(Puntos de Gini)



Fuente: Elaboración propia, basada en datos de la EPH (Gran Buenos Aires).

tores considerados en el modelo de simulación— sobre el aumento de la desigualdad.³⁰

El cambio en las tasas de participación ha tenido un efecto casi siempre favorable a una menor desigualdad, aunque de magnitud secundaria. El aumento del desempleo, en cambio, ha tenido una influencia perniciosa, particularmente notable en los subperíodos 1980-1986 y 1990-1994. El cambio en la estructura educacional ha ejercido un permanente efecto igualador, aunque de importancia variable. El cambio en las remuneraciones ha contribuido en casi todos los subperíodos y de manera importante al aumento de la desigualdad (gráfico 5).

³⁰ Sin embargo, estos otros factores relacionados con el trabajo parecen haber tenido una importancia secundaria. En un ejercicio similar de microsimulación para el período 1991-1998, Frenkel y González Rozada (2000) consideran también el efecto de los cambios en la estructura del empleo por sector de actividad. Esos cambios, simulados por esos autores después de considerar los cambios en las tasas de participación y de desempleo y antes de considerar las modificaciones en la estructura educacional, habrían ejercido un efecto de baja magnitud en favor de una menor desigualdad.

En los años setenta, a partir de 1974, más de la mitad de ese aumento puede atribuirse al cambio en las remuneraciones relativas (cuadro 5), cuyo efecto fue compensado sólo parcialmente por el del cambio en las tasas de actividad, que disminuyeron significativamente entre los hogares de los deciles superiores de la distribución. Entre 1980 y 1986, en cambio, un aumento de la desigualdad de parecida magnitud resulta escasamente explicado por las modificaciones en el mercado de trabajo consideradas en el modelo. El efecto del notable aumento que durante este período registró el desempleo en los primeros deciles de la distribución del ingreso (cuadro 3) fue contrarrestado por el impacto igualador de los cambios en la estructura educacional;³¹ de la misma forma, la leve influencia desigualadora de los cambios en las tasas de participación fue compensada por un influjo en sentido contrario de las remuneraciones. Entre 1986 y 1990 la

³¹ En este período, la población ocupada sin educación o hasta con educación primaria incompleta pasó de 16% a 11.6%, mientras que los ocupados con educación secundaria completa o terciaria incompleta pasaron de 22% a 26.4%.

CUADRO 6

Argentina: Evolución de la ocupación por nivel educativo
(Índice base 1991=100)

	1974	1980	1986	1991	1994	1997	2000
<i>Total de aglomeraciones urbanas</i>	--	--	--	100.0	101.3	108.6	114.1
Hasta primario incompleto	--	--	--	100.0	81.9	82.6	66.1
Primario completo	--	--	--	100.0	98.0	96.2	94.0
Secundario incompleto	--	--	--	100.0	102.4	111.6	113.2
Secundario completo	--	--	--	100.0	105.3	110.1	127.3
Superior y universitario incompleto	--	--	--	100.0	106.0	135.7	153.2
Superior y universitario completo	--	--	--	100.0	117.9	136.5	162.0
<i>Gran Buenos Aires</i>	82.5	87.6	93.5	100.0	100.3	107.1	110.3
Hasta primario incompleto	193.0	146.5	126.6	100.0	76.0	80.6	65.3
Primario completo	89.7	98.3	94.6	100.0	97.6	92.5	88.0
Secundario incompleto	70.5	80.3	94.7	100.0	99.8	108.6	112.3
Secundario completo	52.4	66.6	80.1	100.0	107.1	108.3	122.9
Superior y universitario incompleto	57.7	71.9	84.3	100.0	106.9	142.4	145.7
Superior y universitario completo	37.8	56.3	83.1	100.0	117.6	141.8	166.8
<i>Interior</i>	--	--	--	100.0	102.8	110.9	119.5
Hasta primario incompleto	--	--	--	100.0	89.4	85.0	67.2
Primario completo	--	--	--	100.0	98.6	102.7	104.1
Secundario incompleto	--	--	--	100.0	106.1	116.0	114.5
Secundario completo	--	--	--	100.0	102.5	112.9	134.1
Superior y universitario incompleto	--	--	--	100.0	104.9	127.1	162.0
Superior y universitario completo	--	--	--	100.0	118.3	129.9	156.1

Fuente: Elaboración propia, basada en datos de la EPH.

desigualdad en la distribución del ingreso familiar per cápita aumentó casi tanto como en los dos períodos anteriores. Alrededor de la mitad de ese aumento se explica por la mayor dispersión de las remuneraciones relativas según niveles de educación, en tanto que el efecto igualador de los cambios en las tasas de actividad fue prácticamente contrarrestado por el influjo negativo del aumento en el desempleo.

Entre 1990 y 1994 la desigualdad de los ingresos familiares sufrió un nuevo y significativo incremento. Sólo la mitad de ese empeoramiento obedeció a cambios en el mercado de trabajo, como resultado de: i) el espectacular aumento del desempleo en los estratos de menores ingresos (cuadro 3); ii) la ampliación de las diferencias en las remuneraciones por niveles de educación y, en sentido contrario, iii) el continuo cambio en la estructura educacional de los perceptores. El aumento de las tasas de actividad, que alcanzaron en 1994 niveles sin precedentes, fue muy generalizado y tuvo, por lo tanto, escaso efecto sobre la desigualdad de los ingresos.

El ulterior incremento de la desigualdad ocurrido entre 1994 y 2000 también se explica parcialmente por cambios en el mercado de trabajo: i) una considerable ampliación —mayor que en cualquier subperíodo anterior— de las diferencias de ingreso por niveles de

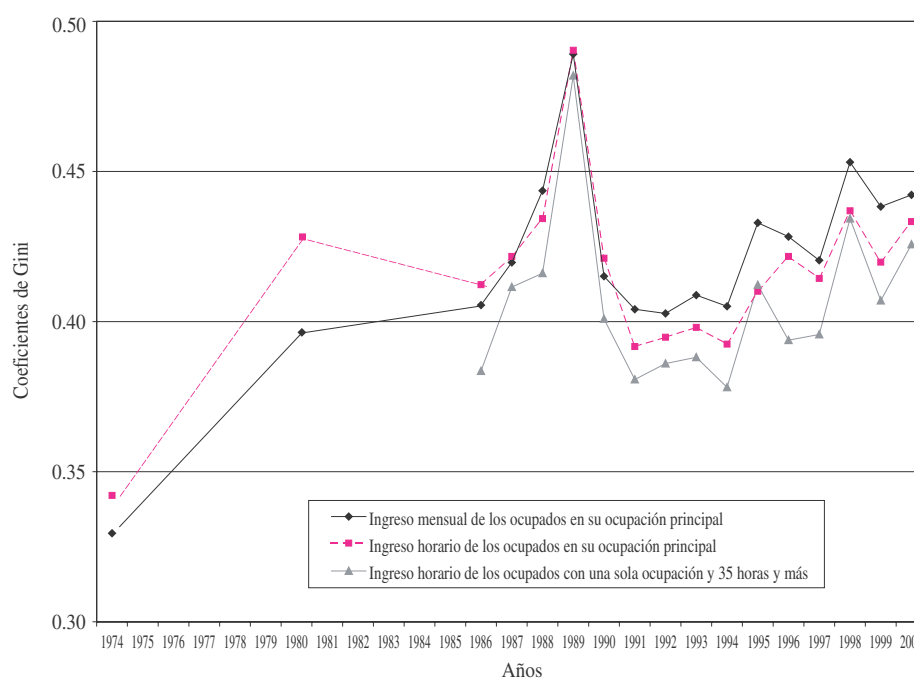
educación, sólo parcialmente compensada por ii) el efecto de una nueva elevación en las tasas de actividad, comparativamente más intensa entre los hogares de bajos ingresos, y iii) el consabido efecto igualador de los cambios en la estructura educacional de los perceptores, entre quienes continuó aumentando la proporción de aquéllos con educación media y alta (cuadro 6).

3. Las remuneraciones unitarias y las horas trabajadas

El ingreso considerado en las simulaciones arriba analizadas corresponde al ingreso laboral mensual de los ocupados. Sus efectos sobre la distribución de los ingresos familiares combinan tanto el de los cambios en la desigualdad de las remuneraciones unitarias como el de las variaciones en las diferencias de horas trabajadas. Sólo en algunos períodos éstas han ejercido algún efecto significativo, a veces atenuando la desigualdad de las remuneraciones unitarias y otras veces agudizándola. Entre 1974 y 1980, la mejora en la distribución de las horas trabajadas atenuó el considerable aumento de la desigualdad registrado por las remuneraciones horarias. Lo contrario ocurrió entre 1980 y 1986, cuando una disminución de la desigualdad de los

GRAFICO 6

Argentina: Distribución del ingreso mensual y horario de los ocupados en el Gran Buenos Aires, 1974-2000
(Coeficientes de Gini)



Fuente: Elaboración propia, basada en datos de la EPH.

ingresos horarios se convirtió en un moderado aumento de la desigualdad de los ingresos mensuales (gráfico 6). Asimismo, la significativa reducción de la desigualdad de los ingresos horarios acaecida entre 1990 y 1991 resultó en una más ligera disminución de la desigualdad de los ingresos mensuales, por la ampliación de la disparidad en las horas trabajadas por miembros de diferentes estratos de ingreso. Por el contrario, los cambios en esta intensidad diferencial del trabajo atenuaron los aumentos de la desigualdad de ingresos horarios en 1996 y en 2000. En definitiva, los cambios en las diferencias de ingresos horarios han establecido —en lo esencial— la tendencia de la distribución de los ingresos personales de los perceptores ocupados (gráfico 6).

Sin embargo, la distribución de los ingresos horarios abarca todo tipo de ocupaciones de diferente duración e incluye, por lo tanto, situaciones de subempleo voluntario y también involuntario que, como vimos, fueron en aumento durante los años noventa. Por tal razón analizamos además cómo evolucionó la distribución de los ingresos horarios de los ocupados con una sola ocupación que trabajan por lo menos 35

horas semanales: este es el concepto de la encuesta que más se aproxima a la remuneración unitaria de los empleos de tiempo completo. Más allá de una mayor y natural variabilidad, la tendencia que exhibe la concentración de esa distribución, entre los años seleccionados como de mayor normalidad macroeconómica relativa (gráfico 6), es aún más nítida que la exhibida por la concentración de la distribución de todas las remuneraciones horarios: un coeficiente de Gini de 0.38 en 1986, 1991 y 1994, que se eleva a casi 0.40 en 1997, aunque luego salta a 0.44, ya en la primera fase de la actual recesión.

4. Los factores determinantes de los cambios en las remuneraciones relativas

Bajo esta evolución de la desigualdad de las remuneraciones horarios pueden subyacer cambios —a veces contrapuestos— de los diferenciales de remuneración según las distintas características de los ocupados, que pueden revelar la influencia que han ejercido, entre períodos, variables de la oferta y de la demanda de trabajo. En procura de evidencias de esta índole se

CUADRO 7

Gran Buenos Aires: Funciones de ingreso, años seleccionados^{ab}
(Variable dependiente: logaritmo de la remuneración horaria en la ocupación principal)

Categorías	1974	1980	1986	1990	1994	1997	2000
<i>Educación</i>							
Primaria completa	-0.1318178	-0.1860587	-0.1654524	-0.1574174	-0.1368625	-0.2008298	-0.1820582
Secundaria incompleta	0.1674785	0.1476424	0.2028399	0.1513331	0.2252899	0.1848086	0.1665152
Secundaria completa	0.3589101	0.5126224	0.4044073	0.4949932	0.4127261	0.4530148	0.4450138
Terciaria incompleta	0.4276585	0.657878	0.646664	0.7833223	0.669927	0.6419327	0.6814434
Terciaria completa	0.8239498	1.042674	0.9171951	0.9802195	0.9826189	1.08574	1.149472
<i>Características individuales</i>							
Género	0.3736265	0.343417	0.2720114	0.201527	0.1710177	0.1896878	0.2040489
Edad	0.0418729	0.0469294	0.0552483	0.0494946	0.0478113	0.0450942	0.0438228
Edad ²	-0.0004466	-0.0004912	-0.0005819	-0.0004927	-0.0004959	-0.0004092	-0.0003891
<i>Sectores de actividad</i>							
Construcción	-0.0493249 ^c	-0.029007 ^c	-0.1515462	-0.1601648 ^d	0.0064477 ^c	0.0028718 ^c	-0.012539 ^c
Comercio	-0.1575408	-0.0511649 ^c	-0.1715423	-0.1603177	-0.1629117	-0.259589	-0.2428781
Transporte y finanzas	-0.022376 ^c	0.0679954 ^c	0.047942 ^c	0.0532897 ^c	-0.0119688 ^c	-0.0496745 ^c	-0.1161936
Administración pública	0.1287654 ^d	0.0014316 ^c	-0.0855258 ^c	-0.2636433	0.0670934 ^c	-0.0076822 ^c	0.070859 ^c
Otros servicios	-0.1911927	-0.0769389 ^d	-0.126884	-0.1847071	-0.0366766 ^c	-0.121029	-0.0938155
<i>Categoría ocupacional</i>							
Asalariados no registrados	-0.2526092	-0.1478836	-0.1049085	-0.2737152	-0.1390019	-0.2548484	-0.2722385
No asalariados	-0.0689237	0.1508761	0.1042153	-0.0804171 ^d	0.0252879 ^c	-0.0822184	-0.1526577
Constante	1.172632	7.18064	-1.225262	6.94072	-0.2307537	-0.2137342	-0.2440764
R ² ajustado	0.3555	0.3345	0.3508	0.2956	0.3038	0.3956	0.4057
Nº de observaciones	3 423	2 836	3 271	1 914	2 534	2 642	2 597

Fuente: Elaboración propia, basada en datos de la EPH.

^a Categorías excluidas: Educación: primaria completa; Posición en el hogar: no jefe; Sexo: mujeres; Rama: industria; Categoría ocupacional: asalariados registrados.

^b Coeficientes de regresión significativos al 1%, salvo indicación contraria.

^c No significativo al 10%.

^d Significativo al 5%.

^e Significativo al 10%.

estimaron funciones de ingreso “tipo Mincer” en las que el logaritmo de la remuneración horaria de ocupaciones principales de tiempo completo (de la muestra correspondiente a cada año seleccionado) se vincula con las características de los ocupados con una sola ocupación: nivel de educación, sector de actividad,³² categoría ocupacional, edad, género y jefatura del hogar (cuadro 7). Los coeficientes estimados para cada categoría de una característica —controlando por las demás— representan el “diferencial de remuneración” o “premio” de esa categoría con respecto a la que se toma como referencia.

La evolución de los diferenciales de remuneración por niveles educativos proporciona más información sobre las tendencias que imperaron en cada período,

detrás del efecto desigualador que los cambios en la estructura de las remuneraciones al capital humano tuvieron sobre la distribución del ingreso de los hogares. Este efecto fue cuantificado en el ejercicio de simulación y se representa en el gráfico 5. A lo largo del último cuarto del siglo XX se incrementaron los premios correspondientes a los niveles educativos más elevados: secundario completo y terciario. Casi todos esos incrementos se registraron entre 1974 y 1980; al finalizar la década de crisis de los años ochenta y pese a la profunda caída (39%, en promedio) de los ingresos horarios reales, los diferenciales entre niveles eran similares a los existentes en 1980.³³ En 1994, cuando culminaba el período de recuperación y crecimiento, se habían debilitado los premios a las calificaciones

³² Con la desagregación en cinco sectores admitida por el tamaño de la muestra.

³³ La única alteración destacable es el aumento del premio a la educación terciaria incompleta y la reducción del correspondiente a la terciaria completa (cuadro 7).

intermedias (secundaria completa y terciaria incompleta). Hacia 1997, el premio a la educación terciaria completa ya había superado el alcanzado en 1980, en tanto que los correspondientes a los demás niveles de educación se mantenían cercanos a los registrados entonces. Esta diferenciación se hizo mayor durante la recesión posterior, cuando los premios a la educación primaria completa y secundaria incompleta se redujeron y el correspondiente a la educación terciaria completa continuó aumentando (cuadro 7).

En las aglomeraciones urbanas del interior del país, los premios a la educación en los niveles superiores son de menor magnitud que los registrados en el Gran Buenos Aires. Durante toda la década de 1990, esto ha representado menores diferencias relativas de remuneraciones, lo que en alguna medida contribuye a explicar los menores niveles de desigualdad en la distribución del ingreso de los perceptores ocupados imperantes en el interior (gráfico 1).

Ya se destacó la importancia relativa del cambio que no se explica por los factores considerados en el ejercicio de simulación (gráfico 6). Una parte de ese efecto puede deberse a los cambios en las remuneraciones relativas de las categorías ocupacionales. Las ecuaciones del cuadro 7 muestran un significativo distanciamiento, entre 1974 y 1980, del ingreso de los asalariados (principalmente trabajadores por cuenta

propia) con respecto al de los asalariados registrados en el sistema de seguridad social, que se revierte en la década de 1980 y que termina por desembocar, a lo largo de los años noventa, en un diferencial negativo mayor al que existía en 1974. En lo que respecta a los asalariados no registrados, su ingreso diferencial (negativo) mejoró durante los años ochenta y también en 1994, volviendo a registrar a partir de 1997 el valor que tuvo en 1974.

Los cambios en los ingresos diferenciales de los diversos sectores de actividad también quedaron fuera del modelo explicativo del ejercicio de simulación. Sin embargo, su influencia en la evolución de la desigualdad aparece más difusa. Entre los cambios significativos resaltan: el retroceso del diferencial de salario de la administración pública (con respecto a la industria) entre 1974 y 1986, parcialmente revertido en los años noventa; el deterioro, a partir de 1997, del diferencial de comercio; y el mejoramiento del diferencial de otros servicios, en 1980 y nuevamente en 1994 (cuadro 7).

La diferencia de ingresos vinculada al género, favorable a los hombres, tendió a disminuir, esencialmente en el decenio de 1980, y luego a tornarse estacionaria en el de 1990. En cambio, el premio a la edad —entre los ocupados— se mantuvo estable a lo largo de todo el período considerado.

V

Influencia de otros recursos sobre la distribución del ingreso de los hogares

En lo esencial, la tendencia de la distribución del ingreso de los hogares está determinada por la evolución de la desigualdad de los ingresos laborales y de las oportunidades de obtenerlos ofreciendo tiempo y capital humano en el mercado de trabajo. Sin embargo, los miembros de los hogares poseen otros activos —fijos o financieros— que generan ingresos, así como derechos adquiridos a recibir transferencias en efectivo³⁴

de los sistemas de protección social (pensiones, etc.). Los cambios en la distribución de estos ingresos no laborales pueden influir en la evolución de corto plazo de la concentración del ingreso de los hogares e incluso modificar la tendencia marcada por la evolución de los ingresos laborales.

Estos efectos pueden apreciarse indirectamente observando la evolución de la desigualdad de los

³⁴ La EPH no proporciona información suficiente para obtener estimaciones del valor de las transferencias recibidas en especie bajo la forma de servicios públicos gratuitos o altamente subsidiados (educación, salud, alimentos, etc.). Tampoco indaga sobre los ingresos

brutos antes del pago de contribuciones o descuentos. Por ambas circunstancias, el ingreso de los hogares cuya distribución se analiza en este trabajo tiende a ser la suma de los ingresos monetarios “de bolsillo” obtenidos por los miembros del hogar.

CUADRO 8

Argentina: Desigualdad de características relevantes entre los quintiles extremos de la distribución del ingreso familiar per cápita
(Valor medio del quinto quintil / valor medio del primer quintil)

	1974	1980	1986	1990	1994	1997	2000
Ingreso del hogar per cápita	6.77	8.04	8.91	11.71	12.6	15.04	17.09
Proporción de jubilados	1.34	1.24	1.09	1.14	1.50	2.05	3.08
Valor medio de las jubilaciones	2.12	2.80	2.15	2.52	3.87	4.54	3.83
Proporción perceptores otros ingresos	1.82	2.78	2.66	1.83	1.30	1.11	0.78
Valor medio otros ingresos por receptor	5.18	4.59	5.13	3.60	4.76	7.53	8.4
Proporción personas mayores de 15 años	1.5	1.46	1.45	1.54	1.48	1.49	1.46
Tasa de actividad mayores 15 años	1.74	1.52	1.60	1.72	1.43	1.29	1.28
Proporción de ocupados entre activos	1.03	1.05	1.14	1.22	1.45	1.57	1.58
Tasa de empleo	1.80	1.60	1.82	2.09	2.07	1.57	2.02

Fuente: Elaboración propia, basada en datos de la EPH.

diferentes tipos de ingreso, como se hace en el cuadro 8, sobre la base de las relaciones entre quintiles extremos de la distribución del ingreso de los hogares. En lo que respecta a las jubilaciones, si bien entre 1980 y 1986 se atenuaron las disparidades entre estratos, tanto en la proporción de jubilados como en el valor medio de las jubilaciones, posteriormente ellas se fueron ampliando. En conjunto, las jubilaciones gravitan regresivamente sobre la distribución agregada; por consiguiente, esa creciente disparidad entre estratos tuvo alguna influencia —moderada, en comparación con la de las variables laborales— sobre el aumento de la desigualdad de los hogares en los años noventa.³⁵

También la evolución de los ingresos de la propiedad contribuyó a elevar la disparidad del ingreso de los hogares en los años noventa. De acuerdo con los datos de la EPH,³⁶ entre 1994 y 1997 aumentó conside-

rablemente el valor medio de este tipo de ingresos para los estratos superiores de la distribución, en comparación con los estratos más bajos (cuadro 8). Sin embargo, esta circunstancia, asociada en buena medida a la ampliación de los depósitos a plazo fijo, puede ser parcialmente ilusoria en un contexto de estabilidad de precios si la encuesta ha incluido ingresos de la propiedad que anteriormente no eran captados o cuyo lugar ocupaban ganancias de capital por aumento de valor de los activos.³⁷

Por otro lado, las diferencias de la estructura demográfica de los hogares de distintos estratos —que, en general, favorecen a los ricos— contribuyen significativamente a la desigualdad: en órdenes de magnitud comparables a los de las diferencias en las tasas de actividad (Altimir y Beccaria, 2000a). Sin embargo, las variaciones de esta desigualdad, que se han mantenido relativamente estables en torno a una tendencia casi estacionaria, han influido poco en la evolución de la desigualdad entre los hogares. Quizá los efectos más significativos hayan sido el ejercido por el estrechamiento de las disparidades entre 1974 y 1980, que contribuyó a atenuar el aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso per cápita de los hogares, y la ampliación temporaria de las diferencias en la dependencia demográfica registrada en 1988/1991, que tuvo el efecto contrario (cuadro 8).

³⁵ En un trabajo anterior (Altimir y Beccaria, 2000a) se efectuó la descomposición de diferentes medidas de desigualdad (la razón entre valores medios de quintiles extremos y el coeficiente de Gini) de acuerdo con un modelo de formación del ingreso del hogar per cápita, en términos de variables laborales y no laborales —como las del cuadro 8—, y se simuló alternativamente la desigualdad de la distribución agregada —en cada año— si no hubiera existido desigualdad de cada variable considerada en el modelo, evaluando así el efecto de ésta sobre la desigualdad total. El análisis de la influencia de los ingresos no laborales en este acápite se basa en esos resultados.

³⁶ Se presume que la EPH subestima los ingresos de la propiedad en efectivo, tanto por la dificultad de incluir en la muestra a los pocos perceptores de estos ingresos, como por la subdeclaración y otros sesgos de respuesta que afectan la captación de ingresos no laborales. Por otro lado, una parte importante de las utilidades y otros ingresos de la propiedad generados en el proceso productivo queda institucional y contablemente apropiada dentro de las empresas, con lo que pasa directamente a formar parte de la riqueza de los propie-

tarios de las empresas, sin quedar registrada en el flujo de ingresos que éstos perciben como hogares. Por ambas razones, el análisis del efecto de los ingresos provenientes de la propiedad sobre la distribución agregada del ingreso, basándose en los datos de la EPH, resulta limitado y sesgado.

³⁷ Como, por ejemplo, la tenencia de dólares.

VI

El deterioro de la distribución del ingreso familiar

En definitiva, como se observa en el gráfico 1, la evolución de la distribución del ingreso de los hogares ha estado fuertemente determinada por la de los ingresos laborales. Sin embargo, en dos oportunidades la desigualdad entre los hogares cambió en sentido opuesto a lo sucedido con la de los perceptores ocupados: en la primera, ese contraste se revirtió; en la segunda, se proyectó hacia adelante, determinando que la tendencia al aumento de la desigualdad fuera más acentuada entre los hogares que entre los perceptores ocupados. Entre 1974 y 1980, el considerable aumento de la disparidad de las remuneraciones y entre los perceptores se manifestó de manera muy atenuada en la distribución de los hogares, debido al emparejamiento de las tasas de participación entre estratos. Esta divergencia tendió a desaparecer entre 1980 y 1986, en parte debido a mayores disparidades en las tasas de participación pero sobre todo por el aumento del desempleo casi exclusivamente en los estratos inferiores (cuadro 3). En 1989, en plena hiperinflación, la desigualdad de los hogares “saltó” 0.037 puntos del coeficiente de Gini por encima de la desigualdad de los ocupados (en tanto que en el año anterior eran similares); posteriormente esa diferencia entre ambas series se mantuvo hasta que en 1994 volvió a ampliarse.

En 1989 aumentó la desocupación, pero el incremento nuevamente se concentró en los estratos inferiores, para los cuales la tasa se elevó por encima de 20%, avanzando más de seis puntos porcentuales. En cambio, la reactivación inicial de 1990, que atenuó marginalmente el desempleo agregado, no disminuyó de manera significativa las altas tasas de desocupación de los estratos inferiores, en tanto que las tasas de actividad se diferenciaron aún más entre estratos (cuadro 3).³⁸ Hacia 1994, los hogares de la mitad inferior

de la distribución exhibieron tasas de desempleo muy altas, lo que amplió la desigualdad de esta distribución, alejándola más aún de la de los perceptores y empujando su tendencia ascendente. Como se observó en el ejercicio de microsimulación, en el período 1990-1994 el impacto desigualador de la desocupación fue contrarrestado sólo en pequeña medida por el efecto igualador de la participación, que se amplió significativamente en todos los estratos de ingreso, con poco efecto diferencial. De hecho, el comportamiento de la oferta de trabajo en este período, frente a la demanda existente, implicó una asociación entre el aumento de la tasa de participación³⁹ (en el agregado, de 38.2% a 42.6%) y el de la tasa de desempleo (de 6.6% a 13.4% de la población activa): el incremento de este último representó más de la mitad de la ampliación de la población activa, pero en los hogares por debajo del ingreso mediano la relación fue aún mayor, sugiriendo que, en la mayoría de esos casos, el paso de la inactividad a la búsqueda de trabajo fue infructuoso y, de acuerdo con los resultados de la microsimulación (gráfico 5), probablemente contribuyó de manera importante al aumento de la desigualdad entre los hogares, tal como la medimos.⁴⁰ Entre 1994 y 1997 continuó aumentando la tasa de actividad (hasta 44.2% de la población) y elevándose el desempleo,⁴¹ que afectó a 14.7% de la ampliada fuerza de trabajo; nuevamente, el aumento de la desocupación representó más de la mitad de la expansión de la población activa, pero ese fenómeno se produjo irregularmente, a través de toda la pirámide de ingresos, por lo que tuvo escasas consecuencias distributivas (cuadro 3). En el año 2000, en

³⁸ Esta evolución queda disimulada en la descomposición que se realizó mediante el ejercicio de microsimulación, donde el efecto negativo (en el sentido de disminución de la desigualdad) del cambio en las tasas de participación entre 1986 y 1990 (cuadro 5) refleja el efecto de los cambios favorables entre 1986 y 1988, la virtual neutralidad de los habidos en 1989 y el efecto desigualador de los ocurridos en 1990; el efecto positivo (en el sentido de aumentar la desigualdad) de los cambios en el desempleo, en ese mismo período, tuvo lugar entre 1986 y 1988 y, sobre todo, en 1989.

³⁹ Más intenso entre las mujeres y los jóvenes (Altimir y Beccaria, 2000b).

⁴⁰ Desde otra perspectiva, el hecho de que miembros del hogar anteriormente pasivos sin ingresos se vuelvan activos pero desocupados, igualmente sin ingresos, no cambia el flujo de ingresos efectivos del hogar. Sin embargo, puede considerarse que cambia su bienestar, ya que el deseo de trabajar del miembro del hogar (por el motivo que sea), en el ejercicio de su libertad de elegir cómo aplicar los activos de que dispone, se encuentra bloqueado por la falta de oportunidad de hacerlo.

⁴¹ Aún sin considerar la significativa alza del desempleo registrada durante la recesión de 1995/1996 (gráfico 3).

plena recesión, las tasas agregadas de participación y desempleo no diferían mayormente de las imperantes en 1997. Sin embargo, se observan en este período algunos cambios de las tasas de participación de ricos y pobres, cuyo resultado neto es el efecto igualador detectado en el ejercicio de microsimulación.

Estos episodios determinaron la tendencia continuamente ascendente —entre los años con menor componente cíclico— de la desigualdad del ingreso de los hogares, en circunstancias en que la de los perceptores ocupados se mantuvo dentro de órdenes de magnitud bastante comparables entre 1986, 1990/1991 y 1992/1994. El efecto desigualador del aumento del desempleo a fines de los ochenta nunca se revirtió y está, por lo tanto, en la base de la tendencia al deterioro de la distribución de los ingresos familiares.⁴² A ello se agregó el efecto del desempleo de nuevo cuño, cuyo carácter estructural se hizo claramente manifiesto en

1994, cuando la economía alcanzó un máximo aprovechamiento de su capacidad productiva, recientemente ampliada. En cambio, el aumento de la desigualdad en el ingreso de los hogares entre 1994 y 1997 respondió más al incremento de la desigualdad generada en el aparato productivo (gráfico 1), influencia que se continuó manifestando en la ulterior elevación durante la fase recesiva, hasta el año 2000.

En comparación con los ingresos laborales (remuneraciones, participación y desempleo), la evolución de los ingresos no laborales ha influido sólo marginalmente sobre el aumento de la desigualdad de los ingresos de los hogares. Como ya se ha señalado, tanto la evolución de las jubilaciones como la de los ingresos de la propiedad contribuyeron en los años noventa a aumentar la desigualdad, pero en magnitudes poco significativas⁴³ en relación con el incremento global (cuadro 8).

VII

El papel de la política económica y las reformas

Las políticas económicas gravitan decisivamente sobre la distribución del ingreso. El éxito o fracaso de la regulación macroeconómica incide en el nivel de actividad y el empleo; el régimen macroeconómico, los regímenes sectoriales y la regulación de mercados configuran el sistema de incentivos que orientan la inversión, con sus consecuencias sobre la demanda de trabajo y las remuneraciones; la política fiscal tiene, a su vez, múltiples repercusiones distributivas. Sin embargo, no es válido atribuir a la política económica la entera responsabilidad por la evolución de la distribución del ingreso. En economías mixtas, ésta resulta moldeada por las decisiones autónomas de las empresas y por la conducta de los hogares, dada la distribución de la riqueza, en el ambiente constituido por los incentivos emergentes de los mercados —internos y externos—, de las instituciones que regulan el orden económico, del régimen macroeconómico y de las disposiciones

que regulan los mercados, en un escenario donde el Estado es, además, un actor económico principal.

Este boceto de la posición “ambiental” de la política económica tiene por propósito despojarla de la imagen de omnipotencia con que se suele analizar tanto su origen como sus consecuencias, con la contrapartida de que se le atribuya la responsabilidad de todo lo que ocurre en la economía. Sirve, además, para recordar la vigorosa presencia de las tendencias de cambio estructural —incluidas las que moldean el sistema político y el aparato gubernativo—, que actúan en buena medida fuera del alcance de la política económica. Hecho eso, volvamos a vestir la imagen de la política pública con la potencia que efectivamente tiene para intervenir y contribuir a alcanzar resultados —o generar perturbaciones—, sobre todo en economías jóvenes, con instituciones de incipiente desarrollo y muchos mercados incompletos.

⁴² Pueden existir, asimismo, otros factores no considerados en el ejercicio de microsimulación —y que, por lo tanto, se encontrarían operando dentro de la “caja negra” constituida por la porción no explicada del cambio de la desigualdad— que igualmente actúen con cierta histéresis, o bien hayan sufrido cambios permanentes que favorecen la desigualdad entre los hogares, pero no entre los perceptores.

⁴³ En lo que se refiere a los ingresos de la propiedad, si se consideran sólo los captados por la EPH; éstos constituyen una proporción menor del total de ingresos de los hogares que podrían estimarse si se incluyeran los percibidos en efectivo dentro del país y no declarados a la encuesta o no captados por ésta, las utilidades no distribuidas de empresas locales y los ingresos percibidos como rendimiento de activos colocados por los hogares en el exterior.

Dadas las dificultades para modelar eficazmente el complejo de relaciones que vinculan la política económica y la distribución de la riqueza y del ingreso, intentamos aquilatar la influencia de aquélla sobre éstas observando tanto la asociación temporal entre cambios importantes de la política económica (reformas institucionales, régimen macroeconómico y regulación laboral), con los consiguientes cambios en el sistema de incentivos, como el comportamiento aparente de la demanda de trabajo, asociado a los cambios en el mercado de trabajo que han tenido mayores consecuencias distributivas, según nuestro análisis anterior de microsimulación.

1. El intento de reforma de los años setenta

El trienio 1973-1975 estuvo dominado por el intento, finalmente fracasado, del gobierno de Perón de estabilizar la economía sobre la base de un pacto social que congelara precios y salarios, luego de un aumento generalizado de salarios. La política de estabilización se tradujo en el aumento ya señalado de los ingresos reales a lo largo de toda la distribución, pero sin alterar significativamente la distribución relativa del ingreso que había prevalecido hasta principios de la década. En 1975 la economía entró en recesión y a principios de 1976 bordeaba la hiperinflación (Gerchunoff y Llach, 1998).

Entre 1976 y 1980 se desplegaron políticas —la mayoría de corte ortodoxo— cuyo principal objetivo fue la lucha contra la inflación y, complementariamente, la liberalización de la economía. La política de estabilización, basada en el congelamiento de salarios y la devaluación programada del tipo de cambio, en un marco de represión sindical que era funcional asimismo a los requerimientos políticos del régimen militar, desembocó en un derrumbe de los salarios reales. La política laboral, sin embargo, incluyó limitaciones a la desocupación, impuestas por las autoridades militares a las económicas y por éstas —informalmente— a las empresas (Canitrot, 1981), en procura de minimizar el conflicto social fuera del ámbito de la represión, con lo que el desempleo en 1980 fue de apenas 2%.

Las reformas de los años setenta incluyeron una considerable apertura comercial⁴⁴ y de la cuenta de capitales del balance de pagos, así como la desregulación del mercado financiero interno (gráfico 7). Estas refor-

mas se consideraron componentes esenciales del programa de estabilización, basado en el enfoque monetario del balance de pagos. Una de sus consecuencias fue una elevada apreciación cambiaria que, combinada con la desgravación arancelaria, disminuyó considerablemente la protección a la actividad interna. Otra, una expansión de la actividad económica basada en el endeudamiento externo (Canitrot, 1993), junto con una hipertrofia de la actividad financiera. La reducción a cerca de la mitad de los aranceles para los bienes de capital, sumada a la apreciación de la moneda en 20%, abarataron la inversión, aunque los elevados niveles reales (25% en promedio) de las tasas de interés activas operaron en sentido contrario. Por otro lado, las empresas se vieron beneficiadas por la modificación a su favor de las relaciones sindicales y por la supresión del aporte patronal al sistema de jubilación, por lo menos hasta que se vieron afectadas por la aceleración inflacionaria y la reducción del mercado por la competencia de sustitutos importados.

La inversión realizada en estas condiciones implicó un proceso de transformación productiva. En la industria —que contrajo su volumen de producción en 20%, bajando casi cuatro puntos su participación en el producto— perdieron terreno las ramas metalmeccánicas y eléctricas, en beneficio de *commodities* industriales basadas en recursos naturales y de las industrias regionales de sectores tradicionales, amparadas en ambos casos por franquicias fiscales. En general, tendió a aumentar la integración vertical, como medio de retener al personal calificado y así evitar los costos de reentrenamiento⁴⁵ (Katz y Kosacoff, 1989).

En esas circunstancias, no resulta extraño que se haya acentuado la desigualdad de las remuneraciones, con ampliación de los “premios” por educación. Las empresas habrían aplicado la estrategia de resguardar de la inflación a su personal más calificado, para retenerlo e incentivarlo, mientras el personal menos calificado —sin mayor defensa sindical— se rezagaba, aunque sin caer en el desempleo. Por otra parte, en este período aumentaron significativamente los trabajadores por cuenta propia quienes, con una relativa capacidad de fijar precios en un contexto de alta inflación y desprotección salarial, pudieron defender mejor sus ingresos reales⁴⁶ (cuadro 9).

⁴⁴ Aunque relativamente moderada (en vista de lo redundante de los aranceles vigentes) y gradual: consistió en reducciones arancelarias cercanas al 50%, con tratamiento diferenciado para las industrias básicas, a completarse en 1984 (Canitrot, 1993).

⁴⁵ Esta actitud revelaba la creencia de que el futuro iba a ser de reactivación, más que de transformación.

⁴⁶ Aunque el segmento más informal de estos contingentes haya cambiado de categoría como una alternativa al desempleo, éste parece ser un caso minoritario, dada la situación del mercado de trabajo.

CUADRO 9

Gran Buenos Aires: Evolución del ingreso medio real de la ocupación principal, por niveles de educación
(Ocupados con una sola ocupación, 35 horas y más. Variaciones porcentuales entre extremos del período)

	1974-1980	1980-1986	1986-1990	1990-1994	1994-1997	1997-2000
<i>Ocupados totales</i>						
Primaria incompleta ^a	-19.4	-14.2	-31.0	25.4	-16.7	0.5
Primaria completa	-18.5	-13.0	-36.8	24.4	-12.5	-3.5
Secundaria incompleta	-21.3	-7.0	-35.9	21.9	-19.0	-3.2
Secundaria completa	-9.4	-14.0	-41.3	32.4	-10.5	-1.4
Universitaria incompleta	4.5	-18.4	-30.1	29.6	-23.8	0.7
Universitaria completa	9.5	-14.9	-30.7	10.3	-1.4	3.3
<i>Asalariados</i>						
Primaria incompleta ^a	-27.7	-9.4	-33.9	27.7	-5.5	-7.5
Primaria completa	-25.4	-8.8	-35.4	24.2	-12.9	-0.7
Secundaria incompleta	-25.6	-7.4	-28.9	14.0	-20.1	-0.9
Secundaria completa	-16.8	-17.4	-36.7	22.1	-4.4	-1.9
Universitaria incompleta	4.8	-21.1	-30.3	21.9	-18.5	0.0
Universitaria completa	2.6	-24.8	-23.3	15.6	-8.0	9.6
<i>No asalariados</i>						
Primaria incompleta ^a	-1.2	-19.3	-44.1	-5.2	-35.6	164.0
Primaria completa	-15.2	-4.2	-47.9	20.6	-8.1	102.4
Secundaria incompleta	20.3	-9.8	-48.6	34.7	-12.5	100.9
Secundaria completa	2.7	-5.1	-25.0	52.8	-17.8	42.9
Universitaria incompleta	22.8	1.1	-39.7	42.8	-34.7	46.7
Universitaria completa	-13.2	5.1	10.7	14.9

Fuente: Elaboración propia, basada en datos de la EPH.

^a Incluye personas sin estudios formales.

2. La década de crisis

La política económica sufrió numerosas vicisitudes en esta década, respondiendo a la volatilidad macroeconómica pero también contribuyendo a ella. En 1981 se abandonó el enfoque monetario de la balanza de pagos. En 1982, la reversión del financiamiento externo, la caída de los precios de las exportaciones y las elevadas tasas de interés internacionales configuraron una situación crítica, que obligó al cierre de las importaciones y a una moratoria de hecho de la deuda externa. La derrota en la guerra de las Malvinas selló la suerte del régimen militar. El gobierno constitucional que asumió en 1983 intentó inicialmente continuar con la política salarial expansiva iniciada durante la retirada militar y negociar una salida política al sobreendeudamiento. Hacia 1984, se habían revertido la apertura comercial, la de la cuenta de capital y la reforma financiera (gráfico 7). En 1985, la administración Alfonsín logró conciliar el acuerdo vigente con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la renegociación de la deuda externa, con la adopción de un pro-

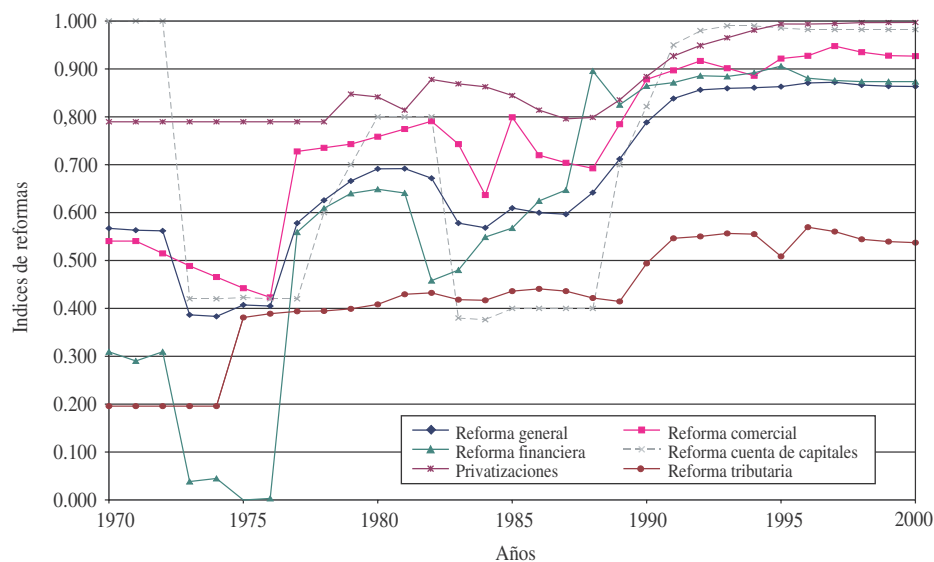
grama heterodoxo de estabilización, que congeló los precios a niveles relativos previamente acomodados y previó la reducción del déficit fiscal; para esto último se estableció la regla de no financiarlo con emisión. Hacia el tercer trimestre de 1986 el PIB había recuperado el nivel de 1980, pero el ritmo inflacionario ya se había reaccelerado. Si bien el empleo había alcanzado una nueva cima, la tasa de desocupación seguía aumentando tendencialmente y los salarios reales estaban descendiendo (cuadro 1).

En 1987, una sucesión de problemas políticos, la ulterior caída de los precios externos y la aceleración inflacionaria obligaron a un nuevo programa de estabilización, con apoyo externo condicionado a reformas (entre ellas una rebaja de aranceles). La inminencia del triunfo electoral del peronismo, con un programa populista y de moratoria unilateral, provocó una corrida cambiaria a principios de 1989, que desencadenó la hiperinflación y acentuó la recesión que se manifestaba desde hacía más de un año.

Si bien los anuncios de liberalización, privatizaciones y austeridad fiscal del nuevo gobierno aquietaron

GRAFICO 7

Argentina: Evolución de las reformas estructurales
(Índices normalizados entre 0 y 1)



Fuente: CEPAL. División de Desarrollo Económico.

ron la incertidumbre y el ritmo de la inflación, la progresiva apreciación cambiaria y la recurrencia al crédito interno para financiar el déficit fiscal condujeron a un segundo estallido hiperinflacionario, a principios de 1990. Este fue superado con una estrategia monetarista, una tregua con los acreedores externos y una política fiscal “de caja”. El abandono de esta última y el uso renovado del crédito interno por parte del fisco provocaron un retorno de la amenaza de hiperinflación.

En este conflictivo período, la economía adoleció de falta de una política económica consistente, a la vez que de un exceso de políticas que resultaron pasajeras y, por ende, de fracasos, productores de más inestabilidad. Como resultado, el sistema de incentivos sufrió fuertes oscilaciones y la inversión se debilitó y desorientó, fragmentándose el anterior proceso de transformación productiva. Por otra parte, hasta 1988 no se retomó el sendero de apertura y de desregulación (gráfico 7).

En la primera parte del decenio, la debilidad productiva comenzó a manifestarse en la ampliación del desempleo y el aumento del empleo informal. Por otro lado, la estabilización de 1986 permitió la mejora parcial de las remuneraciones reales y —en el nuevo contexto de libertad sindical— se recuperaron relativamente más las de los asalariados de menores calificaciones, con lo que se atenuaron las diferencias de remunera-

ción por niveles educativos y retrocedieron en términos relativos las remuneraciones de los trabajadores por cuenta propia. El posterior estallido inflacionario dominó la escena, pero el deterioro de las remuneraciones reales afectó de forma relativamente pareja a todos los niveles de calificación (cuadro 9). En definitiva, al culminar la década de crisis, los “premios” por educación y la dispersión de las remuneraciones horarias no eran sustancialmente distintos que en sus inicios, como resultado de una demanda de trabajo vacilante y sin sesgos significativos.

3. Las reformas de los noventa y la convertibilidad

a) La política y la evolución macroeconómica

A principios de 1991 se adoptó una estrategia de reformas liberales y rápida desinflación, para lo cual se estableció la convertibilidad de la moneda nacional y se impusieron reglas estrictas para evitar el financiamiento monetario del déficit fiscal; se anunciaron reformas tributarias y la acelerada privatización de empresas públicas; se liberaron completamente los movimientos de capitales, y se procedió a una considerable liberalización del comercio exterior, acelerando drásticamente un proceso que se venía desplegando con lentitud desde fines de la década anterior (gráfico 7).

Asimismo, se eliminaron los impuestos a las exportaciones y las restricciones cuantitativas a las importaciones y se redujeron significativamente los aranceles, con el propósito de establecer un sistema de incentivos neutrales entre exportaciones e importaciones.

La desinflación fue rápida; en pocos meses la tasa de inflación se ubicó en torno a 1% mensual. La recuperación del salario real y el incremento del crédito al consumo indujeron una ampliación de la demanda. Por otro lado, la recaudación tributaria se duplicó en términos reales y el déficit fiscal tendió a desaparecer. La estabilidad macroeconómica y las reformas estructurales infundieron confianza a los inversores y se conjugaron con factores externos para impulsar una afluencia masiva de capitales privados voluntarios, en el marco del nuevo y liberal régimen de movimiento de capitales.

El efecto combinado de la brusca liberalización comercial y la fijación del tipo de cambio hizo que los precios industriales se comportaran como los de bienes plenamente transables, rezagándose con respecto a los precios de los no transables. Esta evolución de los precios relativos, en un contexto de tipo de cambio fijo, representó una considerable apreciación de la moneda entre 1991 y 1994. Por otra parte, las tasas de interés cayeron drásticamente, volviéndose negativas por varios meses las tasas pasivas en términos reales.

Hacia 1994 la afluencia de capitales se desaceleró, en tanto que el déficit en cuenta corriente continuaba ampliándose. Algunos sectores productivos mostraban incipientes síntomas recesivos. Pero la posible contracción gradual que se insinuaba quedó brutalmente superada por los efectos de la crisis mexicana; éstos se tradujeron en una abrupta contracción del crédito, junto con un deterioro de las expectativas, que indujeron una aguda reducción de la demanda interna. Se evitó el colapso del programa con medidas monetarias y, hacia el tercer trimestre de 1996, el PIB ya había recuperado el nivel que registrara en igual período de 1994. El aumento de la demanda agregada se tradujo en una significativa expansión de las importaciones. Sin embargo, dado el incremento del valor de las exportaciones, el balance comercial terminó equilibrado y la renovada entrada de capitales financió sin perturbaciones el déficit en cuenta corriente. En 1997, el crecimiento se tornó vigoroso (8%), en medio de una absoluta estabilidad de precios.

El deterioro paralelo de la cuenta corriente del balance de pagos y de las cuentas fiscales tornaron la sostenibilidad macroeconómica aún más dependiente del ingreso de capitales. En estas condiciones, la re-

ducción de las corrientes de capitales como consecuencia de la crisis rusa provocó una contracción del crédito que marcó en 1998 el comienzo de la recesión del nivel de actividad, la que se fue prolongando y agravó la dependencia de unos capitales externos cada vez más esquivos. En 1999, la administración Menem relajó la política fiscal, en pos de un proyecto continuista. Frente al aumento del déficit fiscal y en procura de afianzar la credibilidad de su política frente a los inversores, el nuevo gobierno recurrió a medidas fiscales contractivas a principios del año 2000. Pero la erosión de la confianza continuó, acelerada por la percepción de conflictos políticos crecientes, en un proceso que culminaría a fines de 2001 con el colapso del sistema bancario y el abandono del régimen de convertibilidad.

b) *Influencia sobre el desempeño laboral y distributivo*

La evolución y características de la demanda de trabajo durante el decenio de 1990, en el marco de incentivos establecidos por el nuevo orden económico y el régimen de convertibilidad, ejercieron sus influencias distributivas tanto mediante el nivel del empleo de tiempo completo, del subempleo y del consiguiente desempleo, como a través de la intensidad de la demanda de fuerza de trabajo con diferentes calificaciones.

Más allá del comportamiento cíclico,⁴⁷ las dos fases expansivas de la década, que culminaron respectivamente en 1994 y 1997/1998, representaron dos etapas diferentes del comportamiento de la demanda agregada de trabajo. En la primera, la recuperación y posterior expansión del PIB (a un ritmo anual de 8.7%) se basó casi enteramente en aumentos de productividad, en tanto que el empleo total se amplió lentamente (a razón de 0.8% anual) y el industrial se contrajo (cuadro 10). Como ya se mencionó, el considerable aumento de la productividad debe interpretarse como debido en parte a la reactivación en el nuevo marco de estabilidad y afluencia de capitales, y en parte a un desplazamiento de la frontera de producción con cambio técnico. Este desplazamiento, a su vez, habría derivado de inversiones facilitadas por la apertura, la apreciación cambiaria y el financiamiento externo, así como de la reorganización de los procesos de trabajo con poca inversión, ambas estrategias motivadas por la búsqueda de mayor competitividad internacional en el nuevo contexto (Altimir y Beccaria, 2000b).

⁴⁷ Que es considerado, entre otros, por Damill, Frenkel y Maurizio (2002).

CUADRO 10

Argentina: Evolución del producto, el empleo y la productividad en los años noventa
(Tasa media de variación anual entre extremos)

	Producto interno bruto				Empleo total				Productividad			
	1991(I) 1994(IV)	1994(IV) 1995(III)	1995(III) 1997(IV)	1991(I) 1997(IV)	1991(I) 1994(IV)	1994(IV) 1995(III)	1995(III) 1997(IV)	1991(I) 1997(IV)	1991(I) 1994(IV)	1994(IV) 1995(III)	1995(III) 1997(IV)	1991(I) 1997(IV)
Total ^a	8.7	-10.3	8.0	6.2	0.8	-2.2	3.9	1.5	7.9	-8.3	4.0	4.7
Subtotal Industrias	8.9	-13.2	8.8	6.1	-2.3	-6.3	1.3	-1.6	11.5	-7.3	7.4	7.9
Alimentos, bebidas y tabacos	5.1	8.2	1.7	4.3	0.0	8.8	-2.2	0.2	5.1	-0.6	4.0	4.1
Textiles y confecciones	1.4	-19.5	5.3	0.0	-12.0	0.3	2.5	-6.1	15.2	-19.7	2.7	6.5
Madera, muebles y otras industrias	9.7	-29.4	26.8	9.6	3.3	-30.6	5.2	-0.6	6.2	1.7	20.5	10.2
Papel e imprentas	13.0	-11.9	6.7	7.8	7.7	-10.5	-4.8	1.3	4.9	-1.5	12.0	6.5
Petróleo y químicas	9.5	-13.1	6.5	5.7	-2.5	4.1	3.6	0.2	12.3	-16.4	2.8	5.5
Productos minerales no metálicos	11.5	-20.7	11.0	7.2	0.2	22.3	-6.5	0.1	11.2	-35.1	18.6	7.0
Metalmeccánicas	14.3	-24.6	17.2	10.0	-0.7	-15.7	3.7	-1.0	15.1	-10.6	13.0	11.2
Construcción	17.0	-24.9	16.1	11.1	3.4	-11.5	7.9	3.1	13.1	-15.1	7.6	7.8
Comercio	8.7	-15.2	11.0	6.5	-0.5	-9.3	2.4	-0.6	9.3	-6.5	8.4	7.1
Hoteles y restaurantes	10.2	-12.3	10.6	7.6	6.2	11.4	-3.6	3.4	3.8	-21.2	14.7	4.1
Transporte terrestre	7.5	-14.4	5.8	4.3	5.8	-6.4	6.4	4.6	1.6	-8.5	-0.6	-0.3
Auxiliares de transporte	2.8	-12.8	7.7	2.5	35.0	18.7	-2.4	19.5	-23.9	-26.5	10.3	-14.2
Bancos y seguros	17.4	-9.2	14.2	13.1	3.4	0.1	5.4	3.7	13.5	-9.3	8.3	9.0
Servicios públicos privatizados	10.7	6.8	8.3	9.4	0.9	19.8	0.7	2.8	9.7	-10.9	7.5	6.5
Servicios profesionales y a empresas	13.5	-1.7	4.8	8.8	3.2	18.4	5.5	5.6	10.0	-17.0	-0.6	3.1
Educación y salud privadas	2.1	0.2	0.3	1.3	2.0	-0.5	6.1	3.1	0.1	0.7	-5.5	-1.7
Gobierno	5.3	-2.0	-4.9	1.0	1.7	3.0	3.9	2.6	3.5	-4.9	-8.5	-1.6
Otros servicios	5.8	-7.5	5.6	4.2	-2.9	1.8	5.8	0.4	8.9	-9.1	-0.2	3.7
Servicio doméstico	2.5	-7.2	4.7	2.1	2.3	-1.0	3.7	2.4	0.2	6.3	1.0	-0.3

Fuente: Elaboración propia, basada en datos de la EPH.

^a Excluye actividades primarias.

En la segunda fase expansiva,⁴⁸ en cambio, el crecimiento del PIB (a una tasa de 8% anual, cercana a la de la fase anterior) se apoyó en proporciones similares en la ampliación del empleo y en aumentos de productividad, aunque en la industria fueron estos últimos los que continuaron liderando el proceso y construyendo la creación de empleos (cuadro 10).

El ya mencionado estudio de Damill, Frenkel y Maurizio (2002) concuerda con estas apreciaciones en la medida en que sus resultados econométricos sugieren que el período de ajuste contractivo del empleo de tiempo completo al nuevo entorno se habría completado en 1996. Sin embargo, en el caso de las manufacturas dicho ajuste habría continuado más allá de 1996.

El establecimiento y despliegue del nuevo orden económico y del régimen macroeconómico incidieron

sobre la evolución de la demanda de trabajo, principalmente a través de la inversión. Esta registró un auge en los años noventa —apoyada en las corrientes de capital externo— en respuesta a la estabilización, las nuevas reglas, la expansión de la demanda agregada y el cambio de los precios relativos a favor de la acumulación de capital (Ramos y Martínez, 2000). La reducción de los aranceles y la apreciación cambiaria —fruto del régimen macroeconómico— cambiaron radicalmente los precios relativos del trabajo y el capital: mientras los salarios industriales se duplicaron en dólares, los bienes de capital se abarataron considerablemente.⁴⁹ Esto promovió una actualización tecnológica que había sido postergada por la debilidad inversora de los ochenta, e incentivó la sustitución de trabajo por capital en toda la economía a través de un uso más intensivo de capital en la producción, con

⁴⁸ Considerando la fase ascendente del ciclo, desde el comienzo de la recuperación posterior al episodio del tequila en el tercer trimestre de 1995 hasta el cuarto trimestre de 1997 (aunque esta fase se prolongó hasta mediados de 1998, cuando comenzó a desarrollarse la recesión).

⁴⁹ En una medida que minimizó el efecto del alza en las tasas de interés reales, que con la estabilidad de precios pasaron a ser positivas.

la consiguiente merma de la elasticidad empleo-producto.⁵⁰ Por otro lado, la apertura a las importaciones, unida a la apreciación cambiaria, obligaba a la búsqueda de competitividad internacional en el mercado interno, sobre la base de mejoras sustanciales de la productividad⁵¹ y del ahorro de mano de obra.

Pero también hubo destrucción de puestos de trabajo, asociada con la implantación del nuevo orden. La apertura comercial indujo desinversión —con la consiguiente pérdida de puestos— al provocar el cierre de empresas o plantas, principalmente industriales y pequeñas o medianas. Por otro lado, parte de los aumentos de productividad se obtuvieron mediante reducciones de personal por racionalización de los procesos de trabajo, sin mayores inversiones en capital fijo. También hubo despidos en las empresas privatizadas, aunque éstos sólo explican una pequeña parte de la expansión registrada en el desempleo total.⁵²

Las inversiones en nueva tecnología también deben haber sesgado la demanda de trabajo en favor de las calificaciones más altas, en la medida en que éstas sean complementarias del nuevo capital (o de los esquemas organizacionales) con tecnología más reciente. Ese sesgo se observa, a nivel agregado, no sólo en el empleo, sino también en las remuneraciones, aunque con mayor intensidad en la segunda fase expansiva que en la primera.

Estos efectos indirectos —no todos intencionales— de la política económica sobre la situación laboral y distributiva no constituyen sino una parte de la historia. Otra parte importante del papel desempeñado en ese plano por la política económica es la medida

en que ha sido capaz de sostener el nivel de actividad y, por lo tanto, el de la demanda de empleo y la productividad. El esquema de reformas al orden económico y régimen macroeconómico de convertibilidad fue altamente exitoso en la estabilización, la reanimación de la inversión y la recuperación y expansión de la economía, hasta la crisis del tequila. Sortear ésta con ayuda internacional y con eficacia permitió renovar la confianza en un régimen macroeconómico cuya inflexibilidad, que había sido su virtud original, se estaba revelando como su debilidad.

La paridad fija, además de conspirar con la apreciación de la moneda contra la competitividad de las exportaciones, despojaba a la política de coyuntura de un instrumento clave y —junto con la dolarización del crédito— convertía a la política cambiaria en eje de referencia de los contratos y exponía plenamente el crédito interno y el nivel de actividad a los *shocks* externos (Heymann, 2000). El equilibrio fiscal, por su lado, sufría crecientes tensiones entre la necesidad de sustituir la política cambiaria por rebajas de tributos que contribuyeran a elevar la competitividad, proporcionar estímulos al empleo y atender crecientes demandas sociales y políticas. El ascendente endeudamiento público externo para cerrar la ecuación fiscal configuró el preludio de la situación que finalmente desembocaría en el colapso de fines de 2001. Poca duda cabe de que el mantenimiento a ultranza de un régimen peligrosamente vulnerable y que con el tiempo se haría insostenible tiene buena parte de la responsabilidad por la crisis social que se desató después de su derrumbe, y cuyo análisis supera los límites de este artículo.

VIII

Conclusiones

La tendencia al aumento persistente y en buena medida estructural de la desigualdad en los ingresos fami-

liares está principalmente determinada por fuerzas que actúan en el mercado de trabajo, las que se reflejan en la estructura de las remuneraciones, en la evolución de la oferta de trabajo y en el desajuste entre oferta y demanda, dando lugar, entre otras cosas, a la ampliación del desempleo. Sin embargo, resulta de distintas combinaciones de factores, según las épocas.

⁵⁰ La elasticidad empleo-producto entre el primer trimestre de 1990 y el cuarto de 1994 fue de 0.16, en comparación con 0.37 entre mediados de 1985 y el tercer trimestre de 1987. En cambio, en la segunda fase expansiva, entre el primer trimestre de 1995 y el cuarto de 1997, la elasticidad fue de 0.48 (Altimir y Beccaria, 2000b).

⁵¹ Las exportaciones, en cambio, aunque también favorecidas en sus inversiones por el precio del capital, enfrentaron el desincentivo representado por la apreciación de la moneda.

⁵² Un cálculo tentativo ubica la caída del empleo en empresas públicas en torno a 150 000 puestos de trabajo entre 1991 y 1995,

cifra que constituye un 10% del aumento de la desocupación registrada sólo en las ciudades cubiertas por la EPH (Altimir y Beccaria, 2000b).

Como imagen estilizada, el deterioro de la distribución del bienestar en el último cuarto de siglo se produjo en cuatro fases: i) en los años setenta, a través de la reducción real de las remuneraciones y su dispersión relativa, en el contexto de un ajuste ortodoxo (pero con restricción al desempleo) y un proceso de apertura; ii) en los ochenta, a través del impacto del creciente desempleo debido a sucesivas crisis, con escasa reestructuración y una cierta resiliencia de la estructura de remuneraciones; iii) en la primera fase de expansión de los noventa, bajo un nuevo orden económico, abierto al exterior, con el activismo estatal en retroceso y con estabilidad de precios, a través del creciente desempleo generado por una demanda de trabajo inelástica —como consecuencia de la reestructuración productiva— y una oferta de trabajo ampliada por mayores deseos de participación; y iv) en la última fase expansiva, a través de una mayor desigualdad de las remuneraciones.

La desigualdad de las remuneraciones también tendió a aumentar —en menor medida que la de los ingresos familiares— entre 1974 y 2000, pero como resultado de dos olas de empeoramiento: la ocurrida en la segunda mitad de los años setenta y la que tuvo lugar en los noventa. En ambas instancias, ese incremento fue determinante del registrado por la concentración del ingreso de los hogares.

Los dos procesos de apertura —el ensayo de los años setenta y la reforma de los noventa— habrían traído consigo reestructuraciones del empleo con consecuencias distributivas negativas. En los setenta, la fuerte caída de los salarios reales, que también contribuyó a la competitividad, hizo viable la considerable ampliación de las diferencias salariales vinculadas a la calificación y, por otro lado, el mantenimiento del nivel de empleo acotó la reestructuración productiva. El nuevo orden económico de los noventa, en cambio, usó la apertura como instrumento de reestructuración profunda, admitiendo la ampliación sin precedentes del desempleo en tiempos de expansión. En una primera fase, la reestructuración —sobre todo en la industria— se centró en la racionalización del empleo y el ahorro de mano de obra, con la consiguiente elevación del desempleo, en tanto que el sesgo derivado de la demanda de calificación tuvo una importancia relativamente menor. En la segunda fase, los papeles se invirtieron: el sesgo en favor de mayor calificación en la demanda de fuerza de trabajo se tradujo en un incremento de las diferencias salariales, en tanto que el nivel de empleo se mantuvo y su elasticidad se elevó, con aumentos menos intensos de productividad. Quizá ello sea reflejo

de que la reestructuración había permitido recuperarse, en un corto lapso, de lo esencial del atraso tecnológico, al menos en una perspectiva empresarial de mediano plazo.

En definitiva, la historia estilizada del deterioro distributivo que hemos presentado puede interpretarse como una dimensión del largo y azaroso proceso de transformación del estilo de desarrollo de posguerra —de industrialización sustitutiva y liderado por el Estado— en un estilo más funcional a la integración en la economía internacional y en los procesos de globalización, con predominio de las fuerzas de mercado.

En esa perspectiva, ambas instancias de reforma del orden económico constituyeron estrategias de estabilización, desregulación y apertura, con propósitos de transformación del estilo de desarrollo. Sin embargo, los aspectos concretos de la política antiinflacionaria tuvieron una incidencia decisiva sobre el proceso de transformación productiva. El congelamiento de salarios en los setenta favoreció tanto la competitividad como la ampliación de las diferencias salariales. El tipo de cambio fijo, en los noventa, hizo más drástica la apertura a las importaciones, abarató artificialmente los bienes de capital, elevó los costos salariales en dólares y desfavoreció las exportaciones, particularmente las que hacen uso intensivo de trabajo; todos incentivos contrarios al empleo. En el proceso de los noventa, el ahorro de mano de obra en general parece haber tenido precedencia sobre la demanda de fuerza de trabajo más calificada, demanda que sin embargo terminó por acrecentar las diferencias de salarios.

No obstante, puede pensarse que, por debajo de estas distorsiones que exageraron los efectos negativos tanto del primer intento de liberalización como de la reforma reciente del orden económico, la mayor libertad económica posibilitó el despliegue de fuerzas de mercado que orientaron las inversiones hacia un patrón productivo más integrado a la economía internacional. Ese proceso de transformación, sin embargo, fue guiado solamente por las señales de mercado, dado que el diseño de las reformas no incluyó mecanismos de política industrial o tecnológica que contribuyeran al desarrollo de ventajas comparativas dinámicas.

El nuevo estilo de funcionamiento de la economía determina, más allá de la apreciación cambiaria y del ulterior colapso del régimen macroeconómico que acompañó a las reformas institucionales y desembocó en la crisis actual, una menor elasticidad del empleo

respecto al crecimiento, con el consiguiente desempleo estructural, y mayores diferencias salariales por niveles de calificación. Sin embargo, con esa determinación de trasfondo, hay espacio en el escenario para que la política pública intente, por un lado, guiar a las fuerzas productivas hacia una integración más dinámica en

la economía internacional que involucre la creación de empleos de calidad y la elevación de todas las remuneraciones, y desarrolle, por el otro, sistemas de protección social eficaces para atender las múltiples situaciones de vulnerabilidad que el nuevo estilo de funcionamiento trae consigo.

APÉNDICE

Modelo y metodología de microsimulaciones

La metodología está basada en la estimación de un modelo de participación policotómico o discreto de participación individual en la fuerza de trabajo. En ese modelo, cada individuo en edad activa puede hallarse en una de tres alternativas recíprocamente excluyentes: 1) empleado, 2) desempleado o 3) fuera de la fuerza de trabajo. Se supone, sin pérdida de generalidad, que hay N_1 individuos empleados, N_2 individuos desempleados y N_3 individuos que están fuera de la fuerza de trabajo, de forma tal que $N = N_1 + N_2 + N_3$.

Supóngase que V_{ij} es la utilidad máxima alcanzada por el individuo i si elige la alternativa j . Si V_{ij} es lineal,

$$[1] \quad V_{ij} = \delta_j' x_i + u_{ij}, \quad i = 1, 2, \dots, N$$

donde x_i es un vector de características del individuo que captan toda la información relevante para seleccionar la alternativa para la que V_{ij} es máxima, y u_{ij} es un término de error que se asume independiente e idénticamente distribuido con una distribución doble exponencial o Gumbel.

Para cada una de las tres alternativas hay una función de utilidad como la [1] y la alternativa s ($s=1,2,3$) se elige sólo si brinda la mayor utilidad, es decir,

$$V_s > \max_{j \neq s} V_j.$$

definiendo

$$[2] \quad \pi_s = \max_{j \neq s} V_j - u_s.$$

La alternativa s será elegida sólo si $\delta_s' x_s > \pi_s$. Como u_{ij} se distribuye independiente e idénticamente con distribución Gumbel y si X es un vector de variables exógenas ($X = [x_1', x_2', \dots, x_N']'$) la distribución $F(\pi_s)$ de π_s es

$$[3] \quad F(\pi_s) = \exp(\pi_s) \left/ \left[\exp(\pi_s) + \sum_{j \neq s} \exp(\delta_j' X) \right] \right.,$$

y la probabilidad de que la alternativa s sea elegida es:

$$P_s = \frac{\exp(\delta_s' X)}{\sum_{j=1}^3 \exp(\delta_j' X)},$$

que es el modelo Logit condicional (véase McFadden, 1974) que se estima mediante el método de máxima verosimilitud.¹

Las microsimulaciones también requieren asignarles ingresos laborales a aquellas personas en edad activa que no lo tienen porque se encuentran desempleadas o inactivas, para el caso de que resulten seleccionadas para cambiar de situa-

¹ Cabe señalar que las probabilidades para cada una de las tres alternativas son:

$$P(s=1) = \frac{e^{X\delta_1}}{e^{X\delta_1} + e^{X\delta_2} + e^{X\delta_3}} \quad P(s=2) = \frac{e^{X\delta_2}}{e^{X\delta_1} + e^{X\delta_2} + e^{X\delta_3}}$$

$$P(s=3) = \frac{e^{X\delta_3}}{e^{X\delta_1} + e^{X\delta_2} + e^{X\delta_3}}$$

Este modelo sin embargo no está identificado en el sentido de que hay más de una solución para δ_1 , δ_2 , y δ_3 que lleva a las mismas probabilidades para $s=1$, $s=2$ e $s=3$. Para identificar el modelo se procedió, como es usual, a elegir una de las tres alternativas como categoría base. Esto es, hacer cero el coeficiente de esa categoría (en este ejercicio, la de los individuos que no participan de la fuerza de trabajo). Multiplicando y dividiendo esas probabilidades por $e^{-X\delta_3}$ quedan:

$$P(s=1) = \frac{e^{X(\delta_1 - \delta_3)}}{e^{X(\delta_1 - \delta_3)} + e^{X(\delta_2 - \delta_3)} + 1} \quad P(s=2) = \frac{e^{X(\delta_2 - \delta_3)}}{e^{X(\delta_1 - \delta_3)} + e^{X(\delta_2 - \delta_3)} + 1}$$

$$P(s=3) = \frac{1}{e^{X(\delta_1 - \delta_3)} + e^{X(\delta_2 - \delta_3)} + 1}$$

Es decir, que los coeficientes estimados se pueden interpretar como el efecto de la diferencia entre el verdadero coeficiente de la categoría y el coeficiente de aquella elegida como base, sobre la probabilidad. Así, por ejemplo, la probabilidad relativa de los trabajadores empleados comparados con los que no participan de la fuerza de trabajo es:

$$\frac{P(s=1)}{P(s=3)} = e^{X(\delta_1 - \delta_3)} = e^{X\beta}$$

y la estimación de β representa el impacto sobre la probabilidad relativa.

ción de actividad. También para estimar los efectos de cambios en las retribuciones a los atributos sociodemográficos (véase más abajo).

Si el individuo está empleado, su ingreso laboral (en logaritmos) está dado por:

$$[4] \quad W_{li} = \beta_1' Z_{li} + \varepsilon_{li}, \quad i = 1, 2, \dots, N_1$$

donde el subíndice i se refiere al i ésimo individuo, Z_{li} es un vector de características exógenas y ε_{li} es un término aleatorio.

En la ecuación [4] existe sesgo de selección muestral si los errores ε_i y los disturbios u_{ij} en [1] están correlacionados. Se corrige este problema utilizando un método propuesto por Lee (1983) que posibilita que el modelo de participación policotómico se transforme en un problema de decisión binaria, como fue señalado más arriba.

Si Φ denota la función de distribución normal estándar, la transformación $J = \Phi^{-1}F$ es estrictamente creciente y la variable aleatoria transformada π_s^* [ecuación 2], donde $\pi_s^* = J(\pi_s)$, también será una variable normal estándar. Por lo tanto, la alternativa s será elegida sólo si $J(\delta_s' X) > \pi_s^*$. Esta especificación implica que, condicionado a que se elija la alternativa s ,

$$[5] \quad W_s = \beta_s' Z_s - \rho_s \left(\phi(J(\delta_s' X_s)) / F(\delta_s' X_s) \right) + \xi_s \\ = \beta_s' Z_s + \omega_s,$$

donde $E(\xi_s | s \text{ elegido}) = 0$, ϕ es la densidad de una normal estándar y X_s es una partición de X (véase Lee, 1983).

Por lo tanto, la ecuación [5] se estima para $s=1$, utilizando los estimadores de los parámetros δ calculados del modelo Logit. Reemplazando estos estimadores en [5], en la segunda etapa se estima que

$$[6] \quad W_1 = \beta_1' Z_1 - \rho_1 \left(\phi(J(\delta_1' X_1)) / F(\delta_1' X_1) \right) + \tilde{\xi}_1.$$

Los disturbios de la ecuación [6] son heterocedásticos y están correlacionados a través de las distintas observaciones muestrales. Se construye la matriz de varianzas y covarianzas asintóticamente correcta utilizando una modificación del procedimiento seguido por Lee, Maddala y Trost (1980).²

A partir de esta ecuación, es posible entonces asignar un salario a aquellas personas en edad activa que no lo tienen porque se encuentran desempleadas o inactivas, para el caso de que resulten seleccionadas para cambiar de situación de actividad. Para ello, es preciso generar un término de error para cada una de ellas como si estuvieran empleadas. Como el residuo de la ecuación de salarios, ω_j , no se observa para estos individuos, se genera condicionado al que se observa. Esto se hace generando ψ_j desde una distribución normal estándar y luego calculando,

$$[7] \quad \hat{\omega}_2 = -\hat{\rho}_1 \left(\phi(J(\hat{\delta}_1' X_2)) / F(\hat{\delta}_1' X_2) \right) + \hat{\sigma}_{\xi} \Psi_1$$

El primer término de la ecuación [7] es el valor esperado de ω_2 condicionado a que la persona esté empleada. La estimación de la desviación estándar de ξ_1 (σ_{ξ_1}) se obtiene de la estimación mínimo cuadrática de [6]. Por lo tanto, los salarios para los desempleados y los inactivos se calculan como

$$[8] \quad \hat{W}_s = \hat{\beta}_s' Z_s + \hat{\omega}_2.$$

donde $s = 2, 3$.

Procedimientos de microsimulación

Utilizando las probabilidades obtenidas de la estimación del modelo policotómico de participación, así como los coeficientes estimados para las funciones de ingreso laboral para el año t se evalúa el efecto sobre la distribución del ingreso familiar per cápita de los cambios que se registraron, entre ese año y $t+k$, en la participación económica, el desempleo, la escolaridad de la fuerza de trabajo y la rentabilidad del capital humano. Para ello se simularon varias poblaciones contrafácticas, replicando secuencial y acumulativamente en la población de t los valores que esas variables registraron en $t+k$. Comparando los indicadores de desigualdad de la distribución del ingreso efectiva con los correspondientes a las distribuciones computadas con las poblaciones contrafácticas, se cuantifica el efecto de los cambios en aquellas variables.

i) Efecto del cambio en la tasa de participación

La estimación del modelo policotómico de participación en el año t , permite obtener, como se indicó, las probabilidades marginales de que cada individuo esté empleado ($P_{t,1}$), desempleado ($P_{t,2}$) o fuera de la fuerza de trabajo ($P_{t,3}$).

El siguiente paso consistió en ordenar a los individuos de la población del año t de acuerdo con $P_{t,in}$, la probabilidad de estar activo (que es la suma de $P_{t,1}$ y $P_{t,2}$) y $P_{t,1}$ de forma tal de ubicar en los primeros lugares de la muestra a aquellas personas con mayor probabilidad de pertenecer a la fuerza de trabajo. Si $f\%$ es la proporción de personas que participan de la fuerza de trabajo en el año $t+k$, ese ordenamiento permite identificar el conjunto de $f\%$ individuos de la población del año t que participarían de la fuerza de trabajo. De esta forma se cambia la tasa de participación del año t por la del año $t+k$. El $f\%$ de la población del año t que integraría la fuerza de trabajo está ordenada (por $P_{t,1}$) de forma tal que primero aparecen aquellas personas que tienen mayor probabilidad de estar empleadas, de acuerdo con sus características en t . Por lo tanto, identificando en este ordenamiento la proporción ($e\%$) de personas empleadas en el año t se clasifica la población activa entre empleados y desempleados.

Esta forma contrafáctica de organización de la población del año t asegura que el $f\%$ de la población que tiene mayor probabilidad de pertenecer a la fuerza de trabajo, dadas sus características en ese año, hubiera pertenecido efectivamente a ella y que el $e\%$ de la población activa del año t que tiene mayor probabilidad de estar empleada, lo hubiera estado.

² Para una exposición más detallada de la forma de corrección puede verse González Rozada y Menéndez (1999).

Una vez organizada la población contrafáctica es preciso asignar los ingresos laborales. Para aquellas personas que no cambian de condición de actividad nada se modifica: quienes estaban desempleados o inactivos registran un salario igual a cero y quienes estaban empleados mantienen su ingreso declarado. A los que pasan de estar desempleados o inactivos en t , a estar empleados en la población contrafáctica, se les asigna la remuneración obtenida aplicando [8].

Con estas remuneraciones de las personas se recalculan los ingresos familiares y los indicadores de su distribución. La comparación de las diversas medidas de desigualdad de la distribución original del año t y de la distribución computada a partir de la población contrafáctica permite cuantificar el efecto del cambio registrado por la tasa de participación entre t y $t+k$ sobre la distribución del ingreso familiar.

ii) Efecto del cambio en la tasa de desempleo

Para captar el efecto adicional del cambio en la tasa de desempleo (dado el del cambio en la tasa de participación) entre t y $t+k$, se utiliza el mismo procedimiento descrito en el apartado i); esto es, primero se reordena la población contrafáctica utilizando $P_{t,1in}$ y luego utilizando $P_{t,2}$, de forma tal que primero aparezcan aquellos individuos con menor probabilidad de estar desempleados, dadas sus características en el año t . Si $d\%$ es la proporción de personas desempleadas en $t+k$, se obtiene la nueva población simulada que identifica el conjunto de individuos que estarían desocupados en t si prevaleciese la tasa de desocupación de $t+k$. Una vez simulada la población contrafáctica se asignan las remuneraciones, ya sea manteniendo la registrada o —para los que cambian de condición— la obtenida de [8]. La comparación de la consiguiente distribución del ingreso familiar (que se ha simulado con las tasas de actividad y desempleo de $t+k$) con la contrafáctica calculada en el apartado anterior i) (que se ha simulado con la tasa de participación de $t+k$ y la de desempleo de t) permite evaluar el efecto de la variación del desempleo.

iii) Efecto del cambio en la estructura educacional de la población ocupada

Primero se calculó la proporción de personas con educación primaria completa e incompleta ($p\%$), secundaria completa e incompleta ($s\%$) y universitaria completa e incompleta ($u\%$) en la población del año $t+k$. Luego se ordenó la población contrafáctica calculada en el apartado ii),

dentro de cada condición de actividad (ocupados, desocupados e inactivos), de forma tal que primero aparezcan aquellos con educación primaria, luego los que tienen educación secundaria y por último los que tienen educación universitaria. Dentro del primero de estos estratos (ocupados), se ordenaron las personas dentro de cada categoría educacional de manera aleatoria, utilizando el número al azar que se generara para cada persona con miras a la asignación de los salarios contrafácticos. Luego, seleccionando en este ordenamiento las proporciones de personas con educación primaria ($p\%$), secundaria ($s\%$) y universitaria ($u\%$) en $t+k$ se construyó la población contrafáctica que refleja la estructura educativa de la población ocupada de $t+k$.

El siguiente paso consistió en asignar las remuneraciones a las personas de esta población que cambian de categoría educacional. A estos perceptores se les asigna una remuneración —declarada o calculada mediante la ecuación [8]— equivalente a multiplicar la que tenían por la relación, en el año t , entre las remuneraciones medias de su nueva y su antigua categoría educacional. Una vez completados así los ingresos de la población contrafáctica, es posible calcular el ingreso familiar y su distribución. La comparación de esta última con la distribución simulada en el apartado ii) permite apreciar el efecto de los cambios en la estructura educacional sobre la distribución del ingreso familiar.

iv) Efecto de los cambios en las remuneraciones

Se modificaron las remuneraciones de la población contrafáctica obtenida en el apartado iii) de manera que reflejaran la estructura de remuneraciones del año $t+k$. A cada persona se le asignó una remuneración generada de acuerdo con [6] y [8], pero con los coeficientes estimados de ambas ecuaciones para el año $t+k$. De esta manera toda la población tiene una remuneración de acuerdo a lo que habría obtenido en $t+k$ dadas sus características sociodemográficas. Para aquellos que han cambiado de categoría educacional se multiplica esta nueva remuneración por la relación, en el año $t+k$, entre las remuneraciones medias de su nueva y su anterior categoría educacional. Modificadas de esa manera las remuneraciones de las personas, fue posible calcular la distribución de los ingresos familiares de esta población contrafáctica. La comparación con la distribución derivada de la población contrafáctica obtenida en iii) permite evaluar el efecto ejercido adicionalmente sobre la distribución del ingreso por los cambios en la estructura de remuneraciones.

Bibliografía

- Altimir, O. (1986): Estimaciones de la distribución del ingreso en la Argentina, 1953-1980, *Desarrollo económico*, vol. 25, N° 100, número extraordinario, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES).
- Altimir, O. y L. Beccaria (1998): Efectos de los cambios macroeconómicos y de las reformas sobre la pobreza urbana en Argentina, en E. Ganuza, L. Taylor y S. Morley, *Política macroeconómica y pobreza en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Banco Interamericano de Desarrollo/

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (PNUD/BID/CEPAL).

_____ (2000a): Distribución del ingreso en la Argentina, en D. Heymann y B. Kosacoff (eds.), *La Argentina de los noventa: desempeño económico en un contexto de reformas*, Tomo I, Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires (EUDEBA) Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.

_____ (2000b): El mercado del trabajo bajo el nuevo régimen económico en Argentina, en D. Heymann y B. Kosacoff (eds.), *La Argentina de los noventa: desempeño económico en un*

- contexto de reformas*, Tomo I, Buenos Aires, EUDEBA/Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.
- _____ (2001): El persistente deterioro de la distribución del ingreso en la Argentina, *Desarrollo económico*, vol. 40, N° 160, Buenos Aires, IDES.
- Bourguignon, F., M. Fournier y M. Gourgand (1998): Distribution, development and education: Taiwan, 1979-1994, trabajo presentado al Primer Taller de la Red sobre Desigualdad y Pobreza, Buenos Aires, Asociación de Economía de América Latina y el Caribe /Banco Interamericano de Desarrollo/Banco Mundial (ADEALC)/BID/Banco Mundial).
- Bourguignon, F., F. Ferreira y N. Lustig (2001): The microeconomics of income distribution dynamics: A comparative analysis of selected developing countries, trabajo presentado al Encuentro de la Sociedad Econométrica (Buenos Aires), inédito.
- Canitrot, A. (1981): Teoría y práctica del liberalismo. Política antiinflacionaria y apertura económica en la Argentina, 1976-1981, *Desarrollo económico*, vol. 21, N° 82, Buenos Aires, IDES.
- _____ (1993): *Inestabilidad y flujos de comercio en Argentina, 1978-1981*, serie Reformas de política pública, N° 2, LC/L.732, Santiago de Chile, CEPAL.
- Damill, M., R. Frenkel y R. Maurizio (2002): *Argentina; una década de convertibilidad. Un análisis del crecimiento, el empleo y la distribución del ingreso*, Santiago de Chile, Oficina Internacional del Trabajo.
- Frenkel, R. y M. González Rozada (1998): *Apertura, productividad y empleo: Argentina en los años 90*, serie de Documentos de economía, N° 9, Buenos Aires, Universidad de Palermo/Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).
- _____ (2000): *Tendencias de la distribución de ingresos en los años noventa*, serie de Documentos de economía, N° 16, Buenos Aires, Universidad de Palermo/CEDES.
- Gerchunoff, P. y L. Llach (1998): *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*, Buenos Aires, Ariel.
- González Rozada, M. y A. Menéndez (1999): The effect of unemployment on labor earnings inequality in Argentina, Princeton, New Jersey, Princeton University, inédito.
- Heymann, D. (2000): Políticas de reforma y comportamiento macroeconómico, en D. Heymann y B. Kosacoff (eds.), *La Argentina de los noventa: desempeño económico en un contexto de reformas*, Tomo I, Buenos Aires, EUDEBA/Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.
- INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos (varios años): Encuesta Permanente de Hogares, Buenos Aires.
- Katz, J. y B. Kosacoff (1989): *El proceso de industrialización en la Argentina: evolución, retroceso y prospectiva*, LC/BUE/G.104, Buenos Aires, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.
- Llach, J. y C. Sánchez (1984): *Los determinantes del salario en la Argentina*, Estudios, N° 29, Córdoba, Argentina, Instituto de Estudios Económicos sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana (IERAL).
- Lee, L-F (1983): Generalized Econometric Models with selectivity, *Econometrica*, Vol. 51, N° 2, pp. 507-512, Evanston, Illinois, The Econometric Society.
- Lee, L, G. S. Maddala y R.P. Trost (1980): Asymptotic covariance matrices of two-stage Tobit methods for simultaneous equation models with selectivity, *Econometrica*, N° 48, Evanston, Illinois, The Econometric Society.
- McFadden, D. (1974): Conditional logit analysis of qualitative choice behavior, en P. Zarembka (ed.), *Frontiers in Econometrics*, Nueva York, Academic Press.
- Ramos, A. y R. Martínez (2000): El proceso de inversiones en la economía argentina. Impacto de las reformas de política y procesos de decisión ante un cambio de incertidumbres, en D. Heymann y B. Kosacoff (eds.), *La Argentina de los noventa: desempeño económico en un contexto de reformas*, Tomo I, Buenos Aires, EUDEBA/Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.

Las tasas de interés *estadounidenses, la deuda latinoamericana y el contagio financiero*

Inés Bustillo

Directora

ibustillo@eclac.org

Helvia Velloso

Consultora

hveloso@eclac.org

Oficina de la CEPAL
en Washington

Este artículo examina de qué manera los títulos de deuda latinoamericanos se vieron afectados, en el comportamiento de sus márgenes, por las variaciones de las tasas de interés estadounidenses en la segunda mitad del decenio de 1990. El análisis empírico muestra que, contrariamente a lo que sugiere el marco teórico, en este período los márgenes (*spreads*) de los bonos de los mercados emergentes y las tasas de interés estadounidenses se movieron en direcciones opuestas; sugiere que hubo contagio financiero; apoya la tesis de que la contracción de la liquidez y el contagio financiero pueden contrarrestar el efecto de esas tasas de interés sobre los márgenes de los bonos de mercados emergentes en épocas de turbulencia económica y financiera, transformándose así en los factores de más peso en la evolución de esos márgenes; y corrobora que la mayor integración financiera que caracteriza al proceso de globalización actual ha acrecentado la vulnerabilidad de las economías en desarrollo a las perturbaciones externas.

I

Introducción

En el decenio de 1990, ante el avance de la globalización de la economía mundial, los mercados emergentes se volvieron cada vez más dependientes de lo que ocurría en los mercados maduros, especialmente en la economía de los Estados Unidos. Las corrientes de capital hacia los mercados emergentes aumentaron en forma considerable, a impulsos no solamente de las sólidas políticas macroeconómicas internas y las amplias reformas estructurales introducidas en esos mercados, sino también debido a los cambios en la situación imperante en los países industrializados, que inducían a los inversionistas a diversificar sus carteras.

Los cambios en la política monetaria estadounidense afectan a los países con mercados emergentes, debido a sus efectos en el costo y la disponibilidad de los fondos, así como en la solvencia. Además de las repercusiones que los cambios de las tasas de interés de los Estados Unidos tienen en las tasas de interés locales, los márgenes (*spreads*) de los bonos responden a los cambios en la política monetaria de ese país. A su vez, la emisión y los plazos de vencimiento de los títulos de deuda se ven afectados por las modificaciones de los márgenes.

Este artículo apunta a examinar empíricamente de qué manera reaccionaron los mercados emergentes de deuda (en particular los latinoamericanos), a través del comportamiento de los márgenes de los bonos, ante los cambios que experimentaron las tasas de interés de los Estados Unidos en la segunda mitad del decenio de 1990. Asimismo, pasa revista a los efectos de las tasas de interés estadounidenses en los márgenes de los bonos de los mercados emergentes, a su interacción con los flujos de deuda y las condiciones de endeudamiento de los mercados emergentes, y al comportamiento de otros activos de alto rendimiento. La sección I corres-

ponde a la presente introducción. La sección II se centra en la respuesta de los márgenes de los bonos de los mercados emergentes a cambios en las tasas de interés estadounidenses.

La sección III analiza el mercado de valores de alto rendimiento de los Estados Unidos y su comportamiento en el período señalado. La sección IV, por su parte, examina el desempeño del Nasdaq y sus vínculos con los márgenes de los bonos de mercados emergentes, en particular latinoamericanos.

La evidencia empírica indica la presencia de contagio financiero como consecuencia de la situación turbulenta de los mercados durante la mayor parte del período. Los márgenes de los bonos de los mercados emergentes y las tasas de interés de los Estados Unidos evolucionaron en sentidos opuestos durante la segunda mitad del decenio de 1990. Esto sugiere que el influjo del contagio financiero en el margen de los bonos actuó en sentido opuesto al del efecto de los cambios de las tasas de interés estadounidenses. No obstante, hubo varias ocasiones a principios de la década de 1990, antes de la crisis financiera mexicana, en las que los márgenes de los bonos de mercados emergentes y las tasas de interés de los Estados Unidos se movieron juntos.

El tema central de la sección V es la forma en que el contagio financiero fue cambiando a lo largo del período, y las distintas condiciones imperantes en los mercados y a nivel mundial durante el período de incumplimiento de pagos de Rusia y el de la crisis argentina.¹ Estos factores podrían explicar las diferencias en el grado de contagio (muy alto en aquel momento, y apenas perceptible en el período más reciente). En la sección VI, por último, figuran un resumen y las conclusiones del presente trabajo.

□ Las autoras agradecen los valiosos comentarios del Secretario Ejecutivo de la CEPAL, Sr. José Antonio Ocampo.

¹ Por "crisis argentina" entendemos aquí los acontecimientos ocurridos en Argentina en el marco del régimen de convertibilidad, en el período comprendido entre octubre de 2000 y diciembre de 2001, antes de que el país incurriera en incumplimiento en el pago de su deuda.

II

Los márgenes de los bonos de mercados emergentes ante cambios de las tasas de interés estadounidenses

Se ha reconocido ampliamente que los factores externos desempeñan un papel fundamental en la disponibilidad de financiamiento externo para los mercados emergentes. Por ejemplo, Calvo, Leiderman y Reinhart (1993) subrayan la importancia de las tasas de interés de los Estados Unidos para impulsar el ciclo de las corrientes internacionales de capital, y demuestran que el súbito aumento de la entrada de capitales en el decenio de 1990 estuvo estrechamente vinculado a la combinación de tres factores: disminución de las tasas de interés de los Estados Unidos, menor rendimiento de las bolsas de valores e inversiones en bienes inmuebles, y desaceleración de la actividad económica.

Fernández-Arias (1995) muestra que las tasas de interés internacionales tienen un efecto directo en el costo del capital en cualquier economía que esté integrada en el ámbito financiero mundial, así como una vía de influencia indirecta por la cual las tasas de interés internacionales afectan la solvencia de un país y, en consecuencia, los márgenes de riesgo y el costo del capital. Esta vía de transmisión indirecta existe porque la capacidad de pago de un país depende del valor presente de sus recursos futuros, el que aumenta a medida que desciende la tasa de descuento. En países con márgenes de alto riesgo, este efecto indirecto puede ser importante y prevalecer sobre el efecto directo.

La información presentada en los trabajos de Fernández-Arias (1995) y Frankel y Roubini (2000) sugiere que las tasas de interés internacionales influyen efectivamente en el riesgo-país y la solvencia de muchos mercados emergentes, de modo tal que el ciclo de las tasas de interés en los países industrializados se amplifica. Sin embargo, durante la crisis rusa los márgenes subieron drásticamente sin que se registrara ningún cambio mensurable en las variables económicas nacionales ni en las tasas de interés mundiales. Calvo y otros (2001a) atribuyen esto a un factor externo residual nuevo, que ellos denominan “contagio financiero”.

Siempre que las demás condiciones no varíen, la disminución de las tasas de interés de los Estados Unidos facilitaría el servicio de la deuda para los prestatarios de los mercados emergentes, reduciendo las posibilidades de incumplimiento y, por lo tanto, la

correspondiente prima por riesgo incorporada en los márgenes de los bonos. Datos disponibles para principios del decenio de 1990 indican que hubo varias ocasiones (antes de la crisis financiera mexicana) en que los márgenes en los mercados emergentes y la tasa de referencia de los fondos federales de los Estados Unidos evolucionaron de la misma manera. Sin embargo, en la segunda mitad del decenio de 1990 los coeficientes de correlación entre los márgenes de los bonos de los mercados emergentes y las tasas de interés estadounidenses indican que unos y otras evolucionaron en sentidos opuestos.

En teoría, el alza de las tasas de interés de los Estados Unidos traería aparejado un aumento en los márgenes de los bonos de mercados emergentes, debido al impacto que aquélla tendría en la capacidad de pago de los países deudores. El incremento de las tasas de interés estadounidenses también podría aminorar la inclinación de los inversionistas a asumir riesgos, con lo cual disminuiría su exposición en mercados riesgosos y la disponibilidad de recursos financieros en los países prestatarios.² De manera similar, una caída de las tasas de interés estadounidenses facilitaría el pago del servicio de la deuda, reduciendo las probabilidades de incumplimiento y, por consiguiente, achicando los márgenes en los mercados emergentes. Otro motivo que explicaría una correlación positiva entre una caída de las tasas de interés de los Estados Unidos y una baja de los márgenes de los mercados emergentes es que los inversionistas, al tratar de mejorar la rentabilidad total de sus carteras, opten por invertir en títulos de deuda de mercados emergentes cada vez que desciendan las tasas de rendimiento en los mercados maduros.

Sin embargo, la evidencia empírica sobre los efectos de la política monetaria de los Estados Unidos en los márgenes de los mercados emergentes es menos concluyente (cuadros 1 y 2). Entre marzo de 1996 y diciembre de 2001 observamos una correlación estadísticamente significativa (con un nivel de confianza del

² Véase Kamin y von Kleist (1999).

CUADRO 1

Correlaciones entre las tasas de interés de los EE.UU. y los márgenes del EMBI+^a

	Fondo FED (efectivo) (%)	Bonos de EE.UU. a 10 años	EMBI+ (%)
Todo el período: marzo de 1996-diciembre de 2001^b			
Fondo FED (efectivo) (%)	1		
Bonos de EE.UU. a 10 años	0.47	1	
EMBI+ (%)	-0.33	-0.57	1
Período de política monetaria estadounidense más expansiva: junio de 1998-enero de 1999			
Fondo FED (efectivo) (%)	1		
Bonos de EE.UU. a 10 años	0.76	1	
EMBI+ (%)	-0.26	-0.52	1
Período de política monetaria estadounidense más restrictiva: mayo de 1999-junio de 2000			
Fondo FED (efectivo) (%)	1		
Bonos de EE.UU. a 10 años	0.54	1	
EMBI+ (%)	-0.89	-0.63	1
Período de política monetaria estadounidense más expansiva: noviembre de 2000-diciembre de 2001			
Fondo FED (efectivo) (%)	1		
Bonos de EE.UU. a 10 años	0.63	1	
EMBI+ (%)	-0.62	-0.67	1

Fuente: CEPAL, según datos de la Reserva Federal (FED) y J.P. Morgan.

^a EMBI+ = Emerging Markets Bond Index Plus (Índice de bonos de los mercados emergentes, plus), de J.P. Morgan.

^b El comienzo del período fue determinado por la disponibilidad de datos sobre los márgenes del EMBI+.

CUADRO 2

Correlaciones entre las tasas de interés de los EE.UU. y el componente latinoamericano del EMBI+

	Fondo FED (efectivo) (%)	Bonos de EE.UU. a 10 años	EMBI+ LAT (%) ^b
Todo el período: marzo de 1996-diciembre de 2001^a			
Fondo FED (efectivo) (%)	1		
Bonos de EE.UU. a 10 años	0.47	1	
EMBI+ LAT (%)	-0.53	-0.62	1
Política monetaria más expansiva: junio de 1998-enero de 1999			
Fondo FED (efectivo) (%)	1		
Bonos de EE.UU. a 10 años	0.76	1	
EMBI+ LAT (%)	-0.19	-0.43	1
Política monetaria más restrictiva: mayo de 1999-junio de 2000			
Fondo FED (efectivo) (%)	1		
Bonos de EE.UU. a 10 años	0.54	1	
EMBI+ LAT (%)	-0.64	-0.71	1
Política monetaria más expansiva: noviembre de 2000-diciembre de 2001			
Fondo FED (efectivo) (%)	1		
Bonos de EE.UU. a 10 años	0.63	1	
EMBI+ LAT (%)	-0.77	-0.71	1

Fuente: CEPAL, según datos de la Reserva Federal (FED) y J.P. Morgan.

^a El comienzo del período fue determinado por la disponibilidad de datos sobre los márgenes del EMBI+ de J.P. Morgan.

^b EMBI+ LAT = componente latinoamericano del EMBI+.

95%), negativa (más que positiva), de -0.6 entre la rentabilidad de los bonos a 10 años del Tesoro de los Estados Unidos y los márgenes del EMBI+ y el EMBI+ LAT.³ La correlación entre los márgenes de los bonos de mercados emergentes y la tasa de referencia de los fondos federales de los EE.UU. en ese mismo período fue también negativa y estadísticamente significativa, aunque menos marcada: -0.3 con respecto a los márgenes del EMBI+ y -0.5 en comparación con su componente latinoamericano. Sin embargo, en ambos casos la correlación fue negativa, lo que significa que el efecto del contagio financiero en los márgenes de los mercados emergentes operó en sentido opuesto a aquél en que actuaron los cambios en las tasas de interés de los Estados Unidos y en el indicador de endeudamiento, compensándolos ampliamente.⁴

Muchos autores han argumentado que los episodios de turbulencia que se produjeron en los mercados durante la segunda mitad del decenio de 1990 fueron períodos de “crisis de liquidez”. Kaminsky y Reinhart (1998), Valdés (1997) y más recientemente Calvo y otros (2001a) han destacado los aspectos financieros del contagio. Este habría resultado principalmente de la interacción de inversionistas con problemas de liquidez que habían invertido en activos de mercados emergentes, que son potencialmente muy ilíquidos. Por lo tanto, el elemento nuevo surgido en la segunda mitad del decenio de 1990 sería que, aun cuando la capaci-

dad de pago a largo plazo de un mercado emergente fuera suficiente para cumplir con sus obligaciones, éste podría volverse insolvente si una masa crítica de inversionistas se retirara al mismo tiempo (Calvo y otros, 2001a, p. 19). Los inversionistas que tuvieran necesidades de liquidez en una determinada clase de activos o en un país en particular tenderían a extraer liquidez de otra clase de activos o de otro país. La necesidad de liquidez puede verse precipitada por una conmoción exógena, y sería uno de los principales canales de transmisión de inestabilidad financiera entre activos y entre países.

Si aislamos períodos de cambios en la política monetaria de los Estados Unidos en la segunda mitad del decenio de 1990, las correlaciones entre las tasas de interés de ese país y los márgenes de los mercados emergentes son negativas. Estas correlaciones negativas entre los márgenes de los mercados emergentes y las reducciones de la tasa de referencia de los fondos federales (junio de 1998 a enero de 1999 y noviembre de 2000 a diciembre de 2001) coincidieron con acontecimientos extremos en los mercados emergentes, como el incumplimiento de las obligaciones de pago de Rusia y las crisis de Turquía y Argentina en 2000 y 2001. Durante estos períodos se produjo una gran ampliación de los márgenes, vinculada a una política monetaria más expansiva de la Reserva Federal, lo que respalda el argumento de la contracción de la liquidez y la fuga hacia la calidad, fenómeno de sustitución de activos que traería aparejada una correlación negativa entre las tasas de interés de los Estados Unidos y los márgenes de los mercados emergentes.

La correlación también fue negativa en un período de política monetaria más restrictiva de la Reserva Federal de los Estados Unidos (mayo de 1999 a junio de 2000). Esto podría explicarse porque las variables económicas fundamentales en los mercados emergentes, particularmente en América Latina, estaban atravesando por un período de relativa calma, dados el vigor de la economía de los Estados Unidos y la rápida recuperación de Brasil tras su crisis monetaria de enero de 1999. Si bien este vigor estaba generando temores de inflación en los mercados estadounidenses, influyó de manera positiva en las perspectivas de las economías de mercado emergentes, fortaleciendo su solvencia.

El comportamiento de los flujos de deuda hacia América Latina en el período analizado en este documento parece respaldar el argumento de la contracción de la liquidez y la fuga hacia la calidad, ya que parecen haber respondido más a los cambios en los márgenes de los bonos que a las tasas de interés. Si bien

³ El EMBI+ es el *Emerging Markets Bond Index Plus* (índice de bonos de los mercados emergentes plus) de J.P. Morgan. El EMBI+ LAT es el componente latinoamericano del EMBI+.

⁴ En gran parte de la bibliografía existente se ha utilizado el rendimiento de los bonos del Tesoro de los Estados Unidos como indicador de la política monetaria de ese país. Según el informe del Fondo Monetario Internacional sobre los mercados internacionales de capital (FMI, 2001), el rendimiento de los bonos a 10 años del Tesoro de los EE.UU. es un valor de referencia aproximado para el EMBI+ de J.P. Morgan, ya que el rendimiento del EMBI+ es aproximadamente igual al de los bonos a 10 años del Tesoro de los EE.UU. más el margen de la tasa de interés del EMBI+ que anuncie J.P. Morgan. Sin embargo, hay ocasiones en que los impactos en el rendimiento de los bonos del Tesoro de los EE.UU. no resultan necesariamente de cambios en la política monetaria estadounidense. Los cuadros 1 y 2 muestran, por ejemplo, que las correlaciones entre el rendimiento de los bonos a 10 años del Tesoro de los EE.UU. y la tasa de referencia de los fondos federales de ese mismo país no siempre fueron muy marcadas en la segunda mitad del decenio de 1990. Asimismo, durante la crisis asiática, los bonos a corto plazo del Tesoro de los EE.UU. registraron profundas fluctuaciones, incluso en ausencia de cambios en la política monetaria estadounidense. La tasa de referencia de los fondos federales estadounidenses parece ser una medida más directa de la posición de la política monetaria de ese país, aunque para el cálculo de las correlaciones con los márgenes de los mercados emergentes y los flujos de deuda hacia América Latina se utilizaron ambas medidas: el rendimiento de los bonos a 10 años del Tesoro de los EE.UU. y la tasa de referencia de los fondos federales estadounidenses.

CUADRO 3

**Correlaciones entre los flujos de deuda hacia América Latina
y las tasas de interés de los EE.UU.**

	Títulos de deuda latinoamericanos emitidos en el exterior	EMBI+ LAT ^a	Fondo FED (efectivo)	Bonos de EE.UU. a 10 años
Primer trimestre de 1996-cuarto trimestre de 2001				
Títulos de deuda latinoamericanos emitidos en el exterior	1			
EMBI+ LAT	-0.59	1		
Fondo FED (efectivo)	0.19	-0.59	1	
Bonos de EE.UU. a 10 años	0.53	-0.68	0.49	1
Segundo trimestre de 1997-primer trimestre de 1999 (crisis asiática, rusa y brasileña)				
Títulos de deuda latinoamericanos emitidos en el exterior	1			
EMBI+ LAT	-0.80	1		
Fondo FED (efectivo)	0.60	-0.70	1	
Bonos de EE.UU. a 10 años	0.74	-0.86	0.71	1
Segundo trimestre de 2000-cuarto trimestre de 2001 (crisis argentina)				
Títulos de deuda latinoamericanos emitidos en el exterior	1			
EMBI+ LAT	-0.43	1		
Fondo FED (efectivo)	0.13	-0.95	1	
Bonos de EE.UU. a 10 años	0.20	-0.76	0.82	1

Fuente: CEPAL, según estadísticas conjuntas del Banco de Pagos Internacionales (BPI), el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y el Banco Mundial sobre la deuda externa, y datos de J.P. Morgan y la Reserva Federal.

^a EMBI+ LAT = componente latinoamericano del EMBI+.

hubo una correlación positiva (en lugar de negativa) pronunciada y estadísticamente significativa (con un nivel de confianza del 95%) entre las tasas de interés de los Estados Unidos y los flujos de deuda hacia América Latina, los coeficientes de correlación entre estos flujos y el componente latinoamericano del EMBI+ fueron más marcados (cuadro 3).⁵ Las correlaciones fueron particularmente acentuadas en el período de las crisis asiática, rusa y brasileña (gráfico 1).

Tras analizar las secuelas de la crisis mexicana, Calvo y Reinhart (1996) indicaron que, a igualdad de otras condiciones, los aumentos en las tasas de interés de los Estados Unidos estaban vinculados a la salida de capitales de América Latina. En el mismo sentido, Calvo y otros (2001b) llegaron a la conclusión de que entre 1970 y 1999, años en que la política monetaria

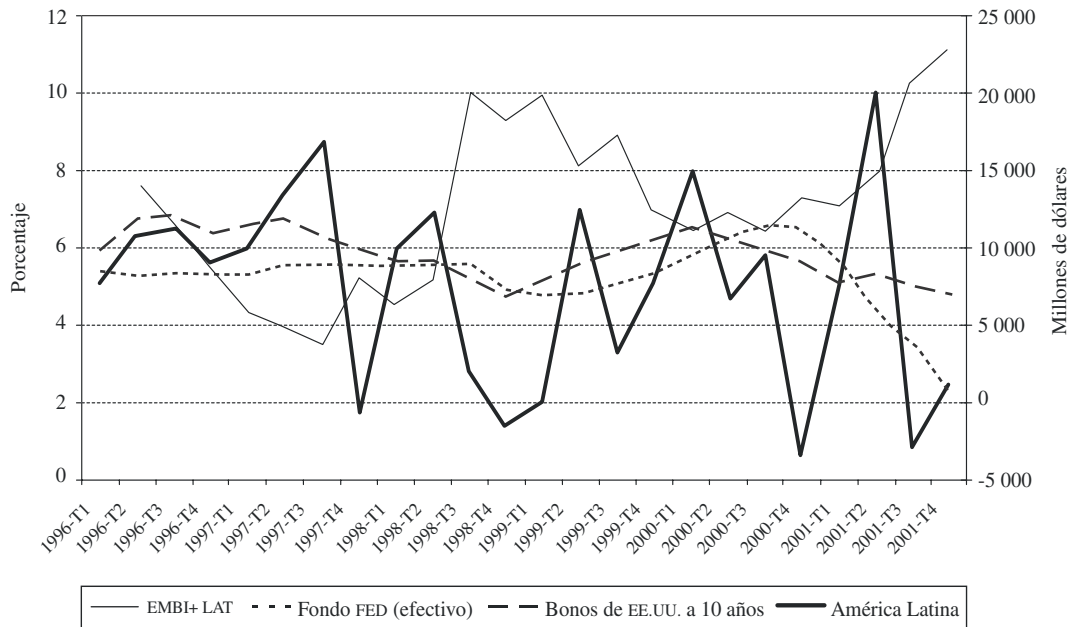
de los Estados Unidos se hacía más expansiva (es decir, la tasa de interés de los fondos federales disminuía), los mercados emergentes de todas las regiones recibieron un volumen de capital mucho mayor. Sin embargo, al aislar períodos de reducción de la tasa de referencia de los fondos federales estadounidenses y períodos de incremento de esa tasa, la correlación entre los flujos de deuda hacia América Latina y las tasas de interés de los Estados Unidos no tiene el signo esperado (cuadro 4).

En el primer período de política monetaria estadounidense más expansiva —segundo trimestre de 1998 a primer trimestre de 1999— la correlación fue positiva (y estadísticamente significativa, con un nivel de confianza del 95%), en lugar de negativa, de manera que la reducción de las tasas de interés de los Estados Unidos estuvo vinculada con la salida de capitales de América Latina. Este período abarcó también el cese de pagos de Rusia y la devaluación brasileña, y en él la correlación entre los flujos de deuda y los márgenes fue muy marcada y negativa (así como estadísticamente significativa, con un nivel de confianza del 95%). Aunque las tasas de interés estadounidenses

⁵ Todos los coeficientes que figuran en el cuadro 3 son estadísticamente significativos, con un nivel de confianza del 95%, salvo en el período correspondiente a la crisis de Argentina. Los datos relativos a los flujos de deuda hacia América Latina que pudieron obtenerse son de carácter trimestral únicamente, por lo que todos los coeficientes de correlación se calcularon en forma trimestral.

GRAFICO 1

Flujos de deuda hacia América Latina,^a tasas de interés de los EE.UU. y componente latinoamericano del EMBI+



Fuente: CEPAL, según estadísticas conjuntas del BPI, el FMI, la OCDE y el Banco Mundial sobre la deuda externa, y datos de la Reserva Federal y J.P. Morgan.

^a Los flujos de deuda incluyen títulos de deuda emitidos en el exterior. No se incluyen los bonos Brady.

CUADRO 4

Correlaciones entre los flujos de deuda hacia América Latina y las tasas de interés de los EE.UU. en períodos expansivos y restrictivos de su política monetaria

	Títulos de deuda latinoamericanos emitidos en el exterior	EMBI+ LAT ^a	Fondo FED (efectivo)	Bonos de EE.UU. a 10 años
Política monetaria más expansiva: segundo trimestre de 1998-primer trimestre de 1999				
Títulos de deuda latinoamericanos emitidos en el exterior	1			
EMBI+ LAT	-0.94	1		
Fondo FED (efectivo)	0.68	-0.49	1	
Bonos de EE.UU. a 10 años	0.93	-0.75	0.79	1
Política monetaria más restrictiva: segundo trimestre de 1999-segundo trimestre de 2000				
Títulos de deuda latinoamericanos emitidos en el exterior	1			
EMBI+ LAT	-0.55	1		
Fondo FED (efectivo)	-0.07	-0.65	1	
Bonos de EE.UU. a 10 años	0.20	-0.78	0.74	1
Política monetaria más expansiva: tercer trimestre de 2000-cuarto trimestre de 2001				
Títulos de deuda latinoamericanos emitidos en el exterior	1			
EMBI+ LAT	-0.43	1		
Fondo FED (efectivo)	0.11	-0.94	1	
Bonos de EE.UU. a 10 años	0.21	-0.81	0.85	1

Fuente: CEPAL, según estadísticas conjuntas del BPI, el FMI, la OCDE y el Banco Mundial sobre la deuda externa, y datos de J.P. Morgan y la Reserva Federal.

^a EMBI+ LAT = componente latinoamericano del EMBI+.

estaban bajando, los márgenes latinoamericanos registraron un crecimiento vertiginoso y, en consecuencia, los flujos de deuda hacia América Latina fueron negativos. Estos resultados respaldan una vez más la tesis de la contracción de la liquidez. Debido al contagio financiero, hubo salida de capitales desde América Latina durante un período de política monetaria estadounidense más expansiva.

En los períodos en que la política monetaria de los Estados Unidos fue más restrictiva (segundo trimestre de 1999 a segundo trimestre de 2000) y en aquellos en que fue más expansiva (tercer trimestre de 2000 a cuarto trimestre de 2001), la correlación de los flujos de deuda hacia América Latina con la tasa de referencia de los fondos federales de los Estados Unidos fue débil, mientras que la correlación con los márgenes de América Latina fue negativa y más fuerte.

Cuando se hace un análisis transversal de todo el período analizado (cuadro 5) se observa que Argentina, Brasil y México mostraron las correlaciones más pronunciadas entre flujos de deuda, márgenes y tasas

de interés estadounidenses. Dado que a estos países correspondió la mayor proporción del EMBI+ durante el período analizado, las correlaciones entre los flujos de deuda hacia América Latina y los márgenes del componente latinoamericano del EMBI+ resultaron profundamente afectadas por lo acontecido en esos países.⁶ Las correlaciones entre los flujos de deuda, los márgenes y las tasas de interés estadounidenses durante el período de las crisis asiática, rusa y brasileña son más marcadas, especialmente en el caso de Brasil. El hecho de que la correlación entre los flujos de deuda hacia América Latina, los márgenes y las tasas de interés estadounidenses haya sido más débil en el período que abarca las crisis de Turquía y Argentina, apoya el argumento de que el contagio financiero en ese período no fue tan intenso como durante la crisis rusa (cuadros 6 y 7).

⁶ Después de que Argentina incumplió el pago de su deuda en diciembre de 2001, su participación en el EMBI+ de J.P. Morgan se redujo sustancialmente.

CUADRO 5

Correlaciones entre los flujos de deuda hacia determinados países latinoamericanos, los márgenes y las tasas de interés de los EE.UU., primer trimestre de 1996-cuarto trimestre de 2001

	Argentina	EMBI+ ARG	Brasil	EMBI+ BRA	Colombia	EMBI+ COL	Ecuador	EMBI+ ECU	México	EMBI+ MEX	Perú	EMBI+ PER	Venezuela	EMBI+ VEN	AMÉRICA LATINA	EMBI+ LAT ^a	Fondo FED (efectivo)	Bonos de EE.UU. a 10 años
Argentina	1.00																	
EMBI+ ARG	-0.24	1.00																
Brasil	0.38	-0.32	1.00															
EMBI+ BRA	-0.26	0.46	-0.67	1.00														
Colombia	0.57	0.26	0.08	-0.04	1.00													
EMBI+ COL	-0.22	-0.25	-0.32	-0.14	-0.44	1.00												
Ecuador	0.02	-0.12	0.28	-0.28	-0.21	-0.13	1.00											
EMBI+ ECU	0.02	0.05	-0.09	0.42	-0.11	-0.13	-0.11	1.00										
México	0.10	-0.31	0.33	-0.39	0.26	-0.29	0.26	-0.11	1.00									
EMBI+ MEX	-0.24	-0.12	-0.47	0.57	-0.18	0.05	-0.08	0.08	0.12	1.00								
Perú	-0.17	-0.08	-0.07	0.13	-0.37	-0.44	0.38	-0.11	0.02	0.21	1.00							
EMBI+ PER	-0.11	0.32	-0.60	0.77	0.25	0.48	-0.41	0.20	-0.49	0.47	-0.11	1.00						
Venezuela	0.24	-0.11	0.28	-0.34	-0.15	-0.42	-0.02	-0.20	0.03	-0.32	-0.10	-0.42	1.00					
EMBI+ VEN	-0.26	0.32	-0.58	0.87	0.00	0.01	-0.24	0.38	-0.22	0.74	0.16	0.80	-0.33	1.00				
América Latina	0.78	-0.37	0.74	-0.58	0.47	-0.36	0.23	-0.10	0.59	-0.30	-0.13	-0.48	0.36	-0.48	1.00			
EMBI+ LAT	-0.30	0.69	-0.62	0.94	0.06	-0.21	-0.27	0.36	-0.40	0.50	0.05	0.77	-0.34	0.88	-0.59	1.00		
Fondo FED (efectivo)	0.03	-0.82	0.30	-0.43	-0.30	0.54	0.00	0.11	0.21	-0.02	-0.03	-0.17	0.05	-0.21	0.19	-0.59	1.00	
Bonos de EE.UU. a 10 años	0.18	-0.53	0.53	-0.70	-0.04	-0.02	0.46	0.02	0.58	-0.14	-0.18	-0.66	0.09	-0.51	0.53	-0.68	0.49	1.00

Fuente: CEPAL, según estadísticas conjuntas del BPI, el FMI, la OCDE y el Banco Mundial sobre la deuda externa, y datos de J.P. Morgan y la Reserva Federal.

^a EMBI+ LAT = componente latinoamericano del EMBI+.

CUADRO 6

Correlaciones entre los flujos de deuda hacia determinados países latinoamericanos, los márgenes y las tasas de interés de los EE.UU., segundo trimestre de 1997-primer trimestre de 1999

	Argentina	EMBI+ ARG	Brasil	EMBI+ BRA	Ecuador	EMBI+ ECU	México	EMBI+ MEX	Perú	EMBI+ PER	Venezuela	EMBI+ VEN	AMÉRICA LATINA	EMBI+ LAT ^a	Fondo FED (efectivo)	Bonos de EE.UU. a 10 años
Argentina	1.00															
EMBI+ ARG	-0.53	1.00														
Brasil	0.66	-0.87	1.00													
EMBI+ BRA	-0.48	0.95	-0.89	1.00												
Ecuador	-0.11	-0.43	0.49	-0.40	1.00											
EMBI+ ECU	-0.42	0.90	-0.81	0.97	-0.27	1.00										
México	0.07	-0.57	0.67	-0.57	0.94	-0.42	1.00									
EMBI+ MEX	-0.51	0.97	-0.85	0.97	-0.39	0.89	-0.55	1.00								
Perú	-0.39	0.02	-0.02	0.12	0.45	0.04	0.25	0.23	1.00							
EMBI+ PER	-0.50	0.99	-0.85	0.93	-0.44	0.86	-0.57	0.97	0.04	1.00						
Venezuela	0.66	-0.49	0.44	-0.46	0.01	-0.41	0.21	-0.47	-0.33	-0.42	1.00					
EMBI+ VEN	-0.47	0.97	-0.80	0.95	-0.34	0.89	-0.47	0.99	0.19	0.97	-0.39	1.00				
América Latina	0.78	-0.82	0.95	-0.80	0.47	-0.69	0.66	-0.80	-0.13	-0.79	0.65	-0.72	1.00			
EMBI+ LAT	-0.50	0.98	-0.88	0.99	-0.40	0.94	-0.56	0.99	0.12	0.97	-0.46	0.98	-0.80	1.00		
Fondo FED (efectivo)	0.32	-0.57	0.66	-0.78	0.24	-0.78	0.44	-0.67	-0.35	-0.51	0.37	-0.61	0.60	-0.70	1.00	
Bonos de EE.UU. a 10 años	0.28	-0.82	0.74	-0.86	0.70	-0.76	0.79	-0.86	-0.08	-0.81	0.47	-0.81	0.74	-0.86	0.71	1.00

Fuente: CEPAL, según estadísticas conjuntas del BPI, el FMI, la OCDE y el Banco Mundial sobre la deuda externa, y datos de J.P. Morgan y la Reserva Federal.

^a EMBI+ LAT = componente latinoamericano del EMBI+.

CUADRO 7

Correlaciones entre los flujos de deuda hacia determinados países latinoamericanos, los márgenes y las tasas de interés de los EE.UU., segundo trimestre de 2000-cuarto trimestre de 2001

	Argentina	EMBI+ ARG	Brasil	EMBI+ BRA	Colombia	EMBI+ COL	Ecuador	EMBI+ ECU	México	EMBI+ MEX	Perú	EMBI+ PER	Venezuela	EMBI+ VEN	AMÉRICA LATINA	EMBI+ LAT ^a	Fondo FED (efectivo)	Bonos de EE.UU. a 10 años
Argentina	1.00																	
EMBI+ ARG	-0.25	1.00																
Brasil	0.38	-0.54	1.00															
EMBI+ BRA	-0.18	0.79	-0.56	1.00														
Colombia	0.72	0.24	0.16	0.10	1.00													
EMBI+ COL	-0.24	-0.69	0.02	-0.75	-0.56	1.00												
Ecuador	0.14	0.21	-0.14	0.30	-0.17	-0.03	1.00											
EMBI+ ECU	0.19	-0.32	-0.07	-0.33	-0.39	0.43	0.24	1.00										
México	0.14	-0.11	0.44	-0.61	0.38	0.11	-0.60	-0.02	1.00									
EMBI+ MEX	-0.43	-0.15	-0.56	0.00	-0.45	0.35	-0.48	0.35	-0.12	1.00								
Perú	0.39	0.20	0.38	0.19	0.33	-0.65	-0.17	0.19	0.26	-0.17	1.00							
EMBI+ PER	0.26	-0.21	-0.13	0.04	0.40	0.05	-0.08	-0.55	-0.25	-0.07	-0.55	1.00						
Venezuela	0.02	0.19	0.07	0.18	0.43	-0.52	-0.83	-0.37	0.41	0.28	0.53	0.02	1.00					
EMBI+ VEN	-0.37	0.84	-0.85	0.72	-0.10	-0.35	0.28	0.10	-0.32	0.28	-0.28	-0.02	-0.02	1.00				
América Latina	0.91	-0.31	0.64	-0.41	0.74	-0.19	-0.11	0.08	0.51	-0.50	0.48	0.11	0.19	-0.55	1.00			
EMBI+ LAT	-0.25	0.90	-0.59	0.98	0.12	-0.75	0.26	-0.33	-0.47	-0.02	0.20	-0.07	0.20	0.81	-0.43	1.00		
Fondo FED (efectivo)	0.00	-0.90	0.43	-0.92	-0.41	0.90	-0.16	0.39	0.27	0.17	-0.39	0.03	-0.36	-0.69	0.13	-0.95	1.00	
Bonos de EE.UU. a 10 años	0.19	-0.70	0.34	-0.74	-0.44	0.76	0.29	0.76	0.10	0.02	-0.16	-0.29	-0.64	-0.42	0.20	-0.76	0.82	1.00

Fuente: CEPAL, según estadísticas conjuntas del BPI, el FMI, la OCDE y el Banco Mundial sobre la deuda externa, y datos de J.P. Morgan y la Reserva Federal.

^a EMBI+ LAT = componente latinoamericano del EMBI+.

III

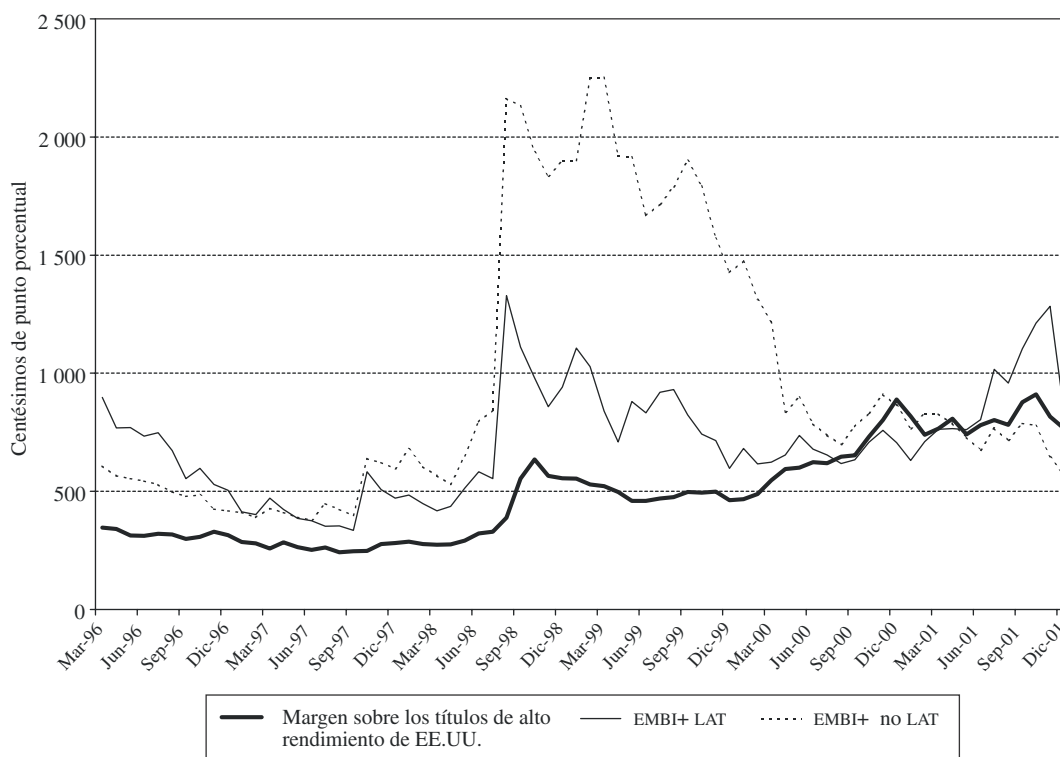
Mercados emergentes *versus* bonos de alto rendimiento de empresas estadounidenses

El margen de los bonos mostró una tendencia a deteriorarse después de la crisis asiática. Si bien el margen de los bonos de los mercados emergentes tendió a recuperarse con rapidez después de cada uno de los períodos de crisis, la recuperación nunca fue total y, en consecuencia, su nivel es actualmente mucho más alto que antes de la crisis de 1997. Calvo y otros (2001a) analizaron tres tipos de causas que podrían explicar este deterioro, sobre la base de una reevaluación de las perspectivas de los países, los cambios en la participación del sector oficial y los problemas en los mercados financieros.

Una primera explicación del incremento de los márgenes en la segunda mitad de la década de 1990 es que los inversionistas percibieron peores perspectivas para los países en los mercados emergentes, incluidos los de América Latina. Sin embargo, los márgenes subieron no sólo en los países emergentes en general, sino que también se elevaron, y considerablemente, para los bonos de alto rendimiento de empresas estadounidenses (gráfico 2). La correlación entre los márgenes del EMBI+ LAT y los márgenes del Merrill Lynch U.S. High-Yield Master Index fue de 0.6 en el período tomado en su conjunto, pero mayor (0.8) en

GRAFICO 2

Indice Merrill Lynch de títulos estadounidenses de alto rendimiento^a frente al EMBI+ de J.P. Morgan
(Marzo de 1996 a diciembre de 2001)



Fuente: CEPAL, según datos de Merrill Lynch y J.P. Morgan.

^a Merrill Lynch U.S. High-Yield Master Index.

CUADRO 8

**Indice Merrill Lynch de títulos estadounidenses de alto rendimiento^a
frente al EMBI+ de J. P. Morgan**
(Marzo de 1996 a diciembre de 2001)

	Margen sobre los títulos de alto rendimiento de EE.UU.	EMBI+	EMBI+ LAT ^b	EMBI+ no LAT ^c
Margen sobre los títulos de alto rendimiento de EE.UU.	1.00			
EMBI+	0.48	1.00		
EMBI+ LAT	0.61	0.90	1.00	
EMBI+ no LAT	0.23	0.88	0.59	1.00
Septiembre 1997 - noviembre 1999				
Margen sobre los títulos de alto rendimiento de EE.UU.	1.00			
EMBI+	0.86	1.00		
EMBI+ LAT	0.79	0.98	1.00	
EMBI+ no LAT	0.92	0.97	0.91	1.00
Octubre 2000 - diciembre 2001				
Margen sobre los títulos de alto rendimiento de EE.UU.	1.00			
EMBI+	0.56	1.00		
EMBI+ LAT	0.49	0.97	1.00	
EMBI+ no LAT	0.17	-0.14	-0.36	1.00

Fuente: CEPAL, según datos de Merrill Lynch y J.P. Morgan.

^a Merrill Lynch U.S. High-Yield Master Index.

^b EMBI+ LAT = componente latinoamericano del EMBI+.

^c EMBI+ no LAT = componente no latinoamericano del EMBI+.

el período de las crisis asiática, rusa y brasileña⁷ (cuadro 8).

Los resultados sugieren que las causas de la reducción del margen de los bonos con posterioridad a la crisis asiática pueden no estar relacionadas con esa nueva evaluación de las perspectivas de los países. De la misma manera, el aumento del margen de los bonos estadounidenses de alto rendimiento no puede atribuirse a los cambios en la participación del sector oficial. Por tanto, los resultados corroboran el argumento de la contracción de la liquidez expuesto antes. Los inversionistas especializados en inversiones de alto rendimiento contagian a todos los mercados de alto rendimiento cuando tratan de protegerse mediante la diversificación.

Los inversionistas tienen muchas opciones, y no necesitan invertir en bonos de alto rendimiento de empresas cuando se desprenden de sus inversiones en deuda de mercados emergentes. Sin embargo, en algunos casos el aumento del riesgo en estos mercados lleva a los inversionistas a atenuar su perfil de riesgo en general y a invertir en bonos u otros títulos de primera calidad. Por ejemplo, durante la crisis rusa, entre agosto y octubre de 1998, el Merrill Lynch U.S. High-Yield Master Index se amplió en 275 centésimos de punto porcentual con respecto a los bonos del Tesoro, aunque la calidad del crédito de las empresas en los Estados Unidos no era fundamental para el problema que afectó a los mercados financieros.

⁷ Los coeficientes de correlación entre el margen de los bonos de alto rendimiento de los Estados Unidos y el EMBI+ LAT, que se in-

dicen en el cuadro 8, son estadísticamente significativos, con un nivel de confianza del 95%.

IV

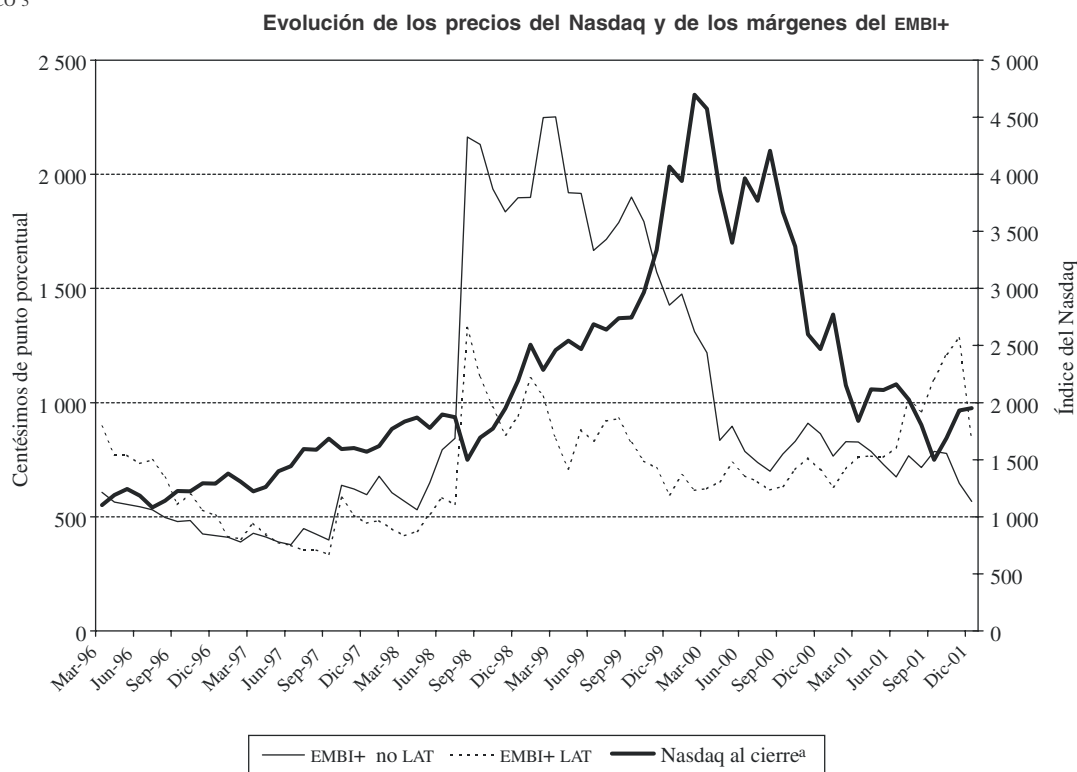
Volatilidad en los mercados bursátiles: el vínculo entre los márgenes de las tasas de interés de los mercados latinoamericanos y el Nasdaq

Las carteras accionarias internacionales se han venido administrando crecientemente con criterios sectoriales más que geográficos, a medida que la globalización financiera y económica y el auge de la tecnología de la información a nivel mundial han ido acrecentando la importancia de los factores globales en la determinación del precio de las acciones. Los administradores de carteras tienden a recurrir a estrategias similares de gestión de riesgos, de modo que cuando aumenta la volatilidad, es posible que varias de ellas los induzcan a reducir su exposición total mediante la venta de acciones en muchos mercados nacionales simultáneamente.

Las correlaciones de corto plazo entre los mercados bursátiles de países emergentes y los mercados bursátiles de los Estados Unidos han sido históricamente altas, aunque volátiles, pero desde fines de 1998 también se ha podido observar una asociación estrecha e inusual entre los mercados mundiales de acciones (en particular estadounidenses) y los mercados emergentes de bonos (gráfico 3).

Los mercados de títulos de deuda latinoamericanos disfrutaron de una correlación más marcada con el Nasdaq Composite después de mediados de 1998, a raíz de la globalización de la tecnología, los medios

GRAFICO 3



Fuente: CEPAL, según datos de Bloomberg Financial Markets y J.P. Morgan.

^a Precios de cierre mensuales del Nasdaq.

CUADRO 9

Cotizaciones del Nasdaq frente a márgenes del EMBI+

	EMBI+ no LAT	EMBI+ LAT	Nasdaq al cierre ^a		EMBI+ no LAT	EMBI+ LAT	Nasdaq MA = 0 ^b
Marzo de 1996 - agosto de 1998				Marzo de 1996 - agosto de 1998			
EMBI+ no LAT	1			EMBI+ no LAT	1		
EMBI+ LAT	0.77	1		EMBI+ LAT	0.77	1	
Nasdaq al cierre ^a	0.21	-0.34	1	Nasdaq MA=0 ^b	0.50	-0.09	1
Agosto de 1998 - diciembre de 2001				Agosto de 1998 - diciembre de 2001			
EMBI+ no LAT	1			EMBI+ no LAT	1		
EMBI+ LAT	0.30	1		EMBI+ LAT	0.30	1	
Nasdaq al cierre ^a	-0.13	-0.74	1	Nasdaq MA=0 ^b	-0.73	-0.72	1

Fuente: CEPAL, según datos de Bloomberg Financial Markets y J.P. Morgan.

^a Valor a la fecha de cierre (último día del mes).

^b Promedio móvil.

de difusión y las telecomunicaciones. La correlación entre las cotizaciones de cierre mensuales del Nasdaq y los márgenes del EMBI+ LAT tuvo un valor negativo de 0.3 entre marzo de 1996 y agosto de 1998, que posteriormente aumentó a un valor negativo de 0.7. La correlación fue particularmente marcada a lo largo de 2000 y durante la mayor parte de 2001 (cuadro 9).⁸

También en este caso, los resultados confirman el argumento aducido en las secciones anteriores de que los inversionistas, cuando enfrentan pérdidas en un tipo de activo de riesgo, o en un mercado emergente en particular, buscan liquidez y tienden a vender otras posiciones u otros activos de mercados emergentes, aunque con éstos no hayan tenido pérdidas. Los bonos de los mercados emergentes se consideran una categoría de activos riesgosa, y las fluctuaciones del Nasdaq se ven como un indicador de la inclinación de los inversionistas a asumir posiciones riesgosas. Una fuerte caída del Nasdaq se percibe a menudo como una señal de que la aversión al riesgo ha aumentado, lo que lleva a los administradores de carteras a tomar las medidas del caso, vendiendo sus inversiones en mercados emergentes. Los inversionistas con carteras cruzadas —que no invierten en forma exclusiva en mercados emergentes sino que entran y salen de ellos, invirtiendo en forma cruzada en distintos activos de esos mercados— reducen su participación en los mercados emergentes en períodos de volatilidad para tratar de limitar su exposición al riesgo. Algunos fondos

mutuos pueden invertir tanto en bonos de mercados emergentes como en acciones del Nasdaq, lo que les permite reducir una inversión cuando sufren pérdidas en la otra. Como se señaló antes, los inversionistas especializados en inversiones de alto rendimiento contagian todos los mercados de títulos de alto rendimiento cuando tratan de extraer liquidez a través de otros activos de sus carteras.

La turbulencia de los mercados en Argentina durante 2000 y 2001 ilustra el papel que desempeñan hoy los acontecimientos políticos internos en los mercados emergentes y los acontecimientos económicos en los mercados maduros. Por ejemplo, la disminución del 30% en la rentabilidad del Nasdaq Composite en abril y mayo de 2000 se transmitió a la bolsa de valores de Argentina, la que a su vez ejerció una presión indirecta sobre los mercados de bonos argentinos; ésta hizo aumentar más allá del límite legal la proporción de títulos soberanos en las carteras de los fondos de pensiones, obligándolos a restringir las compras, lo que contribuyó a ampliar los márgenes del mercado secundario argentino.⁹ De manera similar, en octubre de 2000 el caos político y las dificultades financieras de Argentina se vieron exacerbados por la fuerte caída de los precios debido a las ventas en los mercados de bonos de alto rendimiento.

Sin embargo, es importante señalar que las correlaciones entre los márgenes del Nasdaq y del EMBI+ fueron fundamentalmente inestables y de corta duración. Por ejemplo, mientras en 2000 el EMBI+ tuvo una rentabilidad total de 16%, la del Nasdaq cayó un 39%.

⁸ Los coeficientes de correlación entre las cotizaciones de cierre mensuales del Nasdaq y los márgenes del EMBI+ LAT son estadísticamente significativos, con un nivel de confianza del 95%.

⁹ Véase FMI (2000).

V

¿Varió el contagio a lo largo del período?

Durante el decenio de 1990 se registró una importante afluencia de capitales a los mercados emergentes. Los acontecimientos en los Estados Unidos, en especial la disminución de las tasas de interés en ese país, estuvieron estrechamente relacionados con el auge de las corrientes de capital en los primeros años de la década. En América Latina, el impulso generado por la baja de las tasas de interés estadounidenses, sumado al Plan Brady de 1989, restableció el acceso de la región a los mercados internacionales de capital. El canje de bonos Brady creó en América Latina un mercado secundario de bonos soberanos, lo que permitió que las carteras de alto riesgo incluyeran el riesgo latinoamericano e hizo aumentar el interés de los inversionistas en la región.

La segunda mitad del decenio de 1990 se caracterizó por las crisis financieras. La crisis mexicana de fines de 1994 causó sorpresa, ya que la capacidad de pago a largo plazo de México era suficiente para el cumplimiento de sus obligaciones. No obstante, los tenedores de bonos se negaron a refinanciar los bonos públicos de corto plazo, y el país no pudo pagar sus obligaciones de corto plazo. Como señalaron Calvo y otros (2001a, p. 19): quedó claro que las crisis de liquidez pueden afectar a los bonos soberanos. Los inversionistas se retiraron de inmediato, dejando a México en situación de insolvencia.

Como consecuencia de la crisis mexicana, muchos países perdieron acceso a los mercados internacionales de capital durante algún tiempo. El contagio financiero se sintió en toda América Latina a través de los márgenes de los bonos y otros indicadores, y volvió a hacerse sentir a raíz de las siguientes crisis financieras, que azotaron a los mercados emergentes en la segunda mitad del decenio de 1990. En esta sección examinaremos el contagio financiero de los mercados latinoamericanos con posterioridad a la crisis mexicana y cómo ese contagio fue variando a lo largo del período. La evidencia sugiere que hubo distintos grados de contagio.

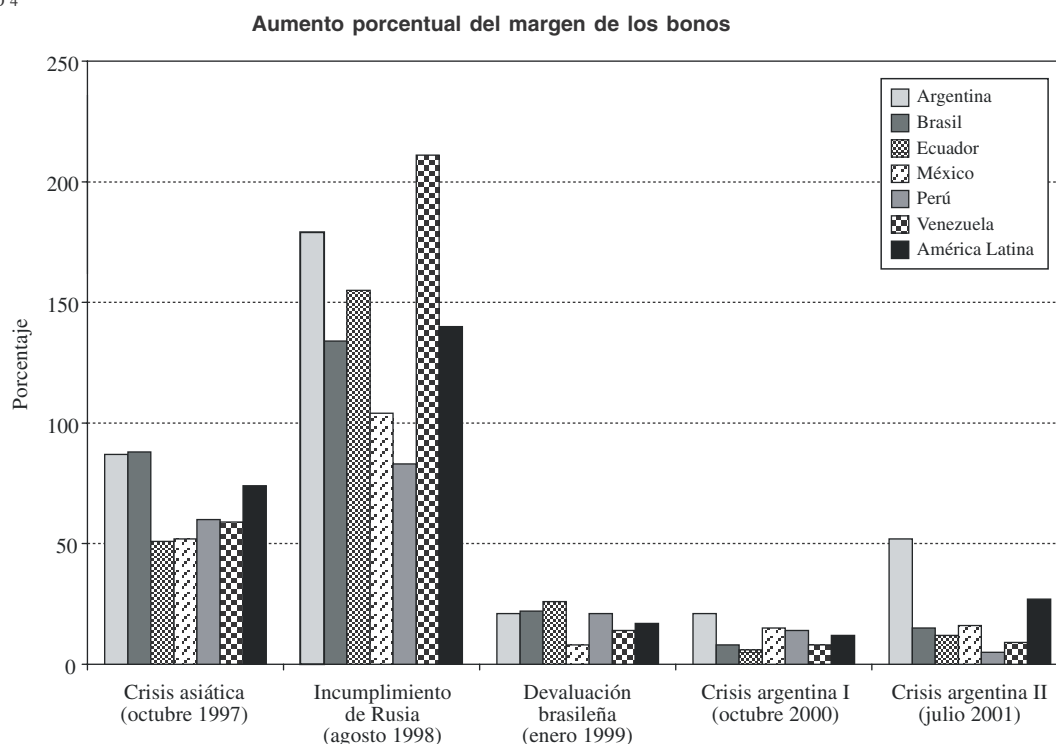
En el gráfico 4 puede verse la sensibilidad al contagio de determinados países latinoamericanos en las crisis de la segunda mitad del decenio de 1990. El aumento porcentual de los márgenes de los bonos durante el mes que marcó el comienzo de las diversas

crisis financieras que tuvieron lugar en la segunda mitad de la década de 1990 muestra que los márgenes latinoamericanos se acrecentaron considerablemente durante la crisis asiática, se dispararon a raíz del incumplimiento de las obligaciones de pago de Rusia y subieron de manera más moderada durante la crisis argentina. Según el gráfico, el contagio pareció ser mayor durante la crisis rusa y mucho más limitado durante la crisis argentina.

La crisis asiática golpeó a América Latina a través de los canales comerciales, reduciendo los precios de los productos de exportación, pero también mediante un contagio financiero considerable en el margen de los bonos. El componente latinoamericano del EMBI+ creció un 74% en octubre de 1997, casi 250 centésimos de punto porcentual. La crisis rusa azotó aún con más fuerza a América Latina. A pesar de los pocos vínculos reales de Rusia con esta región, el contagio financiero fue enorme. El EMBI+ LAT aumentó un 140% en agosto de 1998, casi 775 centésimos de punto porcentual. Como se mencionó anteriormente, muchos autores señalaron que los mercados que estaban altamente apalancados fueron los causantes del contagio financiero, de manera que las pérdidas acumuladas a raíz del incumplimiento de Rusia trajeron aparejada una merma de liquidez. Cuando Rusia no pagó sus bonos, hubo inversionistas en todo el mundo que se vieron en la necesidad de aumentar su liquidez y debieron vender activos. Vendieron bonos y acciones de otros países que tenían en sus carteras, así como otras clases de activos. Como sugirieron Kaminsky y Reinhart (2000), el análisis de la crisis rusa de 1998 revela que se tomaron muchas y diversas medidas para reducir la exposición al riesgo, lo que disminuyó drásticamente la liquidez en el mercado y determinó una mayor volatilidad.

En el caso de la crisis argentina, el contagio financiero fue mucho más modesto. Esta vez los mercados ya no estaban tan apalancados como al momento del incumplimiento de las obligaciones de Rusia, y no tenían problemas de liquidez tan importantes como durante la crisis anterior. Los aspectos técnicos del mercado habían mejorado en la clase de activos de los mercados emergentes, puesto que los inversionistas con carteras cruzadas ya habían reducido considerablemen-

GRAFICO 4



Fuente: CEPAL, según datos de J.P. Morgan.

te sus inversiones en esos mercados en los meses anteriores. La volatilidad, que no registró un aumento brusco y que se presentó segmentada, fue mucho mayor en Argentina, seguida de Brasil y Rusia a niveles mucho más bajos. Los fondos de asignación forzosa también redujeron sus inversiones en Argentina durante un tiempo, y en cierta medida también en Brasil.

Hubo, además, otras diferencias entre la crisis argentina y el incumplimiento de las obligaciones de Rusia. Por un lado, la economía mundial estaba en peores condiciones cuando se desató la crisis argentina, ya que pasaba por un período de desaceleración sincronizada. Por ejemplo, la medida técnica de la inclinación al riesgo de los inversionistas que utiliza Merrill Lynch indicaba una postura defensiva en términos históricos; esto significaba que los inversionistas buscarían el riesgo solamente si se observaba cierta mejoría general en el contexto mundial. En esta ocasión eran menos los países que aplicaban tipos de cambio fijos y cuasi fijos, sistemas éstos que habían tendido a crear problemas en períodos anteriores. El desempeño, la volatilidad y la solvencia variaban de un país a otro en los mercados emergentes, lo que sugería que los inversionistas diferenciaban entre los paí-

ses según el desempeño de sus variables económicas fundamentales. Por último, la crisis argentina fue mucho más previsible y anunciada que otras crisis anteriores en mercados emergentes (incluida la de Rusia en agosto de 1998), las que tuvieron en común el factor sorpresa y provocaron una fuerte reacción de los mercados financieros ante acontecimientos inesperados.

Cabe destacar que durante la crisis asiática, el incumplimiento de Rusia y la devaluación brasileña, el contagio fue generalizado a nivel de países, regiones y activos, lo que no sucedió durante la crisis argentina. Por ejemplo, la correlación entre el componente latinoamericano y el no latinoamericano del EMBI+ tuvo un valor positivo de 0.9 en el período de la crisis asiática, el incumplimiento de Rusia y la devaluación brasileña, mientras que en el período de la crisis argentina la correlación tuvo un valor negativo de 0.4.¹⁰ También en este caso, los datos respaldan la noción de que las restricciones de liquidez de los inversionistas y su alejamiento del riesgo determinaron que el contagio financiero durante las crisis asiática, rusa y

¹⁰ Véase el cuadro 8 en la sección III.

brasileña fuera generalizado, mientras que en el período más reciente los inversionistas no tuvieron problemas graves de liquidez. Según Kaminsky y Reinhart (2000), en las crisis anteriores resultaron afectados no sólo los mercados emergentes (la periferia) sino también los

mercados maduros (el centro), debido al muy alto apalancamiento de los inversionistas. Estos autores concluyeron que si la perturbación no llega al centro, es poco probable que se generalice a nivel de países y regiones.

VI

Resumen y conclusiones

En este trabajo se examinó, con un criterio empírico, la influencia que ejercieron las variaciones de las tasas de interés estadounidenses en los mercados emergentes de deuda, a través del comportamiento del margen de los bonos en el mercado secundario, durante la segunda mitad del decenio de 1990.¹¹ En este período, el financiamiento de los bonos adquirió mayor importancia para los países de América Latina, habida cuenta de la creación de un mercado secundario de bonos soberanos a raíz del canje de bonos Brady. En promedio, el financiamiento de bonos pasó a ocupar el segundo lugar entre las más importantes fuentes de recursos financieros de América Latina en la década de 1990.¹²

El análisis empírico muestra que, a diferencia de lo que indica el marco teórico, el margen de los bonos de los mercados emergentes y las tasas de interés de los Estados Unidos evolucionaron en sentidos opuestos. Esto refleja tal vez el contagio financiero derivado de las turbulencias en los mercados que caracterizaron la mayor parte de la segunda mitad del decenio de 1990, y sugiere que dicho contagio influyó en el margen de los bonos en sentido opuesto al del efecto

de los cambios en las tasas de interés estadounidenses. De marzo de 1996 a diciembre de 2001 hubo una importante correlación negativa de -0.6 entre el rendimiento de los bonos del Tesoro de los Estados Unidos a 10 años y los márgenes del EMBI+ y el EMBI+ LAT; la correlación entre el margen de los bonos de los mercados emergentes y la tasa de referencia de los fondos federales de los Estados Unidos en el mismo período fue también negativa, aunque menos marcada (-0.3 en el caso del EMBI+ y -0.5 en el caso de su componente latinoamericano).

Los flujos de deuda hacia América Latina parecieron responder más a las fluctuaciones de los márgenes que a los cambios en las tasas de interés de los Estados Unidos en el período analizado. Al aislar períodos de política monetaria estadounidense más expansiva (disminución de la tasa de referencia de los fondos federales) y períodos de política monetaria más restrictiva (aumento de la tasa de referencia de los fondos federales), la correlación entre los flujos de deuda hacia América Latina y las tasas de interés de los Estados Unidos no tuvieron el signo esperado. Hubo una correlación positiva (en lugar de negativa) entre las tasas de interés de dicho país y los flujos de deuda hacia América Latina. Los flujos de títulos de deuda latinoamericana emitidos en el exterior mostraron una correlación positiva de 0.5 con el rendimiento de los bonos del Tesoro de los Estados Unidos a 10 años. La correlación fue particularmente marcada durante los períodos de crisis de Asia, Rusia y Brasil.

Las fluctuaciones en el margen de los bonos de alto rendimiento estuvieron estrecha y positivamente relacionadas con los cambios en los márgenes de los bonos de los mercados emergentes durante la crisis asiática, el incumplimiento de las obligaciones de Rusia y la devaluación brasileña, al mostrar un coeficiente de correlación de 0.9 . La correlación entre las cotizaciones de cierre del Nasdaq y los márgenes del EMBI+

¹¹ Gran parte de la bibliografía existente sobre la determinación de los márgenes de los mercados emergentes examina el comportamiento de los márgenes al momento de la emisión, más que el de los márgenes de los mercados secundarios. Sin embargo, los márgenes de los títulos soberanos de los mercados secundarios pueden comportarse de manera diferente a los márgenes de emisión, ya que reflejan tanto las condiciones vigentes en el mercado como las expectativas de los inversionistas con respecto a la capacidad de los gobiernos deudores para servir la deuda. El margen de los bonos que se comercializan activamente en los mercados secundarios refleja así la percepción de los riesgos inherentes a la deuda de los mercados emergentes. Entre los trabajos anteriores que se basan en acontecimientos ocurridos en los mercados secundarios cabe mencionar los de Dooley, Fernández-Arias y Kletzer (1996), Calvo, Leiderman y Reinhart (1996), y Arora y Cerisola (2000 y 2001).

¹² Véase Bustillo y Velloso (2000).

LAT fue más marcada después de mediados de 1998 —a raíz de la globalización en el ámbito de la tecnología, los medios de difusión y las telecomunicaciones (–0.7)— y especialmente fuerte durante los años 2000 y 2001.

Los resultados indican la presencia de contagio y corroboran que el contagio financiero habría sido principalmente el resultado de la interacción de inversionistas con problemas de liquidez que habían invertido en activos de mercados emergentes, los que son potencialmente ilíquidos. La necesidad de liquidez podría surgir súbitamente como resultado de una conmoción exógena, y sería uno de los principales canales de transmisión de inestabilidad financiera entre activos y entre países. Ante la necesidad de liquidez en una clase particular de activos o en un determinado país, los inversionistas tenderían a extraer liquidez de otra clase de activos o de otros países.

El contagio varió en el transcurso del período, ya que fue más intenso durante la crisis rusa, y más moderado durante la crisis argentina. El coeficiente de apalancamiento de los mercados (alto en el primer caso y más bajo en el segundo) parece ser una de las razones principales que permiten explicar por qué hubo tan poco contagio en la crisis argentina. Esto sugiere que los mercados emergentes cuentan con cierto espacio para lidiar con la dinámica de los mercados mundiales de capital, siempre que apliquen políticas vigorosas de gestión de la deuda para mejorar los perfiles de endeudamiento, así como sólidas políticas fiscales y monetarias.

Los coeficientes de correlación observados respaldan la noción de que si bien la política monetaria de los Estados Unidos es un elemento fundamental para determinar el riesgo-país, la contracción de la liquidez y el contagio financiero pueden compensar la influencia de las tasas de interés estadounidenses en los márgenes de los bonos de los mercados emergentes, y convertirse en el principal factor determinante del comportamiento de los márgenes en períodos de turbulencia económica y financiera. Los coeficientes también reafirman la creencia de que la mayor integración financiera que ha caracterizado el actual proceso de globalización ha incrementado la vulnerabilidad de los

países en desarrollo a las conmociones externas, ya que deben reaccionar ante cambios repentinos en las condiciones de los mercados mundiales de capital.

El contagio financiero de fines del decenio de 1990 pone de manifiesto los graves problemas de gestión del sistema financiero internacional. En diversos estudios de la CEPAL se ha señalado que la inestabilidad de este sistema está vinculada a la profunda asimetría que existe entre el rápido desarrollo de los mercados financieros mundiales y la ausencia de formas apropiadas de gestión macroeconómica y financiera a nivel mundial. Habida cuenta de la magnitud y la intensidad de los ciclos financieros externos, el alto riesgo de contagio y los efectos devastadores de la volatilidad de los mercados financieros, se requiere un marco institucional mundial que sea capaz de lidiar con la volatilidad cuando ésta se produce.¹³

Pese a que los coeficientes de correlación observados apoyan la tesis de la contracción de la liquidez y la fuga hacia la calidad, no se pueden desechar otras causas sin antes realizar más trabajos y sin que se hagan nuevos ensayos para determinar la posible influencia de otras variables. En las investigaciones que se lleven a cabo en el futuro se podría asimismo analizar el papel que desempeñan los intervalos de tiempo que transcurren antes de que los márgenes de los bonos reaccionen a los cambios en las tasas de interés de los Estados Unidos, tema del cual no da cuenta el análisis empírico presentado en este artículo.

Cabe mencionar, por último, que los problemas de contagio que derivan de la merma de la liquidez constituyen sólo uno de los muchos rasgos de los mercados financieros contemporáneos que han tendido a acentuar su volatilidad. Otros, que escapan al alcance de este estudio, son: la regulación inadecuada de las actividades tanto del sector bancario como de los inversionistas institucionales y agentes en los mercados de derivados; el sesgo procíclico de las normas en vigor; la tendencia de varios agentes a utilizar los mismos sistemas de evaluación de riesgos, aumentando la correlación entre el comportamiento financiero de instrumentos a veces dispares; la tendencia a evaluar los resultados de los inversionistas institucionales en períodos cortos, y el comportamiento procíclico de las agencias calificadoras de riesgo.¹⁴

¹³ Véase Ocampo (2000 y 2002).

¹⁴ Véase CEPAL (2002), p. 60.

Bibliografía

- Arora, V. y M. Cerisola (2000): *How Does U.S. Monetary Policy Influence Economic Conditions in Emerging Markets?*, IMF working paper, N° 148, Washington D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- _____ (2001): How does U.S. monetary policy influence sovereign spreads in emerging markets?, *IMF Staff Papers*, vol. 48, N° 3, Washington D.C., FMI.
- Bustillo, I. y H. Velloso (2000): *Bond Markets for Latin American Debt in the 1990s*, serie Temas de coyuntura, N° 12, LC/L.1441-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Calvo, G., L. Leiderman y C. Reinhart (1993): Capital inflows and real exchange rate appreciation in Latin America: The role of external factors, *IMF Staff Papers*, vol. 40, N° 1, Washington, D.C., FMI.
- _____ (1996): Inflows of capital to developing countries in the 1990s, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 10, N° 2, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- Calvo, G. y C. Reinhart (1996): *Capital Flows to Latin America: Is there Evidence of Contagion Effects?*, Policy research working paper, N° 1619, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Calvo, G. y otros (2001a): Growth and external financing in Latin America, trabajo presentado a la XLII Asamblea Anual, Santiago de Chile, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 19 al 21 de marzo.
- _____ (2001b): The growth-interest-rate cycle in the United States and its consequences for emerging markets, trabajo presentado a la XLII Asamblea Anual, Santiago de Chile, BID, 19 al 21 de marzo.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2002): *Globalization and Development*, LC/G.2157, Santiago de Chile.
- Dooley, M., E. Fernández-Arias, y K. Kletzer (1996): Is the debt crisis history? Recent private capital inflows to developing countries, *The World Bank Economic Review*, vol. 10, N° 1, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Fernández-Arias, E. (1995): The new wave of private capital inflows: Push or pull?, *Journal of Development Economics*, vol. 48, N° 2, Amsterdam, Países Bajos, Elsevier Science Publishers, B.V.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2000): *The Emerging Market Financing: A Quarterly Report on Developments and Prospects*, Washington, D.C., mayo.
- _____ (2001): *International Capital Markets: Developments, Prospects and Key Policy Issues*, Washington, D.C.
- Frankel, J. A. y N. R. Roubini (2000): *The Role of Industrial Country Policies in Emerging Markets Crisis*, NBER working paper, N° 8634, Cambridge, Massachusetts, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas.
- Kamin, S. B. y K. von Kleist (1999): *The Evolution and Determinants of Emerging Market Credit Spreads in the 1990s*, Working paper, N° 68, Basilea, Banco de Pagos Internacionales (BPI).
- Kaminsky, G. y C. Reinhart (1998): Financial crisis in Asia and Latin America: Then and now, *The American Economic Review*, vol. 88, N° 2, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- _____ (2000): The center and the periphery: Tales of financial turmoil, trabajo presentado a la Asian Development Bank, International Monetary Fund and World Bank Conference on International Financial Contagion, Washington, D.C., Banco Asiático de Desarrollo/FMI/Banco Mundial, 3 y 4 de febrero.
- Ocampo, J. A. (1999): La reforma financiera internacional: una agenda ampliada, *Revista de la CEPAL*, N° 69, LC/G.2067-P, Santiago de Chile, CEPAL.
- _____ (2000): *Developing Countries' Anti-Cyclical Policies in a Globalized World*, serie Temas de coyuntura, N° 13, LC/L.1443, Santiago de Chile, CEPAL.
- _____ (2002): *Growth with Stability. Financing for Development in the New International Context*, Libros de la CEPAL, N° 67, LC/G.2171-P, Santiago de Chile, CEPAL.
- Valdés, R. (1997): *Emerging Markets Contagion: Evidence and Theory*, Documentos de trabajo, N° 7, Santiago de Chile, Banco Central de Chile.

Cómo hacer que la reforma *de la infraestructura* en América Latina *favorezca a los pobres*

Antonio Estache

aestache@worldbank.org

Vivien Foster

vfoster@worldbank.org

Quentin Wodon

qwodon@worldbank.org

Banco Mundial

Diez años de reforma de la infraestructura en América Latina puede enseñarnos mucho sobre cómo hacer que las privatizaciones favorezcan a los pobres. Hay mecanismos de transmisión macroeconómicos y microeconómicos por los cuales las reformas pueden afectar a estos sectores. Aquí se examinan instrumentos de política para mejorar su acceso a los servicios y su posibilidad de costearlos. Se evalúan las ventajas y desventajas de instrumentos optativos, dando ejemplos. Se examinan la forma en que los responsables de las políticas deben encarar el establecimiento de prioridades para la reforma de la infraestructura y la selección de instrumentos apropiados para cumplir con ellas. Se hace hincapié en diagnósticos simples y empíricos, y se postula que una reforma en pro de los pobres exige un compromiso político desde la partida y un enfoque integrado de las políticas de privatización, social y de regulación.

I

Introducción

A partir de 1990, más de 120 países en desarrollo han invitado al sector privado a participar en el suministro de servicios de infraestructura. América Latina es la región en que se ha logrado el mayor grado de participación, ya que en el decenio de 1990 captó alrededor del 50% de los flujos de capital privado hacia los sectores de infraestructura de los países en desarrollo. En rigor, en torno del año 2000 la inversión privada había alcanzado algún grado de participación en los sectores de energía eléctrica, telecomunicaciones y transporte de un 90% de los países de la región y prácticamente en la mitad de ellos tenía intereses en el sector de agua potable. Sin embargo, por mucho que la participación privada sea un fenómeno generalizado, tanto en América Latina como en otras regiones el proceso de reforma de la infraestructura ha suscitado una considerable preocupación social. Para muchos, la privatización se traduce en alzas de las tarifas que ponen los servicios fuera del alcance de los pobres y entrega su explotación a empresas trasnacionales que persiguen fines de lucro y no tienen interés comercial en hacerlos llegar a los barrios marginales de las ciudades y a las aldeas aisladas. Existen conocidos ejemplos en que el descontento social provocado por la participación del sector privado terminó en el abandono del proceso (Cochabamba, Bolivia) o exigió renegociar los contratos (Buenos Aires, Argentina).

□ Este artículo se basa en un estudio financiado por el Programa de Estudios Regionales de la Oficina del Economista en jefe (Guillermo Perry) de la Oficina Regional de América Latina y el Caribe del Banco Mundial. Véase el texto completo del estudio en Estache, Foster y Wodon (2002). Participaron en la comisión asesora pertinente Danny Leipziger, Nora Lustig y Michael Walton. Contribuyeron al financiamiento del estudio el World Bank Institute y el Programa de Asistencia para la Gestión en el Sector de Energía (ESMAP), proyecto de asistencia para América Latina en materia de energía para personas de bajos ingresos. Diversas secciones del estudio fueron dadas a conocer en seminarios realizados en Argentina, Finlandia, Senegal y Uruguay y en la Conferencia sobre reforma de la infraestructura para América Latina, organizada por el Banco Mundial y el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil (Rio de Janeiro, septiembre de 2001). Los autores expresan su especial reconocimiento a Phil Gray, Luis Servén y Catherine Waddams por sus observaciones. Los puntos de vista expuestos en el trabajo son los de los autores y no representan necesariamente los del Banco Mundial, sus Directores Ejecutivos o los países a los que representan.

En muchos países que emprendieron reformas, sus autoridades sólo vinieron a preocuparse tardíamente de las cuestiones sociales y a menudo las abordaron únicamente para resolver conflictos. En una región en que más de dos tercios de la población son pobres, esto equivale al fracaso de la política. Urgidos por la gravedad de los problemas macroeconómicos, los encargados de formular las políticas se preocuparon más que nada de los aspectos fiscales y de eficiencia (Benítez, Chisari y Estache, 2000). De hecho, casi un 60% de los capitales privados que fluyeron hacia los sectores de infraestructura de América Latina en los años noventa fueron captados por el Estado en la forma de ingresos por concepto de la privatización y no se invirtieron directamente en el sector. Pese a ello, en términos generales, el proceso de reforma de la infraestructura ha significado importantes beneficios para la región y en el decenio de 1990 generó flujos de capital privado por valor de 290 mil millones de dólares y se tradujo en apreciables mejoras de la eficiencia de la infraestructura de servicios. Por ejemplo, se estima que en Argentina la mayor eficiencia a que dio lugar la privatización representó un punto porcentual del producto interno bruto (Chisari, Estache y Romero, 1999). Por otra parte, se han dado casos que demuestran que la privatización puede favorecer a los pobres y servir de fundamento para formular una estrategia más deliberada, cuyo fin sea encauzar las asociaciones de empresas públicas y privadas, de manera de lograr objetivos sociales que no pueden financiarse plenamente con recursos del gobierno.

El estudio tiene por objeto extraer enseñanzas de 10 años de experiencia en materia de reforma de la infraestructura en América Latina, sobre cómo lograr que su privatización favorezca a los pobres (Estache, Foster y Wodon, 2002; Ugaz y Waddams Price, 2002). Fue elaborado con la mira puesta en los países que se aprestan a iniciar una reforma de esa índole, o a realizar importantes ajustes de política “de segunda generación”. En él se ofrece una serie de alternativas, entre las cuales las autoridades encargadas de formular las políticas pueden seleccionar la estrategia de reforma de la infraestructura más adecuada para favorecer a los pobres en un país o sector determinados. El análisis se estructura de la siguiente manera: en la sección II se

brinda un panorama de los mecanismos macroeconómicos y microeconómicos de transmisión a través de los cuales la reforma puede afectar a los pobres. Se centra la atención primordialmente en las vinculaciones microeconómicas, sobre todo en las diversas maneras en que la reforma influye en el acceso de los pobres a los servicios de infraestructura y sus posibilidades económicas de utilizarlos. En la sección III se examinan mecanismos de política que pueden utilizarse para asegurar que las reformas de la infraestructura se traduzcan en un mayor acceso de los pobres a los servicios. Se evalúan las ventajas y los inconvenientes de cada uno de ellos, dando ejemplos concretos. En la sección IV se revisan los instrumentos de políticas que pueden emplearse para asegurar que las familias pobres sean capaces de seguir pagando por esos servicios

después de la reforma del sector. Una vez más, se aprecian las ventajas y los inconvenientes de cada mecanismo y se dan ejemplos. En la sección V se considera cómo deberían proceder las autoridades encargadas de formular las políticas en el momento de establecer las prioridades de la reforma y de elegir en cada caso el mecanismo más adecuado. Se hace hincapié en la necesidad de diagnosticar sencilla y rápidamente la forma en que los servicios de infraestructura afectan a los pobres. Finalmente, en la sección VI se dan a conocer las razones en virtud de las cuales, para definir una estrategia de reforma que favorezca a los pobres, es preciso que el proceso comience por un compromiso político, así como por la adopción de un enfoque integrado entre la política de privatización, la política social y la política reguladora.

II

Vinculaciones macroeconómicas y microeconómicas entre la reforma y los pobres

Desde el punto de vista macroeconómico, la reforma de la infraestructura puede incidir de tres maneras diferentes en el bienestar de los pobres, a saber, promoviendo el crecimiento económico, influyendo en los niveles de ingreso y reasignando el gasto público.

Las inversiones en infraestructura son importantes para el crecimiento económico que, por su parte, es uno de los principales mecanismos impulsores de la reducción de la pobreza. Evidencia obtenida de los casos de Bolivia, Colombia, México y Venezuela indica que un aumento de 10% en la dotación de infraestructura se tradujo en un incremento del PIB equivalente a un 1.5% (Canning, Fay y Perotti, 1992; Canning, 1998; De la Fuente, 2000), lo que es relevante puesto que si en América Latina el crecimiento aumenta en un solo punto porcentual, el número de pobres disminuye en medio punto (Wodon, 2000d). Además, datos correspondientes a Argentina y Brasil señalan que en los últimos 20 años las diferencias en materia de dotación de infraestructura (como carreteras y acceso a saneamiento) han constituido un obstáculo considerable para la convergencia entre las regiones ricas y las pobres (Eberts, 1990; Estache y Fay, 1995; Ferreira, 1996; Ferreira y Malliagos, 1998).

Otra consecuencia de la privatización y de la reforma es la mano de obra que se libera para aumentar la eficiencia y la rentabilidad de los proveedores de servicios de infraestructura. En Argentina, el número de personas que trabajaba en los servicios de utilidad pública se redujo de 300 000 en los años ochenta a alrededor de 80 000 en 1993 (Alexander, 2000). Las consecuencias inmediatas de estos despidos pueden atenuarse mediante un conjunto de medidas adecuadas para hacer frente a la sobreabundancia de mano de obra; a mayor plazo, en la medida en que la reforma del sector contribuya al crecimiento económico y, por lo tanto, a la creación de empleos nuevos, los despidos iniciales en los servicios públicos pueden compensarse con la creación de empleo en otros sectores (Galal y otros, 1994). En todo caso, la transición es difícil y debería ser motivo de preocupación para las autoridades encargadas de formular la política.

Por último, los servicios de infraestructura generalmente han demandado grandes volúmenes de recursos públicos para hacer frente a los gastos operativos de los subsidios y financiar inversiones nuevas. La reforma del sector y la participación de la inversión privada representan una oportunidad para que estos servicios logren autofinanciarse y, de esta manera,

liberen recursos públicos para otros programas. En la medida en que dichos recursos se destinen a programas cuya incidencia sea mayor que la de los subsidios otorgados originalmente a la infraestructura, es posible que la reforma favorezca a los pobres (Baffes y Shah, 1998). Por ejemplo, en Colombia, los subsidios al consumo de servicios de utilidad pública, como agua, alcantarillado, electricidad y gas, no experimentan un aumento tan sostenido como el del gasto público en programas de salud, educación y desarrollo rural (Vélez, 1995).

Las vinculaciones microeconómicas entre la reforma de la infraestructura y los pobres pueden ser de dos clases, a saber, las que afectan al acceso de los pobres a los servicios y las que influyen en la capacidad de los pobres de financiarlos. El cuadro 1 resume las principales vinculaciones entre la reforma de la infraestructura y los pobres e identifica los correspondientes mecanismos de política atenuantes que se describirán con mayor detalle en las secciones que siguen.

La reforma y la participación del sector privado pueden influir de diversas maneras en el acceso a los servicios de infraestructura. La primera puede traducirse en un aumento del valor inicial de la conexión a servicios que es posible que tradicionalmente se hallan proporcionado a un costo mínimo. Por lo general, el valor que cobran las empresas privadas por la conexión se eleva a varios cientos de dólares estadounidenses y, en consecuencia, está fuera del alcance de los hogares pobres, salvo que tengan alguna posibilidad de pagarlo a plazo. Por lo tanto, existe el peligro de que después de la reforma las familias pobres no puedan darse el lujo de conectarse a los servicios. Las familias de bajos ingresos generalmente viven lejos de los centros, en asentamientos a los que resulta costoso atender y que tienen un bajo consumo de los servicios de infraestructura, por lo que a lo mejor ni siquiera han estado habituados a pagar. Como las empresas privadas actúan movidas fundamentalmente por fines de lucro y no por los objetivos de la política pública, es posible que no consideren rentable ampliar los servicios a usuarios de bajos ingresos. Por último, muchos hogares pobres recurren a servicios alternativos no estructurados, como proveedores privados, vecinos o el autoabastecimiento, y no utilizan los servicios de infraestructura modernos. Los procesos de reforma suelen tratar de prohibir la intervención de estos proveedores alternativos, lo que disminuye las opciones de los pobres.

Por otra parte, existen efectos de la reforma que pueden plantearles problemas de capacidad de pago a

los pobres que ya tienen acceso a los servicios. Primero, para la sustentabilidad financiera de los servicios de infraestructura tal vez sea necesario aumentar las tarifas que durante muchos años se mantuvieron artificialmente por debajo del costo. Este aumento puede ser bastante apreciable (de 10% a 100%), pero hasta cierto punto es una opción de política y su efecto puede atenuarse si el gobierno está dispuesto a desprenderse de activos de infraestructura por una suma inferior a su valor. Por otra parte, cuando la reglamentación se basa en la competencia efectiva o en el otorgamiento de incentivos, a la larga las tarifas pueden disminuir.

Segundo, los servicios de utilidad pública de propiedad estatal generalmente han hecho la vista gorda ante la ilegalidad y el no pago. En cambio, las empresas privadas tienen poderosas razones para regularizar las conexiones ilegales y obligar a los usuarios a pagar so pena de desconectar el servicio, a fin de asegurarse de que recaudarán lo suficiente para cubrir los costos operativos. Puede suceder entonces que, tras la reforma del sector, algunas familias pobres tengan que pagar por primera vez por los servicios. Pero esto no tiene por qué ser malo, ya que a menudo la ilegalidad no beneficia a dichas familias. Las conexiones ilegales con frecuencia son poco seguras (agua potable contaminada, riesgos de descarga eléctrica) e incluso tal vez signifiquen tener que pagar a los jefes de las mafias locales. Además, es posible que establecer una relación oficial con un servicio de utilidad pública sea el primer paso para obtener la prueba de residencia necesaria para conseguir crédito y acceder a otros servicios.

Tercero, en los sectores en que se introduce la competencia se hace necesario ir eliminando los subsidios cruzados entre grupos de usuarios que se otorgaban tradicionalmente, hasta producir un importante reequilibrio de las tarifas. A manera de ejemplo, cabe citar el alza de las tarifas telefónicas y el posterior descenso del valor de las llamadas de larga distancia nacionales e internacionales, que generalmente se produce tras la reforma del sector. En la medida en que hagan uso exagerado de los servicios que históricamente gozaban de subsidios cruzados, los hogares pobres pueden verse perjudicados (Gómez-Lobo, 1996).

Finalmente, en la reforma de la infraestructura, el deseo de mejorar la calidad del servicio a menudo es un importante acicate. Sin embargo, una mayor calidad por lo general exige grandes inversiones en el mejoramiento de la infraestructura y, en consecuencia, éste se financia elevando el monto que deben pagar los

CUADRO 1

Vinculaciones microeconómicas entre la reforma de la infraestructura y los pobres

Acceso	Efectos	Mecanismos de política para atenuar los efectos
Aumento de los costos de conexión	El costo de conexión puede aumentar apreciablemente con la llegada de empresas nuevas que deben recuperar el costo de ampliación de la red	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliar la red utilizando tecnologías más económicas • Otorgar créditos para pagar el valor de la conexión • Permitir que las familias contribuyan a las obras civiles con su trabajo • Otorgar subsidios cruzados para los costos de conexión mediante las tarifas que pagan los usuarios • Otorgar subsidios a los hogares pobres para que se conecten a la red
Debilitamiento de los incentivos	Es posible que a las empresas privadas no les resulte rentable dar servicio a usuarios pobres que viven en zonas periféricas de elevado valor, consumen un pequeño volumen de servicios y quizás no están habituados a pagar por ellos	<ul style="list-style-type: none"> • Imponer a las empresas la universalidad del servicio • Fijar metas de conexión en las zonas de bajos ingresos • Otorgar subsidios a los hogares pobres para que se conecten a la red
Prohibición de servicios alternativos	La privatización podría limitar el acceso a algunos servicios alternativos, en especial si es obligatorio conectarse a la red pública	<ul style="list-style-type: none"> • Obligar a las empresas principales a proporcionar servicios alternativos • Autorizar la prestación de servicios por proveedores alternativos • Promover la asociación de las empresas principales con proveedores alternativos
Capacidad de pago	Efectos	Mecanismos de política para atenuar los efectos
Alza de las tarifas	En promedio, el nivel de las tarifas puede aumentar sustancialmente (de 10 a 100%) debido a la necesidad de recuperar los costos	<ul style="list-style-type: none"> • Introducir la aplicación de tarifas mínimas • Aplicar rebajas a las tarifas que pagan grupos determinados • Dar vales para el pago de los servicios • Reducir los cobros fijos • Controlar el nivel de consumo • Aumentar la frecuencia del cobro • Utilizar mecanismos de prepago
Regularización del pago	Para aumentar las entradas, las empresas privadas regularizarán las conexiones ilegales e impondrán el cobro mediante la desconexión	Véase el casillero anterior
Restablecimiento del equilibrio de las tarifas	La eliminación de subsidios cruzados otorgados tradicionalmente puede acentuar el alza de las tarifas de los servicios utilizados por los pobres	Véase el casillero anterior
Mejoramiento de las normas de calidad	El nivel medio de las tarifas puede elevarse debido a la aplicación de normas de calidad más severas	<ul style="list-style-type: none"> • Cuando sea posible, permitir que los proveedores ofrezcan diversas combinaciones de precio y calidad a grupos de usuarios diferentes

Fuente: Elaboración de los autores.

usuarios por el servicio. Si bien es cierto que es bueno mejorar la calidad, ello puede plantearles problemas de

capacidad de pago a las familias de bajos ingresos (Baker y Tremolet, 2000).

III

Mecanismos de política para mejorar el acceso a los servicios básicos

Pese a que el mayor acceso a los servicios de infraestructura probablemente sea más favorable a los pobres que la situación actual, todo indica que este mayor acceso no beneficia tanto a los pobres (y en especial a los indigentes) como a otros grupos (Ajwad y Wodon, 2002a y 2002b). Para favorecer a los pobres se requieren esfuerzos y programas especiales, además de normas de supervisión. El cuadro 2 examina una serie de mecanismos existentes para mejorar el acceso de los pobres a los servicios, así como sus ventajas e inconvenientes (véase también Komives, Whittington y Wu, 2000). Estos mecanismos no son recíprocamente excluyentes y, en rigor, los ejemplos de reformas que se han realizado con éxito en América Latina combinan varios de ellos. Los mecanismos que figuran en el cuadro 2 se clasifican en tres categorías, a saber: los que requieren que los proveedores proporcionen acceso a los servicios; los que reducen los costos de conexión y los que aumentan la gama de proveedores.

1. Mecanismos que exigen a los proveedores dar acceso a los servicios

Considérense primero los requisitos necesarios para proporcionar el acceso. Con el fin de contrarrestar la falta de incentivo comercial para dar servicio a los usuarios de bajos ingresos, pueden utilizarse medidas reguladoras. Por lo general, los contratos de licencia y concesión incluyen cláusulas relativas a la universalidad de los servicios y exigen que la empresa preste el servicio durante un plazo establecido a cualquier cliente de una zona geográfica determinada que lo solicite. No obstante que desde el punto de vista político esta obligación resulta muy atrayente, en la práctica no tiene tanto sentido puesto que las familias de bajos ingresos tal vez carezcan de medios para pagar el servicio y, en consecuencia, no estén en condiciones de solicitarlo (Chisari y Estache, 1999). Además, dichas cláusulas pasan por alto el hecho de que para ampliar el servicio a comunidades que están fuera del alcance de la red existente hay que actuar en forma coordinada y no tan sólo a solicitud de los interesados.

Un criterio más estricto consiste en incorporar metas de conexión que exijan que el proveedor establezca un número determinado de conexiones nuevas en cierto plazo. En 1997, este criterio se utilizó con éxito en la concesión por 30 años de los servicios de agua potable y alcantarillado en las ciudades gemelas de La Paz y El Alto en Bolivia (Komives y Brook, 1999; Carbonel, 2000; Foster e Irusta, 2001). El gobierno adjudicó la concesión a la empresa privada que estuvo dispuesta a establecer el mayor número de conexiones nuevas en los barrios de bajos ingresos de El Alto. La empresa ganadora se obligó a dar servicios de agua corriente a 72 000 familias y de alcantarillado a 38 000 en un plazo de cinco años, lo que se tradujo en que después de la reforma la tasa anual de conexiones nuevas a estos servicios aumentó en alrededor de 66%. Datos de encuestas de hogares revelan que en el período 1994-1999, la cobertura de los servicios de agua potable de los hogares de bajos ingresos de El Alto, que entre 1989 y 1994 se había mantenido prácticamente invariable, se elevó a cerca de 98%.

Este ejemplo ilustra la importancia de que las metas de conexión estén geográficamente relacionadas con las comunidades de bajos ingresos, porque de lo contrario los proveedores las satisfarán mediante el simple expediente de entregar los servicios a los sectores más rentables del mercado, que es lo que de todas formas habría sucedido de no haberse fijado estas metas. Su cumplimiento debe vigilarse y hacerse respetar estrictamente so pena de incurrir en multas. No obstante que estas metas representan una mejora respecto del sistema de universalidad de servicio, persiste el problema de la capacidad de pagar el valor de la conexión. En la práctica, las obligaciones de dar servicio a los pobres son mucho más eficaces cuando se combinan con incentivos financieros. Esto significaría, por ejemplo, proporcionar "subsidios inteligentes" a las empresas que den servicio a los consumidores pobres, o que aseguren que lo que éstos pagan cubra el costo del suministro del servicio, de manera que resulte rentable conectarlos por mucho que en definitiva parte de este costo sea subsidiado (Jadresic, 2000). En la sección siguiente se examinarán más detalladamente estas cuestiones.

CUADRO 2

Resumen de los mecanismos para promover el acceso

	Ventajas	Inconvenientes
<i>Sistemas que exigen que el proveedor proporcione acceso a los servicios</i>		
Obligaciones de acceso universal a los servicios	Obliga por ley a dar servicio a todos los clientes, incluso a los que tal vez no sean rentables	La obligación es más bien vaga y entrega al consumidor la responsabilidad de solicitar el servicio. Tal vez esto no sea importante si los consumidores pobres no están en condiciones de pagar el costo de la conexión o viven lejos de las redes existentes
Metas de conexión	Obliga a definir expresamente metas de cobertura realistas, asegurando que se preste servicios a los clientes no rentables. Puede supervisarse y hacerse cumplir mediante la aplicación de multas	Impone a los usuarios iguales obligaciones de conectarse, lo que limita la libertad de elegir. De todas formas hay que prestar atención a la capacidad de pago de los costos de conexión para que se cumpla con las tarifas establecidas
<i>Sistemas que disminuyen el costo de la conexión</i>		
Tecnologías de bajo costo	Mejora la accesibilidad financiera de las conexiones de infraestructura, sin originar necesidad de subsidios, y reduce el costo global de la inversión necesaria para cumplir metas de universalidad de la conexión	Puede traducirse en un deterioro de la calidad del servicio
Aporte de mano de obra	Permite que las familias aporten un recurso abundante (tiempo) en vez de uno escaso (dinero). Evita la necesidad de financiamiento externo	Puede originar gastos importantes por concepto de capacitación y supervisión de la mano de obra voluntaria de la comunidad
Líneas de crédito	Resuelve lo que suele ser el verdadero problema subyacente: las restricciones de crédito más bien que la falta total de accesibilidad financiera	Si es proporcionado por una empresa privada puede traducirse en un aumento del riesgo. De lo contrario, requiere la colaboración de instituciones de microcréditos
Otorgamiento de subsidios a la conexión	Orienta los subsidios hacia las personas de bajos ingresos. En relación con los subsidios otorgados, los gastos administrativos son relativamente bajos. En el caso de los subsidios a nivel de la comunidad, se pueden utilizar fuerzas competitivas para mantener los costos en un nivel bajo	Exige financiamiento del gobierno y su costo es relativamente elevado por hogar conectado. Para garantizar el compromiso exigirá el financiamiento conjunto de los usuarios
Otorgamiento de subsidios cruzados a la conexión	No requiere una fuente externa de financiamiento y reparte el costo a través de una amplia población conectada (que a menudo tiene mayor capacidad de pago que la población que carece de conexión). En cierta medida es equitativo si antes de la privatización las conexiones eran gratuitas	Exige que la población no conectada sea pequeña en relación con la población conectada al servicio. Es posible que ésta no esté dispuesta a responsabilizarse del subsidio
<i>Sistemas que aumentan las opciones de suministro</i>		
Mayor amplitud de los servicios	Asegura que los hogares que no están en condiciones de conectarse a la red dispongan de una alternativa	Salvo en el caso de los teléfonos, todo indica que incluso los hogares pobres prefieren las conexiones privadas. Los puntos de suministro a nivel de la comunidad generalmente no son rentables y en consecuencia deben regularse estrictamente
Autorización de ingreso de alternativas	Proporciona al consumidor la posibilidad de elegir. Aumenta la presión de la competencia sobre la empresa dominante	Puede hacer que la inversión no resulte atractiva para el servicio dominante. Tal vez sea difícil reglamentar a los pequeños proveedores para asegurar que la calidad del servicio sea adecuada
Fomento de la formación de asociaciones	Mejora la calidad del suministro a las comunidades que carecen de conexiones al servicio dominante, a la par que reduce el riesgo comercial que corre éste al prestar servicios a comunidades marginales	Tal vez resulte difícil lograr la colaboración entre el sector estructurado y el informal

Fuente: Elaboración de los autores.

2. Reducción del costo de la conexión

Existen varios sistemas que pueden contribuir a reducir el costo de la conexión para los hogares pobres. En muchos países se acostumbra exigir que las redes de infraestructura se ajusten a normas técnicas rígidas, que a menudo son fijadas en los países industrializados (Brook y Tynan, 1999). Aunque estas normas garantizan la calidad del servicio, al mismo tiempo pueden encarecerlo al punto de ponerlo fuera de alcance. Hay que ser más flexibles y experimentar con tecnologías que tal vez proporcionen un servicio de menor calidad, pero a un precio significativamente inferior. Además, los hogares pobres carecen de dinero pero quizá dispongan de tiempo para trabajar, en especial si viven en zonas en que predomina el subempleo. A menudo conviene permitir que la gente pague "en especie" parte del valor de la conexión nueva mediante su trabajo (reconociendo que esta mano de obra voluntaria quizá exija que la empresa proveedora del servicio se comprometa a proporcionar capacitación y supervisión).

El sistema en que las redes de agua y alcantarillado se poseen en condominio, desarrollado en Brasil en los años ochenta, es una manera de utilizar las innovaciones tecnológicas para reducir el valor de los servicios que se suministran a los hogares pobres. Cuando se instalan atravesando los patios y cruzando las aceras en vez de por el centro de la calzada, es posible ahorrar en la longitud y el diámetro de la tubería y en la profundidad del tendido. Además, para construirlas se utiliza mano de obra de la comunidad, lo que reduce el costo y aumenta la participación en el capital. En total, se han logrado ahorros del orden de 40% a 50% (Foster, 2001).

Otra razón por la cual los hogares pobres tienen dificultades para pagar el valor de la conexión es que carecen de ahorros o de acceso al crédito necesario para realizar un gasto de capital importante. El costo de la conexión podría resultarles más abordable si pudieran distribuirlo en un período lo suficientemente largo y si la propia empresa proveedora del servicio les diera crédito para pagar a plazo, o lo obtuvieran de instituciones que se dedican al microcrédito. Por lo demás, esta clase de créditos puede ayudar a las familias a financiar las inversiones que hay que introducir en la vivienda para poder aprovechar plenamente la conexión a un servicio de infraestructura. A manera de ejemplo, cabe citar la instalación eléctrica en el caso de la electricidad, y de las tuberías en el caso del agua potable y el alcantarillado, cuyo costo puede ser tan elevado como el valor de

la conexión. Asimismo, el gobierno puede proporcionar subsidios directos para financiar al menos parte del costo de la conexión a consumidores que reúnan determinados requisitos: cuando una elevada proporción de los hogares que carecen de conexión son pobres y los gastos administrativos son bajos, es fácil determinar a quién hay que proporcionarlos. También se pueden asignar subsidios en forma competitiva a las empresas que estén dispuestas a proporcionar el servicio al costo más bajo. Cuando no hay recursos públicos disponibles, los subsidios para la conexión pueden financiarse mediante un recargo a todas las cuentas de los servicios de utilidad pública, o con recursos especiales. Esto significa un subsidio cruzado de los usuarios existentes a los nuevos, puesto que parte del valor de la ampliación de la red se paga con la tarifa del servicio, pero sería equitativo si en el pasado los actuales usuarios obtuvieron la conexión mediante subsidios.

Uno de los principales objetivos de la concesión de los servicios de agua potable de Buenos Aires fue ampliar el acceso a ellos de los hogares de bajos ingresos (Alcázar, Abdala y Shirley, 1999; Ferro, 1999). Sin embargo, de acuerdo con el contrato original, las nuevas conexiones debían pagar entre 300 y 600 pesos en el caso del agua potable y de 800 a 900 pesos en el del alcantarillado, suma que, incluso pagada a plazo, estaba fuera del alcance de las familias pobres cuyo ingreso mensual no superaba los 200 ó 250 pesos. El elevado monto cobrado provocó el descontento social y condujo a renegociar el contrato de concesión original. A manera de solución, se optó por cobrar por parejo 6 pesos mensuales y eximir a los usuarios nuevos del pago por concepto de infraestructura. La aplicación de este enfoque es un ejemplo en que un subsidio cruzado de los usuarios antiguos a los nuevos logró superar con éxito los problemas sociales que había provocado la aplicación del sistema previsto originalmente.

Un criterio ligeramente distinto es el que se ha aplicado en el sector de las telecomunicaciones, donde muchos países han incorporado fondos rurales al proceso de reforma. Estos fondos se financian con el producto de una gama de licencias ofrecidas en licitación pública o mediante un cobro general por el servicio del orden de 1% sobre el volumen de negocios del sector. Los fondos se utilizan para transferencias de capital por una sola vez a las empresas privadas que estén dispuestas a mantener teléfonos públicos en zonas rurales poco rentables por un plazo no inferior a 10 años y se otorgan en forma competitiva al provee-

dor que pide el subsidio más bajo. Los programas han logrado atraer la instalación de teléfonos públicos en 19 000 comunidades rurales de cuatro países. Además, por cada dólar de subsidio público se han invertido al menos dos dólares de capital privado.

3. Aumento de la gama de proveedores

Existen varios sistemas que también pueden ayudar a aumentar la gama de proveedores. Muchos hogares pobres obtienen servicios recurriendo a proveedores alternativos en pequeña escala, que a menudo les ofrecen una relación entre precio y calidad que les resulta más conveniente que la de los servicios de las empresas públicas tradicionales (Ehrhardt, 2000). Cuando simplemente no es posible lograr con rapidez la universalidad de acceso a los servicios de la red, los servicios alternativos quizá sean la única opción disponible. En consecuencia, es importante asegurar que el proceso de reforma tenga en cuenta el papel que éstos podrían llegar a desempeñar cuando se trata de servir a los pobres (Solo, 1999a y 1999b; Solo y Paniagua, 1999).

Hay casos en que depender de proveedores alternativos de servicios constituye un verdadero problema, por ejemplo, si representan un grave peligro en cuanto a la calidad del agua, o se traducen en un aprovechamiento irracional de recursos hídricos de propiedad común. En este caso conviene redefinir la obligación jurídica del servicio dominante, de manera que en

vez de proporcionar una *tecnología* especial (por ejemplo, agua corriente) proporcione un *servicio* (por ejemplo, agua potable para el hogar) mediante la técnica que resulte adecuada, ya se trate de una cisterna, de un pilón de uso público, o de la reventa de agua por un vendedor ambulante o un vecino. De este modo, el servicio principal debe considerar las necesidades de toda la población y no tan sólo de los que ya están conectados a una red de infraestructura moderna.

En los casos en que los proveedores alternativos no entran en conflicto con el interés público, hay que considerarlos partes de la solución y no del problema. En consecuencia, en vez de prohibirlos habría que reconocerles la misma legitimidad que la del servicio oficial (Kariuki y Acolor, 2000). Además, cuando sea posible y apropiado, deberían ser objeto de alguna reglamentación a fin de asegurar que no abusen de los clientes, ya sea por el precio que cobran o por la seguridad de los servicios que proporcionan. Finalmente, los pequeños proveedores alternativos pueden asociarse con la empresa de servicios tradicional, para recíproco beneficio de sus fortalezas y de sus complementariedades. Por ejemplo, es posible que la empresa de servicios goce de ventajas comparativas en la producción de grandes volúmenes de agua potable, y que los pequeños proveedores las tengan en cuanto a que facturan y distribuyen el consumo en asentamientos precarios periurbanos. El marco regulador debería ser lo bastante flexible como para contemplar esta clase de asociaciones cuando ello beneficie al consumidor final.

IV

Políticas aplicables para mejorar la capacidad de pago por el consumo

Los procesos de reforma de la infraestructura muchas veces se traducen en un alza de las tarifas. Cuando la estructura tarifaria incluye cobros importantes por concepto de gastos permanentes, o un cobro mínimo mensual por el consumo, puede ser particularmente desfavorable para los clientes de bajos ingresos cuyo consumo del servicio es reducido. Desde el punto de vista social, conviene que estos cobros se mantengan en un nivel bajo, por mucho que para la empresa la suma sea un reflejo importante de los gastos fijos asociados a la facturación y al suministro del servicio. En térmi-

nos generales, el cuadro 3 sugiere sistemas que se pueden utilizar para resguardar la capacidad de pago por los servicios, al mismo tiempo que ofrece un panorama de sus ventajas e inconvenientes. En numerosos casos conviene utilizar varios sistemas simultáneamente, debido a que muchos de ellos se complementan.¹ En general, los sistemas influyen en la capacidad

¹ Una experiencia interesante en el uso conjunto de instrumentos es la de la empresa *Électricité de France (EDF)*, en Francia (véase Wodon, 2000a, 2000b y 2000c).

CUADRO 3

Resumen de los mecanismos para promover el acceso

	Ventajas	Inconvenientes
<i>Sistemas que reducen el valor que deben pagar los hogares pobres</i>		
Tarifas mínimas	Entraña un mínimo de costos administrativos	Se basa en el discutible supuesto de que el usuario pobre consume poco. Sin embargo, debido al tamaño de las familias que comparten la vivienda y dependen de proveedores secundarios (compran a los vecinos), ello no es necesariamente así
Aplicación de tarifas rebajadas a usuarios determinados	Puede brindar una manera más confiable de identificar los hogares de bajos ingresos	Es difícil encontrar variables adecuadas para asignar beneficios y pueden involucrar gastos administrativos apreciables. Puede resultar difícil reunir recursos para el otorgamiento de subsidios o subsidios cruzados
Cupones	Pueden proporcionar una manera más confiable de identificar los hogares de bajos ingresos, además de permitir que el usuario seleccione el proveedor del servicio, y asegurar que los usuarios de bajos ingresos sigan siendo rentables	Puede ser complejo desde el punto de vista administrativo y prestarse para abusos; sigue siendo difícil identificar variables adecuadas para elegir a los beneficiarios y reunir recursos fiscales
Reestructuración de las tarifas	Disminuye la carga de los costos fijos que deben enfrentar los pequeños consumidores	Puede que no tenga grandes efectos en la accesibilidad financiera y posiblemente las empresas tengan que cubrir el costo fijo de la cobranza
<i>Mecanismos que reducen el costo del servicio</i>		
Deterioro de la calidad del servicio	Permite que los usuarios elijan la relación que prefieran entre costo y calidad del servicio	Desde el punto de vista técnico, tal vez no siempre sea posible diferenciar la calidad del servicio que se proporciona a través de una red común
Mecanismos para limitar el consumo	Impide que los hogares de bajos ingresos consuman más allá de lo que sus medios les permiten	Puede acarrear dificultades si las necesidades básicas son superiores al consumo máximo fijado. Además, es posible que la tecnología de medición necesaria tenga un costo prohibitivo. Por otra parte, es contraria a los incentivos comerciales del empresario privado
<i>Mecanismos que facilitan el pago</i>		
Frecuencia de la cobranza	Facilita a los hogares de bajos ingresos la preparación del presupuesto familiar	Aumenta los gastos administrativos de la recaudación, pero puede elevar el monto recaudado
Mecanismos de prepago	Facilita a los hogares de bajos ingresos la preparación del presupuesto familiar	Puede conducir a que el propio usuario se desconecte. Puede ser costoso y susceptible de fraude. Exige crear una red para la venta de 'tarjetas inteligentes' en caso de que se utilice tecnología electrónica

Fuente: Elaboración de los autores.

de pago al menos en una de estas tres maneras: reducen la suma que deben pagar los consumidores pobres; disminuyen el costo de los servicios, y facilitan su pago. Cualquiera sea la opción elegida, cuando se diseñan tarifas y subsidios que ayudan a reducir la suma que deben pagar los hogares pobres, hay que preocuparse de concebir criterios de elegibilidad sencillos, transparentes y exactos para identificarlos y evitar distorsiones perversas en el comportamiento de los servicios y de quienes los consumen.

1. Reducción de la cuenta que pagan los hogares pobres por los servicios

Una manera corriente de expresar la preocupación por los aspectos sociales de los servicios en la estructura de las tarifas es definir un bloque de consumo de subsistencia vital, que se proporciona a un precio inferior al costo (Maddock y Castaño, 1991; Garbacz y Thompson, 1997). En algunos casos, todos los usuarios tienen derecho a esa tarifa mínima, mientras que en otros ella favorece únicamente a determinados grupos. La merma de ingresos a que da lugar la aplicación de esta clase de tarifa se financia por el Estado o mediante un subsidio cruzado que se aplica a quienes consumen volúmenes mayores del servicio. Las tarifas mínimas (vitales) se basan en el supuesto de que, en general, los usuarios pobres consumen poco. Sin embargo, si se tiene en cuenta el mayor tamaño de las familias pobres, el hecho de que comparten las viviendas y la costumbre de reventa de los servicios, ello no siempre es así.

Todo indica que las tarifas vitales existentes tal vez no sean muy efectivas para llegar efectivamente a los pobres. Por ejemplo, en Honduras, el precio de la electricidad contempla el suministro de energía subsidiada a todas las familias que consumen menos de 300 kilovatios al mes, lo que le cuesta al gobierno 17 millones de dólares al año. Sin embargo, al examinar los datos queda de manifiesto que alrededor del 80% de este subsidio favorece a familias que no son pobres y ello porque mucha gente pobre no se conecta a la red y la que está conectada consume mucho menos de los 300 kilovatios mensuales (Wodon, Ajwad y Siaens, 2002). En Guatemala se aplica un criterio similar, cuyo costo anual de 50 millones de dólares se financia mediante subsidios cruzados a la clientela comercial e industrial. Como en Guatemala sólo un 40% de las familias pobres tiene acceso a la electricidad, cerca del 90% del valor del subsidio favorece a personas que no son pobres (Foster y Araujo, 2002).

Una alternativa a la aplicación de tarifas mínimas es utilizar características que permitan comprobar los medios de pago, con el fin de orientar las rebajas de modo que favorezcan a los pobres. En algunos países, el derecho a tales rebajas se determina sobre la base del lugar en que viven los usuarios; en otros se consideran aspectos socioeconómicos o las características de la conexión al servicio. Este es otro caso en que las rebajas se pueden financiar por el Estado o mediante subsidios cruzados de las familias que no reúnen los requisitos para ser beneficiadas con el subsidio. Una posibilidad es tratar los subsidios cruzados como un recargo sobre las cuentas de servicio, el que se acumula en un fondo fiduciario destinado al financiamiento de las tarifas sociales. En este caso, las empresas de servicios pueden girar con cargo a estos recursos siempre que demuestren que están proporcionando servicios a un precio rebajado a determinados consumidores de bajos ingresos. Uno de los inconvenientes del sistema de comprobación de los medios de pago, en contraposición al de la aplicación de tarifas mínimas, es que exige incurrir en costos administrativos para seleccionar a los usuarios que recibirán el subsidio, pero ellos pueden reducirse utilizando el mismo mecanismo de selección para varios programas (Foster, Gómez-Lobo y Halpern, 2000; Clert y Wodon, 2001). Además, Wodon, Ajwad y Siaens (2002) muestran que la comprobación de los medios de pago puede identificar a los pobres mucho más eficazmente que las tarifas mínimas, lo que debería compensar con creces los gastos administrativos que conlleva la verificación de esos medios. De acuerdo con este sistema, algunas rebajas podrían otorgarse mediante la entrega de cupones de pago por el valor de los servicios, permitiendo que los propios usuarios seleccionen al proveedor del servicio. Pese a que la administración del sistema de cupones puede ser compleja, el principio básico de aplicar a todos los usuarios una misma tarifa que refleje los costos (entregando cupones) es importante, porque asegura que los usuarios de bajos ingresos sigan siendo rentables para los proveedores de servicios.

Colombia es un caso interesante en que los pobres reciben rebajas según el lugar en que residen. El sistema es respaldado por la Constitución de 1991, en virtud de la cual el valor de los servicios de utilidad pública debe basarse en principios de solidaridad social, lo que se ha logrado dividiendo los vecindarios del país en seis estratos económicos según la calidad de la vivienda (por ejemplo, el material de que están construidas) y la gama de servicios de que dispone (por

ejemplo, alumbrado público, áreas verdes). De acuerdo con la Ley de 1994 sobre servicios de utilidad pública, los vecindarios correspondientes a los estratos uno a tres pueden recibir subsidios por un máximo de 50% en el caso del estrato uno, hasta un 15% en el caso del estrato tres. El déficit de ingresos resultante se cubre con un recargo de hasta 20% a las cuentas de los hogares pertenecientes a los estratos cuatro a seis, así como a los usuarios comerciales e industriales. El sistema favorece efectivamente a los pobres (95% de ellos vive en vecindarios pertenecientes a los estratos uno a tres), pero también se produce una dispersión importante (un 80% de las personas que viven en vecindarios de los estratos uno a tres no son pobres) (Contreras y Gómez-Lobo, 2000).

2. Reducción del costo de los servicios

Otro sistema que permite que los hogares pobres puedan seguir financiando los servicios consiste en reducir el costo de suministro de éstos, lo que puede lograrse proporcionando un servicio de calidad inferior o fijando un límite al consumo de la familia. Es posible que los hogares pobres prefieran aceptar un servicio de calidad inferior si a cambio de ello se les cobra una tarifa más baja. Pero en la práctica, la mayoría de los servicios de utilidad pública generalmente ofrecen un solo nivel de prestación, que se determina en relación con estándares de los países industrializados y, en consecuencia, es probable que los hogares pobres no estén en condiciones de pagarlo. Si bien es cierto que las normas de seguridad no deberían ser negociables, puede que haya otras maneras de diferenciar la calidad de los servicios que se proporcionan a distintos grupos de usuarios. A manera de ejemplo cabe citar la confiabilidad del servicio, en que tal vez algunos usuarios estén dispuestos a aceptar una interrupción más frecuente del suministro a cambio de una tarifa más baja. Naturalmente, para aplicar esta clase de enfoque hay que consultar a las comunidades afectadas. Otra queja de los hogares de bajos ingresos es que no pueden saber con certeza cuánto les van a cobrar por el servicio y que, en consecuencia, les resulta difícil mantener el consumo dentro de los límites a su alcance. En este caso, lo que puede hacerse es instalar mecanismos para limitar el volumen de servicios que se obtienen de la conexión. En el caso de la energía eléctrica, esto se hace mediante limitadores de carga, que restringen el número de utensilios que pueden conectarse al mismo tiempo. En cuanto al agua potable, para limitar el flujo de agua a la vivienda es posible redu-

cir el diámetro de la tubería. En telefonía, se puede limitar el número de minutos de uso mensuales. La ventaja de estos mecanismos es que mantienen los niveles de consumo y, por lo tanto, la cuenta de los servicios, dentro de límites máximos prefijados.

3. Facilitación del pago de las cuentas

Una de las diferencias importantes entre los servicios públicos modernos y los sustitutos tradicionales es la frecuencia del pago. Mientras que las familias compran diaria o semanalmente velas y agua en bidones, la energía eléctrica y el agua corriente generalmente se cobran una sola vez al mes. Como los hogares pobres prácticamente carecen de reservas de capital, es posible que les sea difícil pagar el consumo de todo el mes de una sola vez. Una alternativa es que las empresas cobren las cuentas con mayor frecuencia, aunque esto signifique gastos de administración. Otra posibilidad es que los negocios minoristas vendan “sellos para servicios”, de tal modo que las familias puedan ir pagando los servicios a lo largo del mes. Otra forma de dar flexibilidad de pago a las familias es utilizar sistemas de prepago, en vez del sistema habitual de cobranza mediante la facturación, lo que reduce el riesgo comercial que enfrentan las empresas, puesto que no se da crédito a los usuarios por el uso del servicio. Mediante el sistema de prepago se ha logrado aumentar la compra de teléfonos celulares. Con todo, en algunos sectores las técnicas de prepago siguen siendo costosas.

El caso de Bolivia, país donde hasta 1995 los servicios de telefonía celular eran monopolio de la empresa Telefónica Celular de Bolivia (TELECEL), es un buen ejemplo en que los sistemas de prepago se han utilizado con éxito. Los teléfonos eran caros y los abonados tenían que pagar tanto por las llamadas recibidas como por las de salida. En 1995, la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL) se adjudicó una segunda propuesta para la instalación de celulares. Con la llegada de la competencia se adoptó el sistema de “quien llama paga”, con lo que se redujo en alrededor de 70% el costo del uso de los teléfonos celulares. Además, se instalaron teléfonos de pago con tarjetas de un valor mínimo de cinco dólares, y debido a ello entre 1996 y 1999 el número de abonados al sistema de telefonía celular se decuplicó, mientras que desde 1998 los teléfonos de prepago han representado un 86% del crecimiento de la telefonía móvil. Existen datos que apuntan a que muchos abonados al sistema de prepago son artesanos y microempresarios que utilizan el teléfono para recibir llamados de clientes y

controlan sus propios gastos comprando tarjetas telefónicas de poco valor. En muchos países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos

(OCDE) también se ha aplicado una amplia gama de sistemas para facilitar el pago de las cuentas (Wodon, 1999 y 2000a).

V

Definición de estrategias de reforma de la infraestructura que favorezcan a los pobres

En las secciones anteriores se señalaron modos en que la reforma del sector de infraestructura puede perjudicar a los pobres y se sugirieron sistemas destinados a atenuar estos efectos. Para aplicar estos conceptos a un país o sector determinados, hay que tener un buen conocimiento práctico de los aspectos sociales de los servicios de infraestructura. Es posible que gran parte de la información necesaria pueda recopilarse de fuentes existentes, tales como censos, encuestas de hogares o bases de datos de los servicios públicos. Sin embargo, a menudo hay que hacer grandes esfuerzos para relacionarla. En algunos casos, tal vez haya que estudiar la posibilidad de realizar nuevas encuestas para reunir información sobre variables de política importantes, que luego puede utilizarse para responder a tres interrogantes claves: i) ¿debería la política centrar primordialmente la atención en mejorar el acceso o en la capacidad de pago?; ii) ¿qué mecanismos de política tienen mayores probabilidades de ser eficaces para alcanzar estas metas?; y iii) ¿a qué servicios de infraestructura habría que asignar la mayor prioridad social?

Tanto el acceso como la capacidad de pago son importantes y no tiene sentido dar a los hogares pobres acceso a un servicio que no están en condiciones de financiar. Sin embargo, los recursos son limitados y a menudo hay que centrar la atención en uno u otro objetivo. En general, mejorar la capacidad de pago probablemente favorecerá más a quienes tienen mejor situación económica que extender el acceso a los servicios a quienes no están conectados a ellos, en parte porque el segundo grupo es más pobre. Con todo, puede que haya un umbral más allá del cual proporcionar acceso adicional y contribuya menos a reducir la pobreza que a subsidiar a quienes ya tienen acceso a los servicios (Wodon y Ajwad, 2002). Asimismo, la evidencia apunta a que las familias que tienen acceso a la red pueden satisfacer sus necesidades básicas de manera mucho más eficaz en función del costo que

aquellas que no lo tienen. Por ejemplo, en Guatemala, los hogares que cuentan con energía eléctrica pagan menos de 10 centavos de dólar por kilovatio-hora por alumbrar sus hogares, mientras que los que no disponen de ella usan velas que cuestan el equivalente a 5 dólares por kilovatio-hora (Foster y Tre, 2000; Foster, Tre y Wodon, 2000). Por su parte, en Puerto Príncipe, Haití, los hogares abastecidos de agua corriente pagan un dólar por metro cúbico, mientras que los demás deben pagar 10 dólares por metro cúbico a los vendedores particulares.

Para determinar si los pobres están en condiciones de afrontar el costo del acceso a los servicios es posible utilizar sistemas de diagnóstico sencillos. Por ejemplo, se puede dividir el costo de la conexión por el ingreso mensual típico de los hogares pobres y si no hay información directa sobre el ingreso mensual, puede utilizarse el salario mínimo o vital. Pese a que no hay normas absolutas, la relación resultante permite formarse una impresión acerca del grado de imposibilidad de pagar el valor de la conexión. Por ejemplo, si el costo de la conexión representa seis meses del ingreso familiar, no hay duda alguna de que está fuera del alcance de los pobres. También es importante establecer si el servicio público permite la posibilidad de pagar a plazo y, en este caso, determinar qué proporción del ingreso mensual representan estas cuotas para los pobres. Por ejemplo, si cada cuota absorbe un 25% del ingreso mensual, por mucho que pueda pagarlo a plazo, el servicio sigue estando fuera de su alcance. Asimismo, se puede evaluar en qué medida los hogares pobres se conectan a los servicios públicos cuando sus comunidades cuentan con redes de infraestructura. Evidencia reciente respecto de Guatemala y Honduras revela que hasta un tercio de los hogares que carecen de energía eléctrica y agua corriente vive cerca de los canales públicos de distribución, y a pesar de ello no se conectan (Foster y Araujo,

2002; Estache, Foster y Wodon, 2002). Aunque este fenómeno tiene varias explicaciones posibles, indica claramente que tal vez no estén en condiciones de incurrir en ese gasto.

Del mismo modo, existen sistemas de diagnóstico sencillos para evaluar la capacidad de pago por el uso del servicio. Por ejemplo, se puede calcular la suma que pagan por el servicio los hogares pobres conectados, como porcentaje del presupuesto familiar. Conociendo la distribución del gasto, es posible deducir el volumen de servicios que consumen las familias y compararlo con el punto de referencia de subsistencia, y con ello determinar si los pobres están consumiendo "lo suficiente". De igual manera se pueden comparar los gastos en que incurrir las familias pobres conectadas a los servicios con la suma que invierten en servicios alternativos hogares también de bajos ingresos que carecen de conexión a la red. En Guatemala, los hogares pobres que cuentan con energía eléctrica gastan tanto en alumbrado y en utensilios eléctricos como los hogares pobres que no tienen electricidad pero, gracias a la conexión a la red, los primeros obtienen mucho más provecho de ella que los segundos. Incluso, cuando no se dispone de información derivada de encuestas de hogares, se puede utilizar la estructura tarifaria de los servicios públicos para calcular el gasto mensual de un nivel de consumo de subsistencia tomado como punto de referencia, y compararlo con el ingreso mensual típico de un hogar pobre. Cuando hay recursos disponibles, otra cosa factible de realizar es una encuesta de hogares para medir la disposición a pagar por el servicio.

Una vez establecidas las prioridades, hay que seleccionar mecanismos para promover el acceso, la capacidad de pago, o ambas cosas. Mientras que algunos sistemas no tienen repercusiones presupuestarias, otros sí las tienen, en cuyo caso es preciso estimar los costos, teniendo en cuenta los gastos administrativos para, entre otras cosas, seleccionar los hogares elegibles. Como una proporción considerable del costo corresponde a recursos que "se escapan" hacia hogares que no se tuvo la intención de favorecer, es importante evaluar de manera realista el probable resultado de los subsidios o de la política (Contreras y Gómez-Lobo, 2000). Por otra parte, difícilmente puede concebirse un programa de subsidios que no introduzca algún tipo de incentivo perverso. Por ejemplo, es posible que los subsidios reduzcan el incentivo comercial de los proveedores en cuanto a proporcionar servicios a clientes pobres, al reducir el monto de las entradas que perciben al hacerlo. Además, los subsi-

dios pueden distorsionar el comportamiento de los consumidores, generando un consumo potencialmente dispendioso, e inducir a tratar de obtener el subsidio por medios fraudulentos, intentando vender o traspasar sus beneficios a consumidores que no reúnen los requisitos para obtenerlo o disminuyendo el interés de los pobres en aumentar los ingresos y mejorar las condiciones de vida por temor a perderlo (mecanismos que atrapan la pobreza). También es posible capitalizar los subsidios vinculados a la ubicación geográfica o a las características de las viviendas en el valor del alquiler que puede obtenerse de la propiedad, con lo que disminuyen los beneficios que obtienen los locatarios pobres. Por último, dado que las políticas sociales generalmente se formulan por sectores, las restricciones presupuestarias obligan a los gobiernos a tener también presentes las prioridades de los diversos sectores de infraestructura, así como aquellas entre la infraestructura y los demás sectores.

En los últimos años se han desarrollado varios métodos analíticos para ayudar a adoptar decisiones acerca del tipo de subsidios que ha de proporcionarse. Utilizando curvas dominantes del consumo, se pueden comparar los efectos en materia de reducción de la pobreza que producen los subsidios en los distintos sectores (Makdissi y Wodon, 2002).² Los resultados obtenidos respecto de países de América Latina indican que los subsidios para agua potable y transporte urbano contribuyen más a reducir la pobreza que los que se proporcionan para energía eléctrica y telefonía. Al desglosar las medidas de la desigualdad según los distintos componentes de los gastos, se puede establecer la forma en que los subsidios probablemente influyan en la desigualdad (por ejemplo, Wodon y Yitzhaki, 2002). En México, la aplicación de este método reveló, entre otras cosas, que los subsidios para el abaste-

² Las curvas dominantes del consumo se utilizan para verificar si la reducción de la pobreza inducida por una reforma tributaria marginal, una reforma de precios o una reforma de subsidios para dos productos básicos es robusta en una serie grande de medidas y líneas de pobreza. El espíritu del método es similar a la comprobación de la existencia de curvas de concentración sin intersección, pero permite al analista elegir el denominado orden dominante estocástico de interés, en lugar de limitarse al segundo orden dominante. Además, con este método se pueden aplicar resultados anteriores de los efectos de reformas tributarias, de precios o de subsidios sobre las medidas de pobreza del tipo Foster-Greer-Thorbecke a una clase más amplia de dichas medidas, y al caso en que existe una diferencia en el costo de eficiencia de recaudar fondos públicos a través de distintos productos básicos (o, a nivel más general, diferencias en el impacto conductual de las reformas tributarias, de precios o de subsidios). Para más detalles, véase Makdissi y Wodon (2002).

cimiento de agua reducían la desigualdad, los que se otorgaban para energía eléctrica no influían en ella y los que se destinaban a los servicios de telecomunicaciones, la aumentaban. Finalmente, teniendo en cuenta el valor del acceso para las familias conectadas a la red, es posible comparar los efectos de los subsidios y del acceso a los servicios en la medida de la desigualdad, por ejemplo, utilizando curvas de regresión hedonistas (Siaens y Wodon, 2002).

El cuadro 4 resume las principales preguntas que hay que responder para poder definir una estrategia de reforma de la infraestructura que favorezca a los pobres y señala la información que es preciso reunir para dar respuesta práctica y bien fundamentada a estas preguntas. Por su parte, el gráfico 1 muestra un diagrama de decisión para establecer las prioridades entre los problemas del acceso y de la capacidad de pago de los servicios.

CUADRO 4

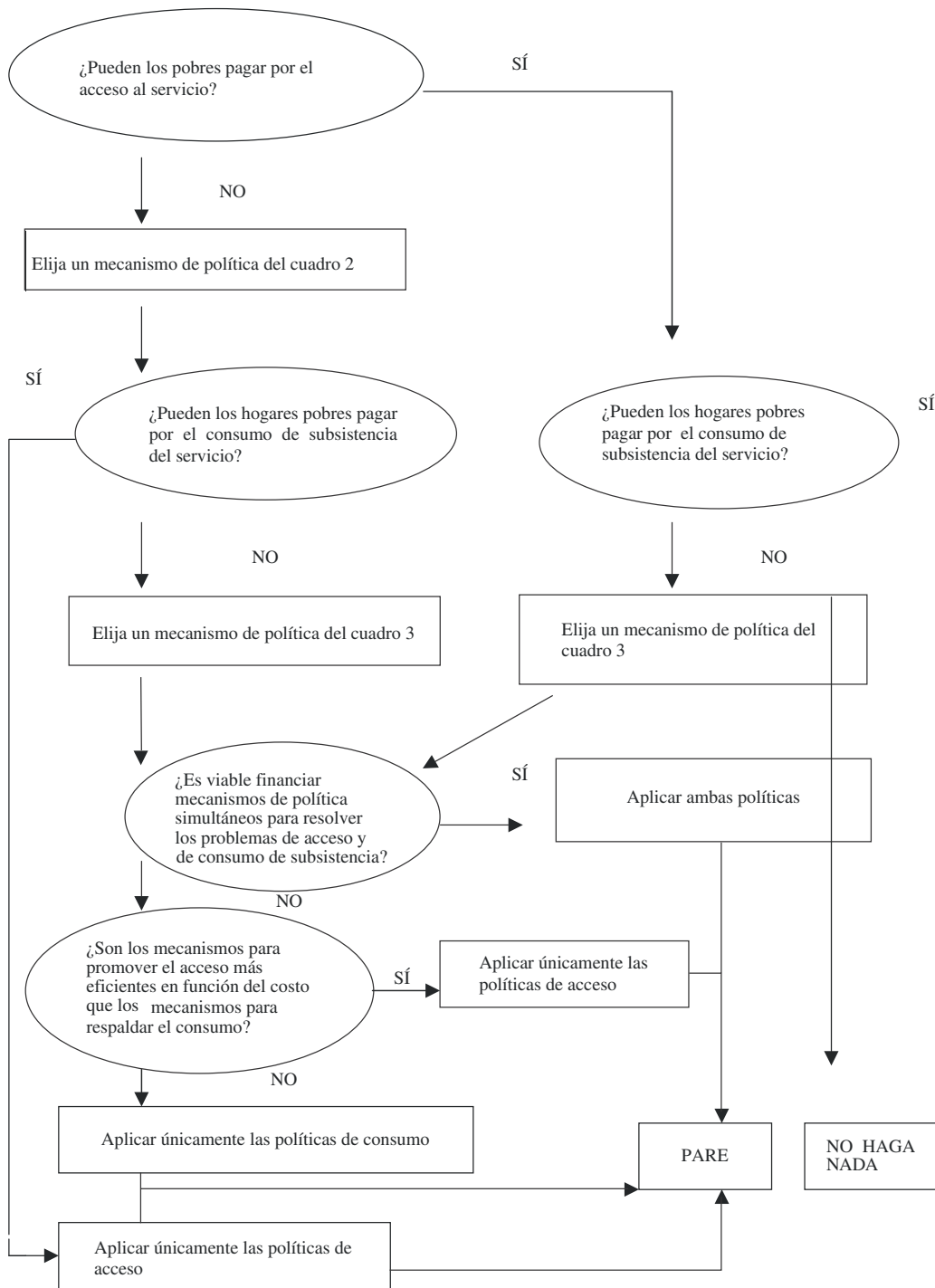
Resumen de las interrogantes estratégicas y de las necesidades de información

Interrogantes	Necesidades de información
¿Cuál es el grado de cobertura del servicio entre los hogares pobres?	Estadísticas de cobertura corrientes, por deciles de ingreso o de consumo, y de preferencia también por zona urbana o rural Porcentaje de hogares pobres conectados a los servicios públicos Precio unitario del servicio público Precio unitario equivalente del sustituto del servicio público
¿Pueden los pobres afrontar el gasto inicial que conlleva la conexión a la red?	Valor de la conexión dividido por el ingreso mensual típico de los hogares pobres (por ejemplo, dos salarios mínimos, o el mínimo vital de la familia) Suma mínima mensual requerida por la empresa proveedora para cubrir el gasto de conexión dividida por el ingreso mensual típico de los hogares pobres Porcentaje de hogares que reside en comunidades atendidas por servicios que efectivamente se conectan a la red, según el decil de ingreso o de consumo
¿Pueden los pobres utilizar los servicios de infraestructura cuando disponen de ellos?	Mínimo mensual que se cobra por el nivel de consumo de subsistencia, dividido por el ingreso mensual típico de los pobres Gasto mensual real en servicios de utilidad pública por hogares conectados como proporción del presupuesto familiar, según el decil de ingreso o de consumo Gasto mensual real en sustitutos de los servicios de utilidad pública por hogares no conectados, como proporción del presupuesto familiar, según el decil de ingreso o de consumo Disposición expresa a pagar por el servicio público, según el decil de ingreso o de consumo
¿Cuánto costaría utilizar el sistema?	Monto total estimado de los recursos necesarios para aplicar el sistema Monto total estimado de los gastos administrativos de la utilización del sistema
¿Funciona bien el sistema con relación a las metas?	Porcentaje estimado de los beneficiarios pobres Porcentaje estimado de los recursos que se dispersan hacia beneficiarios no programados
¿Introduciría el sistema incentivos perversos?	Efecto previsto del comportamiento en el servicio Efecto previsto del comportamiento de los presuntos beneficiarios y del resto de la población
¿Cuál debería ser el orden de prioridad entre los servicios?	Curvas dominantes del consumo Descomposición del Índice de Gini

Fuente: Elaboración de los autores.

GRAFICO 1

Diagrama de circulación para fijar la prioridad entre el acceso y la capacidad de pago



VI

Observaciones finales

Una de las dificultades para poner en práctica reformas que favorezcan a los pobres es la necesidad de aplicar un enfoque coordinado que abarque tres áreas diferentes de la política pública: la política de privatizaciones, la política social y la política reguladora. Por mucho que la aplicación en el tiempo y la responsabilidad institucional puedan variar en cada caso, las tres son complementarias (Estache, Gómez-Lobo y Leipziger, 2000). Las medidas relacionadas con la política social y la de privatizaciones tienen que abordarse al comienzo del proceso de reforma. El marco regulador debería ayudar a asegurar que la aplicación se ajuste a las prioridades estratégicas originales, e incorporar la flexibilidad necesaria para el ajuste en el tiempo.

Las transacciones relacionadas con las privatizaciones a menudo surgen en el Ministerio de Hacienda, que generalmente concibe el proceso como un negocio y centra la atención en la maximización de los ingresos que percibe el fisco por concepto de la venta de activos, lo que es lamentable puesto que el valor de venta de los activos y los efectos económicos y sociales de la reforma se compensan recíprocamente. Por ejemplo, los argumentos relacionados con los ingresos indican que hay que mantener las tarifas de los servicios en un nivel elevado, reducir al mínimo las obligaciones escalonadas, aplazar la incorporación de competencia y pasar por alto muchos de los detalles de reglamentación. Sin embargo, la experiencia indica que éstas son precisamente las estrategias que seguramente más han de perjudicar a los pobres, y al sector de infraestructura en general. Al comienzo de cualquier proceso de privatización es indispensable formarse un concepto equilibrado respecto a sus efectos macroeconómicos y microeconómicos, lo que indica la necesidad de representar más ampliamente los intereses del grupo negociador, incluidos los ministerios relacionados con la infraestructura y la política social, y no tan sólo el Ministerio de Hacienda. La experiencia también señala que posiblemente haya que reordenar los incentivos de quienes actúan como asesores de la transacción, a quienes suele pagárseles con comisiones por captación de fondos que reflejan el valor de venta de los activos de infraestructura.

La política social en materia de servicios públicos y la estrategia más general que aplica un país para reducir la pobreza y brindar protección social también

tienen vinculaciones que es preciso conocer. De acuerdo con los principios económicos, la manera más eficiente de encarar los problemas de política social es canalizar las transferencias de ingresos a través del sistema previsional y no subsidiando las tarifas de determinados bienes y servicios (como los servicios de utilidad pública). Sin embargo, en muchos países en desarrollo el sistema de seguridad social no se ha implementado suficientemente. Es más, la complejidad administrativa y los problemas de gobernabilidad que conciernen a los pagos previsionales posiblemente redunden en que los servicios públicos aparezcan como una opción subóptima para satisfacer los objetivos de la política social. Con todo, aunque desde el punto de vista político resulta atractivo valerse de la fijación del precio de los servicios públicos como manera de redistribuir el ingreso, todo indica que esta redistribución puede ser regresiva. Para que la política en materia de servicios públicos forme parte del sistema de protección social de un país, es fundamental que las medidas pertinentes estén mejor diseñadas que en el pasado y que sean coherentes con el marco económico más general.

La función del regulador es servir de árbitro entre los intereses rivales del empresario, el Estado y la sociedad civil. Una vez finalizada la negociación inicial de la privatización, las decisiones del regulador repercuten con mayor fuerza en las tarifas que tienen que pagar los usuarios de bajos ingresos, en la flexibilidad de los estándares de los servicios, en el grado de competencia del mercado y en la velocidad con que las redes se amplían hacia las zonas en que los servicios son insuficientes. Como surgen conflictos entre los intereses sociales y los financieros, los gobiernos tienen que aclarar por ley hasta qué punto el regulador es responsable del cumplimiento de los objetivos sociales y de qué mecanismos de política dispone para hacerlo. Evidencia reciente revela que es importante contar con una reglamentación eficiente para asegurar que los consumidores pobres obtengan la parte que les corresponde de la utilidad generada por el proceso de privatización (Chisari y Estache, 1999). En Argentina, los beneficios de la privatización aumentaron cuando se tuvo en cuenta la eficacia de la reglamentación y se comprobó que los beneficios de ésta eran mayores en

los quintiles de menores ingresos, simplemente porque la reglamentación actuaba como mecanismo para transferir la rentabilidad de los propietarios del capital a los consumidores de los servicios producidos con él.

En el presente trabajo se han examinado numerosas formas en que la reforma de la infraestructura puede influir en el bienestar de los hogares pobres y se han sugerido mecanismos para mejorar los efectos que puede tener en ellos. No obstante que en las industrias de servicios el *statu quo* (por ejemplo, el abastecimiento público y subsidios mal orientados) no favorecen a dichos hogares, muchos pobres se beneficiarían con la ampliación de los servicios que puede hacer posible la privatización y que les permitiría evitar el elevado costo de los servicios alternativos. Además, todo indica que los hogares pobres están dispuestos a pagar por un servicio confiable, o que están en condiciones de hacerlo. La forma en que se reestructuren los mercados, el modo en que se introduzca y mantenga la competencia y el grado en que se cumplan los compromisos reguladores determinarán si la reforma favorece o no a los pobres. Por lo general, mientras más

débil sea la estructura reguladora, menores probabilidades existen de que las decisiones de política pública tengan en cuenta las preocupaciones de los pobres.

De manera más general, lo que realmente se necesita es un compromiso político. La reforma de la infraestructura y la privatización no pueden substituir a una política de bienestar responsable y redistributiva. Pero las reformas en materia de asistencia social son complejas y generalmente se ponen en práctica muy lentamente. Para que haya confianza y apoyo a reformas que a la larga han de beneficiar a todo el mundo, se requieren políticas que conduzcan a un verdadero aumento del bienestar. Por esta razón, a corto plazo, las autoridades encargadas de formular la política tendrán que ocuparse de muchos de los problemas examinados en el presente trabajo. El que los gestores de la reforma de la infraestructura puedan tener éxito dependerá del diseño y de la estrategia de ejecución del proceso reformador, pero también de la voluntad política de situar a los pobres en el centro de la reforma de la infraestructura y de contrarrestar a los grupos de intereses empeñados en mantener el *statu quo*.

Bibliografía

- Ajwad, M. I. y Q. Wodon (2002a): Who benefits from an increase in access to public services at the local level? A marginal benefit incidence analysis for education and basic infrastructure, en S. Devaradjan, F. H. Rogers y L. Squire (eds.), *Proceedings of the World Bank Economists' Forum*, vol. 2, Washington, D.C., Banco Mundial.
- _____ (2002b): Do local governments maximize access rates to public services across areas? A test based on marginal benefit incidence analysis, Washington, D.C., Banco Mundial, *inédito*.
- Ajwad, I., C. Anguizola y Q. Wodon (2000): Estimating the welfare impact of privatization: Electricity in Bolivia, Washington, D.C., Banco Mundial, *inédito*.
- Alcázar, L., M. Abdala y M. Shirley (1999): The case of the Aguas Argentinas concession, Washington, D.C., Banco Mundial, *inédito*.
- Alexander, M. (2000): Privatizaciones en Argentina, en M. Baima y A. B. Rofman (comps.), *Privatizaciones e impacto en los sectores populares*, Buenos Aires, Banco Mundial/Grupo de Trabajo de Organizaciones no Gubernamentales sobre el Banco Mundial/Instituto de Investigaciones del Nuevo Estado.
- Baffes, J. y A. Shah (1998): Productivity of public spending, sectoral allocation choices and economic growth, *Economic Development and Cultural Change*, vol. 46, N° 2, Chicago, Illinois, The University of Chicago.
- Baker, B. y S. Tremolet (2000): Regulation of quality of infrastructure services in developing countries, trabajo presentado a la International Conference: Infrastructure for Development: Private Solutions and the Poor, Londres, Public-Private Infrastructure Advisory Facility/Banco Mundial.
- Benítez, D., O. Chisari y A. Estache (2000): Measuring the fiscal-efficiency-distribution trade-offs in Argentina's utilities privatization, Washington, D.C., Banco Mundial, *inédito*.
- Brook, P. y N. Tynan (1999): Reaching the urban poor with private infrastructure. *The Private Sector*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Canning, D. (1998): *A Database of World Infrastructure Stocks, 1950-1995*, Policy research working paper, N° 1929, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Canning, D., M. Fay, R. Perotti (1992): Infrastructure and growth, *Revista di politica economica*, vol. 82.
- Carbonel, A. (2000): Water and sanitation in La Paz and El Alto in Bolivia: Aguas del Illimani, trabajo presentado a la International Conference: Infrastructure for Development: Private Solutions and the Poor, Londres, Public-Private Infrastructure Advisory Facility/Banco Mundial.
- Chisari, O. y A. Estache (1999): *The Needs of the Poor in Infrastructure Privatization: The Role of Universal Service Obligations. The Case of Argentina*, Texto de discusión, N° 3, Buenos Aires, Universidad Argentina de La Empresa, Instituto de Economía, Centro de Estudios Económicos de la Regulación.
- Chisari, O., A. Estache y C. Romero (1999): Winners and losers from the privatization and regulation of utilities: Lessons from a general equilibrium model of Argentina, *The World Bank Economic Review*, vol. 13, N° 2, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Clert, C. y Q. Wodon (2001): The targeting of government programs in Chile, en E. Gacitúa-Mario y Q. Wodon (eds.), *Measurement and Meaning Combining Quantitative and Qualitative Methods for the Analysis of Poverty and Social Exclusion in Latin America*, World Bank technical paper, N° 518, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Contreras, D. y A. Gómez-Lobo (2000): *Subsidy Policies for the Utility Industries: A Comparison of the Chilean and*

- Colombian Water Schemes*, Santiago de Chile, Universidad de Chile, Departamento de Economía.
- De la Fuente, A. (2000): *Growth and Infrastructure: A Survey*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Eberts, R. W. (1990): *Cross-Sectional Analysis of Public Infrastructure and Regional Productivity Growth*, Working paper, N° 9004, Cleveland, Federal Reserve Bank of Cleveland.
- Ehrhardt, D. (2000): Impact of market structure on service options for the poor, trabajo presentado a la International Conference: Infrastructure for Development: Private Solutions and the Poor, Londres, Public-Private Infrastructure Advisory Facility/Banco Mundial.
- Estache, A. y M. Fay (1995): Regional growth in Argentina and Brazil: Determinants and policy options, Washington, D.C., Banco Mundial, *inédito*.
- Estache, E., V. Foster y Q. Wodon (2002): *Accounting for the Poor in Infrastructure Reform: Learning from Latin America's Experience*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Estache, A., A. Gómez-Lobo y D. Leipziger (2000): Utilities privatization and the poor's needs in Latin America: Have we learned enough to get it right?, trabajo presentado a la International Conference: Infrastructure for Development: Private Solutions and the Poor, Londres, Public-Private Infrastructure Advisory Facility/Banco Mundial.
- Ferreira, P. C. y T. G. Malliagos (1998): Impactos produtivos da infra-estrutura no Brasil: 1950/95; *Pesquisa e planejamento economico*, vol. 28, N° 2, Rio de Janeiro, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- Ferreira, P. C. (1996): Investimento em infra-estrutura no Brasil: fatos estilizados e relações de longo prazo, *Pesquisa e planejamento economico*, vol. 26, N° 2, Rio de Janeiro, IPEA, agosto.
- Ferro, G. (1999): Evolución del cuadro tarifario de aguas argentinas: financiamiento de las expansiones en Buenos Aires, Texto de discusión, N° 11, Buenos Aires, Universidad Argentina de La Empresa, Instituto de Economía, Centro de Estudios Económicos de la Regulación.
- Foster, V. (2001): Economic and financial evaluation of El Alto Pilot Project: Condominial water and sewerage systems and related innovations, Washington, D.C., Banco Mundial, *inédito*.
- Foster, V. y C. Araujo (2002): Does infrastructure reform work for the poor? A case study from Guatemala, Washington, D.C., Banco Mundial, *inédito*.
- Foster, V., A. Gómez-Lobo y J. Halpern (2000): *Designing Direct Subsidies for Water and Sanitation Services. Panamá: A Case Study*, Policy research working paper, N° 2344, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Foster, V. y O. Irusta (2001): A tale of two cities: Evaluating the impact of capitalization reforms on poor households in La Paz and El Alto, Washington, D.C., Banco Mundial, *inédito*.
- Foster, V. y J. P. Tre (2000): Measuring the impact of energy interventions on the poor: An illustration from Guatemala, trabajo presentado a la International Conference: Infrastructure for Development: Private Solutions and the Poor, Londres, Public-Private Infrastructure Advisory Facility/Banco Mundial.
- Foster, V., J. P. Tre y Q. Wodon (2000): *Energy Prices, Energy Efficiency, and Fuel Poverty*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Galal, A. y otros (1994): *Welfare Consequences of Selling Public Enterprises: An Empirical Analysis*, Nueva York, Oxford University Press.
- Garbacz, C. y H. G. Thompson (1997): Do life-line programs promote universal telephone service for the poor, *Public Utilities Fortnightly*, vol. 135, N° 6, Vienna, Virginia, Public Utilities Reports, marzo.
- Gómez-Lobo, A. (1996): The welfare consequences of tariff rebalancing in the domestic gas market, *Fiscal Studies*, vol. 17, N° 4.
- Jadresic, A. (2000): A case study on subsidizing rural electrification in Chile, en P. Brooks y S. Smith, *Energy Services for the World's Poor. Energy and Development Report*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Kariuki, M. y G. Acolor (2000): Delivery of water supply to low-income urban communities through the Teshie Tanker Owners Association: A case study of public-private initiatives in Ghana, trabajo presentado a la International Conference: Infrastructure for Development: Private Solutions and the Poor, Londres, Public-Private Infrastructure Advisory Facility/Banco Mundial.
- Komives, K. y P. Brook (1999): *Expanding Water and Sanitation Services to Low-Income Households: The Case of the La Paz-El Alto Concession*, Viewpoint note, N° 178, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Komives, K., D. Whittington y X. Wu (2000): Infrastructure coverage and the poor: A global perspective, trabajo presentado a la International Conference: Infrastructure for Development: Private Solutions and the Poor, Londres, Public-Private Infrastructure Advisory Facility/Banco Mundial.
- Maddock, R. y E. Castaño (1991): Welfare impact of rising block pricing: Electricity in Colombia, *The Energy Journal*, vol. 12, N° 4, Canada, International Association for Energy Economics (IAEE).
- Makdissi, P. y Q. Wodon (2002): Consumption dominance curves: Testing for the impact of indirect tax reforms on poverty, *Economics letters*, N° 75, Amsterdam, Países Bajos, North Holland Co.
- Nadiri, M. I. y T. P. Mamuneas (1994): The effects of public infrastructure and R&D capital on the cost structure and performance of U.S. manufacturing industries, *Review of Economics and Statistics*, vol. 76, N°1, Cambridge, Massachusetts, Harvard University.
- Siaens, C. y Q. Wodon (2002): *Impact of access to basic infrastructure services on poverty and inequality*, Washington, D.C., Banco Mundial, *inédito*.
- Solo, T. M. (1999a): Small-scale entrepreneurs in the urban water and sanitation market, *Environment and Urbanization*, vol. 11, N° 1, Londres, Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo (IIMAD).
- _____ (1999b): Aguas que yo vendo bien, aguas que yo vendo mal, *Independent Water Entrepreneurs in Latin America: Findings in Six Cities*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Solo, T. M. y M. Paniagua (1999): The other private participation in water and sanitation: Tales of small independent providers in Latin American cities, Washington, D.C., Banco Mundial, *inédito*.
- Ugaz, C. y C. Waddams Price (2002): *A Fair Deal for Customers? The Impact of Infrastructure Reform in Latin America*, Japón, Universidad de las Naciones Unidas (UNU), Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo.
- Vélez, C. E. (1995): *Gasto social y desigualdad: logros y extravíos*, Santafé de Bogotá, Misión Social/Departamento Nacional de Planeación (DNP).
- Wodon, Q. (1999): Service universel et pauvreté: les aides à l'énergie, en M. Chefferet y otros (coords.), *Service universel, compétition, et télécommunications*, Cahiers du Centre de Recherche Informatique et Droit, N° 15, Namur, Bélgica, Faculté Universitaires Notre-Dame de la Paix.
- _____ (2000a): *An assessment of EDF's low income energy assistance programs*, Washington, D.C., Banco Mundial, *inédito*.
- _____ (2000b): Public utilities and low income customers: A marketing approach, *International Journal of Public Sector Management*, N° 13.
- _____ (2000c): Low income energy assistance and disconnection in France, *Applied Economics Letters*, vol. 7, N° 12, Londres, Taylor & Francis Group.

- _____ (2000d): *Poverty and Policy in Latin America and the Caribbean*, World Bank technical paper, N° 467, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Wodon, Q. e I. Ajwad (2002): Infrastructure services and the poor: Providing connection or consumption subsidies?, Washington, D.C., Banco Mundial, *inédito*.
- Wodon, Q., I. Ajwad y C. Siaens (2002): Targeting electricity subsidies: Life-line or means-testing?, Washington, D.C., Banco Mundial, *inédito*.
- Wodon, Q. y S. Yitzhaki (2002): Inequality and social welfare, en J. Klugman (ed.), *Poverty Reduction Strategies Source Book*, Washington, D.C., Banco Mundial.

Equidad en la *atención médica del adulto mayor en Chile: papel de la previsión*

Steven P. Wallace

*Profesor de la Escuela
de Salud Pública
y Director Adjunto del
Centro de Investigaciones
de Políticas de Salud de la
Universidad de California
Los Ángeles (UCLA)
Becario Fulbright destacado
en la CEPAL, 2000
Swallace@ucla.edu*

Los gobiernos cumplen una labor fundamental en la organización y financiamiento de los servicios de salud, y sus intervenciones para promover la equidad en la atención sanitaria contribuyen a su legitimidad. El sistema de seguro de salud y de prestaciones de salud que se aplica en Chile ha originado reservas en lo que concierne a la equidad del financiamiento de los servicios. Aquí se amplía el análisis para examinar la equidad en el acceso a estos servicios, haciendo hincapié en sus principales usuarios, esto es, las personas de 65 años o más. En Chile, la encuesta CASEN de 1998 mostró serias desigualdades tanto entre el sistema público y el privado de salud como dentro de uno y otro. La persistencia de desigualdades en el sistema público de salud indica que, aunque mejoren la equidad y eficiencia financieras, para reducir la inequidad en el acceso a los servicios será preciso prestar mayor atención a los obstáculos que dificultan la obtención de cuidado médico.

I

Antecedentes

La intervención del Estado en los servicios de salud desempeña un importante papel, tanto material como simbólico, en la sociedad (Esping-Andersen, 1994). Por una parte, los gobiernos promueven y regulan los servicios médicos para mantener sanas a las personas y tratar a los enfermos, actividades que en la mayoría de los países absorben parte considerable del producto interno bruto (PIB), y por otra, tienen además una importante función simbólica, pues brindan un beneficio manifiesto a la población en general. En este sentido, la participación del Estado en el sistema de salud contribuye a legitimarlo ante la sociedad. Para cumplir con esta función legitimadora, el sistema que proporcione no sólo debe ser eficaz sino también equitativo. Como las personas de la tercera edad son las mayores usuarias de los servicios de salud y además suelen constituir uno de los grupos sociales con más “legítimo” derecho a obtener prestaciones públicas, la equidad de la política pública en materia de atención médica del adulto mayor permite formarse una impresión bastante acertada acerca de la legitimidad del sistema. Los gobiernos de América Latina están atribuyendo creciente importancia a la atención de salud de las personas de la tercera edad, debido a que varios países (Cuba, Uruguay, Argentina y Chile) se encuentran en una etapa avanzada de transición demográfica, en que más del 10% de la población tiene 60 años o más y tanto las tasas de natalidad como de mortalidad son bajas (Villa y Rivadeneira, 2000). Esta situación va acompañada de una transición epidemiológica, en virtud de la cual la carga principal de la enfermedad se ha desplazado desde las enfermedades agudas a las crónicas, que se concentran en la población de mayor edad (OPS, 1998). En Chile, 29% de las familias que viven en zonas urbanas y 37% de los hogares rurales incluyen a personas mayores (CEPAL, 2001), lo que indica que una parte significativa de la población se ve directamente afectada por los servicios de salud que reciben los más ancianos.

Chile fue uno de los primeros países de América Latina en aplicar “políticas de ajuste estructural” en los años setenta y ochenta. Adhiriendo a principios neoliberales, el gobierno militar adoptó políticas nuevas encaminadas a reducir la función del Estado en la economía y la sociedad. Aunque la privatización y la capitalización individual del sistema público de pen-

siones y del sistema de seguro de salud fueron concedidas para hacer frente a la fragmentación y la falta de financiamiento, el Estado ha seguido desempeñando un papel importante en estos ámbitos, en la medida en que subvenciona y regula ambos sistemas (Morley, Machado y Pettinato, 1999; Arenas de Mesa, 2000). En el campo de la salud, la mayoría de los trabajadores de clase media (de mejor situación económica) del sector formal se trasladaron desde el plan de salud público, constituido por el Servicio Médico Nacional de Empleados (SERMENA), a empresas de seguros de salud privadas llamadas instituciones de salud previsual (Isapres). Otros trabajadores asalariados optaron por afiliarse al Fondo Nacional de Salud (FONASA), nuevo sistema administrado y subvencionado por el Estado, y, finalmente, los miembros de las Fuerzas Armadas conservaron su propio sistema de salud. Desde el punto de vista de la organización, en el sector público y en el privado las prestaciones médicas quedaron separadas del seguro propiamente tal, lo que se tradujo en un sistema pluralista en lo referente a estos dos aspectos (Borzutsky, 1999). En los años noventa, el sector público procuró, con éxito moderado pero desigual, separar aún más sus funciones como regulador, proveedor y comprador de atención médica (Sojo, 1999).

En Chile, el seguro médico se “compra” mediante una cotización uniforme obligatoria, equivalente a 7% de la remuneración del trabajador (sin aportes del empleador). Esta “prima” puede aplicarse al seguro del sistema público (FONASA), al de las numerosas Isapres o al sistema de las Fuerzas Armadas.¹ El seguro estatal y el privado se centran en hospitalización, consultas médicas y exámenes de laboratorio o rayos X, con una variedad de copagos y aranceles médicos (que en la práctica constituyen límites al monto de los pagos de las aseguradoras y a las prestaciones). Las compañías aseguradoras (y también el Estado) celebran convenios con algunos proveedores privados de atención médica en virtud de los cuales éstos aceptan como pago

¹ El personal de las Fuerzas Armadas aporta el 6% de su sueldo, mientras que el Estado paga el 1% restante; hasta 1998, sus pensionados sólo eran atendidos dentro del sistema de seguro de salud de las Fuerzas Armadas, pero ahora pueden optar por utilizar sus cotizaciones para ser atendidos por el FONASA o una Isapre.

total la suma establecida en un arancel fijo. Los honorarios que cobran otros proveedores privados pueden exceder, a veces sustancialmente, el arancel máximo que pagan las aseguradoras. Los hospitales y consultorios estatales siempre aceptan los planes de pago del sistema público y, además, reciben a pacientes afiliados a seguros privados.

El seguro estatal es un sistema de cuatro niveles basado en el ingreso del beneficiario. Los indigentes, esto es, las personas que no perciben ingresos, pertenecen al nivel A del FONASA -que no exige copago- y son atendidas exclusivamente en los consultorios y hospitales públicos. Las personas cuyos ingresos se aproximan al salario mínimo y que cotizan el 7% pueden pertenecer al nivel FONASA C, que tampoco contempla un copago por el uso de los servicios de salud públicos, pero, junto con los afiliados al FONASA C y D, tienen acceso al sistema de "libre elección", en virtud del cual pueden recibir atención médica en el sector privado (mediante un copago de 50% o más, de acuerdo con un arancel preestablecido). Las personas con mayores ingresos quedan adscritas al FONASA C o el D, con un copago de 10% y 20%, respectivamente, cuando utilizan el sistema público, sobre la base de aranceles que generalmente son inferiores a los que aplican los médicos que ejercen libremente la profesión (Banco Mundial, 1995). El FONASA A y B son subvencionados por el fisco, porque su costo es superior a lo recaudado con el pago de la prima, mientras que el FONASA C y D redistribuye algunos recursos, porque, en total, sus costos son inferiores a las cotizaciones recaudadas (Bitrán y otros, 1996). El sistema de seguro de salud de las Fuerzas Armadas también contempla un

plan de libre elección, cuyos límites son similares a los de los planes afines del FONASA.

En el mercado privado de seguros de salud, las personas pueden pagar una suma adicional por encima del 7% obligatorio para obtener una mejor cobertura, en especial en cuanto al pago máximo por atención, y más posibilidades de elección en la atención médica. En 2000, el 50% de los hogares afiliados a las Isapres aumentaron su cotización para mejorar su cobertura (Superintendencia de Isapres, 2001). Las compañías de seguros del sistema privado están autorizadas para reajustar las cotizaciones y las prestaciones según el riesgo, por razones de sexo, edad y número de cargas familiares (por ejemplo, de acuerdo con un plan común, un soltero de 65 años paga seis veces más que uno de 35). Cada Isapre puede ofrecer cientos de planes diferentes para dar cabida a diversos niveles de ingreso, y en cada uno de ellos difieren sustancialmente el monto del copago y las prestaciones ofrecidas (Larrañaga, 1997). Como las cotizaciones varían bastante según la edad, en 1998 las Isapres dieron cobertura a alrededor de 24% de los menores de 65 años, pero sólo a 7% de las personas de 65 años y más (MIDEPLAN, 1999). Aunque casi la totalidad de la atención ambulatoria que se presta a la población afiliada a las Isapres es proporcionada por el sector privado, las personas que cotizan en planes de salud privados suelen recurrir a los establecimientos hospitalarios del sector público. En consecuencia, el uso de estos establecimientos ha significado en la práctica una subvención estatal indirecta al sector privado, ya que el sector público no ha contado con sistemas de información adecuados para cobrarles a las Isapres lo que corresponde.

II

El papel de la equidad en la atención médica

En 1990, cuando se restableció la democracia, la "equidad" y el "crecimiento" fueron los pilares de la política pública del Estado chileno (Muñoz Porras, 1998). El crecimiento económico nacional se mantuvo y las tasas de pobreza declinaron durante la mayor parte del decenio de 1990, pero también aumentó la desigualdad económica, medida por el porcentaje del ingreso urbano total percibido por el 10% de los hogares urbanos más ricos y según el creciente coeficiente de Gini de desigualdad del ingreso (CEPAL, 2001). Con miras a mantener un amplio apoyo popular, el gobierno de

centroizquierda se fijó como meta lograr la equidad en los sectores públicamente visibles, como los servicios sociales y de salud, aunque la Constitución de 1980 limitó su acción en esta materia a la estructura política y económica creada por el régimen militar. En el decenio de 1990, las metas del Ministerio de Salud fueron la equidad, la descentralización y la satisfacción/participación de los pacientes (Ministerio de Salud, 1999).

En otros países de América Latina (Alleyne, 2002) y en todo el mundo (OMS, 2000; Hurst y Jee-Hughes, 2000), también se ha puesto énfasis en la equidad de

los servicios de salud, lo que involucra una serie de aspectos diferentes, entre ellos la distribución de los resultados del “proceso” (entendido como la forma en que se entrega la prestación) y del financiamiento. A diferencia del criterio que centra la atención en la eficiencia, en virtud del cual se procura maximizar los indicadores de los resultados y del proceso por insumo financiero, el criterio de equidad examina en qué medida cada uno de estos aspectos se distribuye a través de la población (Hurst, 2001). En Chile son motivo de especial preocupación las diferencias de equidad existentes entre los distintos grupos socioeconómicos y entre las distintas regiones geográficas del país (diferencias que a veces se expresan como las existentes entre zonas urbanas y rurales, pero más a menudo como diferencias entre las 13 regiones administrativas en que se divide de norte a sur el país).

Entre los indicadores de resultados que se consideran importantes en el país, cabe mencionar la mortalidad, en especial la infantil, y la esperanza de vida. En Chile, la primera continúa presentando diferencias según la región y según el grado de instrucción de la madre (Muñoz Porras, 1998; Hollstien y otros, 1998), por mucho que haya disminuido de manera espectacular en los últimos 40 años y que Chile esté disputando el primer lugar a nivel internacional en materia de equidad con respecto a la supervivencia del niño (OMS, 2000; Hurst y Jee-Hughes, 2000). Sin embargo, la mortalidad global sigue acusando desigualdades, puesto que guarda relación con el nivel de ingreso de las comunidades (Arteaga y otros, 2002). En los últimos 40 años ha aumentado la esperanza de vida, incluso entre las personas que han cumplido 60 años, aunque a esa edad la esperanza de vida restante varía entre 21.1 y 23.1 años en las distintas regiones administrativas (Morales y Villalón, 1999).

Los indicadores del proceso describen la forma en que se producen los resultados, incluyendo la calidad de la atención y el acceso a los servicios. Cuando se trata de solicitar atención médica o dental, se observan grandes desigualdades según sexo y nivel de ingreso, lo que indica la existencia de obstáculos al acceso por estos motivos (OPS, 2000; Arteaga y otros, 2002). Además, el grado de satisfacción con el sistema de atención de salud (Rodríguez y Tokman, 2000) está altamente vinculado al ingreso. La Organización Mundial de la Salud (OMS) denomina “receptividad” a este elemento de la equidad, y su encuesta entre informantes clave sitúa a Chile en el lugar 45 en cuanto a logros generales en el proceso de salud, pero en el lugar 103 en cuanto a equidad de la receptividad (OMS, 2000; Hurst y Jee-Hughes, 2000). La estructura del sis-

tema dual público-privado de atención médica y seguro es una de las causas importantes de la desigualdad relacionada con el ingreso que se observa en las prestaciones (Sojo, 1996).

El financiamiento suele medirse por las cotizaciones de cada beneficiario o por lo que se gasta en cada uno de ellos. Las cotizaciones son equitativas cuando comprenden una proporción no regresiva del ingreso de libre disposición de la persona, mientras que el gasto es equitativo si hay una correlación directa entre la necesidad de atención médica y los recursos utilizados. En Chile, el gasto en atención médica no es equitativo, pues el Estado gasta alrededor de 93 mil pesos per cápita al año, mientras que el sector privado gasta 143 mil pesos por persona para atender a una población más sana y más joven (Titelman, 1999). Esta es una estimación mínima de la inequidad del gasto, porque los datos no incluyen los apreciables copagos que se hacen en el sector privado; en la práctica, la diferencia de gasto es bastante mayor. También es motivo de general preocupación la clasificación de riesgo de las Isapres, que lleva a las personas de más edad y mayor riesgo a depender de manera desproporcionada del FONASA, subvencionado por el Estado (Bitrán y Almarza, 2000; Sojo, 1999; Sapelli y Torche, 1998). Contrariamente a su liderazgo mundial en supervivencia del niño, Chile sólo ocupa el lugar 168 entre 191 países en la cuantificación que hace la OMS de la equidad de la contribución financiera (OMS, 2000; Hurst y Jee-Hughes, 2000).

El financiamiento de la atención médica en Chile en el decenio de 1990 muestra los niveles más bajos de equidad entre los tres principales aspectos del desempeño de los sistemas de salud: resultados, proceso y financiamiento. En los dos últimos años, las iniciativas de política —como el plan de Acceso Universal con Garantías Explícitas (AUGE)— se han centrado en mejorar el acceso general a las prestaciones médicas de alto costo y a aquéllas con largo tiempo de espera en el sistema público, mediante la aplicación de un sistema de financiamiento más equitativo.

El análisis que figura a continuación contribuye a un mejor conocimiento de los factores que influyen en la equidad del sistema de atención de salud que resulta de estas reformas, mediante el examen de la situación de las personas que más dependen de la atención médica, esto es, las de 65 años o más. La investigación avanza más allá de los estudios efectuados hasta ahora sobre la equidad en los seguros de salud de Chile, que generalmente establecen la dicotomía sector público-sector privado y ofrecen análisis bivariados (por ejemplo, Larrañaga, 1999; Lenz y

otros, eds., 1999; Muñoz Porras, 1998), pues muestra las variaciones que se observan dentro del sector

previsional en su conjunto y efectúa un análisis multivariado del acceso a los servicios médicos.

III

Metodología

En el presente estudio se utiliza la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) que llevó a cabo el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) en noviembre y diciembre de 1998. En este estudio de alcance nacional se encuestó a un total de 48 103 hogares y 188 348 personas, 14 910 de las cuales tenían 65 años y más. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), organismo regional de las Naciones Unidas, ajustó las cifras de los ingresos declarados para dar cuenta de los datos omitidos e insuficientemente notificados (CEPAL, 1999). Todos los análisis del presente estudio se llevaron a cabo utilizando ponderaciones normalizadas, con el fin de tener en cuenta la desproporción en el tamaño de la muestra de las zonas rurales.

Entre los indicadores del acceso a la atención que utilizó la encuesta figuran los siguientes: si el encuestado sufrió alguna enfermedad o accidente en los últimos tres meses; si en caso de enfermedad recibió atención médica, y si en caso de haberla recibido ésta fue oportuna, con alguna demora o tardía. Se formularon diversas preguntas sobre la atención médica recibida, como el número de veces que el encuestado se había sometido a controles preventivos de salud; si había recibido atención médica ambulatoria y si había consultado a un especialista en los últimos tres meses. Todas estas variables se dividieron en respuestas afirmativas o negativas para cada caso. Si el encuestado había recurrido a los servicios médicos o le habían recetado medicamentos en caso de enfermedad, se le preguntó sobre la forma en que los había pagado. Las respuestas se dividieron en dos clases, una correspondiente a los que no habían gastado dinero de su bolsillo y la segunda a las personas restantes. Finalmente, a las mujeres se les preguntó si alguna vez se habían hecho la prueba de Papanicolau. La pregunta relativa a la cobertura del seguro de enfermedad incluyó una categoría para los que sabían que tenían derecho al plan de seguro estatal pero no tenían certeza acerca de la subcategoría a que pertenecían. Para incluir a estas personas en el análisis de regresión, les imputamos un plan específico de seguro, aplicando un procedimien-

to de imputación sobre la marcha (*hot-deck*) que distinguía entre las personas que vivían en zonas rurales o urbanas, si eran o no casadas, si tenían 70 ó más años de edad o entre 65 y 69 años, si habían cursado o no estudios secundarios, y en qué cuartiles de ingreso familiar per cápita se hallaban. Estos casos representaron el 3% de las personas afiliadas al sistema previsional estatal. Los demás tipos de asegurados correspondían al sistema de las Fuerzas Armadas, a las Isapres, a "particulares" (entre éstos las personas no afiliadas a Isapres, las cubiertas por planes proporcionados en el empleo y las no aseguradas) y otros.

Entre las características demográficas utilizadas para estratificar la población de usuarios cabe mencionar la edad, el sexo, el nivel de ingresos, el grado de instrucción y la residencia en zonas rurales. Se distinguió entre las personas de 65 a 74 años, y las de 75 años o más. Los ingresos fueron ajustados por la CEPAL de manera de dar cuenta de los valores omitidos e insuficientemente notificados (CEPAL, 1999) y se presentaron como ingreso familiar per cápita. En las regresiones, éste se dividió en dos clases, una correspondiente al quintil más bajo y la otra a los restantes cuatro quintiles de las personas afiliadas a los planes de seguro analizados (el ingreso familiar per cápita del quintil más bajo era de 45 mil pesos mensuales; en comparación, la pensión asistencial de vejez que pagó el Estado en 1998 ascendió a 23 mil pesos mensuales). El grado de instrucción se clasificó según el número de años de escolaridad, y en la regresión se distinguió entre menos que enseñanza secundaria (0 a 8 años) y con 1 año o más de educación secundaria. Cabe destacar que en Chile la educación obligatoria no comprende la enseñanza secundaria. Se consideraron como zonas rurales aquellas que se encontraban fuera de las comunidades registradas.

Después de evaluar las distribuciones de frecuencia en las variables socioeconómicas y el acceso a los servicios de salud, se estimaron ecuaciones de regresión logísticas respecto de cada una de las variables de acceso, ajustadas por los indicadores socioeconómicos (educación, ingreso, sexo, edad, residencia en zonas urbanas o rurales). El análisis se limitó a los afiliados

al seguro estatal general FONASA, al sistema de las Fuerzas Armadas y a las Isapres. Estas clases de seguro se incorporaron como variables categóricas, tomando como grupo de referencia el seguro privado. Puesto que una ecuación de regresión logística única sólo prueba

la importancia estadística de las diferencias entre los distintos seguros respecto del grupo de referencia, se resolvieron ecuaciones múltiples cambiando el grupo de referencia, de modo de poder evaluar cada clase de seguro con respecto a todos los demás.

IV

Resultados del análisis

Entre las personas de 65 años y más el seguro estatal del FONASA es con mucho el más común (cuadro 1). Una cuarta parte es atendida en el FONASA A (el plan para indigentes), lo que indica que no percibe ni siquiera una pensión o ingreso mínimo; este plan es también el más limitado. Más de un tercio pertenece al FONASA B, lo que indica que su pensión o ingresos se aproximan al mínimo. En su conjunto, el FONASA A y el B cubren al 62%. Los dos niveles con apoyo estatal en que cotizan los adultos mayores con más recursos —esto es, el FONASA C y el FONASA D— abarcan conjuntamente otro 15%. Otro 3% sabe que tiene derecho al seguro esta-

tal, pero no sabe a ciencia cierta en qué nivel. En 1998, el sistema previsional general patrocinado por el Estado abarcaba al 80.4% de la población de la tercera edad. El 6% cotizaba en el sistema de las Fuerzas Armadas, y menos de 7% en las Isapres. Alrededor de 6% correspondía a personas afiliadas a una serie de otros planes “particulares” —entre ellos programas especiales que cubren incapacidades relacionadas con el trabajo— y a personas que no cotizaban en seguro alguno.

Tanto el promedio como la mediana del ingreso familiar per cápita varían según el tipo de seguro (cuadro 1). Los niveles A, B, C y D del FONASA reflejan en

CUADRO 1

Chile: Características de las personas de 65 años y más según su plan de seguro de salud, 1998^a

	Todo el país ^b	FONASA A (indigentes)	FONASA B	FONASA C	FONASA D	FONASA (no sabe) ^c	Fuerzas Armadas	Isapres (privadas)	Particular
Muestra n =	14 910 ^d	4 817	5 787	738	935	414	520	562	927
Alcances del plan (%)	100	25.0	37.2	6.0	9.1	3.1	5.7	6.7	5.9
Ingreso promedio ^e	160 223	68 368	107 886	155 048	246 436	213 157	252 555	520 149	222 459
Mediana de ingreso ^{ef}	74 784	51 844	74 916	96 185	142 118	104 612	154 155	252 340	98 194
Edad promedio	73.2 \pm .1	73.7 \pm .1	73.5 \pm .1	72.8 \pm .3	71.8 \pm .2	74.5 \pm .4	73.6 \pm .3	71.0 \pm .3	72.4 \pm .2
Personas de 75 años y más (%)	35.5	39	37.2	35.4	27.7	45.9	39.9	21.8	30.3
Mujeres (%)	57.3	57.4	59.9	53.4	51.1	56.9	62.2	48	57.2
Enseñanza básica incompleta (%)	47.8	74.3	55.1	33.8	18.6	35.2	14.4	8.5	32.9
Enseñanza secundaria incompleta (%)	29.2	9.0	19.7	37.2	56.6	38.8	51.9	74.5	43.9
Promedio años de escolaridad	7.1 \pm .01	3.4 \pm .04	5.0 \pm .05	7.1 \pm .15	9.3 \pm .1	7.0 \pm .22	8.5 \pm .16	11.6 \pm .20	7.5 \pm .15
Residencia en zonas rurales (%)	17.7	36	17	5.4	4.8	5.9	1.8	2.7	17.1

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de la investigación.

^a FONASA: Fondo Nacional de Salud. Isapres: instituciones de salud previsional. Fuerzas Armadas: sistema de salud de las Fuerzas Armadas.

^b Incluye “otros” y “no sabe”, que no se indican por separado y representan 1.3% de los encuestados.

^c Se refiere a las personas que pertenecen al FONASA pero ignoran en qué nivel están.

^d La cifra corresponde a 1 085 000 habitantes de Chile que tienen 65 años o más.

^e El ingreso promedio corresponde al ingreso familiar mensual total per cápita expresado en pesos chilenos, ajustado por la CEPAL de modo de incluir el ingreso insuficientemente declarado.

^f Para todo el país, 75° percentil = 124 821 pesos, 90° percentil = 238 856 pesos.

orden ascendente los diferentes niveles de ingreso de los afiliados. La mediana del ingreso familiar per cápita de los con mayores ingresos (FONASA D) duplica la de aquéllos en el grupo de menores ingresos que tienen que cotizar (FONASA B). La de los afiliados al plan de las Fuerzas Armadas es similar a la de los que cotizan en el FONASA D, mientras que la de los afiliados a las Isapres es 1.75 veces superior. La mediana del ingreso familiar per cápita de quienes cotizan en el sistema privado se sitúa levemente por encima del 90º percentil de los chilenos de la tercera edad. Entre éstos, los afiliados al sistema privado son también más jóvenes, tienen menor probabilidad de ser mujeres y más educación; en otras palabras, lo más común es que sean personas mayores cuyos indicadores demográficos se

relacionan con una menor necesidad de asistencia médica y mayores recursos. Las personas con cobertura privada o pertenecientes al sistema de las Fuerzas Armadas son las que registran una menor probabilidad de residir en las zonas rurales. Esto coincide con lo indicado en otros estudios que abarcan todas las edades, los cuales también concluyen que, en su conjunto, las necesidades de la población que se atiende en el sistema público son mayores que las de los afiliados a los planes privados (MIDEPLAN, 2001).

Los indicadores del acceso a los servicios de salud de los adultos mayores según el seguro al que pertenecen también acusan grandes diferencias (cuadro 2). Los afiliados a seguros privados estaban entre aquéllos con menor probabilidad de declarar que habían

CUADRO 2

Chile: indicadores de acceso a los servicios de salud de las personas de 65 años y más según tipo de seguro, 1998^a
(Porcentajes)

	Todo el país ^b	FONASA A (indigentes)	FONASA B	FONASA C	FONASA D	FONASA (no sabe) ^c	Fuerzas Armadas	Isapres (privadas)	Particular
Enfermedad/accidente en últimos tres meses	36.7	39.7	40.3	34.7	35.6	27.5	33	28.7	27
En caso de enfermedad/accidente, recibió atención médica ^d	82.8	77.4	83.3	85.5	93	79.8	87.9	92.3	75.4
Satisfecho con rapidez con que recibió atención médica	86.8	82.7	86.6	84.2	90.3	93.9	89.8	95.0	88.6
Atención ambulatoria proporcionada por proveedor privado ^d	24.8	7.2	27.7	36.8	48.6	52.3	17.9	91.7	61.3
Atención de urgencia proporcionada por proveedor del sector público ^e	82.2	88.9	86.3	85.3	89.7	69.2	89.2	32.5	50.0
Consulta médica preventiva ^d	21.4	25.3	25	19.1	15.2	19.7	17.9	13.1	9.4
Se sometió alguna vez a prueba de Papanicolaou (mujeres)	55.8	41.7	55.1	64.0	66.4	54.7	72.1	80.8	58.4
Consulta de especialista ^d	10.6	7.9	10.7	13.0	15.9	5.6	13.7	14.7	7.2
No incurrió en gastos personales debido a enfermedad ^f	58.4	89.5	65.9	39.1	25.6	34.8	5.5	6.1	15.6
No incurrió en gastos personales por concepto de medicamentos ^f	40.8	67.7	42.4	21.2	18.3	41.5	7.6	4.3	10.4

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de la investigación.

^a FONASA: Fondo Nacional de Salud; Isapres: instituciones de salud previsional; Fuerzas Armadas: sistema de salud de las Fuerzas Armadas.

^b Incluye "otros" y "no sabe", que no figuran por separado y constituyen 1.3% de los encuestados.

^c Se refiere a las personas que pertenecen al FONASA pero ignoran en qué nivel están.

^d En los últimos tres meses.

^e Comprende el Sistema Nacional de Servicios de Salud (SNSS), el Servicio de Atención Primaria de Urgencia (SAPU) y el sistema de las Fuerzas Armadas.

^f Se relaciona con atención ambulatoria recibida.

estado enfermos o habían sufrido accidentes en los tres meses anteriores, mientras que los pertenecientes al FONASA A y B (que son los grupos de menores ingresos) tenían la mayor probabilidad de hacerlo. Entre quienes declararon haber estado enfermos, los afiliados a las Isapres fueron los que resultaron con mayor probabilidad de haber recibido atención médica, mientras que los pertenecientes al FONASA A y a los planes particulares fueron los que registraron menor probabilidad de haberla recibido (entre éstos, alrededor de la cuarta parte de los que habían declarado enfermedad o accidente no recibieron atención médica). Entre los que sí recibieron atención médica, los afiliados a las Isapres y los cotizantes del sistema de las Fuerzas Armadas acusaron una mayor probabilidad de declarar que habían sido atendidos rápidamente y sin tener que esperar, mientras que las personas con derecho al FONASA A fueron las que menos recibieron atención oportuna. Casi todos los afiliados a los planes de salud privados, así como la mitad de los afiliados al FONASA D, recibieron atención médica ambulatoria de médicos que ejercían libremente la profesión. Las personas con menor probabilidad de haber sido atendidas por esta clase de profesionales fueron las pertenecientes al FONASA A —que recurrieron casi exclusivamente a proveedores públicos— y las que cotizaban en el sistema de las Fuerzas Armadas, la mayoría de las cuales fueron atendidas por profesionales del sistema. Solo 5% de los adultos mayores declararon haber recurrido a los servicios de urgencia, pero el tipo de atención recibido fue distinto del prestado en otros servicios ambulatorios. Casi 90% de las personas con cobertura del FONASA o las Fuerzas Armadas que recurrieron a los servicios de urgencia utilizaron proveedores estatales (o de las Fuerzas Armadas), y lo mismo hizo cerca de un tercio de las afiliadas a las Isapres.

El único caso en que las personas de la tercera edad que se atienden en el FONASA A tienen mayor acceso a los servicios de salud corresponde al de quienes declararon haberse sometido a controles preventivos de salud, aunque la tasa absoluta de tales controles (25%) es baja para este grupo etario. La tendencia se invierte en las mujeres que declaran haberse hecho un Papanicolau, ya que el 80% que se da entre las afiliadas a planes de salud privados casi duplica la tasa registrada entre las beneficiarias del FONASA A. Los afiliados al FONASA D, a las Isapres y al sistema de las Fuerzas Armadas fueron los que más consultaron a especialistas, y los que menos consultaron fueron los afiliados al FONASA A y a los planes particulares. Dentro del FONASA se observa, según la mayoría de los

indicadores, que el acceso a los servicios de salud aumenta más entre las personas de mayores ingresos (FONASA D) que entre las de menores ingresos (FONASA A).

Entre quienes consultaron médico por motivo de enfermedad o accidente, cerca de 90% de los pertenecientes al FONASA A declararon no haber incurrido en gastos de su propio bolsillo, frente a 5% de los que cotizaban en el sistema de las Fuerzas Armadas o en el sistema privado (cuadro 2). Como en el FONASA A y B el usuario no está obligado a un copago para que lo atiendan en los consultorios del sector público, los que tuvieron que pagar fueron primordialmente los que solicitaron atención privada (7% de las consultas médicas por enfermedad o accidentes del FONASA A y 28% de las del FONASA B correspondieron a proveedores privados). En los casos en que se recetaron medicamentos, dos tercios de los afiliados al FONASA A los recibieron gratuitamente, frente a 5% de los afiliados a las Isapres y 8% de los pertenecientes al sistema de las Fuerzas Armadas (cuadro 2).

Aunque podría parecer que el ingreso no debería influir en el acceso a la atención médica de los afiliados al FONASA A (indigentes), los indicadores del acceso de los beneficiarios de este nivel cuyo ingreso familiar per cápita era superior a la mediana fueron significativamente mejores que los de las personas cuyo ingreso era inferior a ésta. Por ejemplo, las personas de la tercera edad con derecho al FONASA A cuyo ingreso familiar per cápita era superior a la mediana registraban una mayor probabilidad que las que se situaban por debajo de la mediana de obtener atención médica en caso de enfermedad (81.7% contra 75.9%, $p < .05$), y una menor probabilidad de declarar demoras en recibir atención (9.7% contra 20.0%, $p = .000$). Como era de prever, entre los adultos mayores afiliados a las Isapres, que deben hacer un copago potencialmente elevado, también se observó un efecto-ingreso, pese a que sus ingresos eran muy superiores a los de las personas pertenecientes al FONASA A. Las personas de edad avanzada afiliadas a las Isapres cuyo ingreso familiar per cápita se situaba en el decil más alto a nivel nacional, acusaban una mayor probabilidad que otros ancianos afiliados a las Isapres (que se situaban principalmente en el octavo y noveno deciles de ingreso) de obtener atención médica en caso de enfermedad (95.5% contra 85.5%, $p < .05$) y una menor probabilidad de declarar que habían tenido que esperar para obtener atención médica (2.1% contra 8.6%, $p = .000$). Entre las personas de la tercera edad que cotizaban en el sistema de las Fuerzas Armadas se advierte un efecto-ingreso similar. Esta variación, según el ingreso que

se observa dentro de cada tipo de seguro, indica que al menos parte de las diferencias de acceso entre seguros puede deberse a que el perfil de ingresos de los afiliados a cada uno de ellos es distinto.

Las diferencias entre los tipos de seguro que figuran en el cuadro 3 están ajustadas por algunas de las disparidades de situación socioeconómica, e indican que dentro de ellos se sigue observando grandes discrepancias en el acceso a la atención médica. El cuadro muestra que, comparadas con las personas de la tercera edad afiliadas a las Isapres, las que cotizaban en el sistema de las Fuerzas Armadas tenían posibilidades estadísticamente similares de haber estado enfermas o haber sufrido accidentes en los tres meses anteriores, mientras que las que cotizaban en el FONASA C o D tenían 27% más posibilidades (RP = 1.27), una vez ajustadas por los indicadores socioeconómicos. En el caso de las personas afiliadas al FONASA A y B, los resultados son similares entre sí, con una mayor probabilidad de 46% y 47% de declarar que habían estado enfermas, que las afiliadas a las Isapres. Aunque las razones de posibilidad (RP) que ofrece el cuadro 3 se establecen comparando únicamente con los afiliados a las Isapres, en el cuadro se presentan también comparaciones estadísticas entre los distintos tipos de seguro. Por ejemplo, el riesgo de enfermedad de los afiliados al sistema de las Fuerzas Armadas es estadísticamente similar (=) al de los afiliados a las Isapres y al FONASA C y D, pero la probabilidad de que declaren haber estado enfermos es menor (<) que la de los beneficiarios del FONASA A o B. Cuando la razón de posibilidad es inferior a 1.0, ello significa que la probabilidad de que el grupo haya notificado el resultado es menor. Por ejemplo, entre las personas que declararon haber estado enfermas o haber sufrido accidentes en los tres meses anteriores, aquéllas con derecho al FONASA A tenían 0.44 veces las posibilidades (esto es, menos de la mitad de las posibilidades, ó 56% menos) de declarar que habían solicitado atención médica que las afiliadas a las Isapres. Estadísticamente, esta cifra es inferior a la que exhiben los afiliados al FONASA B, al FONASA C y D y a las Isapres, pero no a la de los afiliados al sistema de las Fuerzas Armadas.² Del mismo modo, las personas que habían solicitado atención médica registraron una probabilidad menor de decla-

rar que habían sido atendidas rápidamente si pertenecían al FONASA A, la que aumentaba en el caso del FONASA B, y luego del FONASA C y D, del sistema de las Fuerzas Armadas y de las Isapres en su conjunto. Cuando se agregó una variable adicional por el uso de servicios ambulatorios privados comparado con el de servicios públicos (no indicada), las diferencias entre los distintos seguros en cuanto a la rapidez de la atención disminuyeron al punto de no ser estadísticamente significativas, mientras que la variable de la atención privada resultó significativa (RP = 2.1, p = .000), lo que indica que el lugar en que se recibió la atención fue más importante que la fuente del seguro.

Al aplicar los controles estadísticos, se advierte que los indicadores globales del acceso a la atención médica de las personas que cotizan en el sistema de las Fuerzas Armadas se aproximan más a los de los beneficiarios de las Isapres y del FONASA C y D, mientras que los indicadores para los afiliados al FONASA A y B suelen parecerse más entre sí que a los correspondientes al FONASA C y D, y son por lo general los peores. En esta matriz, los indicadores de quienes cotizan en el FONASA C y D son siempre distintos de los de quienes están afiliados al FONASA A, mientras que los beneficiarios más acomodados del FONASA C y D se asemejan a los afiliados a las Isapres en dos aspectos, a saber, en lo concerniente a las personas que, habiendo tenido una enfermedad o accidente, declararon haber consultado a un médico, y en lo concerniente a aquéllas que, habiendo tenido una enfermedad o accidente, declararon haber consultado a un especialista. Pese a que las diferencias existentes entre las personas afiliadas a distintos tipos de seguro persisten aun después de ajustar los resultados por las diferencias de situación socioeconómica, es imposible controlar totalmente los resultados por estas diferencias, ya que el FONASA A es, por definición, un seguro asistencial de carácter social que acoge a las personas que carecen de medios para acceder a otro tipo de seguro.

Si bien el cuadro 3 sólo muestra las razones de posibilidad ajustadas según el tipo de seguro, también es útil para describir la evolución de otras variables independientes significativas, a fin de indicar aquellos factores distintos del plan médico que afectan la equidad en el acceso de los adultos mayores a la atención de salud. En las regresiones logísticas implícitamente contenidas en los cuadros, los adultos mayores que vivían en zonas rurales acusaron una mayor probabilidad de declarar que habían estado enfermos, y una menor probabilidad de haber consultado al médico en caso de enfermedad. Asimismo, las personas que residían

² El FONASA A resulta distinto del FONASA C y D, pero no del sistema de las Fuerzas Armadas, principalmente porque el menor tamaño de la muestra de los afiliados a este último exige que las diferencias sean mayores para ser estadísticamente significativas.

CUADRO 3

Chile: Razones de posibilidad (RP) de acceso a los servicios de salud a través de los seguros públicos^a en comparación con los adultos mayores afiliados a Isapres, ajustadas por sexo, edad, grado de instrucción, ingreso y residencia en zonas rurales^b

	FONASA A (muestra n = 1 999) ^c	FONASA B (muestra n = 2 407)	FONASA C/D (muestra n = 630)	Fuerzas Armadas (muestra n = 177)
Enfermedad/accidente en últimos 3 meses	RP = 1.46	RP = 1.47	RP = 1.27	RP = 1.12
Diferencias estadísticas respecto de lo anterior, a través de todos los planes	= FONASA B > FONASA C/D > FF.AA. > Isapres	= FONASA A > FONASA C/D > FF.AA. > Isapres	< FONASA A < FONASA B = FF.AA. > Isapres	< FONASA A < FONASA B = FONASA C/D = Isapres
En caso de enfermedad, consultaron a un médico	0.44	0.54	0.78	0.65
Diferencias estadísticas respecto de lo anterior, a través de todos los planes	< FONASA B < FONASA C/D = FF.AA. < Isapres	> FONASA A < FONASA C/D = FF.AA. < Isapres	> FONASA A > FONASA B = FF.AA. = Isapres	= FONASA A = FONASA B = FONASA C/D = Isapres
En caso de haber consultado al médico, satisfechos con rapidez de la atención	0.26	0.38	0.42	0.48
	< FONASA B < FONASA C/D < FF.AA. < Isapres	> FONASA A = FONASA C/D = FF.AA. < Isapres	> FONASA A = FONASA C/D = FF.AA. < Isapres	> FONASA A = FONASA B = FONASA C/D < Isapres
Declaran haber consultado a un especialista	0.76	0.86	1.05	0.94
	= FONASA B < FONASA C/D = FF.AA. < Isapres	= FONASA A < FONASA C/D = FONASA B = Isapres	> FONASA A > FONASA B = FF.AA. = Isapres	= FONASA A = FONASA B = FONASA C/D = Isapres
Declaran haberse sometido a control preventivo	1.72	1.7	1.24	1.23
	= FONASA B > FONASA C/D > FF.AA. > Isapres	= FONASA A > FONASA C/D > FF.AA. > Isapres	< FONASA A < FONASA B = FF.AA. > Isapres	< FONASA A < FONASA B = FF.AA. = Isapres
Alguna vez se sometieron a prueba de Papanicolau (mujeres)	0.3	0.41	0.5	0.72
	< FONASA B < FONASA C/D < FF.AA. < Isapres	> FONASA A = FONASA C/D < FF.AA. < Isapres	> FONASA A = FONASA B < FF.AA. < Isapres	> FONASA A > FONASA B > FONASA C/D < Isapres

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de la investigación.

^a FONASA: Fondo Nacional de Salud; Isapres: instituciones de salud previsual; FF.AA.: sistema de salud de las Fuerzas Armadas. El FONASA tiene cuatro niveles (A, B, C y D); las personas que dijeron pertenecer al FONASA, pero ignoraban en qué nivel (n = 414), fueron asignadas a uno de los niveles utilizando un procedimiento de imputación sobre la marcha (*hot deck*).

^b Ecuación de regresión logística en que las Isapres son el grupo de referencia (n = 146), con control por sexo, edad (65-69, 70-74, 75 años y más), grado de instrucción (0-8 años contra 9 y más años), ingreso bajo (<45 000 pesos de ingreso familiar mensual per cápita comparado con cifra superior) y residencia en zonas rurales.

^c Los valores n indican las personas que declararon haber estado enfermas.

en zonas rurales exhibieron una menor probabilidad de declarar que habían consultado a un especialista o se habían sometido a una prueba de Papanicolau (mujeres), pero una probabilidad mayor de declarar que habían sido atendidas oportunamente, con independencia de otras variables. Las mujeres de más edad acu-

saron una mayor probabilidad de declarar que habían estado enfermas y también de haber consultado a especialistas o haberse hecho controles preventivos de salud. Por otra parte, los adultos mayores más ancianos mostraron más probabilidades que los adultos mayores de menos edad de declarar que habían estado

enfermos. Asimismo, entre los de más edad fue mayor la probabilidad de declarar que habían sido atendidos oportunamente y que habían consultado a especialistas, pero menor la de haberse sometido a una prueba de Papanicolau (mujeres). Los ancianos que tenían estudios secundarios acusaron una mayor probabilidad de haber consultado al médico en caso de

enfermedad, de haber consultado a un especialista y de haberse sometido a un Papanicolau (mujeres), pero una probabilidad menor de haberse sometido a controles preventivos de salud. Cualquiera fuese el tipo de seguro, el ingreso se relacionaba con un mayor número de consultas a especialistas y pruebas de Papanicolau (mujeres).

V

Conclusiones

El aumento de la equidad en la atención de salud se ha convertido en una de las grandes metas del Estado democrático chileno, y de muchos otros países del mundo. Esta meta supone distribuir equitativamente el financiamiento de los servicios de salud, el proceso de atención (incluidos el acceso y la calidad) y los resultados de la atención (OMS, 2000). La mayor parte del debate público acerca de la equidad de los servicios de salud chilenos se ha centrado en las diferencias entre los planes de seguro público y de seguro privado. El presente artículo revela que en el caso del adulto mayor, que es el que más necesita y utiliza los servicios médicos, hay grandes diferencias en el acceso a la atención tanto entre seguros médicos como dentro de ellos. Y puesto que los recursos de que dispone la mayoría de los adultos mayores son limitados, ellos son particularmente vulnerables a la falta de equidad de los servicios médicos.

Sólo los adultos mayores con mejor situación económica pueden hacer frente al costo de los sistemas de seguro privados, debido a que éstos ajustan el riesgo y por lo tanto las cotizaciones de acuerdo con la edad. La investigación mostró que el 7% de las personas de 65 años y más afiliadas a las Isapres tenían mejor situación económica, mayor grado de instrucción y menos edad que las personas del mismo grupo etario que cotizaban en otros seguros médicos. No es de extrañar que registraran también una menor probabilidad de declarar enfermedad, y que tuvieran asimismo mejor acceso a la atención médica que otros grupos de mayores de 65 años. En otros estudios se ha encontrado que hay personas afiliadas a las Isapres que recurren a los establecimientos hospitalarios estatales, con lo cual el sector público termina subvencionando a quienes tienen seguros privados (MIDEPLAN, 1999; Titelman, 1999) y mejora el acceso a la salud de los

afiliados a las Isapres. La presente investigación muestra que en los servicios de urgencia sucede algo similar, ya que un tercio de los adultos mayores afiliados a las Isapres que reciben atención de emergencia recurren a los servicios médicos estatales. Esto sugiere que las personas de la tercera edad afiliadas a seguros privados tienen acceso, según sus necesidades, a los proveedores de servicios médicos tanto públicos como privados. Sin embargo, incluso dentro de este grupo de altos ingresos, las personas con más recursos (esto es, las que pertenecen al decil más alto a nivel nacional) tuvieron mejor acceso a la atención médica que otros adultos mayores afiliados a Isapres. Esto se debe al copago a menudo alto que exigen las Isapres y a la jerarquía de los proveedores de atención privados, entre los cuales los hospitales y clínicas más caros tal vez proporcionen la atención más oportuna y especializada.

El hecho de que las personas de más edad se concentren en el sistema público hace que la equidad dentro de este sistema resulte particularmente importante para este grupo de la población. El principal sistema de seguro de salud del sector público, el FONASA, ofrece distintos tipos de seguro según el monto de las cotizaciones, las que a su vez se basan en el ingreso. Por lo tanto, las características socioeconómicas de los cuatro grupos atendidos por el FONASA son diferentes. Entre la población de la tercera edad, los dos seguros más comunes son el FONASA A, que se destina a los indigentes, y el FONASA B, al que pertenecen las personas con pensiones o ingresos más bajos. Ni uno ni otro requiere copago en el sistema público de atención médica. Sus beneficiarios se asemejan en cuanto a notificación de enfermedad o accidente, consultas médicas en caso de enfermedad, consulta de especialistas y controles preventivos de salud, incluso cuando se toman en cuenta las diferencias en los indicadores

socioeconómicos (edad, sexo, residencia en zonas rurales, grado de instrucción y bajo ingreso familiar per cápita). En general, los beneficiarios del FONASA C y D (combinados para los efectos del análisis multivariado) tienen mejor situación económica que los del FONASA A o B, pero peor que la de los afiliados a las Isapres. Incluso después de haberse efectuado ajustes por los indicadores socioeconómicos, y pese a los copagos a que están obligados, los afiliados al FONASA C y D tienen mejor acceso a la atención médica que los pertenecientes al FONASA A y B. Las esperas para obtener cita con el médico, que en el sistema estatal han sido un problema crónico durante años, afectaron más que nada a las personas con derecho al FONASA A, no así a las pertenecientes al FONASA B, C y D, ni a los afiliados al sistema de las Fuerzas Armadas. Es posible que la menor demora del FONASA B respecto del FONASA A en la atención del adulto mayor se deba en parte a que los afiliados al FONASA B, pese a sus bajos ingresos, recurrieron con mayor frecuencia a proveedores de salud privados, que pueden servir de válvula de escape cuando hay exceso de demanda en el sistema público. Otros factores que pueden haber contribuido a las diferencias de acceso entre el FONASA A y el B son la insuficiencia de los recursos médicos de la mayoría de las comunidades más pobres, donde probablemente viven los beneficiarios del FONASA A, y también los problemas de gestión que se observan en esas comunidades y que dan lugar a demoras en la prestación de los servicios.

Después del sector privado de seguros, privilegiado desde el punto de vista financiero, entre las personas mayores son los afiliados al seguro de las Fuerzas Armadas, que tienen su propio sistema de atención médica, los que parecen situarse en segundo lugar en cuanto a obtener acceso a atención médica. Le siguen el FONASA B, C y D, que incluyen la opción de recurrir a proveedores privados, y los ancianos que cuentan con mayores ingresos. Las personas de la tercera edad que tienen más necesidades de atención médica y menos recursos se encuentran en el FONASA A, que es el de peor perfil en materia de acceso a los servicios médicos. Como en el sistema estatal estas personas no están obligadas a efectuar copagos, sus problemas de acceso se agravarían mucho más si tuvieran un seguro privado. Al parecer, los ancianos más pobres, que son los del FONASA A, tropiezan además con numerosos obstáculos no relacionados con los planes de salud para obtener la atención médica necesaria, los que no se examinan en el presente estudio. Entre esos obstáculos cabría mencionar el costo del transporte hasta los

lugares de atención; problemas de organización de los servicios, como las tan publicitadas colas y esperas en los consultorios públicos, o la insuficiencia de recursos médicos de las comunidades más pobres (Wagstaff, 2001).³ La calidad de la atención médica también puede hacer que algunas personas desistan de pedir atención. El 67% de los encuestados de todas las edades estimó que los proveedores de atención médica estatales eran excelentes, en tanto que el 84% opinó de igual manera acerca de los proveedores privados. Es importante distinguir entre el asegurador y el proveedor de la atención médica, puesto que aunque el 72% de los encuestados consideró que el seguro público FONASA era excelente, sólo el 50% opinó lo mismo de la atención prestada por las aseguradoras privadas, las Isapres (*El Mercurio*, 2000). El sistema público está tratando de resolver algunos problemas que se interponen en la atención, como las largas listas de espera y la falta de infraestructura adecuada (Gutiérrez, 2000), mientras que el sistema de Isapres procura mejorar su imagen incluyendo la cobertura de enfermedades catastróficas, cuyo tratamiento superaba ampliamente los límites antes establecidos.

El único aspecto en que las personas mayores de bajos ingresos pertenecientes al FONASA A y B obtuvieron mejores resultados que otras fue en la atención preventiva de salud, servicio que todos los planes incluyen y que es gratuito en los consultorios de salud públicos. Sin embargo, las tasas globales son bajas —13% para los afiliados a las Isapres y 25% para los pertenecientes al FONASA A—, lo que indica que la mayoría de las personas más ancianas consideran que la atención médica sólo tiene fines curativos y no preventivos. Es posible que el hecho de que los beneficiarios del FONASA A dependan mucho de los consultorios públicos se traduzca en que sean citados más a menudo para controles preventivos cuando acuden a ellos en caso de enfermedad.

Es importante consignar que para este análisis se dispuso de un número limitado de indicadores de acceso a la atención médica. La mayoría de ellos se refiere a la recepción de distintos tipos de servicios médicos. No se dispuso de información que permitie-

³ A manera de ejemplo diremos que un funcionario de gobierno informó acerca de las dificultades con que tropezaban los ancianos enfermos de neumonía para ser hospitalizados en los meses de invierno, cuando la demanda de camas llegaba a su punto máximo. Según dijo, cuando se puso en marcha un programa en virtud del cual los hospitales públicos comenzaron a recibir un aporte adicional por cada adulto mayor enfermo de neumonía hospitalizado, el acceso a la atención mejoró notablemente.

ra tener en cuenta los diversos grados de necesidad de atención médica. Como las personas de bajos ingresos suelen necesitar más servicios médicos que las de mejor situación económica, lo más probable es que si hubiésemos hecho ajustes por concepto de necesidad de atención médica habríamos encontrado un mayor grado de desigualdad en el uso de los servicios. Para identificar maneras eficaces de reducir las desigualdades en la atención médica (independientemente de la redistribución del ingreso), habría que disponer de más datos acerca de los factores que influyen en la recepción de atención médica, como la disponibilidad relativa de servicios, la facilidad con que se puede recurrir a ellos y pagarlos, y la forma en que los distintos grupos evalúan la calidad y la receptividad de la atención recibida.

Debido a que Chile exhibe un satisfactorio crecimiento macroeconómico de largo plazo, a menudo se lo considera un modelo para la formulación de políticas de ajuste estructural. Sin embargo, la legitimidad de los gobiernos democráticos se basa no sólo en los resultados económicos, sino también en los resultados sociales. En Chile, la atención de salud ha sido considerada un sector importante para dar fe de la meta de crecimiento con equidad del gobierno. El presente estudio se centró en la población de 65 años y más porque es la principal usuaria de los servicios de salud y se ve por tanto más afectada por las inequidades del sistema de atención médica. Los datos transversales utilizados no permiten dilucidar si en el decenio de 1990 mejoró la equidad en el acceso a los servicios médicos del adulto mayor, pero efectivamente prueban que en 1998 persistían las desigualdades entre el seguro médico público y el privado, así como también dentro de cada uno de ellos. Gran parte de la controversia sobre la reforma de la salud se ha centrado en las prestaciones y en los mecanismos de financiamiento

de los sistemas público y privado. En el presente estudio se muestra que si bien la equidad en las prestaciones y el financiamiento puede ser un componente necesario de la equidad global de los sistemas de salud, no es sin embargo condición suficiente, puesto que hay diferencias de acceso dentro de los diversos tipos de seguros. Esto es particularmente significativo en el caso de los adultos mayores, pues una cuarta parte de ellos pertenece al FONASA A, que brinda el nivel más bajo de acceso a los servicios de salud.

En el actual sistema público de salud, las personas que tienen recursos financieros moderados pueden pagar una suma adicional para ser atendidas en el sistema médico privado, pertenezcan o no a una Isapre. Sin embargo, los proveedores de atención médica privados se encuentran principalmente en los barrios de mayores ingresos: los ancianos de bajos ingresos difícilmente podrían recurrir a este medio, aunque fuera gratuito y estuviera abierto a todos los afiliados al sistema público. En consecuencia, para elevar el acceso a atención médica de las personas mayores (elemento de equidad del proceso), lo más eficaz y viable sería seguir mejorando el funcionamiento de los prestadores del sector público, probablemente aumentando los pagos que deben hacerles las Isapres cuando sus afiliados recurran a los servicios de urgencia y establecimientos hospitalarios públicos, o bien asignando más recursos públicos. También habría que continuar mejorando la organización y gestión de los servicios médicos del sector público (Sojo, 1999). Es fundamental que, cuando se discutan políticas de reforma de los sistemas de salud en Chile y en cualquier otro país que emprenda la modificación de su sistema de financiamiento o suministro de servicios de salud, junto con la equidad en el financiamiento se tenga en cuenta la necesidad de dar al adulto mayor acceso equitativo a los servicios médicos.

Bibliografía

- Alleyne, G. A. (2002): La equidad y la meta de salud para todos, *Revista panamericana de salud pública*, vol. 11, N° 5-6, Washington, D.C., Organización Panamericana de la Salud (OPS).
- Arenas de Mesa, A. (2000): *El sistema de pensiones en Chile: resultados y desafíos pendientes*, serie Seminarios y conferencias, N° 2, LC/L.1399-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE).
- Arteaga, O. y otros (2002): Información para la equidad en salud en Chile, *Revista panamericana de salud pública*, vol. 11, N° 5-6, Washington, D.C., Organización Panamericana de la Salud (OPS).
- Banco Mundial (1995): *Chile: The Adult Health Policy Challenge*, Washington, D.C.
- Bitrán, R. y F. Almaraz (2000): Las instituciones de salud previsual (ISAPRES) en Chile, en D. Titelman y A. Uthoff (comps.), *Ensayos sobre el financiamiento de la seguridad social en salud: los casos de Estados Unidos, Canadá, Argentina, Chile y Colombia*, vol. 2, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica (FCE)/CEPAL.
- Bitrán, R. y otros (1996): *Estudio sobre la equidad en el financiamiento del seguro público de salud*, Santiago de Chile, Bitrán y Asociados.
- Borzutsky, S. (1999): Chile: The politics of privatization, en M. A. Cruz y otros (eds.), *Do Options Exist? The Reform of Pension*

- and Health Care Systems in Latin America, Pittsburgh, University of Pittsburgh
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1999): Chile, *Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional*, CASEN, 1998, *Manual del usuario*, intranet de la CEPAL-BADEHOG.
- _____ (2001): *Panorama social de América Latina 2000-2001*, LC/G.2138-P, Santiago de Chile.
- Chile, Ministerio de Salud (1999): *Situación de la salud en Chile: Tarjeta de presentación*, Santiago de Chile, Ministerio de Salud.
- El Mercurio* (2000): Mala evaluación de las Isapres, microbuses y las municipalidades, A1, Santiago de Chile, 13 de octubre.
- Esping-Andersen, G. (1994): *After the Golden Age: The Future of the Welfare State in the New Global Order*, Occasional paper, N° 7, Ginebra, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social.
- Gutiérrez, O. (2000): Plan piloto en salud reduce lista de espera, *El Mercurio*, C4, Santiago de Chile, 25 de diciembre.
- Hollstien, R. y otros (1998): Socioeconomic level and infant mortality in Chile in the period 1985-1995, *La revista médica de Chile*, vol. 126, N° 3, Santiago de Chile, Sociedad Médica de Santiago.
- Hurst, J. (2001): Performance measurement and improvement in OECD Health systems: overview of issues and challenges, en OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos), *OECD Health Conference on Performance Measurement and Reporting*, París.
- Hurst, J. y M. Jee-Hughes (2000): The performance measurement and performance management in OECD health systems, Occasional papers, N° 47, Dirección de Educación, Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Larrañaga, O. (1997): *Eficiencia y equidad en el sistema de salud chileno*, serie Financiamiento del desarrollo, N° 49, LC/L.1030, Santiago de Chile, CEPAL.
- _____ (1999): Health sector reforms in Chile, en D. Leipziger y G. Perry, *Chile: Recent Policy Lessons and Emerging Challenges*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Lenz A. y otros (eds.) (1999): *FONASA: ¿una reforma en marcha?*, Santiago de Chile, Fondo Nacional de Salud (FONASA).
- MIDEPLAN (Ministerio de Planificación y Cooperación) (1999): *Situación de la salud en Chile, 1998*, Santiago de Chile, División Social, Departamento de Estudios Sociales.
- _____ (2001): *Situación de la salud en Chile 2000*, Documento N° 5, Santiago de Chile, División Social, Departamento de Estudios Sociales.
- Ministerio de Salud (1999): Situación de la salud en Chile: tarjeta de presentación, Santiago de Chile.
- Morales, I. y J. Villalón (1999): *Chile y los adultos mayores. Impacto en la sociedad del 2000*, Santiago de Chile, Presidencia de la República, Comité Nacional para el Adulto Mayor/ Instituto Nacional de Estadísticas (INE).
- Morley, S., R. Machado y S. Pettinato (1999): *Indexes of Structural Reform in Latin America*, serie Reformas económicas, N° 12, LC/L.1166, Santiago de Chile, CEPAL.
- Muñoz Porras, F. (1998): Equidad y eficiencia en la toma de decisiones del sistema de salud chileno, en H. Salinas, *Equidad y eficiencia en la toma de decisiones en salud*, Santiago de Chile, Ministerio de Salud.
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (2000): *World Health Report 2000-Health systems: Improving Performance*, Ginebra.
- OPS (Organización Panamericana de la Salud) (1998): *Health in the Americas*, Washington, D.C.
- _____ (2000): *Hojas-Resumen sobre desigualdades en salud: Chile*, Washington, D.C., División de Salud y Desarrollo Humano.
- Rodríguez, J. y M. Tokman (2000): *Resultados y rendimiento del gasto en el sector público de salud en Chile 1990-1999*, serie Financiamiento del desarrollo, N° 106, LC/L.1458-P, Santiago de Chile, CEPAL.
- Sapelli, C. y A. Torche (1998): El seguro previsional de salud: determinantes de la elección entre el seguro público y privado, 1990-1994, *Cuadernos de economía*, vol. 35, N° 106, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Sojo, A. (1996): *Reformas de gestión en la salud pública en Chile*, serie Políticas sociales, N° 13, LC/L.933, Santiago de Chile, CEPAL.
- _____ (1999): Los compromisos de gestión en salud de Chile: formas de reintegración en el rompecabezas de la reforma, A. Lenz y otros (eds.) *FONASA: ¿una reforma en marcha?*, Santiago de Chile, FONASA.
- Superintendencia de Isapres (2001): *Balance de gestión 2000 y desafíos 2001*, Santiago de Chile.
- Titelman, D. (1999): Reformas al financiamiento del sistema de salud en Chile, *Revista de la CEPAL*, N° 69, LC/G.2067-P, Santiago de Chile, CEPAL.
- Villa, M. y L. Rivadeneira (2000): *El proceso de envejecimiento de la población de América Latina y el Caribe: una expresión de la transición demográfica*, serie Seminarios y conferencias, N° 2, LC/L.1399-P, Santiago de Chile, CEPAL/CELADES.
- Wagstaff, A. (2001): Poverty, equity, and health: Some research findings, en OPS, *Equity and Health: Views from the Pan American Sanitary Bureau*, Washington, D.C.

Descentralización y *participación en América Latina: Una mirada desde la economía*

Iván Finot

*Dirección de Gestión Local
y Regional
Instituto Latinoamericano
y del Caribe
de Planificación Económica
y Social (ILPES)/
Comisión Económica
para América Latina
y el Caribe (CEPAL)
ifinot@eclac.cl*

Para que la descentralización política favorezca la eficiencia se requeriría que el gasto local estuviera vinculado con los respectivos esfuerzos fiscales, y que los procesos (locales) a través de los cuales se adoptan decisiones sobre provisión de bienes públicos fueran al menos tan democráticos como los centrales. En América Latina pocas veces se cumplen esas condiciones básicas. Esto se debería principalmente a que los procesos de descentralización se han orientado sobre todo al cumplimiento de objetivos sociales. Hoy, sin embargo, sería imperativo acrecentar la autonomía de los ámbitos subnacionales para potenciar la competitividad económica. En este artículo se analiza cómo podría lograrse este nuevo objetivo sin descartar y más bien creando sinergias respecto a otros, tales como estimular la participación ciudadana, reducir inequidades sociales y territoriales, y hacer más eficiente el aparato estatal —incluido el ámbito fiscal— para lograr estos objetivos estratégicos.

I

Introducción

Así como hasta la crisis de la deuda la tendencia predominante en América Latina era centralizar en los gobiernos nacionales tanto las decisiones políticas como las económicas, con la democratización y el ajuste que la crisis requirió, en los años 80 se inició una tendencia histórica a traspasar parte de la provisión de bienes públicos hacia procesos democráticos subnacionales (descentralización política) y a transferir procesos de producción de los bienes provistos públicamente a la competencia económica (descentralización económica).¹

De la descentralización política se esperaba que contribuyera en forma decisiva a suscitar una participación constructiva, a aumentar la eficiencia de la gestión pública y a lograr una mayor equidad territorial y social. Sin embargo, después de más de diez años de iniciados los procesos más antiguos de la región, los avances en participación son dispares, aún no se observan resultados concluyentes en cuanto a eficiencia y el ingreso geográfico bruto se sigue concentrando en algunos territorios. Se ha logrado aumentar la cobertura de servicios sociales pero en muchos casos se acentúan las diferencias interterritoriales. Los sistemas de transferencias adoptados no propician la eficiencia fiscal (Finot, 1996) y el excesivo endeudamiento de los gobiernos subnacionales habría generado desequilibrios macroeconómicos (CEPAL, 1998). Así como inicialmente la descentralización concitó grandes esperanzas, contemporáneamente ha surgido una desconfianza sobre su efectividad, lo que puede llegar a comprometer avances del proceso democratizador que sólo pueden ser viabilizados a través de la descentralización política. Se hace indispensable entonces indagar por qué no se están logrando plenamente los objetivos de la descentralización, a fin de poder dis-

cernir algunos lineamientos que permitan superar los problemas y poder reimpulsar los procesos.

El ILPES se impuso esta tarea por mandato de sus gobiernos miembros. Sin desconocer que los procesos de descentralización son, en esencia, políticos, se realizó un análisis económico² de aquellos que fueron emprendidos en la región durante el decenio de 1980, a fin de proporcionar elementos de reflexión desde este punto de vista, algunos de cuyos resultados fueron presentados en la X Reunión de Ministros y Jefes de Planificación (ILPES, 1998). En aquella oportunidad ya se señalaba la conveniencia de diferenciar entre aquellas funciones que los gobiernos subnacionales realizan como cabezas de autonomías y aquellas otras que efectúan como agentes de los respectivos gobiernos centrales, lo que conduciría a una transformación de los actuales sistemas de transferencias. En el presente artículo, elaborado a partir de aquellos avances y de otros trabajos del autor —principalmente Finot, 1996 y 2001—, se profundiza el marco conceptual en que se basan esas propuestas (el “federalismo fiscal”),³ se focaliza en los problemas que dicho marco permite detectar y se avanza en las modificaciones que sería necesario realizar en los procesos de descentralización, no sólo para alcanzar los objetivos ya trazados en condiciones de sostenibilidad financiera, sino en función de uno nuevo: hacer más competitivas a las economías de la región.

1. Las condiciones de eficiencia

a) *Dos tipos de asignación*

Existe consenso en que, de las tres funciones económicas fundamentales del Estado (estabilización, dis-

□ Este artículo fue elaborado, en una versión inicial, al calor de una presentación y una estimulante discusión, en varias sesiones, con todos los profesionales del ILPES. El autor agradece a sus colegas por el interés, los cuestionamientos y los aportes brindados en aquella oportunidad, y también al juez anónimo que leyó este trabajo en una versión anterior como requisito previo para que fuera publicado, cuyas observaciones y sugerencias fueron muy valiosas para mejorarlo.

¹ Ver la justificación de esta diferenciación en el marco conceptual que se desarrolla como primer punto de este trabajo.

² Principalmente a partir de la información generada por un proyecto regional CEPAL/GTZ sobre Descentralización Fiscal, ejecutado entre 1994 y 1997, cuya coordinación estuvo a cargo de Gabriel Aghón (†).

³ Así se denomina en la literatura a la teoría económica de la descentralización, cuyos primeros elementos pueden ser encontrados en Ostrom, Tiebout y Warren (1961). Oates (1977), quien acuñó el término de “federalismo fiscal”, lamenta en un artículo relativamente reciente (Oates, 1999) no haber denominado a esta rama especializada “teoría de la descentralización”. En efecto, el término “federalismo” ha contribuido a circunscribir estos valiosos análisis a los casos de los países federales, cuando resultan de especial utilidad si se aplican al análisis de la descentralización hasta niveles muy próximos al ciudadano.

tribución y asignación), la que conviene descentralizar es esta última. La función de asignación se refiere principalmente a decisiones sobre provisión de bienes públicos: qué bienes, cuánto de cada uno de ellos y con qué parte del ingreso —actual y futuro— proveerlos públicamente. Sin embargo estas determinaciones, que se adoptan principalmente a través de la aprobación de presupuestos, también incluyen decisiones sobre qué se comprará y qué se producirá directamente, y, en lo que se refiere a esto último, con qué combinación de factores e insumos se lo hará, es decir, cómo producir. Las decisiones políticas sobre asignación se refieren entonces a dos tipos de asignación: una sobre **provisión**, donde se define principalmente qué y con qué recursos se proveerá, y otra sobre **producción**, en que se decide cómo se producirá aquello que se proveerá.

b) *Asignación y eficiencia*

La provisión de bienes públicos⁴ corresponde, por definición, a soluciones cooperativas⁵ y se realiza a través de procesos democráticos que, para servir como mecanismos eficientes de revelación de preferencias, deben vincular el gasto con los aportes para financiarlo (Musgrave y Musgrave, 1992). Como toda solución cooperativa, una provisión pública no corresponde a ninguna preferencia individual sino, en el mejor de los casos, a una suma de preferencias ciudadanas (Samuelson, 1954), pero se justifica cuando a través de ella la comunidad en su conjunto está mejor que si no hubiera tal solución. La demanda de bienes públicos varía según el ámbito de consumo de cada uno de ellos: desde aquellos casos en que trasciende las fronteras nacionales —como lo serían los generados por procesos de integración o, incluso, bienes públicos globales, tales como los tribunales internacionales para juzgar crímenes de guerra— hasta aquellos otros que son provistos para ser utilizados principalmente por pequeñas comunidades rurales o urbanas. Entonces, siguiendo el razonamiento del teorema de la descentralización (Oates, 1977), la provisión de bienes públicos será tanto más eficiente cuanto mejor se adecue a la demanda —territorialmente diferenciada— de dichos bienes.⁶

Esta diferenciación se expresa efectivamente cuando los ciudadanos deciden sobre la parte de su ingreso que están dispuestos a entregar para financiar distintas soluciones correspondientes a diferentes ámbitos.

Para adecuar mejor la provisión de bienes públicos a las diversas preferencias ciudadanas sería conveniente entonces que, una vez definido qué será provisto privativamente por el nivel nacional (las preferencias nacionales), se aproximara el aparato estatal lo más posible al ciudadano, se definieran varios niveles de decisión sobre provisión y que ésta se distribuyera entre esos niveles por exclusión, como un proceso de abajo hacia arriba. Se debería, además, estimular la búsqueda de soluciones cooperativas entre comunidades territoriales de un mismo nivel, antes que recurrir a soluciones centralizadas en el nivel superior. Este criterio de eficiencia económica coincide con el principio político de la subsidiariedad, lo que refleja el gran potencial de la descentralización política para profundizar la democratización.

En cuanto a cómo producir los bienes a proveer, mientras en el caso de la provisión privada en competencia ésta obliga a los productores a buscar la combinación de factores e insumos que les implique un menor costo, la provisión de bienes públicos es básicamente monopólica;⁷ además, los costos originados en ineficiencias no suelen tener consecuencias económicas automáticas sobre quienes deciden y ejecutan dicha provisión, lo que elimina los incentivos económicos para que tales combinaciones sean eficientes. Al contrario, en ausencia de un control eficaz del gasto por parte de quienes lo pagan —lo cual a su vez también tiene un costo— los intereses particulares pueden obrar más bien en el sentido opuesto: los riesgos de ineficiencia en la asignación pública se hacen evidentes sobre todo en los casos de corrupción política, principalmente en la adquisición de equipos e infraestructura inadecuados y/o sobrevalorados, y en la práctica del clientelismo.⁸

Es por eso que tanto las decisiones sobre provisión de bienes públicos como aquellas otras que se refieren a su producción y, entre estas últimas, particularmente aquellas que se refieren a la producción directa, implican riesgos para la eficiencia. Se suele denominar “ineficiencia asignativa” a la suma de las diferencias entre lo que cada ciudadano desearía obtener a cambio

⁴ Bienes públicos: en principio, normas, servicios y bienes económicos provistos por las organizaciones del Estado, de cuyo consumo ningún ciudadano puede ser excluido.

⁵ Opción por la solución pública o colectiva (*public choice*), por oposición a privada o individual. Sobre este enfoque, véase Mueller (1984).

⁶ Básicamente, porque los consumidores pueden “votar con los pies”, según lo expresara Tiebout (1956), en busca del territorio que mejor responda a sus preferencias de bienes públicos, lo que introduce la competencia entre territorios (incluidos países).

⁷ Según analiza Kurer (1993).

⁸ En el presente trabajo se utiliza el término “local” como antónimo de “central”.

de la parte de su ingreso que entrega para la provisión de bienes públicos, y lo que efectivamente recibe; e “ineficiencia productiva” a la diferencia, en términos de beneficio/costo, entre lo que se produciría con asignaciones de factores inducidas por la competencia económica y lo que efectivamente se produce a través de combinaciones de factores e insumos decididas a través de procedimientos político-administrativos. La ineficiencia técnica, al aumentar los costos, incrementa la ineficiencia asignativa.

c) *La descentralización como solución*

Desde el punto de vista económico, la descentralización es básicamente una reforma de la gestión pública dirigida a reducir ineficiencias en los procesos de asignación. Ella puede asumir dos formas fundamentales: i) descentralización política, que sería transferir la provisión de algunos bienes públicos a procesos democráticos locales,⁹ y ii) descentralización económica, que consistiría en transferir o exponer las decisiones sobre combinación de factores e insumos a la competencia económica.¹⁰

La descentralización política disminuiría la ineficiencia asignativa al adecuar la provisión de bienes públicos a preferencias geográficamente diferenciadas, reducir la complejidad de lo que se decide a través de procesos político-administrativos y facilitar la transparencia, la representación y la participación ciudadana; la descentralización económica, a su vez, mitigaría la ineficiencia técnica al introducir mecanismos de mercado en los procesos productivos, pero también contribuiría a aumentar la eficiencia asignativa, si reduce costos y disminuye el número de asuntos que deben ser objeto de decisiones político-administrativas. La descentralización política se vincula

directamente con una mayor gobernancia democrática;¹¹ la descentralización económica, con una regulación que permita lograr un funcionamiento socialmente provechoso de los cuasimercados que conforma.¹²

De lo planteado anteriormente se desprende que para que la descentralización política contribuya a la eficiencia es necesario transferir poder de decisión no sólo sobre gasto local sino también sobre el aporte ciudadano para financiar dicho gasto. La generación de ingresos públicos se puede visualizar como contribuciones que los ciudadanos realizan a los distintos niveles de organizaciones territoriales del Estado a que pertenecen, niveles que, a su vez, atienden a distintos ámbitos de demanda.¹³ Para facilitar las decisiones sobre estos aportes, cada nivel debería contar con sus propias bases impositivas y poder modificar las respectivas tasas, a fin de que los ciudadanos, y sus representantes en cada nivel, puedan votar por soluciones alternativas con diferentes costos.

Tanto en el caso de la descentralización política como en el de la descentralización económica, el criterio básico para transferir decisiones de asignación es que los procesos descentralizados sean más eficientes que los centralizados. La condición, necesaria pero no suficiente, para el primer caso, es que la demanda esté territorialmente diferenciada —según ya se mencionó— y para el segundo, que sea posible la producción privada en competencia; pero la *conditio sine qua non* para que la descentralización —política o económica— induzca la eficiencia es que aumente la participación en los mecanismos de asignación: ciudadana, cuando se descentraliza la provisión; económica, si se descentraliza la producción.¹⁴

⁹ En Finot (2001) se analiza la evolución del concepto de descentralización en la región. El de “descentralización económica” que aquí se define ha sido desarrollado a partir del de Von Haldenwang (1990), que incluye tanto la privatización como la “desregulación”, entendida esta última como la apertura de la producción a organizaciones no estatales, con y sin fines de lucro. Sin embargo, lo esencial de la descentralización económica sería esta última y no el cambio de propiedad, a que se refiere la privatización. Las principales formas de descentralización económica serían: compra de insumos (incluida la tercerización), concesión (transferencia de la producción de servicios manteniendo la propiedad de los activos) y convenio para provisión de bienes finales. En este último caso estarían las organizaciones privadas sin fines de lucro dedicadas a actividades científicas y a la producción de servicios de salud, consideradas por Bresser-Pereira (1998) como el “sector público no estatal”, particularmente cuando son financiadas total o parcialmente con recursos públicos.

¹⁰ Gobernancia democrática: capacidad de una sociedad de gobernarse a sí misma (Espíndola, 1998).

¹¹ Cuasimercados: la demanda se define políticamente mientras la producción se genera a través de la competencia económica. Por lo demás, mejorar el funcionamiento de la competencia económica hace parte del desarrollo de la gobernancia democrática.

¹² Por tanto no sería adecuado afirmar, como se hace a veces, que un territorio genera la suma total de impuestos que sus ciudadanos pagan: estos últimos están contribuyendo a distintos ámbitos de soluciones cooperativas.

¹³ Para algunos autores (Palma, 1985) el concepto de participación sólo debería referirse a los casos en que los participantes pueden influir efectivamente en las decisiones y por este motivo descartan la participación en el mercado. Esta afirmación, que es efectiva en lo que se refiere a provisión, no lo sería en cuanto a producción, ya que en este caso un ciudadano podría ejercer tanta o mayor influencia escogiendo entre productores alternativos que a través de una decisión política.

¹⁴ Bienes colectivos: soluciones cooperativas generadas por organizaciones sociales, de las que se excluye a los no miembros. Los bienes que genera una organización social pueden ser bienes públicos en la medida en que benefician a todos los habitantes de un territorio —y en este sentido se denominó “bienes públicos” en

Por otro lado, lo esencial en los procesos de descentralización económica no sería la propiedad de los establecimientos productores sino el que éstos estén sometidos a la competencia económica. Así como muchas veces es conveniente privatizar, otras veces al hacerlo se puede destruir valioso capital institucional y social. Pero lo que sí sería importante para propiciar la eficiencia sería abrir las actividades productivas que no son exclusivas de las administraciones públicas a la competencia económica, eso sí, bajo una adecuada regulación.

d) Importancia de la participación ciudadana

Ya se ha mencionado que la descentralización política es la transferencia de la provisión de algunos bienes públicos cuya demanda está territorialmente diferenciada —bienes locales— a procesos democráticos que correspondan a esa demanda. Para asegurar eficiencia es imprescindible que las respectivas comunidades subnacionales puedan escoger libremente de qué bienes locales proveerse, en qué cuantía y con qué parte de su ingreso. El sujeto de la descentralización política, entonces, debería ser las comunidades subnacionales, mientras que sus respectivos aparatos gubernamentales no serían sino instrumentos para adoptar y ejecutar esas decisiones.

Desde un punto de vista económico, aumentar la participación democrática es mejorar el proceso de revelación de preferencias en las soluciones cooperativas. Por ello, la condición fundamental para que la descentralización política aumente la eficiencia en los procesos de asignación para la provisión de bienes públicos, sería que ella tendiera a igualar las oportunidades de participación y la representación de los intereses de todos los ciudadanos, en decisiones que afectan directamente sus ingresos actuales y futuros. Pero es evidente que, para que la participación democrática viabilice la revelación de preferencias y genere estímulos para el control social del gasto —y por tanto coadyuve a la eficiencia—, ella debe referirse al proceso completo de asignación, es decir, tanto al gasto como a los aportes que realizarán los ciudadanos para sufragarlo.

La participación ciudadana —directa e indirecta (Cunill, 1991)— puede ser política, si se refiere a las organizaciones territoriales del Estado integradas por órganos electos y a los partidos políticos, o social, si se

orienta a organizaciones sociales (asociaciones), según lo señalara Palma (1985). Pero estas últimas no sólo son medios de representación frente a las organizaciones del Estado sino además, y a veces principalmente, son medios de gestión de soluciones cooperativas, que a través de trabajo y aportes voluntarios con frecuencia no sólo proveen bienes colectivos¹⁵ sino también realizan importantes aportes a la provisión de bienes públicos¹⁶ o generan significativas externalidades positivas para el interés público.¹⁷ La gestión del Estado, fundamentalmente a través de organizaciones territoriales de distinto nivel (nacional, intermedio, municipal, submunicipal), debería ser subsidiaria respecto a esta capacidad. Referirse sólo a “descentralizar el Estado” puede llevar a la idea equívoca de que para lograr los objetivos buscados basta descentralizar el aparato estatal cuando, bajo el principio de subsidiariedad, la descentralización de la gestión pública tendría que alcanzar hasta hacer a ésta subsidiaria respecto a las capacidades de las organizaciones sociales. Sin embargo, se debe tomar también en cuenta que todas ellas se organizan en torno a intereses particulares, según lo advierten Cunill (1991) y Bresser Pereira (1998), y una función insustituible de las organizaciones territoriales del Estado es velar porque el interés general prime sobre el particular, especialmente en lo que se refiere a la asignación de recursos públicos.¹⁸

La participación ciudadana en el proceso de provisión de bienes públicos y colectivos no sólo es un objetivo social¹⁹ y político fundamental, también es una condición esencial para reducir ineficiencias. Ahora bien: que los ciudadanos participen depende de que ellos perciban que el beneficio de participar es superior a su costo, y brindarles la oportunidad de participar en decisiones que afectan su ingreso actual y futuro podría contribuir decisivamente a concitarla. Para alcanzar esa condición es indispensable que la descentralización política no sea una simple transferencia de poder desde un centro a otros, sino que consista esencialmente

¹⁵ Por ejemplo mejoramiento de vías y otros espacios públicos.

¹⁶ Por ejemplo forestación, deporte, actividades culturales, seguridad ciudadana.

¹⁷ El apoyo estatal a estas organizaciones debe ser regulado en función del aporte de éstas a la provisión de bienes públicos, de las externalidades públicas que generan y de sus respectivos procesos de decisión. Sobre este último aspecto: el apoyo estatal a una organización en particular debería estar condicionado a que funcione democráticamente y ser directamente proporcional a la amplitud y grado de participación que convocan.

¹⁸ Principalmente en materia de salud mental.

¹⁹ En este caso los gobiernos subnacionales actuarían como agentes del nivel central, con las ventajas y desventajas que han sido analizadas por Heymann (1988).

trabajos anteriores a los generados por las organizaciones sociales— pero, como bien observa Bresser-Pereira (1998), si se pueden excluir de su consumo a los no miembros de la organización que los genera, no son públicos (el autor mencionado llama a estos bienes “corporativos”).

en una reforma dirigida a inducir el involucramiento ciudadano en soluciones cooperativas (públicas y colectivas), siendo el límite de dicho involucramiento el punto donde las ganancias en eficiencia son iguales al costo económico de la participación.

Por otro lado, los procesos de descentralización política tienen que estar acompañados de sistemas de redistribución territorial dirigidos no solamente a reducir disparidades “iniciales” sino también a aminorar aquellas que la misma descentralización suscita al estimular la eficiencia. El problema está en encontrar los mecanismos que permitan asegurar equidad sin reducir los estímulos a la eficiencia. La forma de conseguir esto último sería que las transferencias del sistema central fueran estrictamente subsidiarias respecto a las iniciativas y los aportes locales, pero ello podría ser contraproducente en términos de equidad. Más adelante se presenta una propuesta para conciliar ambos objetivos.

e) *La descentralización operativa*

La descentralización política se refiere a la provisión de bienes locales pero, por otro lado, pueden existir algunos bienes para los que, aunque las decisiones sobre qué, cuánto y con qué recursos proveer sean adoptadas nacionalmente, resulte conveniente operarlas localmente y muchas veces no a través de administraciones desconcentradas sino de las administraciones de los gobiernos subnacionales.²⁰ En estos casos los gobiernos subnacionales —y sus administraciones— ya no actúan como instrumentos de decisiones locales sino de decisiones nacionales, y la descentralización a que estos procesos dan lugar ya no sería política sino solamente operativa.²¹ Mientras en el primer caso las decisiones y el financiamiento corresponden primordialmente a la comunidad local y por tanto los gobiernos subnacionales deben responder de su gestión, en primera instancia, a la comunidad que los elige, en el segundo las decisiones se ejecutan por cuenta del nivel superior —que también debería hacerse cargo del financiamiento— y en este caso corresponde rendir cuentas en primera instancia a la comunidad mandante, que es la de nivel superior, representada por su respectivo gobierno.²²

²⁰ En consecuencia, para que exista descentralización política no es suficiente elegir gobiernos locales. Sólo la hay en la medida en que se decida autónomamente la provisión de bienes locales.

²¹ Lo que no implica que en segunda instancia también deban responder a los ciudadanos de su comunidad local, ya que los ciudadanos en general son los destinatarios finales de todos los bienes públicos.

2. La descentralización en América Latina

a) *Los procesos*

Según se mencionó en la introducción del presente trabajo, históricamente en América Latina los procesos de descentralización tanto política como económica aparecen como una contratendencia respecto a una propensión, predominante anteriormente, a centralizar decisiones políticas y económicas en los gobiernos nacionales. Como una consecuencia de la crisis de la deuda —que también podría ser caracterizada como una “crisis del centralismo”— ahora se tiende a transferir funciones de provisión de bienes públicos hacia gobiernos subnacionales, y de producción de bienes y servicios provistos públicamente, hacia la competencia económica. Se ha descentralizado hacia gobiernos subnacionales principalmente funciones de provisión de educación y salud y de infraestructura y servicios básicos, y se tiende a descentralizar económicamente la producción de infraestructura y servicios de transporte, la de servicios básicos y, más recientemente, la de seguros y servicios de salud.

Revisiones de los principales procesos de descentralización de la región (Finot, 1999 y 2001), efectuadas principalmente a partir de información y análisis generados por varios proyectos de la CEPAL, permiten concluir que aún no hay indicios significativos de que ellos hubieran generado una tendencia generalizada a la participación ciudadana, e incrementos importantes y persistentes en términos de eficiencia pública y reducción de la corrupción. En lo que se refiere a equidad, si bien la descentralización ha contribuido a ampliar la cobertura de los servicios sociales, en muchos casos ella ha dado lugar también a notables diferencias entre territorios en términos de infraestructura y equipamiento para la prestación de servicios sociales, e incluso en la calidad de estos servicios. Ni la descentralización política ni los sistemas de redistribución territorial que la acompañan han logrado reducir tendencias históricas a la concentración territorial del ingreso. En cambio sí hay indicios de que tales sistemas contribuyen a crear desequilibrios presupuestarios. Como conclusión, se puede afirmar que en América Latina la descentralización aún no ha generado, al menos no sosteniblemente, los objetivos esperados.

²² Véase un análisis más detallado sobre gasto autónomo y sistemas de transferencias en Finot (2001).

b) *Por qué no se han logrado los resultados esperados*

La principal explicación de que aún no se haya logrado los resultados esperados en materia de participación y eficiencia —que según el marco conceptual desarrollado en el punto anterior serían los objetivos propios de la descentralización— estaría en que los sistemas básicos de transferencias territoriales prevalentes en la región por lo general no están orientados a apoyar procesos de provisión de bienes públicos donde las decisiones descentralizadas sean adoptadas autónomamente sobre la base del aporte local. La descentralización política, entendida como la capacidad de las comunidades locales para proveerse de bienes públicos sobre la base de iniciativas y aportes propios, aún es escasa en la región. Tales condiciones sólo se dan en algunos territorios relativamente “ricos” —en la medida en que no requieren de transferencias— y en el caso de la infraestructura básica en México, donde se cuenta con transferencias de libre disponibilidad que aumentan en función del incremento en la recaudación tributaria local.²³

Más frecuente sería la modalidad de descentralización política del gasto, que se basa en transferencias de libre disponibilidad no condicionadas a aportes locales.²⁴ Esta modalidad predomina en Brasil (donde contemporáneamente la descentralización se enfoca primordialmente hacia los municipios) y en Argentina (cuyo proceso se orienta principalmente a los gobiernos provinciales), y se da en menor medida en los demás países, a través de sus sistemas básicos de compensación; pero, al no vincular el gasto con el aporte local, no introduce los mecanismos de eficiencia económica propios de la descentralización. La participación, cuando se da, se refiere sólo al gasto.

Los otros casos de descentralización, ya sea que estén orientados primordialmente hacia niveles intermedios o hacia el nivel municipal, se caracterizan por una mezcla entre descentralización política del gasto y descentralización operativa, tendiendo esta última a predominar. Ello ocurre así porque en la mayoría de los territorios las transferencias básicas están más o

menos condicionadas según uso y en el caso de aquellas otras, complementarias, provenientes de fondos de desarrollo, se suele exigir un aporte “local” (que generalmente proviene de esas transferencias básicas) pero las decisiones son tomadas centralmente.²⁵ Bajo esta modalidad la participación social, cuando se da, suele reducirse a identificar necesidades.

Finalmente, ninguno de los sistemas de financiamiento vigentes está encaminado a propiciar procesos autónomos donde los ciudadanos participen en decisiones no solamente sobre gastos sino también sobre sus respectivos aportes. En cambio, aún priman mecanismos político-administrativos centralizados: subnacionalmente bajo las dos primeras modalidades de descentralización identificadas (descentralización política y descentralización política del gasto), y nacionalmente bajo la tercera (combinación entre descentralización política del gasto y descentralización operativa), que suelen generar oportunidades de corrupción. Ello sería así incluso en el caso mencionado de México, ya que allí la descentralización política alcanza principalmente sólo al nivel intermedio y de gobiernos de grandes ciudades, y sólo llega débilmente a los niveles más próximos al ciudadano. Esta situación general explicaría que, en la región, aún no se haya logrado obtener, con la descentralización, resultados convincentes y sostenibles en materia de participación y eficiencia.

Por otro lado, la explicación de que el gasto descentralizado hubiera contribuido, en algunos países, a generar desequilibrios presupuestarios sería que los sistemas de transferencias con que se cubre la mayor parte de dicho gasto no son subsidiarios respecto a las iniciativas y los aportes locales. Esto se debería principalmente al gran peso que tiene el gasto social entre las competencias transferidas: ¿cómo condicionar transferencias que están destinadas primordialmente a reducir la pobreza a la generación local de recursos públicos?

c) *Una explicación fundamental*

Toda esta situación podría explicarse básicamente por que al descentralizar no se habría diferenciado

²³ Denominada “descentralización dependiente” por Medici (1995).

²⁴ Principalmente a través de los fondos de inversión social, pero ocurre algo similar con múltiples programas de asistencia técnica y capacitación de diversas organizaciones públicas, con los que se pretende apoyar el desarrollo local. El conjunto de proyectos finalmente aprobados obviamente no coincide con las prioridades locales. En la medida en que el gasto local es discernido de esta manera, resulta poco menos que imposible que las comunidades subnacionales puedan ejecutar sus propias estrategias de desarrollo.

²⁵ Que el financiamiento se decida centralmente no significa que las comunidades subnacionales que cuenten con mayores recursos —incluso provenientes de sus respectivos ingresos fiscales— no contribuyan a un fondo central que tuviera esta finalidad. Por otro lado, en los territorios en que existen importantes diferencias entre ingresos personales, el impacto de los recursos disponibles podría ser acrecentado si se opta por subsidiar el consumo antes que la oferta, previo análisis beneficio/costo.

nítidamente entre bienes locales, cuya provisión es conveniente que se dé subnacionalmente, y bienes nacionales, donde la descentralización, si alguna, debería ser primordialmente operativa. En efecto: mientras la demanda de infraestructura y servicios básicos es claramente diferenciable territorialmente, el derecho a acceder a determinados niveles de servicios de salud y educación sólo es diferenciable cualitativamente, ya que todo ciudadano tiene igual derecho a un mínimo asegurado por el Estado, independientemente de su lugar de residencia. Mientras la provisión de infraestructura y servicios básicos pudo ser objeto de una descentralización política completa, hasta los niveles más próximos al ciudadano, la de salud y educación debió haber sido descentralizada, en lo fundamental, sólo operativamente, ya que en este caso las decisiones sobre qué, cuánto y con qué recursos proveer son una responsabilidad primordialmente nacional. Sin embargo, a ambos tipos de bienes se les ha dado un tratamiento similar, ya que se financia su provisión descentralizada con sistemas de transferencias similares. Con estos sistemas no se logra introducir incentivos económicos para propiciar la participación en los procesos de provisión —y por tanto la eficiencia y la reducción de la corrupción— y tampoco se alcanza a reducir las desigualdades que la propia descentralización suscita.

Obviamente todo lo anterior ocurrió en los contextos históricos particulares de cada país, pero la descentralización es también una reforma instrumental respecto a estrategias de desarrollo, que es necesario ir evaluando y readecuando en función de los objetivos que se van planteando las sociedades. En el punto que sigue se deduce del análisis anterior algunos lineamientos que podrían ser útiles para este propósito.

3. Elementos para reorientar los procesos

a) *Un nuevo objetivo*

Históricamente, la descentralización hace parte de un proceso de adecuación de la gestión pública a un nuevo paradigma que aún se encuentra en construcción. A los anteriores objetivos de mejorar las condiciones de vida de la población, lograr una mayor equidad territorial y social y concitar una participación ciudadana constructiva, todo ello con una mayor eficiencia en la gestión pública, se añade ahora el de adecuarse a una economía global en que se requiere condiciones de competitividad no solamente de la macroeconomía y la microeconomía sino también de la mesoeconomía, ya que contemporáneamente también compiten terri-

torios. La descentralización se hace más necesaria que nunca para lograr este nuevo objetivo fundamental, junto con los anteriores. Pero es necesario que además contribuya efectivamente a la sostenibilidad financiera. Ello podría lograrse si se reorientan los procesos a partir de la mencionada diferenciación entre la provisión de una canasta social —de la que harían parte la educación y la salud— y la de infraestructura y servicios básicos.

b) *Qué descentralizar*

Por un lado, las decisiones sobre estructura, niveles y financiamiento de una canasta de bienes y servicios a la que todos deberían tener iguales posibilidades de acceso, independientemente de su lugar de residencia, deberían ser (re)centralizadas, en lo fundamental, en el nivel nacional. El contenido y dimensión de esta canasta dependerían directamente de las posibilidades de financiamiento de cada país.²⁶ En cambio, sería conveniente descentralizar una parte del contenido y, sobre todo, la operación de estas decisiones centrales, hacia gobiernos subnacionales —esto último principalmente hacia el nivel municipal— y la producción de los servicios hacia establecimientos en competencia.

En cambio, donde sí sería altamente conveniente la descentralización política, generando condiciones de plena autonomía²⁷ para las comunidades subnacionales de distinto nivel, es en el caso de la provisión de infraestructura y servicios básicos, ya que en este caso la demanda sí está claramente diferenciada debido a factores físicos y de estructura productiva. En este caso sí sería conveniente profundizar la descentralización política hasta llegar a niveles muy próximos al ciuda-

²⁶ Un caso interesante de descentralización económica sería la experiencia colombiana en materia de salud (ver una descripción completa de este sistema, su fundamentación y una evaluación en Jaramillo (1999)). En una evaluación más reciente, este autor recomienda reducir la intervención del nivel intermedio a funciones de control. Por otro lado, en la región hay consenso en la conveniencia de descentralizar los procesos de producción de educación hasta el nivel de establecimiento. Adicionalmente, Chile y Bolivia muestran resultados interesantes de someter a competencia la producción estatal de educación: el primero, con su educación subsidiada y, el segundo, con la importante participación de las Escuelas de Cristo, en ambos casos con financiamiento del Estado. Finalmente, Chile también es un caso de administración municipal exitosa de subsidios acordados centralmente.

²⁷ Obviamente, autonomía no significa soberanía: tal provisión debe realizarse con estricta sujeción a la normativa del nivel superior donde, sin embargo, se debería dejar amplio espacio para que la provisión descentralizada se adecue a las diferentes características locales.

dano, a fin de que dicha provisión se adecue con precisión a esas demandas diferenciadas. Junto con esa profundización, se debería inducir a las comunidades locales de distinto nivel para que desarrollen sus propias estrategias de desarrollo territorial —desarrollo económico local y mejoramiento del hábitat— en forma autónoma, participativa, coordinada con los otros niveles y asociándose entre sí en función de las diferentes demandas. Para que ello ocurra, la distribución de tareas de provisión debería darse siempre bajo el principio de subsidiariedad y el proceso de planificación realizarse respetando la autonomía de cada nivel de abajo hacia arriba, estableciendo mecanismos de coordinación intergubernamental e incentivando explícitamente el asociativismo territorial.

Específicamente, las funciones en las que se debería profundizar la descentralización política, hasta llegar a los niveles que mejor correspondan a los respectivos ámbitos de demanda a fin de propiciar el desarrollo local, serían: el ordenamiento territorial; la organización y control de la prestación de servicios de utilidad pública; la provisión de infraestructura urbana, de transporte y de aprovechamiento de recursos hídricos; los contenidos de educación y salud, y el apoyo a la pequeña y la mediana empresa.

Para asegurar el logro de objetivos de participación y eficiencia, la aprobación del gasto local debería estar condicionada a una efectiva participación ciudadana en la definición del monto de los aportes —actuales y futuros— con que la correspondiente comunidad contribuirá para ejecutar dicho gasto. Facilitar la participación en el sentido planteado requeriría: i) que los distintos niveles cuenten con bases impositivas propias y que puedan modificar las tasas (al menos dentro de ciertos límites) y, a la vez, fijar topes para su endeudamiento; ii) modificaciones en los sistemas de representación,²⁸ decisión, información y rendición de cuentas en las organizaciones del Estado, y iii) una normativa para que las organizaciones sociales vinculadas con el desarrollo territorial puedan incorporarse plenamente a la generación y gestión de soluciones cooperativas, desempeñando funciones tanto de provisión de bienes colectivos como de participación y representación para la provisión de bienes públicos.

²⁸ Por ejemplo, en las organizaciones territoriales del Estado, cuanto más próximo el nivel a los ciudadanos, mayor preponderancia debería dar el sistema electoral a la representación territorial respecto a la proporcional y hacer que los representantes de cada territorio tengan la obligación de informarse e informar a sus representados, a través de las organizaciones de estos últimos y de medios de comunicación.

c) *Modificaciones en los sistemas de transferencias*

En correspondencia con la anterior diferenciación, sería necesario transformar los actuales sistemas de transferencias en dos sistemas redistributivos diferentes, ambos subsidiarios: uno social, dirigido a asegurar a todos los habitantes de un mismo país un acceso igualitario a la mencionada canasta social, y otro territorial, encaminado a apoyar decisiones autónomas participativas en cada nivel subnacional y a reducir desigualdades territoriales. Los gobiernos municipales operarían el sistema de redistribución social en calidad de agentes de los respectivos gobiernos centrales y los gobiernos subnacionales en general, en su calidad de cabezas de autonomías, tendrían la responsabilidad del ordenamiento territorial y de la concertación del desarrollo económico territorial y el mejoramiento del hábitat en sus respectivos ámbitos, sobre la base de las iniciativas y los aportes locales, pero contando además con los recursos que le correspondan del sistema de redistribución territorial. Es más: en lo que se refiere a provisión de servicios básicos, una parte importante de la demanda estaría garantizada por el sistema de redistribución social (subsidios para consumo de agua potable, electricidad, disposición de desechos, etc.).

Sin embargo, si bien para asegurar eficiencia sería conveniente la descentralización de las decisiones sobre los aportes ciudadanos, para asegurar equidad sería también imprescindible que el sistema de redistribución territorial tendiera a compensar no solamente las diferencias territoriales “iniciales” sino aquellas que la propia descentralización incentiva y ello, en lo posible, sin menoscabo de los mecanismos de eficiencia propios de la descentralización. Para que el sistema de redistribución territorial asegure eficiencia y equidad, y a la vez contribuya a la sostenibilidad financiera, las transferencias territoriales deberían ser de libre disponibilidad pero estar condicionadas al aporte local relativo de cada comunidad (Finot, 1996) y a que las decisiones tanto sobre gasto como sobre aportes locales actuales y futuros (endeudamiento) hayan sido adoptadas participativamente. El concepto de “aporte local relativo” significa que las contribuciones de cada comunidad deben ser medidas no en términos absolutos sino en relación con su respectivo ingreso territorial y/o su dotación de recursos.²⁹

²⁹ Por ejemplo, si se adoptara tan sólo el criterio del ingreso, se podría hacer que las transferencias fueran directamente proporcionales a los niveles de pobreza de cada localidad, pero estableciendo que las destinadas a infraestructura y servicios básicos, aunque de libre decisión sobre el uso, estén condicionadas al aporte local relativo.

Además, se debería considerar como impuestos pagados —“cuasi impuestos” propusimos en una oportunidad anterior— y por tanto aportes locales, a las contribuciones que los ciudadanos realizan, en trabajo, materiales y dinero, a través de sus organizaciones sociales, a la provisión de bienes públicos y a la generación de externalidades públicas positivas. El reconocimiento explícito de esos aportes representaría además un avance fundamental en términos de construcción de ciudadanía y podría contribuir en forma decisiva a reducir el estigma que actualmente representa recibir subsidios del Estado: dichos subsidios serían retribuciones a ciudadanos que contribuyen a la provisión de bienes públicos, muchas veces con una parte importante de sus ingresos.³⁰

d) *Diferenciar entre provisión y producción*

Finalmente, sería conveniente distinguir claramente entre funciones de provisión de bienes públicos y de producción de estos bienes, y continuar la actual tendencia a la descentralización económica en todos los sectores pero acompañándola de un esfuerzo constante de regulación de los cuasimercados emergentes, en cuya aplicación los gobiernos locales deberían cumplir un papel relevante.

e) *Posibles resultados y viabilidad*

Profundizar la descentralización en la dirección planteada permitiría no solamente estimular y facilitar la participación ciudadana sino lograr una relación sinérgica entre desarrollo de la ciudadanía, eficiencia fiscal y equidad. Más aún: orientar la descentralización política hacia el desarrollo territorial, podría contribuir tanto a generar significativos avances en eficiencia

global y competitividad como a aumentar la cohesión social y facilitar el mejoramiento de las condiciones de vida de los ciudadanos. Esto último se haría posible sobre la base de esfuerzos cooperativos, que contarían con apoyo solidario a través de sistemas redistributivos eficaces.

La descentralización, así planteada, implica una profunda transformación institucional, que algunos consideran poco viable en la región (Véliz, 1980). Sin embargo, en América Latina y el Caribe, junto a la cultura centralista, en cuya evidencia se apoyan las conclusiones del autor citado, coexisten e incluso se han desarrollado prácticas de autogobierno que restan validez a esas conclusiones.³¹ Lo esencial no sería la ausencia de culturas alternativas a la centralista sino el hecho de que la descentralización y particularmente la descentralización política que es un proceso de construcción democrática que afecta la distribución actual del poder y genera tensiones entre tendencias democratizadoras e intereses centralistas antiguos y nuevos. Casi siempre los grandes avances en descentralización fueron respuestas frente a crisis políticas y/o resultado de la determinación de políticos visionarios que contaron con amplio respaldo popular. Pero contemporáneamente, en una economía global en la que compiten territorios —en el sentido amplio que ahora tiene el concepto de territorio— la descentralización política sería, además, una condición indispensable para potenciar la competitividad. Ello la colocaría nuevamente en un lugar preponderante de la agenda política de la región. El aporte decisivo de los intelectuales puede ser elaborar estrategias viables para profundizar los procesos, que puedan ser aprovechadas en las coyunturas políticas adecuadas.

Bibliografía

- Aghón, G. E. y G. Krause-Junk (1996): *Descentralización fiscal en América Latina: balance y principales desafíos*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Aghón, G. E. y H. Edling (comps.) (1997): *Descentralización fiscal en América Latina: nuevos desafíos y agenda de trabajo*, LC/L.1051, Santiago de Chile, CEPAL.

- Bresser-Pereira, L. C. (1998): La reforma del Estado de los años noventa: lógica y mecanismos de control, *Desarrollo económico*, vol. 38, N° 150, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES).

- Carciofi, R. (ed.) (1996): *Desafíos de la descentralización: educación y salud en Argentina y Chile*, LC/L.950, Santiago de Chile, CEPAL/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

³⁰ Así se pudo comprobar, por ejemplo, a través de varios talleres realizados por el autor en algunos municipios rurales de Chuquisaca (Bolivia): en promedio, cada pequeño propietario rural había contribuido a la construcción de algunas obras públicas, en proporción a su ingreso, 17 veces más que uno urbano, incluidos los impuestos territoriales pagados por este último.

³¹ Así lo demuestran, por ejemplo, no solamente el funcionamiento de múltiples organizaciones de base en toda la región sino la cultura federalista que caracteriza a Brasil desde su independencia del Imperio, cultura cuyo desarrollo ha conducido a su actual descentralización en dirección a los municipios y que ahora avanza hacia lo “público no estatal”.

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1998): *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos*, Libros de la CEPAL, N° 47, Santiago de Chile.
- Cunill, N. (1991): *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los estados latinoamericanos*, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Di Gropello, E. y R. Cominetti (comps.) (1998): *La descentralización de la educación y la salud: un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana*, LC/L.1132, Santiago de Chile, CEPAL.
- Espíndola, R. (1998): Gobernancia democrática y salud, trabajo presentado al Taller sobre Gobernabilidad y Gobernancia en Salud, Washington, D.C., Organización Panamericana de la Salud (OPS) 8 y 9 de diciembre.
- Finot, I. (1996): *Descentralización, equidad y participación en América Latina: una aproximación económica*, Santiago de Chile, LC/IP/R.165, CEPAL/Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- _____ (1999): Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y participación en América Latina, *Reforma y democracia*, N°15, Caracas, CLAD.
- _____ (2001): *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*, serie Gestión pública, N°12, LC/L.1521-P, Santiago de Chile, CEPAL/ILPES.
- Heymann, D. B. (1988): *Input Controls in the Public Sector: What Does Economic Theory Offer?*, IMF working paper, N° 59, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social) (1998): *Reflexiones sobre el desarrollo y la responsabilidad del Estado*, LC/IP/L.154, Santiago de Chile.
- Jaramillo, I. (1999): *El futuro de la salud en Colombia. Ley 100 de 1993, cinco años después*, Santafé de Bogotá, Fundación Fredrich Ebert de Colombia (FESCOL)/Fundación para la Educación Superior (FES)/Fundación Restrepo Barco (FRB)/Fundación Corona.
- Kurer, O. (1993): Clientelism, corruption, and the allocation of resources, *Public Choice*, N° 77, Amsterdam, Países Bajos, Kluwer Academic Publishers.
- Medici, A. C. (1995): Saúde: modelos de gestão descentralizada: alternativas para o Brasil, en J. P. Velloso, R. C. De Albuquerque y J. Knoop (coords.), *Políticas sociais no Brasil: descentralização, eficiência e equidade*, Río de Janeiro, Instituto Nacional de Altos Estudos (INAE).
- Mueller, D. C. (1984): *Public Choice II, A Revised Edition of Public Choice*, Cambridge, Massachusetts, Cambridge University Press.
- Musgrave, R. and P. Musgrave (1992): *Hacienda pública, teórica y aplicada*, Madrid, McGraw-Hill Interamericana.
- North, D. (1993): *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Oates, W. (1977): *Federalismo fiscal*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local.
- _____ (1999): An essay on fiscal federalism, *The Journal of Economic Literature*, vol. 37, N° 3, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- Ocampo, J. A. (1999): Fortalezas, debilidades y desafíos del pacto fiscal, *Reforma y democracia*, N° 13, Caracas, CLAD.
- Ostrom, V., C. Tiebout y R. Warren (1961): The organization of government in metropolitan areas: A theoretical inquiry, *American Political Science Review*, N° 55, Nueva York, Johnson Reprint Corporation.
- Palma, E. (1985): *La descentralización de la política social: participación e intersectorialidad*, Documento CPS, N° 48, Santiago de Chile, CEPAL/ILPES.
- Samuelson, P. A. (1954): The pure theory of public expenditure, *The Review of Economics and Statistics*, vol. 36, N° 4, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Tiebout, C. (1956): A pure theory of local expenditures, *The Journal of Political Economy*, vol. 64, N° 5, Chicago, Illinois, The University of Chicago Press.
- Véliz, C. (1980): *The Centralist Tradition of Latin America*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press.
- Von Haldenwang, C. (1990): Hacia un concepto politológico de la descentralización del Estado en América Latina, *EURE*, vol. 16, N° 50, Santiago de Chile.

El comportamiento de las *empresas exportadoras* brasileñas. Implicaciones *para el ALCA*

Renato Baumann

*Comisión Económica para
América Latina y el
Caribe (CEPAL), Brasilia
Profesor, Universidad
de Brasilia
rbaumann@cepal.org.br*

**Francisco Galvão
Carneiro**

*Profesor, Universidad
Católica de Brasilia
carneiro@pos.ucb.br*

El análisis de los procesos de integración entre dos economías se ha centrado, tradicionalmente, en la identificación de la intensidad de creación y desvío del comercio, estimada a partir de la simulación de los efectos derivados de la reducción o eliminación de las barreras comerciales. Al mismo tiempo, en la literatura sobre las empresas transnacionales se destaca la importancia creciente que revisten las transacciones dentro de las empresas en el total del comercio internacional. En este trabajo intentaremos aproximar esos dos campos teóricos sobre la base del análisis de la orientación geográfica de las principales empresas exportadoras brasileñas, y desde allí inferir las posibles consecuencias sobre las estimaciones de los efectos del Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA). La hipótesis es que, al tomarse en cuenta la importancia de las empresas subsidiarias en el comercio exterior del país y la concentración geográfica de sus transacciones comerciales externas, los resultados derivados de la creación del ALCA pueden diferir de aquellos obtenidos a partir de las simulaciones sobre la base de la disminución o supresión de las barreras comerciales.

I

Introducción

Desde la publicación del trabajo de Viner (1950), el análisis de los efectos de los procesos de integración entre dos economías se ha centrado, tradicionalmente, en la identificación de los efectos —sobre la balanza comercial y la estructura de la producción en los países participantes— derivados de la reducción o eliminación de las barreras comerciales.

Los dos conceptos básicos propuestos por Viner —creación de comercio (surgimiento de nuevas actividades en el intercambio comercial entre los países participantes) y desvío del comercio (reducción de importaciones de productos ofrecidos por terceros países)— siguen siendo el tema principal de la mayoría de los análisis. De este modo, puede decirse que un proceso de integración sería beneficioso desde el punto de vista social cuando el primer efecto supera al segundo, en un horizonte temporal aceptable.

La evaluación *ex ante* de las consecuencias de un ejercicio de integración tiende, por lo tanto, a identificar esos dos efectos sobre la base, principalmente, de la simulación de los resultados derivados de la reducción o eliminación de las barreras comerciales entre los países que participan en él.

Ese tipo de enfoque se basa en algunos supuestos, entre ellos el de que el comercio internacional tiene lugar entre empresas distintas, en los diversos países. La producción de cada artículo se realiza en una unidad productiva en un país determinado. Las utilidades obtenidas se suman a la renta nacional del país sede de cada empresa y de esta forma los países apoyan sus unidades más competitivas, en contraposición con las unidades más competitivas de los demás países (Markusen y Venables, 1995).

Sin embargo, en la literatura sobre las empresas transnacionales se han señalado algunos aspectos de las relaciones entre matriz y subsidiarias que arrojan nuevas luces respecto de la exactitud y vigencia de

ese supuesto. Ello ha dado origen a toda una rama de la teoría del comercio internacional que se ocupa de las transacciones dentro de las empresas. No obstante, no se ha explorado debidamente su relación con los análisis del proceso de integración.

En este trabajo intentaremos una integración en esos dos campos teóricos, partiendo del análisis de la orientación geográfica de las principales empresas exportadoras brasileñas, con deducciones sobre los posibles efectos de la creación de un área de libre comercio hemisférica. Se argumenta que las empresas exportadoras de capital externo están sujetas a una interacción comercial con sus matrices, por lo que existen argumentos para calificar los resultados de los ejercicios que tienen por objeto estimar la magnitud de creación y desvío de comercio asociados con el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

El propósito fundamental del trabajo es verificar si las empresas de capital extranjero que mantienen transacciones comerciales con el resto del mundo tienden a concentrar sus exportaciones e importaciones con el país de origen del capital, en mayor medida que con otros países. Si esta hipótesis puede comprobarse, habría argumentos para suponer que las estimaciones de creación y desvío del comercio sobre la base de la distribución sectorial de barreras comerciales debieran calificarse de acuerdo al papel que desempeñan los agentes económicos que actúan en cada sector. La preocupación que inspira ese análisis se basa en el proceso de negociaciones para la formación del ALCA; sin embargo, por tratarse en este caso de las principales empresas exportadoras brasileñas, el análisis resulta también útil para calificar en general los ejercicios de simulación de creación y desvío del comercio.

La metodología del análisis se basa en el cálculo de modelos econométricos probabilísticos para verificar los factores determinantes de las exportaciones de las mayores empresas brasileñas en el período 1995-2000. El enfoque econométrico permite analizar la probabilidad de que una empresa determinada exporte al país de origen de su capital o a un bloque comercial determinado.

El trabajo consta de cinco secciones. Luego de esta Introducción viene la sección II en que se funda-

□ Las opiniones expresadas aquí son de la entera responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente la posición de las instituciones mencionadas. Los autores agradecen a la Secretaría de Comercio Exterior (SECEX) el acceso a la base de datos de las empresas exportadoras y a Rogerio Boueri Miranda, Leandro Magalhaes y Paulo Roberto da Silva Jr. por la asistencia que brindaron para el procesamiento de datos.

menta la racionalidad del argumento; la sección III describe cómo se elaboraron las informaciones prima-

rias y la sección IV examina los resultados. Por último, en la sección V se presentan algunas conclusiones.

II

Fundamentos teóricos

Hace ya algún tiempo que la explicación teórica de los flujos del comercio internacional, basada en la disponibilidad de factores productivos en los diversos países, ha demostrado ser insuficiente. Desde mediados del decenio de 1950, el reconocimiento de que la mayor parte del comercio internacional de bienes descansa en el intercambio de productos industrializados y se realiza entre países desarrollados dio origen a proposiciones alternativas, que intentaban explicar el comercio de ese tipo de productos. Las formulaciones a partir de un “ciclo de producto” (Vernon, 1966) y de la distancia tecnológica entre países (Posner, 1961) son dos de los ejemplos más elocuentes.

Recientemente, el enfoque teórico que asocia la organización industrial y la teoría del comercio —la llamada “nueva teoría del comercio”— representó un avance metodológico (Helpman y Krugman, 1985; Krugman, 1986). Ese enfoque permitió intentar explicaciones para los resultados que se asocian, por ejemplo, con las empresas transnacionales y las relaciones comerciales entre matriz y subsidiarias, al considerar elementos como los rendimientos crecientes de escala y la diferenciación de productos.

Con la incorporación de esos elementos —rendimientos crecientes de escala, competencia imperfecta y diferenciación de productos—, el análisis permite, por ejemplo, concebir que haya especialización en el comercio de productos que no corresponde a la dotación relativa de factores productivos, y que surjan procesos productivos complementarios entre fábricas localizadas en países diferentes, con lo que se intensifican las transacciones dentro de la empresa, a diferencia de lo que postula la teoría tradicional. El argumento básico supone que, para ciertos tipos de productos, la integración vertical internacional de los procesos de producción puede ser una condición previa para lograr la eficiencia productiva.

Ese tipo de situación exige identificar los atributos que hacen que las transacciones internas de la firma sean más rentables que aquellas con otras empresas.

Frecuentemente, los argumentos se relacionan con las exigencias, en el proceso productivo, de los trabajadores altamente especializados o con la hipótesis de que la venta de los productos a los consumidores externos requiere algo más que su procesamiento industrial, ya que supone, además, servicios de apoyo técnico.

Se aprecian resultados semejantes, por ejemplo, al analizar los efectos de las barreras que se oponen al movimiento internacional de la mano de obra especializada, o la existencia de diferencias en la legislación relativa a patentes, licencias y otras formas de operación de las grandes firmas.¹

El aspecto clave es que la existencia de barreras o exigencias de esa índole para el proceso de producción o comercialización eleva los costos de una empresa. Esta necesita controlar, en otro país, próximo a los consumidores, actividades que difieren del proceso productivo como tal. Ello impone la necesidad de lidiar con esa clase de servicio en el país de origen y en el otro país, si la empresa pretende operar en ambos mercados. Siendo así, resulta más barato y eficiente para la gran empresa manejar esas etapas internamente, sobre todo en el caso de actividades que le son específicas.² Esto origina transacciones de carácter interno, incluso entre unidades localizadas en territorios nacionales distintos.

Conviene señalar que esa clase de procedimiento no es universal, pues sólo se aplica (o con mayor intensidad) a algunos tipos de productos. En general, se trata de aquellos productos o servicios con demanda más intensa de mano de obra altamente calificada. Por ejemplo, un estudio reciente de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) indica

¹ Ejemplos de modelos en esa línea se dan en Markusen y Maskus (1999) y Baldwin (1989).

² Por ejemplo, en el caso de empresas que tienen el monopolio de patente de la materia prima o de los componentes y del producto final (farmacéutica, productos de la informática).

que el porcentaje de transacciones dentro de la firma (por sobre el 50% del total de las transacciones internacionales de la empresa) tiende a ser elevado en las industrias farmacéutica, de computadores, de semiconductores y de vehículos automotrices. El mismo estudio señala porcentajes inferiores al 10% para las industrias siderúrgica y del vestuario³ (OCDE, 1996).

Se concluye —y se confirma el raciocinio presentado anteriormente— que las empresas de uso intensivo

de conocimientos científicos y producción en gran escala dependen en mayor grado de los insumos de alta tecnología, calidad superior, elevado grado de capacitación de los trabajadores y disponibilidad de partes y componentes altamente especializados. Su adquisición tiene un elevado valor estratégico para las empresas, de modo que prefieren mantener el control directo sobre la disponibilidad de ciertos insumos, por medio de la inversión directa y de las transacciones internas de las empresas.

III

Metodología

1. Datos

En la práctica, sólo se dispone sistemáticamente de datos sobre las transacciones intrafirma en los Estados Unidos —gracias a la publicación, por el Departamento de Comercio, de las estadísticas de comercio de las empresas estadounidenses con sus subsidiarias— y en Japón. Las estimaciones sitúan las operaciones intrafirma en el rango de 30% a 40% del comercio externo total de los Estados Unidos.

En Brasil, sólo a partir del Censo del Capital Extranjero de 1995, levantado por el Banco Central, fue posible tener alguna idea de la dimensión de ese tipo de transacciones (en torno del 20%), aunque no desagregadas por sector.⁴

Un estudio reciente efectuado por la Secretaría de Receita Federal (2002), sobre la base de una muestra de las seis mayores empresas exportadoras y las siete mayores importadoras del país, confirma en parte la concentración sectorial de las transacciones intrafirma: los porcentajes son más elevados entre las primeras en la fabricación y montaje de vehículos automotrices y en el comercio mayorista, y entre las importadoras,

en la fabricación de productos químicos y de maquinaria y equipo.

La inexistencia para el Brasil de informaciones detalladas por sectores o empresas, por cierto que representa una dificultad en lo referente a las investigaciones sobre el comercio interno de las empresas. Una alternativa metodológica fue la adoptada por Baumann (1995) y es ése el enfoque adoptado aquí. Debido a la falta de informaciones específicas, suponemos que existe una relación estrecha entre la propiedad del capital de una empresa y los canales de comercialización para su producción en el país de origen del capital. De esta forma, para una empresa cuyo capital es preponderantemente originario de un país A, las transacciones comerciales con ese país serán, en esencia, con la matriz de la empresa y con los canales de comercialización que esa matriz emplea en A, y las transacciones con terceros, si las hay, serán muy limitadas. Este no es por cierto el concepto de comercio intrafirma, pero sí la mejor aproximación empírica dada la disponibilidad de datos.

Para el análisis pudo disponerse de tabulaciones especiales proporcionadas por la Secretaría de Comercio Exterior (SECEX), con datos sobre las 1 000 empresas exportadoras más grandes del Brasil en los años 1995 a 2000. Cada firma fue identificada por su inscripción en el Catastro Nacional de Personalidad Jurídica (CNPJ), de tal forma que las empresas de un mismo grupo, pero con distinta inscripción, se consideraron separadamente.

Como la dimensión que importaba para el análisis era la propiedad del capital de las empresas, se efectuó la identificación de los propietarios de éste a partir de

³ Estos resultados son semejantes a los obtenidos por Bonturi y Fukasaku (1993). Un fenómeno parecido se advirtió en las relaciones comerciales entre empresas japonesas y sus subsidiarias en Takeuchi (1990).

⁴ El segundo Censo del Capital Extranjero, del Banco Central, dio en el año 2000 un valor de 21 mil millones de dólares para ese comercio, correspondiéndole el 38% del total exportado. Por parte de las importaciones, el valor subió de 8.5 mil millones de dólares a 18.2 mil millones de dólares en el mismo período, lo que representaba respectivamente 17% y 33% del valor importado en 1995 y 2000.

las informaciones sobre el país de origen del capital de cada una de ellas, sobre la base de "sitios" de las empresas en Internet y en publicaciones especializadas.⁵

Las informaciones disponibles muestran la propiedad del capital, los valores de las exportaciones en el año 2000, discriminadas por productos y país de destino, las exportaciones y el mercado de destino por empresas y productos en 1995, y las importaciones (por país de origen de las importaciones de cada producto) realizadas por las 1 000 principales exportadoras en el año 2000.⁶ A esas empresas correspondía cerca del 84% del total de las exportaciones brasileñas en dicho período.

Con estas informaciones se procedió a ensamblar los datos. Se obtuvieron los valores de las exportaciones en 1995 para 459 empresas y valores de importaciones en el año 2000 para 192 firmas. El sector de actuación de cada empresa se definió con la Tabla de Códigos y Descripciones de la Clasificación Nacional de las Actividades Económicas (CNAE). Así fue posible definir el área de actividad de 768 de las 1 000 empresas.

Los datos relativos al patrimonio neto de las empresas (1995 a 2000) y a sus ingresos netos (para los mismos años) se tomaron de la edición anual de *Mil maiores empresas brasileiras*, publicada por la Gazeta Mercantil. Se obtuvieron informaciones de 356 empresas sobre sus ingresos netos en 1995 y de 435 para el año 2000. Con respecto al patrimonio neto, se obtuvieron informaciones de 318 empresas para 1995 y de 404 para el 2000.

La mayor dificultad en la identificación de los valores de ingresos y patrimonio neto radica en que la publicación mencionada reúne a varias empresas con distinto CNPJ en una sola sociedad de inversiones (*holding*), en tanto que los datos de la SECEX están desagregados por unidades productivas. La solución, en esos casos, fue dividir los totales de entradas líquidas y patrimonio neto entre las diversas empresas de un mismo grupo.

2. Estadísticas

El cuadro 1 resume las informaciones básicas para cada variable.

⁵ Como la Guía Interinvest y la publicación *Mil maiores empresas brasileiras*, editada por la Gazeta Mercantil. El criterio básico fue el de clasificar como extranjeras a las empresas con control externo de por lo menos un 25% del capital o la mayor parte del capital con derecho a voto.

⁶ Exportaciones e importaciones en valores.

Los gráficos 1 y 2 muestran la distribución de las exportaciones y las importaciones efectuadas por las 1 000 empresas exportadoras más grandes, según el país de origen del capital controlador.

Aunque la mayoría de las exportaciones de la muestra fueron realizadas por las empresas nacionales, las empresas con capital originario de los Estados Unidos, Alemania e Italia ocupan destacada posición en este grupo. Asimismo, se observa una fuerte concentración del valor importado, ya que más de tres cuartas partes de las importaciones fueron efectuadas por empresas nacionales, más de la mitad de las cuales son estadounidenses y alemanas.

CUADRO 1

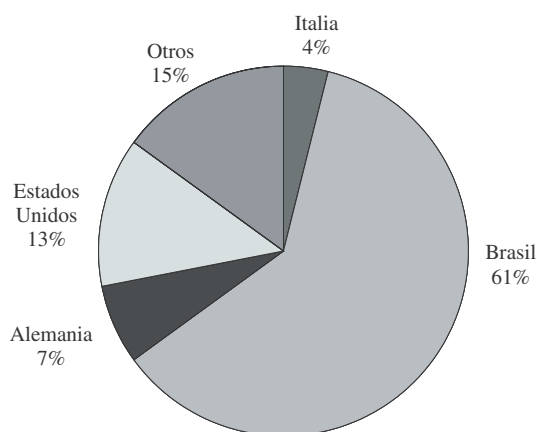
Brasil: Totales de informaciones por variable

Variable	Número de informaciones
Exportaciones en el año 2000	1 000
Exportaciones en 1995	459
Importaciones en el 2000	291
Ingresos netos en el 2000	435
Ingresos netos en 1995	356
Patrimonio neto en el 2000	318
Patrimonio neto en 1995	404
Sectores económicos	768
Empresas con todas las informaciones	55

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos primarios de la Secretaría de Comercio Exterior (SECEX).

GRAFICO 1

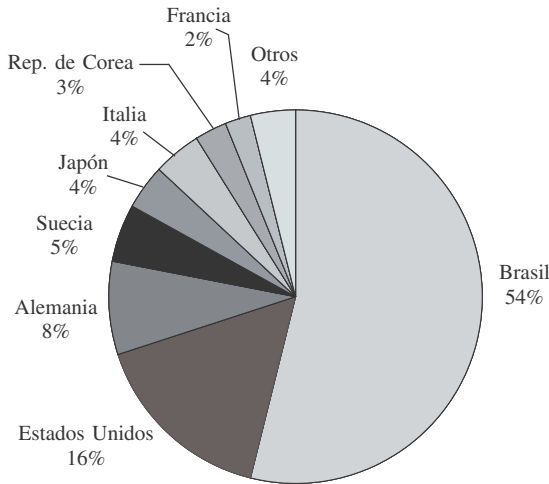
Brasil: Las 1 000 empresas exportadoras más grandes en el año 2000: distribución de las exportaciones por país de origen del capital



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos primarios de la SECEX.

GRAFICO 2

Brasil: Las 1 000 empresas exportadoras más grandes en el año 2000: distribución de las importaciones por país de origen del capital



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos primarios de la SECEX.

CUADRO 2

Número de empresas por país

País	Número de empresas
Brasil	660
Estados Unidos	82
Alemania	43
Francia	22
Japón	19
Suiza	18
Italia	15
Bermuda	15
Reino Unido	12
Canadá	2

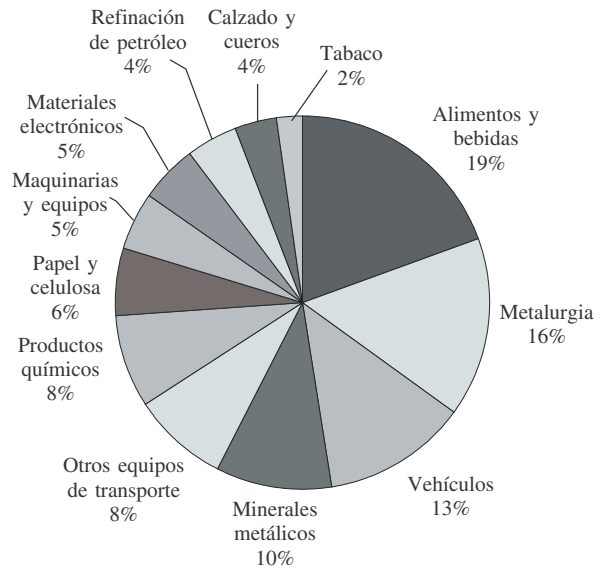
Fuente: Elaboración propia, a partir de datos primarios de la SECEX.

El cuadro 2 muestra el número de empresas por país de origen del capital controlador. Se advierte una pronunciada concentración, entre las empresas extranjeras, del grupo formado por las mayores exportadoras, de empresas con capital originario de los Estados Unidos, Alemania y Francia (dos tercios de las 228 firmas extranjeras).⁷

Cuando se examinan las exportaciones por sector, se constata una concentración razonable: las cuatro

GRAFICO 3

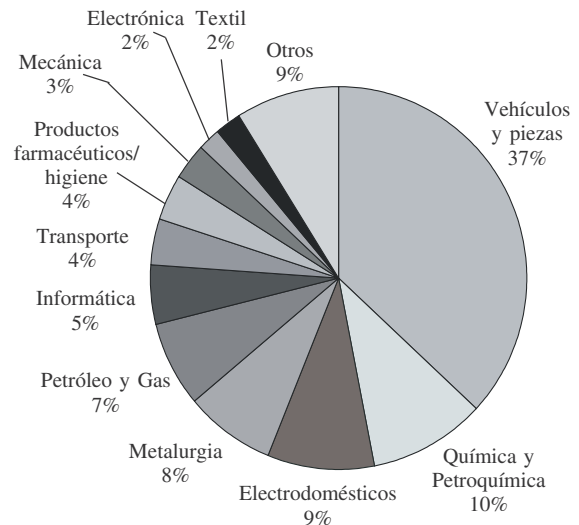
Brasil: Las 1 000 principales empresas exportadoras en el año 2000: distribución de las exportaciones por sector económico



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos primarios de la SECEX.

GRAFICO 4

Brasil: Las 1 000 principales empresas exportadoras en el año 2000: distribución de las importaciones por sector económico



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos primarios de la SECEX.

principales actividades económicas —alimentos y bebidas, metalurgia, vehículos y minerales metálicos—

⁷ No fue posible conseguir mayores informaciones sobre las empresas con capital de origen registrado en Bermuda.

representan más de la mitad de las ventas al exterior, y los 12 sectores principales dan cuenta de más del 90% del total exportado en la muestra (gráfico 3). En cuanto a las importaciones, dos terceras partes de la muestra fueron efectuadas por empresas que operan en los sectores de vehículos y autopartes, química y petroquímica, electrodomésticos y metalurgia (gráfico 4).

3. Especificación de los modelos

Nuestro objetivo es el de especificar un modelo econométrico con el fin de: i) medir los efectos de diversos factores sobre las exportaciones de las empresas, incluso el origen del capital, el tamaño de la empresa, y la concentración geográfica de las exportaciones e importaciones; y ii) averiguar si existe una tendencia entre las empresas a exportar principalmente a los países de origen de su capital, así como la probabilidad de que las empresas importen desde el país sede de su casa matriz.

En una primera etapa, nos ocuparemos de las determinantes de las exportaciones totales de las empresas de nuestra muestra. Por lo tanto, el modelo estimado fue especificado en la forma descrita por la ecuación siguiente:

$$Export_i = \beta_0 + \beta_1 X_i + \gamma Z_i + e_i$$

en la que *Export* es una operación de exportación registrada en el banco de datos, *X* es una variable binaria que registra si las exportaciones se destinan a determinado bloque comercial (ALCA, Mercosur, TLC), y *Z* es un vector que contiene otras variables importantes para la determinación del total de las exportaciones, tales como:

- i) tasa de crecimiento de las exportaciones por empresa entre 1995 y 2000;
- ii) tasa de inserción de la empresa en el comercio exterior, definida como la suma de importaciones y exportaciones sobre el ingreso de la empresa para el año 2000;
- iii) proporción de las importaciones de la empresa en el 2000 con respecto al ingreso líquido;
- iv) tasa de crecimiento del ingreso líquido por empresa entre 1995 y 2000; y
- v) uso de variables vicarias (para los Estados Unidos, Canadá, los países europeos occidentales, los países orientales, otros países latinoamericanos) que permitan identificar eventuales diferencias de comportamiento de las empresas según los países de origen del capital.

La variable *X* se construyó a partir de un algoritmo que permitió identificar la proporción de corte óptimo para cada bloque de destino de las exportaciones (ALCA, Mercosur, TLC). De esta manera, los niveles de corte de las variables vicarias *destsur*, *destalca* y *desttlc* se escogieron aplicando una rutina del programa SAS, que seleccionó los valores óptimos para cada una de las variables mediante una búsqueda secuencial por cuyo intermedio se estima la ecuación completa (es decir, con todas las variables del modelo y las tres vicarias) y se comprueban los coeficientes de determinación de cada regresión. En la práctica, el programa varió cada una de las líneas de corte de 1% a 100% en intervalos de 1%, y combinó todas las posibilidades de líneas de corte. Con ese punto de partida, se efectuaron las regresiones (un millón en total) con las variables producidas por todas las combinaciones, seleccionándose entre ellas la regresión con el mayor R^2 .

Los coeficientes β_0 , β_1 y γ representan la sensibilidad de las exportaciones a cada factor, de modo de poder evaluar la importancia relativa de los canales de comercialización.

La especificación final de la ecuación [1] anterior tiene la siguiente forma:

$$expinc = \beta_0 + \beta_1 comext + \beta_2 impsal + \beta_3 salinc + \beta_4 destsur + \beta_5 destalca + \beta_6 desttlc + \beta_7$$

en que:

- expinc* → tasa de crecimiento de las exportaciones por empresa entre 1995 y 2000.
- comext* → tasa de inserción de la empresa en el comercio exterior (importaciones de la empresa en el año 2000, más exportaciones de la empresa en 2000 sobre el ingreso de la empresa en el mismo año).
- impsal* → proporción entre las importaciones de la empresa en el año 2000 y sus ingresos netos en ese año.
- salinc* → tasa de crecimiento del ingreso líquido de la empresa entre 1995 y el año 2000.
- destsur* → variable vicaria que capta el hecho de que más del 25% de las exportaciones de la empresa en el año 2000 se destinaron a países del Mercado Común del Sur (Mercosur).⁸

⁸ Los niveles de cortes por bloques regionales se determinaron mediante el procedimiento descrito anteriormente.

- destalca* → variable vicaria que capta si más del 48% de las exportaciones de la empresa en el año 2000 se destinaron a países del Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA).
- desttlc* → variable vicaria que capta si más del 54% de las exportaciones de la empresa en el año 2000 se destinaron a países del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC).

4. Análisis del efecto de concentración geográfica

Después de verificar los factores determinantes de las tasas de crecimiento de las exportaciones, investigamos la importancia del vínculo con el país de origen del capital para evaluar los posibles efectos sobre el crecimiento de las exportaciones y las importaciones brasileñas en un escenario de adhesión al ALCA.

El análisis se efectuó aplicando un modelo probabilístico (Probit) que investiga la posibilidad de exportar a determinada región o país en función de variables explicativas. Para este ejercicio seleccionamos las siguientes variables: i) origen del capital de la empresa; ii) peso relativo de las exportaciones al país de origen del capital de la empresa en sus exportaciones totales; iii) peso relativo de las importaciones provenientes del país de origen del capital de la empresa en sus importaciones totales; iv) valor de las exportaciones e importaciones totales de la empresa; v) uso de variables vicarias (para los Estados Unidos, Canadá, países europeos occidentales, países orientales, otros latinoamericanos), que permitan identificar las diferencias eventuales de comportamiento de las empresas según los países de origen del capital; vi) peso relativo de las exportaciones al ALCA, al Mercosur y a otros grupos de países en el total de las exportaciones de la empresa, y vii) peso relativo de las importaciones provenientes del ALCA, el Mercosur, y otros grupos de países en el total de las exportaciones de la empresa.

La ecuación estimada presenta la forma general siguiente:

$$Pr (Destino = 1 | X) = FDA (\beta_0 + X_i + \gamma Z_i + e_i)$$

en que la variable *Destino* asume el valor 1 si la empresa exporta por sobre cierto porcentaje de sus exportaciones totales a determinado país o región y 0 en caso contrario, y *FDA* es función de distribución acumulada de probabilidad. Los grupos de países/regiones utilizados para definir la variable dependiente *Destino* eran los de interés comercial directo para el

Brasil, como el Mercosur, el ALCA, los Estados Unidos y Canadá, y el total del TLC.

En realidad, el modelo Probit describe el comportamiento de una variable vicaria en términos de una regresión lineal sobre variables explicativas no aleatorias contenidas en el vector línea X'_t :

$$Y_t = X'_t \beta + \mu_t$$

El término $X'_t \beta$ representa las características de la empresa t que contribuyen a que ésta exporte a determinado país o región. Una interpretación mecánica sería que $X'_t \beta$ representa la probabilidad de que la empresa t exporte a la región considerada.

Ya que Y_t sólo puede asumir los valores 0 ó 1, los *residuos* μ_t sólo pueden asumir los valores $-X'_t \beta$ ó $1 - X'_t \beta$. Siendo así, los residuos no son continuos y, por lo tanto, no se distribuyen normalmente. Por lo tanto, la probabilidad de que $\mu = 1 - X'_t \beta$ es igual a la probabilidad de que $Y=1$, lo que equivale a $X'_t \beta$.

Con ello, es preciso usar un procedimiento del tipo mínimos cuadrados generalizado (MCG), que consiste en estimar los valores de β por los mínimos cuadrados ordinarios (MCO) y entonces aplicar sus valores estimados para ponderar las observaciones y obtener estimaciones eficientes.

En el caso específico de un modelo Probit, usamos una FDA normal, es decir, si una variable Z tiene una distribución normal con media μ y varianza σ^2 , su función densidad de probabilidad (FDP) será dada por:

$$f(Z) = \frac{1}{\sqrt{2\pi}\sigma} e^{-\frac{(Z-\mu)^2}{2\sigma^2}}$$

y su FDA por:

$$F(Z) = \int_{-\infty}^{z_0} \frac{1}{\sqrt{2\pi}\sigma} e^{-\frac{(Z-\mu)^2}{2\sigma^2}}$$

Para establecer el porcentaje de corte relativo al monto exportado a un destino determinado, que caracterizaría la presencia del atributo "exportador" (o valor 1 para la variable *Destino*), empleamos un algoritmo construido de la manera siguiente. Calculamos para cada empresa el porcentaje de las exportaciones destinadas a una región geográfica/económica determinada (por ejemplo, ALCA, Mercosur, país de origen del capital, u otros). Asociada a él, se generó una nueva variable dicotómica que asumía el valor 1 si ese porcentaje superaba $x\%$ y el valor 0 en

caso contrario. Se desarrolló entonces una rutina que hacía variar ese valor mínimo entre 1% y 99%, con incrementos del 1%. Para cada valor nuevo del límite de corte x se obtuvieron valores de la variable dicotómica que servían como variable endógena en el

modelo Probit. Para cada tanda se acumuló el índice de la relación de verosimilitud, que funcionó como parámetro del ajuste del modelo a los datos. Terminado el proceso, se escogió el porcentaje de corte asociado con el índice más elevado de verosimilitud.

IV

Análisis empírico

Los resultados estimados para la ecuación [1] aparecen en el cuadro 3 y sugieren que las empresas con alto nivel de inserción en el comercio exterior y que registraron algún crecimiento de sus ventas entre los años 1995 y 2000, también aumentaron sus exportaciones. Ese crecimiento parece haber ocurrido preferentemente en las empresas con canales de exportación hacia los países del Mercosur, el TLC y el ALCA, como sugieren los coeficientes positivos de las variables que indican el destino preferencial de las exportaciones de esas empresas (*destsur*, *destalca* y *desttlc*).

El modelo estimado parece estadísticamente sólido, con un coeficiente de determinación ajustado para el número de grados de libertad de cerca de 37%, una estadística Durbin-Watson de 1.895 (lo que sugiere que no hay evidencia de anomalías en los residuos y en la forma funcional), y todas las variables explicativas con sus respectivos coeficientes estadísticamente distintos de cero.

La muestra que se empleó para esa estimación contenía sólo 43 empresas de un total de 182 incluidas en el banco de datos.⁹ El menor número de empresas se debió, principalmente, a la falta de informaciones relativas a las importaciones de varias empresas entre los años 1995 y 2000. Como estábamos trabajando con tasas de crecimiento, cualquier falta de información sobre cualquiera de las variables en uno solo de los años implicaba la exclusión de la empresa respectiva de la muestra. Así pues, los resultados deben ser interpretados con la debida cautela, dado que se basan en una muestra de tamaño reducido.

El coeficiente de la variable *comext* indica que un incremento de un punto porcentual en la tasa de

CUADRO 3

Brasil: Determinantes de la tasa de crecimiento de las exportaciones, 1995-2000^a

Variables explicativas	Coefficientes estimados
Constante	-4.5524 (1.424)
<i>Comext</i> ^b	2.1353 (0.503)
<i>Impsal</i> ^c	-1.6904 (0.397)
<i>Salinc</i> ^d	0.3834 (0.148)
<i>Destsur</i> ^e	0.7629 (0.495)
<i>Destalca</i> ^f	0.2447 (0.549)
<i>Desttlc</i> ^g	1.1451 (0.484)
N	43
R ²	0.4599
R ² ajustado	0.3699
Estadística de Durbin-Watson	1.8950

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos primarios de la SECEX.

^a Los números entre paréntesis son los errores estándar de cada coeficiente.

^b Tasa de inserción en el comercio exterior.

^c Proporción entre las importaciones y los ingresos líquidos.

^d Tasa de crecimiento del ingreso líquido.

^e Variable vicaria que capta si más del 25% de las exportaciones se destinaron a países del Mercosur.

^f Variable vicaria que capta si más del 48% de las exportaciones se destinaron a países del ALCA.

^g Variable vicaria que capta si más del 54% de las exportaciones se destinaron a países del TLC.

inserción en el comercio exterior de una empresa determinada se traduce en un crecimiento cercano a 2.14 puntos porcentuales en sus exportaciones. Ese resultado es corroborado por el coeficiente de la variable *salinc*, que representa el aumento observado en las ventas de las empresas entre los años 1995 y 2000.

⁹ La muestra de 182 empresas corresponde a aquellas que poseían todas las informaciones con respecto a las variables de exportaciones por países de destino, ingresos netos y patrimonio neto entre 1995 y 2000. El número desciende a 43 porque cerca de 139 de ellas son de capital nacional y por lo tanto descartables de la muestra.

Su coeficiente positivo denota que un incremento de un punto porcentual en las ventas se traduce en un crecimiento de cerca de 0.38 puntos porcentuales en las exportaciones totales de la empresa.

Merece destacarse, en el cuadro 3, el hecho de que si la proporción entre las importaciones y los ingresos netos de una empresa aumenta, la tasa de crecimiento de sus exportaciones decae, como se traduce en el coeficiente negativo de la variable *impsal*. O sea, para un incremento de un punto porcentual en la razón importaciones/ingresos netos, hay una reducción en la tasa de incremento de las exportaciones de cerca de 1.70 puntos porcentuales. Sin embargo, el coeficiente negativo para *impsal* no implica necesariamente la inexistencia de un círculo virtuoso entre importaciones y exportaciones: éste puede deberse simplemente a que las empresas que ya tienen gran participación en el comercio exterior enfrentan también una mayor dificultad en expandirla. Para que fuese posible comprobar la existencia de ese círculo virtuoso, serían necesarios datos sobre las importaciones en 1995.

En lo que respecta a la relación entre la propiedad del capital y el destino de las exportaciones, nuestras estimaciones revelan algunos resultados interesantes. Por ejemplo, las empresas que exportan preferentemente al Mercosur, al TLC o al ALCA tenderían a beneficiarse del mayor volumen de comercio generado entre los años 1995 y 2000, en comparación con las que explotaban de preferencia otros mercados.

Esa afirmación es confirmada por los coeficientes positivos y estadísticamente significativos de las variables vicarias *destsur*, *destalca* y *desttlc*, que captan el impacto del destino de las exportaciones de una empresa determinada sobre la tasa de incremento de sus exportaciones totales. De hecho, puede afirmarse que las empresas que destinaron más de 25% de sus exportaciones totales al Mercosur en el año 2000 presentaban una tasa de incremento de sus ventas al exterior casi 0.76 puntos porcentuales superior a la que registraban las empresas que exportaban menos de ese monto al Mercosur.

De la misma forma, las empresas que transaban más del 45% de sus exportaciones con países del ALCA registraban una tasa de crecimiento de sus exportaciones casi 0.25 puntos porcentuales superior a la correspondiente a las empresas que exportaban menos de ese volumen al mismo destino.

Por último, las estimaciones indican que las empresas con porcentajes de exportación a los países del TLC superiores al 54% obtenían una ventaja en términos de incremento de su comercio externo de 1.15 puntos porcentuales en relación con las demás, lo que refleja

el gran dinamismo de ese mercado en el período mencionado.

1. El caso de las empresas estadounidenses y canadienses

Las empresas estadounidenses y canadienses de la muestra exportaron un total de 6.3 mil millones de dólares en el año 2000 en comparación con 2.9 mil millones en 1995, lo que implica un crecimiento de 114.2% para las exportaciones de esas empresas en el período, muy superior al 20.7% de las exportaciones totales de la muestra (de 38.3 mil millones a 46.3 mil millones de dólares).

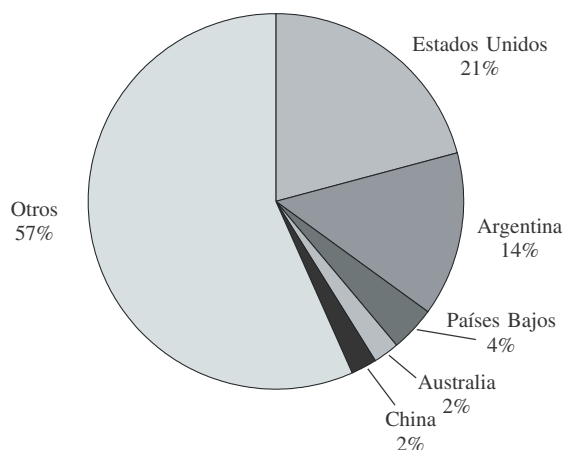
Es interesante destacar que, dentro del total de las exportaciones de esas empresas, disminuyó la participación de las destinadas a los Estados Unidos y Canadá. En 1995, ellas exportaban 27.6% a los Estados Unidos y Canadá, mientras que en el año 2000 esa proporción había bajado al 20.7%.

El gráfico 5 muestra los demás principales países de destino de las exportaciones de las empresas financiadas con capital estadounidense y canadiense, mientras que el gráfico 6 presenta la participación sectorial de esas exportaciones. Por su parte, el gráfico 7 ilustra la distribución geográfica de los países de origen de las importaciones de la muestra.

Según el gráfico 5, en el año 2000 se produjo una razonable dispersión geográfica de las exportaciones de esas empresas: la agrupación "otros merca-

GRAFICO 5

Brasil: Mayores empresas exportadoras canadienses y estadounidenses en el año 2000: destino de las exportaciones en porcentajes por países



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos primarios de la SECEX.

dos” absorbió el 57% del valor exportado. Cabe destacar el efecto del Mercosur, ya que Argentina fue el mercado de destino para el 14% de las exportaciones.

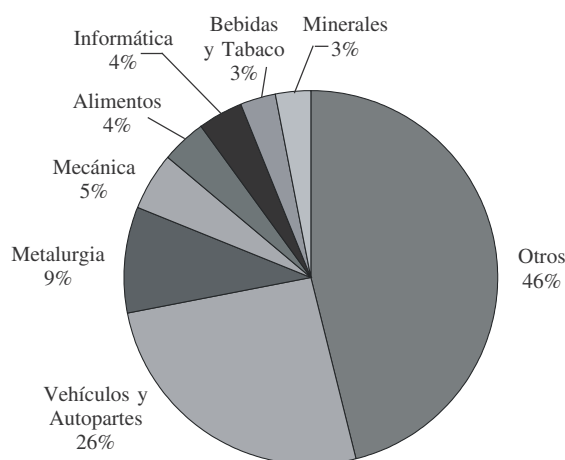
En términos sectoriales, según el gráfico 6, el 40% del total exportado por esas empresas correspondía a los sectores de vehículos y autopartes, metalurgia y mecánica.

Al considerar el origen geográfico de las importaciones (véase el gráfico 7), sigue apareciendo el grupo de “otros países” como el principal origen, con un 56% (semejante al de las exportaciones), pero el peso relativo de los Estados Unidos se duplica en comparación con las ventas al exterior. Ese resultado destaca la importancia del análisis del impacto potencial del ALCA: las subsidiarias de las compañías estadounidenses y canadienses que operan en el Brasil presentan una estructura geográfica razonablemente diversificada en cuanto a sus exportaciones, pero dependen de los Estados Unidos para casi el 40% de sus importaciones.

En términos sectoriales, dos terceras partes de las importaciones de esas subsidiarias corresponden a las empresas de los sectores de vehículos y autopartes, química y petroquímica, electrodomésticos y metalurgia.¹⁰

GRAFICO 6

Brasil: Mayores empresas exportadoras canadienses y estadounidenses en el año 2000: exportaciones en porcentajes por sectores

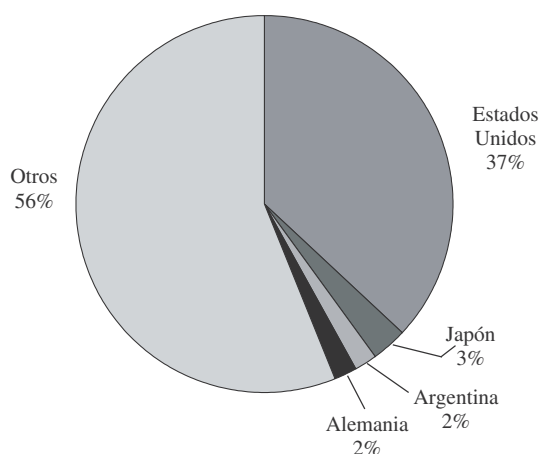


Fuente: Elaboración propia, a partir de datos primarios de la SECEX.

¹⁰ Nótese que hay cierta semejanza con los sectores respecto de los cuales el estudio de la OCDE mencionado advirtió la existencia de transacciones más intensas del tipo intrafirma.

GRAFICO 7

Brasil: Mayores empresas importadoras canadienses y estadounidenses en el año 2000: importaciones por países



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos primarios de la SECEX.

Las importaciones realizadas por esas empresas en el año 2000 arrojan un total de 3.6 mil millones de dólares, de los cuales el 38.3% proviene de sus países de origen. Cabe señalar que a pesar de que la proporción de las importaciones fue mayor que la de las exportaciones en 2000 (37.5% comparado con 20.7%), su comercio con los países de origen arrojó un superávit de 2.8 mil millones de dólares.

Sobre la base de los datos de exportaciones e importaciones de las empresas estadounidenses y canadienses con sede en Brasil, estimamos un modelo probabilístico de tipo Probit, descrito por la ecuación:

$$P(\text{desth} > .20) = \phi(\text{comext}, \text{expsal}, \text{expinc})$$

en que *desth* es la probabilidad de destinar un porcentaje superior al 20% de las exportaciones a los Estados Unidos o Canadá,¹¹ *comext* es el porcentaje del comercio exterior (exportaciones más importaciones) con relación al ingreso líquido de la empresa, *expsal* es la tasa de crecimiento de los ingresos netos de la empresa entre 1995 y 2000, y *expinc* es la tasa de crecimiento de las exportaciones entre 1995 y 2000. Los resultados se describen en el cuadro 4.

Se utilizaron 56 observaciones y el coeficiente de verosimilitud fue de 17.18, siendo por lo tanto significativo al nivel del 10%.

¹¹ La línea de corte del 20% se definió sobre la base del algoritmo descrito en la sección anterior.

CUADRO 4

Modelo Probit para las exportaciones a los Estados Unidos y Canadá

Variable	Coefficiente	Error estándar
<i>Intercepto</i> ^a	1.11714	0.585220
<i>Comext</i> ^b	0.00831	0.004718
<i>Expsal</i> ^c	0.00619	0.003114
<i>Expinc</i> ^d	0.25599	0.109750

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos primarios de la SECEX.

^a Intercepto.

^b Porcentaje del comercio exterior con relación al ingreso líquido.

^c Tasa de crecimiento de los ingresos líquidos.

^d Tasa de crecimiento de las exportaciones.

Los valores positivos de todas las variables significan que, entre las empresas consideradas, será tanto mayor la probabilidad de que la empresa exporte más del 20% de sus ventas externas a los Estados Unidos o Canadá: i) cuanto mayor sea el peso del comercio exterior en relación con su ingreso líquido; ii) cuanto mayor sea el crecimiento del ingreso líquido; y iii) cuanto mayor sea la participación de las ventas externas a los Estados Unidos y Canadá en sus exportaciones.

Esto confirma la relación directa entre el grado de participación en el mercado norteamericano y la opción de seguir actuando en él. En otras palabras, es una indicación de que las subsidiarias que operan en Brasil tienden a operar en el mercado de origen de sus matrices.

2. Análisis por bloques regionales

Se efectuaron cuatro experimentos análogos, aplicando un modelo Probit idéntico al presentado anteriormente, para diferentes bloques comerciales. En cada modelo, la variable dependiente se construyó a partir de la proporción de las exportaciones de cada empresa a determinado destino. Si esa proporción excedía una determinada línea de corte, la variable asumía el valor 1, en caso contrario el valor sería 0. Las líneas de corte se obtuvieron con el algoritmo descrito anteriormente, que procura maximizar el coeficiente de verosimilitud de las ecuaciones estimadas para todas las posibles líneas de corte.

En el cuadro 5 se anotan los destinos estipulados en cada modelo, así como la proporción de corte obtenida.

Esos cuatro modelos aplicaron las mismas variables exógenas. La variable *expsal* describe la propor-

CUADRO 5

Empresas canadienses y estadounidenses: Proporción de corte del monto de exportaciones por destino

Modelo	Destino	Proporción de corte
1	País de origen del capital mayoritario de la firma	15%
2	Países del ALCA ^a	33%
3	Países del TLC ^b	39%
4	Países del Mercosur ^c	25%

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos primarios de la SECEX.

^a Área de Libre Comercio de las Américas.

^b Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

^c Mercado Común del Sur.

ción entre las exportaciones totales en el año 2000 y el ingreso líquido de la empresa en el mismo año. *Expat* es la proporción entre las exportaciones totales en el 2000 y el patrimonio neto de la empresa en ese año; *expinc* es la tasa de crecimiento de las exportaciones por empresa entre los años 1995 y 2000; *salinc*, la tasa de crecimiento de los ingresos netos por empresa entre 1995 y 2000; y *patinc*, la tasa de crecimiento del patrimonio neto por empresa entre 1995 y 2000.

Los resultados estimados aparecen en el cuadro 6. El número de observaciones utilizadas en las diversas estimaciones difería en función de las características de los modelos aplicados y del banco de datos.

En los modelos (2 a), (3 a) y (4 a) se utilizaron 182 observaciones, o sea, todas las disponibles que contenían las siguientes variables: exportaciones de la empresa por países de destino en los años 1995 y 2000, ingreso líquido de la empresa en 1995 y en 2000, y patrimonio neto de la empresa en los mismos años.

En el modelo (1a) el número de observaciones sólo llegó a 43, porque de las 182 observaciones empleadas en los modelos (2 a), (3 a) y (4 a) se descartaron 139 por tratarse de empresas brasileñas, y no tenía sentido examinar sus exportaciones a su propio país de origen. Por otra parte, como todos los modelos emplearon diversas variables que son tasas de variación entre 1995 y 2000, su estimación aisladamente para 1995 no fue posible.

En el cuadro 6 se advierte que en todos los modelos presentados se obtuvo el mismo padrón. En general, en todos los casos se observa una asociación positiva entre el volumen exportado, la tasa de crecimiento de los ingresos netos y la tasa de crecimiento de las exportaciones. También se observa que la pro-

CUADRO 6

Modelos probabilísticos para el destino de las exportaciones

Modelos → variables ↓	Probit ^a			
	(1a)	(2a)	(3a)	(4a)
Constante	0.6423 (0.448)	0.3021 (0.156)	0.7280 (0.165)	0.8716 (0.175)
<i>Expsal</i> ^b	-0.0014 (0.001)	-0.0012 (0.001)	-0.0009 (.0005)	-0.0003 (0.001)
<i>Exppat</i> ^c	0.0000 (0.000)	-0.0001 (0.000)	0.0002 (.0001)	-0.0002 (0.000)
<i>Expinc</i> ^d	0.0997 (0.063)	0.0303 (0.003)	-0.0219 (0.010)	0.0249 (0.003)
<i>Salinc</i> ^e	0.1998 (0.140)	0.0019 (0.000)	0.0009 (.0005)	0.0023 (0.000)
<i>Patinc</i> ^f	0.0213 (0.160)	-0.0228 (0.027)	-0.0007 (.0001)	-0.0626 (0.044)
N	43	182	182	182
L.R. Chi ²	59.16	199.79	201.96	149.95

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos primarios de la SECEX.

^a Los números entre paréntesis son los errores estándares de cada coeficiente.

^b Tasa de crecimiento de los ingresos líquidos, 1995-2000.

^c Proporción entre las exportaciones totales y el patrimonio neto, en 2000.

^d Tasa de crecimiento de las exportaciones por empresa, 1995-2000.

^e Tasa de crecimiento de los ingresos netos por empresa, 1995-2000.

^f Tasa de crecimiento del patrimonio neto por empresa, 1995-2000.

porción entre las exportaciones totales y los ingresos líquidos, así como entre las exportaciones totales y el patrimonio neto de la empresa, están correlacionados negativamente con la probabilidad de exportar al país de origen del capital o a algún bloque regional de comercio.

(1 a) Variable dependiente **destino 1**, asume el valor 1 si la proporción de las exportaciones de cada empresa al país de origen de su capital excede el 15% del total; en caso contrario el valor es 0.

(2 a) Variable dependiente **destino 2**, asume el valor 1 si la proporción de las exportaciones de cada empresa a los países del ALCA excede el 33% del total; en caso contrario el valor es 0.

(3 a) Variable dependiente **destino 3**, asume el valor 1 si la proporción de las exportaciones de cada empresa a los países del Mercosur excede el 25% del total; en caso contrario el valor es 0.

(4 a) Variable dependiente **destino 4**, asume el valor 1 si la proporción de las exportaciones de cada empresa a los países del TLC excede el 39% del total; en caso contrario asume el valor 0.

Pese a que los coeficientes estimados presentaban un valor absoluto bajo, los coeficientes positivos asociados con las variables *expinc* y *salinc* sugieren

que las empresas que aumentaron sus ventas y sus exportaciones entre los años 1995 y 2000 canalizaron sus actividades comerciales hacia los países de origen de su capital, así como a los países del ALCA, el Mercosur y el TLC en proporciones superiores a las de referencia.

Sobre la base de las empresas constantes de nuestra muestra, intentamos estimar ecuaciones semejantes para las firmas con casas matrices europeas y asiáticas. Aunque los resultados econométricos no son sólidos, el análisis crudo de los datos de exportación e importación de esas empresas sugiere que el comportamiento de las firmas canadienses y estadounidenses no es excéntrico. En el cuadro 7, por ejemplo, puede observarse que el país de origen del capital continúa siendo el destino preferido del comercio exterior de las empresas europeas y asiáticas que operan en el Brasil.

CUADRO 7

Brasil: Destino de las exportaciones e importaciones por origen del capital, 1995 y 2000

Países	Porcentaje de las exportaciones al país de origen	Porcentaje de las exportaciones al continente de origen	Número de empresas
Alemania	14.40	16.02	43
Francia	4.60	26.70	23
Italia	16.31	22.65	16
Reino Unido	1.63	24.12	13
<i>Total Europa</i>		<i>21.15</i>	<i>95</i>
Japón	19.59	19.59	22
Rep. de Corea	38.72	38.72	5
<i>Totales Asia oriental</i>		<i>24.27</i>	<i>27</i>
Estados Unidos	20.66	23.73	82
Países	Porcentaje de las importaciones del país de origen	Porcentaje de las importaciones del continente de origen	Número de empresas
Alemania	38.7	44.5	27
Francia	12.8	34.4	10
Italia	23.7	34.9	8
Reino Unido	6.1	27.8	7
Países Bajos	13.7	34.0	5
Suiza	24.2	26.2	3
Suecia	10.7	29.9	3
<i>Total Europa</i>		<i>36.0</i>	<i>63</i>
Japón	58.1	59.4	18
Rep. de Corea	52.9	61.5	2
<i>Total Asia</i>	<i>43.0</i>	<i>52.2</i>	<i>20</i>
Estados Unidos		55.4	50

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos primarios de la SECEX.

Esto refuerza nuestra tesis de que el análisis de los agentes económicos puede llevar a resultados de impactos comerciales por sector distintos de los que

derivan a partir de estimaciones de la creación y desvío del comercio basadas en la estructura de las barreras a las importaciones.

V

Conclusiones

Los resultados obtenidos en este trabajo indican que las empresas exportadoras de capital externo mantienen una fuerte interacción con sus matrices. Las empresas que registraron un aumento de sus ventas y exportaciones entre los años 1995 y 2000 canalizaron sus actividades, preferentemente, hacia los países de origen de su capital, así como a los países del ALCA, el TLC y el Mercosur.

Por otra parte, averiguamos que cuanto mayor es el peso del comercio exterior en relación con los ingresos líquidos, tanto mayor es la probabilidad de que la empresa destine una proporción creciente de sus exportaciones al país de origen de su capital. El mismo efecto se observa cuando investigamos el impacto del incremento de los ingresos netos y de las exportaciones totales sobre las exportaciones al país de origen del capital.

Puede así afirmarse, por ejemplo, que las empresas con capital preponderantemente estadounidense o canadiense tienden a exportar en mayor proporción a los Estados Unidos o Canadá, según el caso, a medida que crecen sus ventas y sus exportaciones totales, y cuanto mayor sea la proporción de su comercio exterior en sus ingresos líquidos.

Al analizar el origen geográfico de las importaciones de las empresas estadounidenses y canadienses, se aprecia que el peso relativo de los Estados Unidos es dos veces mayor que el registrado en las ventas externas, y que las importaciones son efectuadas sobre todo por las empresas de los sectores de vehículos y autopartes, química y petroquímica, y electrodomésticos, respecto de los cuales existen comprobaciones (en la literatura sobre los países industrializados) sobre la incidencia del comercio intrafirma.

Tales comprobaciones reafirman la importancia del análisis del impacto potencial del ALCA: las subsidiarias de las empresas estadounidenses y canadienses que operan en Brasil tienen una estructura geográfica razonablemente diversificada para sus

exportaciones, pero dependen de los Estados Unidos para casi el 40% de sus importaciones, ya que sus ventas en ese mercado están sujetas a la estructura de comercialización de sus casas matrices.

Ese conjunto de resultados refuerza, a nuestro parecer, el argumento central de este trabajo, a saber, que existen transacciones intrafirma —que la literatura indica que estarían más concentradas en los sectores que exigen mano de obra especializada— que podrían influir en las estimaciones de los efectos asociados con los acuerdos de preferencias comerciales, al generar una distribución sectorial de esos efectos distinta de la obtenida en las estimaciones de creación y desvío de comercio derivadas de la estructura de las barreras a las importaciones.

A título ilustrativo, Carvalho y Parente (1999) estimaron los efectos del ALCA sobre las exportaciones e importaciones brasileñas, a partir de un modelo de equilibrio parcial, que simula los efectos de una eliminación de los aranceles de importación. Sus resultados indican un aumento de 6.5% en las exportaciones brasileñas totales y de 20.6% en las importaciones totales.

En comparación con los resultados obtenidos aquí, se aprecia que en el caso de las exportaciones, el impacto estimado por Carvalho y Parente sobre las exportaciones de la industria química, maquinaria, equipos eléctricos y equipos de transporte resulta inferior a la media, como asimismo respecto de las importaciones de la industria química. Los indicadores presentados en este trabajo sugieren, en cambio, que si se tomaran en cuenta los efectos intrafirma —que son más intensos precisamente en segmentos de estas industrias— es muy probable que los resultados fueran distintos de los obtenidos a partir del solo análisis de la estructura de las barreras comerciales.

En forma más general, ese conjunto de resultados, aunque todavía preliminares, parece confirmar los obtenidos en investigaciones realizadas en otros países, como los Estados Unidos. En efecto, Lipsey (1995), por ejemplo, señala la existencia de redes comerciales

entre las empresas transnacionales destinadas a mejorar su proporción del mercado de exportación, dado que las transnacionales estadounidenses tienden a exportar en mayor proporción a países en que sus matrices tienen una mayor concentración de capital y menos a aquellos en que no tienen filiales.

Insistimos en que los resultados presentados aquí no son más que ilustrativos de la importancia de incorporar los tipos de agentes económicos en los análisis de los impactos de los procesos de integración regional y tienen por objeto motivar nuevos estudios de este asunto.

Bibliografía

- Baldwin, R. (1989): *Factor Market Barriers are Trade Barriers: Gains from Trade in 1992*, NBER working paper, N° 2656, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research (NBER).
- Baumann, R. (1995): An appraisal of intra-firm exports from Brazil, 1980-1990, *The Developing Economies*, vol. 33, N° 1, marzo.
- Bonturi, M. y K. Fukasaku (1993): Globalisation and intra-firm trade: An empirical note, *OECD Economic Studies*, N° 20, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Carvalho, A. y A. Parente (1999): *Impactos comerciais da área de livre comércio das Américas*, Texto para discussão N° 635, Rio de Janeiro, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- Helpman, E. y P. Krugman (1985): *Market Structure and Foreign Trade: Increasing Returns, Imperfect Competition, and the International Economy*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- Krugman, P. (1986): *Strategic Trade Policy and the New International Economics*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- Lipsey, R.E. (1995): *Trade and Production Networks of U.S. MNCs and Exports by their Asian Affiliates*, NBER working paper, N° 5255, Cambridge, Massachusetts, NBER.
- Markusen, J.R. y A.J. Venables (1995): *Multinational Firms and The New Trade Theory*, NBER working paper, N° 5036, Cambridge, Massachusetts, NBER.
- Markusen, J.R. y K.E. Maskus (1999): *Multinational Firms: Reconciling Theory and Evidence*, NBER working paper, N° 7163, Cambridge, Massachusetts, NBER.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1996): *Globalisation of Industry: Overview and Sector Reports*, París.
- Posner, M.V. (1961): International trade and technical change, *Oxford Economic Papers*, vol. 13, N° 3, Londres, Oxford University Press.
- Secretaría da Receita Federal (2002): O Comércio do Brasil com os Países da ALCA no Período de 1997 a 2000, www.receita.fazenda.gov.br/EstTributarios/ComercioExterior/Alca97a2000/default.htm.
- Takeuchi, K. (1990): *Does Japanese Direct Foreign Investment Promote Japanese Imports from Developing Countries?*, Paper, N° 458, Washington, D.C., Banco Mundial, Departamento de Economías Nacionales.
- Vernon, R. (1966): International investment and international trade in the product cycle, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 80, Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- Viner, J. (1950): *The Customs Union Issue*, Nueva York, Dotación Carnegie para la paz internacional.

El TLC y las pérdidas *de mercado de Brasil en los* Estados Unidos, 1992-2001

Jorge Chami Batista

*Instituto de Economía,
Universidad Federal de
Rio de Janeiro
jchami@uol.com.br*

**João Pedro Wagner
de Azevedo**

*Universidad de Newcastle
j.p.azevedo@ncl.ac.uk*

Este artículo cuantifica las pérdidas de mercado de Brasil en favor de México en los Estados Unidos entre 1992 y 2001, con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC). Una versión ampliada del modelo de participación constante en el mercado permitió calcular las ganancias y pérdidas de competitividad de las exportaciones de Brasil a los Estados Unidos, por producto, y además descomponerlas entre sus competidores, en subperíodos entre 1992 y 2001. El ejercicio señala que México fue el país frente al cual Brasil perdió más mercado en los Estados Unidos entre 1992 y 1996. Las variaciones cambiarias y los márgenes de preferencia arancelaria otorgados a México en el mercado de los Estados Unidos tuvieron una gravitación similar en las pérdidas de competitividad de las exportaciones brasileñas a este último país.

I

Introducción

La participación de Brasil en las exportaciones mundiales de manufacturas descendió marcadamente a partir de mediados del decenio de 1980 hasta fines de la década siguiente. Esa participación llegaba al 1.29% en el quinquenio 1981-1985; a 1.08% en 1986-1990; a 0.96% en 1991-1995 y a 0.91% en 1996-2000. Un año después de la gran devaluación cambiaria de 1999, la participación de Brasil había comenzado a recuperarse y se calcula que en 2001 sus exportaciones de manufacturas llegarían a representar el 0.97% de las exportaciones mundiales.¹

También la participación de Brasil en las importaciones manufactureras de los Estados Unidos disminuyó marcadamente a lo largo de todo el decenio de 1990. De 1.41% en 1992, bajó continuamente hasta 1.13% en 1996, manteniéndose constante en los dos años siguientes. En 1999, año en que la moneda brasileña sufrió una considerable devaluación, la participación de Brasil en las importaciones de los Estados Unidos cayó a 1.11%; tuvo una ligera recuperación en 2000, cuando alcanzó el 1.12%, y en 2001 llegó a 1.27%, todavía por debajo del nivel logrado en 1994.

Al analizar la localización geográfica de las pérdidas de participación de Brasil en la primera mitad del decenio de 1990 se observa que fue en el mercado de los Estados Unidos donde se registró uno de los peores resultados.² Cuando se analizan las pérdidas y ganancias de mercado por manufactura exportada por Brasil entre 1992 y 1996, se advierte que las mayores pérdidas brasileñas, en términos de valor, se dieron en el mercado de importaciones de los Estados Unidos y que México fue el principal responsable de esas pérdidas.³ También en el mercado de importaciones mexicano Brasil sufrió pérdidas importantes, especialmente ante los exportadores estadounidenses. En cambio, las pérdidas brasileñas frente a México y los Estados

Unidos en los mercados de la Unión Europea y de Asia fueron pequeñas, cuando no negativas.⁴

Ese análisis sugiere que el TLC pudo haber tenido un papel significativo en las pérdidas de mercado de los productos brasileños de exportación entre 1992 y 1996, sobre todo frente a México, en el mercado estadounidense. Ese período coincide también con una considerable apreciación real de la moneda brasileña frente al dólar y al peso mexicano. Por lo tanto, no está claro en qué medida las pérdidas de mercado de Brasil en los Estados Unidos fueron consecuencia del TLC, o del deterioro de los indicadores de competitividad de Brasil basados en sus costos o precios.

El objetivo del presente trabajo es evaluar el papel de dicho Tratado y del tipo de cambio en el comportamiento de las exportaciones de Brasil a los Estados Unidos, en relación con el desempeño de las exportaciones de México al mismo país. Con este fin, se aplicará primero el modelo de participación de mercado constante para calcular las ganancias y pérdidas por producto de cada país en el mercado de los Estados Unidos, en subperíodos entre 1992 y 2001. Para cuantificar las ganancias y pérdidas de Brasil frente a México, se presenta y aplica una metodología que amplía el modelo de participación de mercado constante, al proponer una distribución de las ganancias y pérdidas de un país (efecto de competitividad) entre sus competidores.⁵ Así es posible identificar los principales productos responsables de las pérdidas de Brasil en favor de México entre 1992 y 1996. El análisis detallado de la evolución de los márgenes de preferencia de México y de los precios de exportación de algunos productos desde 1992 a 2001 tiene por objeto evaluar el papel del TLC y del tipo de cambio (y otros factores determinantes de los precios de exportación) en las pérdidas brasileñas frente a México entre 1992 y 1996.

□ Los autores agradecen los comentarios y sugerencias de uno de los jueces de la *Revista de la CEPAL*. Los errores y omisiones son de exclusiva responsabilidad de los autores.

¹ Véase Organización Mundial del Comercio (OMC), *Merchandise exporting countries*, www.wto.org.

² Véase Chami Batista y Azevedo (1998).

³ Véase Chami Batista (2001).

⁴ En realidad, ganó a México y a los Estados Unidos en los mercados de Japón, y a los Estados Unidos en los mercados de América del Sur (excluido el Mercosur); prácticamente empató con México en el mercado de la Unión Europea y con los Estados Unidos en el mercado de los tigres asiáticos (China, Hong Kong, Indonesia, Malasia, la República de Corea y Singapur). Véase Chami Batista (2001).

⁵ Véase Chami Batista (1999).

En las secciones siguientes de este artículo se hace en primer lugar un breve análisis de la utilización de los indicadores de precio relativo como forma de medir la competitividad de las exportaciones de un país o mercado determinado (sección II). En seguida se introduce la metodología empleada en este trabajo para distribuir por país las variaciones en la participación de mercado de las exportaciones de un país determinado en un país o mercado específico (sección III). Se presenta la aplicación de la metodología para examinar la evolución de las exportaciones

brasileñas en el mercado de los Estados Unidos (sección IV). Se profundiza el análisis de las pérdidas de Brasil frente a México en el mercado de los Estados Unidos, y se examina el comportamiento de los tipos de cambio de esos dos países con relación al dólar, sus precios de exportación y las barreras arancelarias para los principales productos exportados por Brasil y por México al mercado de los Estados Unidos entre 1992 y 2001 (sección V). Por último, en la sección VI se resumen los principales puntos examinados en este trabajo.

II

Indicadores de competitividad: agregación por precisión

La demanda de exportaciones de un país puede expresarse, de manera simplificada, como una función del ingreso mundial y de su precio relativo. Este último indicaría la competitividad de sus exportaciones y aquél el nivel de la demanda mundial de importaciones.

$$[1] \quad E^j = P^j * x^j = P^j * x^j(Y, P_r^j)$$

en que:

E^j es el valor de las exportaciones del país j ;

P^j representa la media de los precios de exportación del país j ;

x^j es el volumen de las exportaciones del país j ;

Y es el ingreso mundial;

P_r^j es el tipo de cambio real y efectivo del país j .

El tipo de cambio real y efectivo puede calcularse como la relación entre la tasa nominal de cambio y los costos o precios relativos expresados en la moneda local.⁶ Así, pueden utilizarse para calcular el tipo de cambio nominal y efectivo los indicadores del costo unitario relativo del trabajo o del precio relativo de las exportaciones. En esa forma, la tasa es interpretada como un indicador de la competitividad del país j .

En realidad, diversos factores, como la calidad de los productos en cuestión o el valor de los servicios

de asistencia posventa, deberían ser incorporados en el cálculo de ese indicador. Sin embargo, por razones prácticas, los indicadores de competitividad suelen limitarse a los factores de más fácil medición, o sea, los relacionados con las diferencias de precios y costos. Además, pueden utilizarse diferentes precios⁷ y costos,⁸ así como sus ponderaciones⁹ según sea la finalidad del indicador por construir.

Para medir, por ejemplo, la competitividad de los productos nacionales frente a los importados puede construirse un indicador a partir de la relación entre un índice de precios internos y una canasta de los índices de precios de los países de origen de las importaciones, ponderados por la participación de cada uno de esos países en la composición de las importaciones del país importador. Para medir la competitividad del producto exportado en comparación con el producto "internacional" puede utilizarse la relación entre los índices de precios de las manufacturas¹⁰ —como variable

⁷ Por ejemplo, índices de precios al consumidor, de exportación y de productos manufacturados.

⁸ Por ejemplo, salario, costo relativo del trabajo, o precios al por mayor.

⁹ Por ejemplo, pauta de exportación o pauta comercial.

¹⁰ En principio sería necesario llevar a cabo estudios que abarcaran todas las categorías de bienes y servicios transables, con un desglose lo más detallado posible. En la práctica, esos estudios suelen limitarse a las medidas globales de la producción manufacturera, porque es difícil extender el análisis a otros grupos de productos. En particular, muchos servicios entran en el comercio pero con frecuencia son poco confiables las estadísticas respectivas. En cuanto

⁶ Sobre la selección de indicadores y sus limitaciones véase Durand y Giorno (1987).

vicaria del precio de las exportaciones— y una canasta de los índices de precios de los productos manufacturados de los países de destino, ponderados por la participación de cada país en las exportaciones del país exportador. La competitividad del producto nacional, en general, puede ser evaluada a partir de la relación entre el índice de precios de las manufacturas y una canasta de los índices de precios de las manufacturas de los países que exportan e importan hacia o desde el país en cuestión, ponderados por la participación de cada uno de esos países en el comercio de dicho país.

Aunque se haya determinado la finalidad del indicador —por ejemplo, la competitividad de las exportaciones de manufacturas del país en cuestión—, subsisten diversos problemas. Por ejemplo, las variaciones de los precios de exportación o de los costos unitarios del trabajo en un país pueden reflejar variaciones en la composición de los productos y no en la competitividad de esos productos. Aún más, algunos de los índices utilizados en la construcción de esos indicadores, como el costo unitario del trabajo, son estimaciones para la economía de un país en su conjunto, con lo cual se pasan por alto las diferencias de productividad que puedan existir entre los sectores exportadores y los sectores que atienden al mercado interno.¹¹

Otra importante limitación de esos índices de precios es el hecho de que no incorporan los impactos de los países con los cuales el país en cuestión man-

tiene lazos comerciales bilaterales escasos o nulos, pero que compiten con él en otros mercados. Los indicadores de competitividad con doble ponderación intentan corregir esa deficiencia considerando la gravitación de cada país competidor en cada mercado y el peso de cada mercado.¹²

Por lo tanto, sea por el nivel de agregación de los productos analizados, sea por la distinción entre la competencia directa con la producción nacional de los países importadores y la competencia con terceros países en esos mercados importadores, es importante reconocer que cualquiera que sea el indicador de competitividad escogido presentará necesariamente algunas limitaciones.

El análisis de la demanda de las exportaciones del país j en el cual el ingreso mundial entra como variable vicaria de la demanda de importaciones plantea también el grave problema de ignorar el dinamismo de cada país de destino de las exportaciones del país j en particular y de suponer que la elasticidad ingreso de las importaciones mundiales es constante.

El modelo de participación de mercado constante¹³ hace explícita la influencia de la demanda mundial, de la composición de los productos, de las diferencias de demanda en cada país y de la competitividad con relación a las exportaciones de un país determinado. Ese modelo puede expresarse en la forma siguiente:

$$[2] \quad \underbrace{\sum_i (X_i^t - X_i^{t-1})}_{\text{variación de las exportaciones}} - \underbrace{r \sum_i X_i^{t-1}}_{\text{efecto demanda mundial de las exportaciones}} \equiv \underbrace{\sum_i (r_i - r) X_i^{t-1}}_{\text{efecto producto}} + \underbrace{\sum_i \sum_j (r_{ij} - r_i) X_{ij}^{t-1}}_{\text{efecto mercado}} + \underbrace{\sum_i \sum_j (X_{ij}^t - X_{ij}^{t-1} - r_{ij} X_{ij}^{t-1})}_{\text{efecto competitividad}}$$

en que:

r es la tasa de crecimiento de las exportaciones mundiales entre los períodos t y $t-1$;

r_i es la tasa de crecimiento de las exportaciones mundiales del producto i entre los períodos t y $t-1$;

r_{ij} es la tasa de crecimiento de las exportaciones mundiales del producto i para el mercado j entre los períodos t y $t-1$;

X_i es el valor de las exportaciones del producto i del país en análisis;

X_{ij} es el valor de las exportaciones de productos i al país o mercado j del país en análisis.

a las transacciones en productos alimenticios, energía y materias primas, muy a menudo se registran en los mercados mundiales o en mercados altamente reglamentados en que las diferencias de precios suelen ser más indicativas de la importancia de los marcos reglamentarios que de la competitividad de los precios (Durand, Simon y Webb, 1992, p. 6).

¹¹ Véase Kaldor, 1978, p. 106.

¹² Véase Chami Batista y Didier (2000).

¹³ Para la aplicación de ese modelo a las exportaciones brasileñas, véase Bonelli (1992), Chami Batista y Azevedo (1998) y Martins y Moreira (1998).

El modelo descompone en tres efectos básicos la diferencia entre el aumento observado en el valor de las exportaciones de un país en un período determinado y el aumento que sería necesario para mantener constante su participación en las exportaciones mundiales (efecto de la demanda de exportaciones mundiales). Por lo tanto, esa diferencia es positiva (o negativa) si el país aumenta (o disminuye) su participación en las exportaciones mundiales. El primer efecto (medido por el primer término del lado derecho de la ecuación anterior), denominado efecto de producto o composición de las mercaderías exportadas, calcula en qué medida las ganancias (o pérdidas) de participación en el mercado pueden explicarse por la concentración de las exportaciones en mercaderías cuya demanda mundial crece en forma relativamente más rápida (o más lenta). El segundo efecto (medido por el segundo término a la derecha en la ecuación anterior), denominado efecto de mercado, calcula en qué medida las ganancias o pérdidas de participación de mercado pueden atribuirse a la concentración de las exportaciones en mercados (países o destinos) cuya demanda crece con mayor (o menor) rapidez relativa. El tercer y último efecto (medido por el tercer término a la derecha de la ecuación anterior), calculado como residuo, se denomina efecto de competitividad y estima en qué medida otros factores, aparte los efectos de producto y efectos de mercado, podrían explicar las ganancias o las pérdidas de participación de mercado.¹⁴

Para aislar el efecto de la demanda mundial puede incorporarse la variable dependiente de la ecuación [1], redefiniéndola para representar la participación de las exportaciones del país j en el mundo.¹⁵

¹⁴ Según señala Bonelli (1992), el efecto de competitividad incorpora, además de los precios relativos, aspectos de la demanda tales como i) las tasas diferenciales de mejoramiento en la calidad de los productos; ii) las diferencias en la eficiencia de la comercialización de los productos o en el financiamiento para la exportación; y iii) diferencias en la capacidad para atender rápidamente a la demanda. Por el lado de la oferta, el factor más importante es probablemente la diferencia de productividad entre el productor nacional y el extranjero, para cada sector.

¹⁵ Es de señalar que el ingreso mundial en la ecuación [1] debe interpretarse como una variable sustitutiva de las importaciones mundiales. Supongamos que la elasticidad ingreso de las importaciones es constante. Puede escribirse que $\frac{\Delta M}{M} = \eta \frac{\Delta Y}{Y}$ en que $\frac{\Delta M}{M}$ es la tasa de crecimiento de las importaciones mundiales; η es la elasticidad ingreso de las importaciones mundiales, y $\frac{\Delta Y}{Y}$ es la tasa de crecimiento del ingreso mundial.

$$[3] \quad mks_j = \frac{E_j}{M} = \frac{P_j * x_j}{P_m * m} = \left(\frac{P_j}{P_m} \right) * \frac{x_j}{m} (P_r) = mks_j (P_r)$$

en que:

- mks_j es la participación de mercado de las exportaciones del país j en las importaciones mundiales;
 E_j es el valor de las exportaciones del país j ;
 M es el valor de las importaciones mundiales;
 P_j es el precio medio de las exportaciones del país j ;
 P_m es el precio medio de las importaciones mundiales;
 x_j es el volumen de las exportaciones del país j ;
 m es el volumen de las importaciones mundiales;
 P_r es el tipo de cambio efectivo y real del país j .

Nótese que los precios medios de exportación del país j (P_j) y de las importaciones mundiales (P_m) tienen un efecto directo y positivo¹⁶ sobre la participación de mercado (mks) y un efecto indirecto¹⁷ en función del impacto del tipo de cambio efectivo y real sobre la relación entre el volumen exportado por el país j y el volumen de las importaciones mundiales.

Sin embargo, se observa que las variaciones en la relación (P_j/P_m) difieren de las variaciones del indicador de competitividad, debido al sistema de ponderación empleado.

Al incorporar las diferencias de dinamismo de cada país de destino de las exportaciones del país j , o el efecto de mercado, debe analizarse la demanda de exportaciones de ese país en forma desagregada, o sea en cada país de destino aisladamente.¹⁸ Siendo así:

$$[4] \quad mks_j^c = \frac{E_j^c}{M_c} = \frac{P_j^c x_j^c}{P_c m_c} = \left(\frac{P_j^c}{P_c} \right) * \frac{x_j^c}{m_c} (P_{r,c}^j) \\ = mks_j^c (P_{r,c}^j)$$

en que:

- mks_j^c es la participación de mercado de las exportaciones del país j en las importaciones del país c ;
 E_j^c es el valor de las exportaciones del país j al país c ;

¹⁶ Un aumento de P_j relativo a P_m aumenta la participación de mercado.

¹⁷ Un aumento relativo de P_j aumenta P_r y disminuye la participación de mercado, ya que disminuye el volumen exportado por el país j (x_j) con relación al volumen de las importaciones mundiales (m).

¹⁸ Las exportaciones del país j al país c continúan siendo apreciadas sólo desde la mira de la demanda, o sea, la oferta se considera perfectamente elástica.

M_c es el valor de las importaciones del país c ;
 P_j^c es el precio medio de las exportaciones del país j al país c ;
 P_c es el precio medio de las importaciones del país c ;
 x_j^c es el volumen de las exportaciones del país j al país c ;
 m_c es el volumen de las importaciones del país c ;
 $P_{r,c}^j$ es el precio de las exportaciones del país j en comparación con los precios de exportación de los demás países competidores en el mercado del país c .

M_c^i es el valor de las importaciones de i del país c ;
 $P_j^{c,i}$ es el precio de las exportaciones de i del país j al país c ;
 P_c^i es el precio medio de las importaciones de i del país c ;
 $x_j^{c,i}$ es el volumen de las exportaciones de i del país j al país c ;
 m_c^i es el volumen de las importaciones de i del país c ;
 $P_{r,c,i}^j$ es el precio relativo de las exportaciones de i del país j al país c en comparación con los precios de exportación de i de los demás países competidores en el país c .

Tenemos así que la participación de mercado del país j en las importaciones del país c es función de los precios del país j en relación con los precios de sus competidores en el país c . O sea, el indicador de precio relativo (competitividad) ahora sólo considera los precios de los demás países exportadores, ya que los productores nacionales no participan en el mercado de importación de su propio país. La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)¹⁹ se refiere a ese indicador con el nombre de "indicador de competitividad estricta". Al considerar cada mercado aisladamente se incorpora en el análisis el peso que cada país tiene en la competencia en terceros mercados.

Sin embargo, ese indicador de competitividad ($P_{r,c}^j$) pasa por alto la diferencia de composición y dinamismo de las canastas de productos importados por cada mercado de destino de las exportaciones del país j . Para considerar esas diferencias podemos escribir la ecuación siguiente;

$$[5] \quad mks_j^{c,i} = \frac{E_j^{c,i}}{M_c^i} = \frac{P_j^{c,i} x_j^{c,i}}{P_c^i m_c^i} = \left(\frac{P_j^{c,i}}{P_c^i} \right) * \frac{x_j^{c,i}}{m_c^i} (P_{r,c,i}^j)$$

$$= mks_j^{c,i} (P_{r,c,i}^j)$$

en que:

$mks_j^{c,i}$ es la participación de mercado de las exportaciones del país j en las importaciones que hace el país c del producto i ;
 $E_j^{c,i}$ es el valor de las exportaciones de i del país j al país c ;

La participación de mercado de las exportaciones de un determinado producto²⁰ del país de origen j a determinado país de destino (o su variación) es básicamente función del precio de exportación del producto del país j para el país de destino²¹ con relación a los precios de exportación del mismo producto de los demás países competidores en el país de destino.

Cabe señalar que la diferencia entre $\frac{P_j^{c,i}}{P_c^i}$ y $P_{r,i}$ es que P_c^i incluye el precio de exportación del país j al país c ($P_j^{c,i}$); esto no ocurre en el denominador de ($P_{r,c,i}^j$), que contiene sólo los precios de exportación de los demás competidores del país j en el país c .²²

Por lo tanto, se observa que la mayoría de las dificultades e imprecisiones de los indicadores de competitividad derivan fundamentalmente de un problema de agregación. Como la competitividad de un país se da en productos y mercados específicos,²³ el intento de medirla en todos sus productos y en todos sus mercados de destino con un solo indicador nos obliga a aceptar un alto grado de imprecisión.

²⁰ Las diferencias de calidad dependen en principio del grado de desagregación del análisis o, en última instancia, de la definición del producto. En el límite, si el producto fuera homogéneo, las participaciones de mercado de los países más competitivos estarían limitadas sólo por razones de oferta.

²¹ Obsérvese que ese precio es fijado en el país de destino e incorpora, aparte de los tipos de cambio, los fletes, seguros, subsidios de origen, diferencias del margen de preferencia conferido a cada país, y la imposición de derechos *antidumping* o compensatorios.

²² Para mayores detalles, véase Didier (2000).

²³ Véase una visión microeconómica de la competitividad de las exportaciones de una nación en Porter (1991).

¹⁹ Véase Durand, Simon y Webb, 1992, p. 10.

III

Método de asignación por país competidor de las variaciones en la participación de mercado

El objeto de esta sección es desarrollar²⁴ una metodología que permita identificar y cuantificar qué parte de las pérdidas (o ganancias) en el valor de las exportaciones de un país p cualquiera a determinado país o región puede atribuirse a las ganancias (o pérdidas) de un país g cualquiera.

El valor de las importaciones totales de un país c puede definirse como:

$$[6] \quad M^t = \sum_{j=1}^k M_j^t = \sum_{i=1}^n M_i^t = \sum_{j=1}^k \sum_{i=1}^n M_{j,i}^t$$

en que la pauta de importación del país c está compuesta por n productos y se origina en k países; y M^t es el valor total de las importaciones del país c en el período t ;

M_j^t es el valor de las importaciones del país c originadas en el país j en el período t ;

M_i^t es el valor de las importaciones del país c del producto i en el período t ; y

$M_{j,i}^t$ es la importación del país c con origen en el país j del producto i en el período t .

Siendo así, puede definirse la participación de mercado (mks) del país j en las importaciones i del país c en el período t como la relación entre el valor de las importaciones de i del país c originadas en el país j y el total de las importaciones de i del país c . O sea:

$$[7] \quad mks_{j,i}^t = \left(\frac{M_{j,i}^t}{M_i^t} \right)$$

Puede también definirse la participación de mercado del país j en las importaciones totales del país c en la forma siguiente:

$$[8] \quad mks_j^t = \frac{\sum_{i=1}^n M_{j,i}^t}{\sum_{i=1}^n M_i^t} = \frac{M_j^t}{M^t}$$

²⁴ Hasta donde sabemos, esa metodología fue presentada por primera vez en Chami Batista (1999) y aplicada en Azevedo (1999) y Didier (2000). Véase también Baumann y Franco (2001).

Por consiguiente, podemos decir que el país j pierde participación de mercado del producto i cuando $mks_{j,i}^{t-1} > mks_{j,i}^t$ y que gana participación de mercado en el producto i cuando $mks_{j,i}^{t-1} < mks_{j,i}^t$ entre los períodos t y $t-1$.

Tenemos también que para el producto i :

$$[9] \quad \sum_{j=1}^k (mks_{j,i}^t) = 1$$

$$\sum_{j=1}^k (mks_{j,i}^t - mks_{j,i}^{t-1}) = 0$$

O sea, la suma de las participaciones de mercado de los k países que exportaron el producto i al mercado c en el período t es igual a la unidad, pues representa el 100% del valor total de importación de ese producto. Por consiguiente, la suma de las variaciones de la participación de mercado de los k países que exportaron el producto i al mercado c entre los períodos t y $t-1$ será igual a cero. Es decir, la suma de las ganancias es igual a la suma de las pérdidas de participación de mercado de cada país.

Se define el valor de la pérdida de participación de mercado del país j por el producto i en un mercado determinado según la ecuación siguiente:

$$[10] \quad P_{j,i} = (mks_{j,i}^{t-1} - mks_{j,i}^t) * M_i^t$$

tal que $mks_{j,i}^{t-1} > mks_{j,i}^t$

En otras palabras, el valor de la pérdida de participación de mercado del país j en el producto i es igual a la diferencia entre el valor de las importaciones originadas del país j en el año final t que sería necesario para mantener la participación de mercado del país j en el producto i constante entre el período t y $t-1$ y el valor efectivo de esas importaciones.

En forma análoga, el valor de la ganancia de participación de mercado del país j en el producto i en un mercado dado en el año final será:

$$[11] \quad G_{j,i} = (mks_{j,i}^t - mks_{j,i}^{t-1}) * M_i^t$$

tal que $mks_{j,i}^{t-1} < mks_{j,i}^t$

Obsérvese que $\sum_{j=1}^k (P_{j,i} - G_{j,i}) = 0$, o sea, la

suma de las pérdidas de los países que perdieron participación de mercado en las importaciones del producto i del país c es igual a la suma de las ganancias de los países que ganaron participación de mercado en esas importaciones en el mismo período.

Siendo p un país que pierde participación de mercado por el producto i entre los períodos t y $t-1$ y g un país que gana participación de mercado por el mismo producto i en el mismo período, se define que el valor de la pérdida del país p por el producto i que puede atribuirse a la ganancia de participación de un país g en el mismo producto es igual a:

$$[12] \quad P_{p,g,i} = P_{p,i} * \left[\frac{G_{g,i}}{\sum_{g=1}^{K_i} G_{g,i}} \right]$$

en que el primer término al lado derecho de la ecuación corresponde al valor de la pérdida de participación de mercado del país p y el segundo término refleja la participación del país g (numerador) en el total de ganancias de todos los países que ganaron participación de mercado en el período en las importaciones del producto i por el país c (denominador).²⁵

IV

Descomposición por país competidor de las pérdidas y ganancias de las exportaciones brasileñas

Para analizar los resultados de las exportaciones brasileñas a los Estados Unidos se aplicó primero la metodología tradicional del modelo de participación de

Considerando todos los h productos i para los cuales $mks_{j,i}^{t-1} > mks_{j,i}^t$ (país perdedor) y $mks_{j,i}^{t-1} < mks_{j,i}^t$ (países ganadores), se define el valor de las pérdidas brutas totales del país p que pueden atribuirse al país g como:

$$[13] \quad P_{p,g} = \sum_{i=1}^h \left\{ P_{p,i} * \left[\frac{G_{g,i}}{\sum_{g=1}^{K_i} G_{g,i}} \right] \right\}^{26}$$

$P_{p,g}$ sería inversamente el valor de las pérdidas brutas totales del país g que pueden atribuirse al país p y $(P_{p,g} - P_{g,p})$ sería el valor de las pérdidas líquidas del país p atribuibles al país g . El valor de las pérdidas líquidas²⁷ sería así un indicador *ex post* de la competitividad de un país en relación con sus competidores en determinado mercado.

Cabe señalar que ese indicador permite no sólo el ordenamiento entre los competidores de un país en particular en un mercado específico, sino también la cuantificación de las ventajas o desventajas competitivas de ese país frente a sus competidores.

Se observa asimismo que el valor de las pérdidas (ganancias) líquidas depende del nivel de desagregación de las importaciones (M_i) del país c considerado.²⁸ Idealmente, mientras más desagregados fueran los datos sobre importación, mejores serían las estimaciones de las pérdidas o ganancias líquidas por país.

mercado constante para el período 1992-2001.²⁹ Teniendo en cuenta que el aumento en los márgenes de preferencia para México en los Estados Unidos derivados del TLC se produjo sobre todo entre 1992 y 1996,

²⁵ En que K es el número de países que ganaron participación de mercado en el período en las importaciones del producto i por el país c .

²⁶ Nótese que el número de países K_i varía conforme al producto i .

²⁷ Adviértase que el valor puede ser positivo (pérdidas de hecho) o negativo. En caso de ser negativo, puede considerarse su valor absoluto como equivalente al de la ganancia líquida.

²⁸ O sea, diferentes grados de desagregación producirían diferentes valores de pérdidas y ganancias netas.

²⁹ Como vimos en la sección I, el modelo sólo compara los resultados del año final con los del año inicial. Originalmente, ese análisis se hizo con datos a 8 dígitos y para el período entre 1992 y 1996. Véase Azevedo (1999) y Chami Batista y Azevedo (2000).

también se analizó la evolución de las exportaciones brasileñas en este subperíodo. Para evaluar las consecuencias de la gran devaluación cambiaria de la moneda brasileña a partir de 1999, se examinó el desempeño exportador de Brasil entre 2000 y 2001.

Entre los años 1992 y 2001, Brasil obtuvo ganancias de mercado por producto en los Estados Unidos que sumaron 1 150 millones de dólares, equivalentes a 16% de las exportaciones brasileñas a los Estados Unidos en 1992,³⁰ según se señala en el cuadro 1. Ese fue el llamado efecto de competitividad de las exportaciones brasileñas en el período.³¹ Sin embargo, es preciso señalar que sólo las exportaciones brasileñas de aviones registraron un aumento de mercado en los Estados Unidos en el período 1992 a 2001, equivalente a 1 310 millones de dólares. Por lo tanto, el efecto de competitividad de los demás productos sumados fue ligeramente negativo en el período.³²

Subdividiendo el período, se aprecia que las ganancias de mercado por producto se concentraron entre 1996 y 2001, registrándose un total de 3 750 millones de dólares, en tanto que entre 1992 y 1996 el Brasil tuvo pérdidas por el de competitividad que suman 2 600 millones de dólares.³³

³⁰ Los cálculos se basaron en los valores de las importaciones (fob) de los Estados Unidos, totales y provenientes de Brasil, por producto, a 6 dígitos de la clasificación de la Comisión de Comercio Internacional (ITC) de los Estados Unidos, lo que da un total de 5 117 productos. Los nueve productos de los capítulos 98 y 99 fueron excluidos de la base de datos, para evitar que las devoluciones de aeronaves de Brasil a los Estados Unidos distorsionasen los resultados de la exportación brasileña. La clasificación de los productos de 1992 fue compatibilizada con la de 1996, 2000 y 2001, aplicando una tabla de conversión de la OMC.

³¹ Sin embargo, los productos de exportación de Brasil a los Estados Unidos se mostraron poco dinámicos, lo que se tradujo en un efecto de producto negativo de 2 700 millones de dólares. En consecuencia, Brasil en su conjunto perdió mercado en los Estados Unidos por un valor equivalente a 1 550 millones. La participación de Brasil en las importaciones de los Estados Unidos (excluidos los capítulos 98 y 99) en realidad cayeron 1.41% en 1992 y en 1.22% en 2001.

³² El efecto de competitividad de los productos, excluidos los aviones brasileños, fue negativo por un total de 162 millones de dólares.

³³ Los valores entre 1992 y 1996 fueron calculados por diferencia entre los valores de 1992-2001 y 1996-2001, para mantener el 2001 como año base y, por ende, la comparabilidad entre esos valores. Cabe señalar que el efecto de competitividad entre 1992 y 1996 resulta diferente por cálculo directo, pues en ese caso la ganancia o pérdida de participación de mercado de Brasil entre esos dos años se multiplica por el valor de las importaciones de los Estados Unidos en 1996, a diferencia del valor con base en 2001. El efecto de producto fue negativo en ambos períodos, por un total de 530 millones de dólares entre 1992 y 1996, y de 2 170 millones de dólares entre 1996 y 2001. Por consiguiente, el efecto total fue negativo e igual a 3 130 millones de dólares entre 1992 y 1996, pero fue positivo por un total de 1 570 millones de dólares entre 1996 y 2001.

CUADRO 1

Brasil: Ganancias y pérdidas netas por principales países
(Millones de dólares)

Países	1992-2001	1996-2001	2000-2001
México	-502.6	0.3	145.5
China	-877.9	-606.1	-95.7
Japón	941.9	532.4	191.6
Reino Unido	747.2	923.1	72.1
Otros	839.8	2 897.3	1 173.5
<i>Total</i>	<i>1 148.4</i>	<i>3 747.0</i>	<i>1 487.0</i>

Fuente: Elaboración propia con datos de la Comisión de Comercio Internacional (ITC) de los Estados Unidos.

Al analizar el desempeño de Brasil entre 2000 y 2001, se ve que el efecto de competitividad en ese período de sólo un año fue equivalente a 1 490 millones de dólares y representó casi el 40% del efecto observado entre 1996 y 2001, ó 61% si se excluyen las exportaciones brasileñas de aviones. Por lo tanto, entre 1992 y 2000 el efecto de competitividad era todavía negativo e igual a 340 millones³⁴ y habría significado un saldo negativo de 1 500 millones si las exportaciones de aviones del Brasil se excluyeran.³⁵

Aplicando la metodología que identifica respecto de qué países Brasil ganó y con cuáles perdió y cuantificando esas ganancias y pérdidas (efecto de competitividad) por país competidor, se observa que Brasil registró pérdidas frente a México por 503 millones de dólares entre 1992 y 2001. Como vimos anteriormente, Brasil registró ganancias netas de competitividad en ese período. Las ganancias netas de Brasil por país sumaron 3 780 millones de dólares en el período,³⁶ de los cuales el 64% fue obtenido de cuatro países desarrollados: Japón, Reino Unido, Canadá y Francia. Las pérdidas líquidas sumaron 2 630 millones, de los cuales correspondió a China un tercio y a México el 20%. Brasil perdió también, entre otros,

³⁴ Nuevamente calculado por diferencia entre los efectos de 1992-2001 y 2000-2001. El efecto total sumó 1 640 millones de dólares entre 2000 y 2001, siendo el efecto de producto ligeramente positivo, aunque había sido negativo e igual a 3 200 millones entre 1992 y 2000.

³⁵ Calculado también por diferencia; se observa que las ganancias de Brasil por el efecto de competitividad entre 1996 y 1998 apenas llegaron a 545 millones de dólares, pero subieron a 1 710 millones entre 1998 y 2000.

³⁶ Incluye las ganancias netas de Brasil con los países que acusaron pérdidas netas con Brasil. Obsérvese que Brasil, en general, gana en ciertos productos (ganancias brutas) y pierde en otros (pérdidas brutas) con cada país competidor.

frente a Irlanda, la India, los países que formaban la antigua Unión Soviética, el Perú, Vietnam y la Costa de Marfil, casi todos países no incluidos entre los desarrollados.³⁷

Subdividiendo por períodos, se observa que Brasil aventajó a México entre 2000 y 2001 por cerca de 145 millones de dólares,³⁸ con pérdidas de 648 millones entre 1992 y 2000. Las pérdidas de Brasil frente a

México ascendieron a 503 millones de dólares entre 1992 y 1996 y a 145 millones entre 1996 y 2000. Por lo tanto, las sufridas frente a México se concentraron en el período entre 1992 y 1996. Por ese motivo, aunque el efecto de competitividad de Brasil haya sido positivo y de cierto monto entre 1996 y 2000, el país continuó registrando pérdida frente a México en todo el período 1996-2000.

V

Análisis del impacto de México sobre las exportaciones brasileñas a los Estados Unidos

Al analizar la distribución de las pérdidas líquidas de competitividad de Brasil por país competidor entre 1992 y 1996, se advierte que el principal país responsable fue México, correspondiéndole un 26% del total de esas pérdidas.³⁹ China viene a continuación con 12% de las pérdidas netas brasileñas en el período.⁴⁰ Sin embargo, el gráfico 1 muestra que la moneda brasileña sufrió una importante apreciación respecto del peso mexicano en ese período.⁴¹ Por lo tanto, no está claro en qué medida las pérdidas de mercado de Brasil en los Estados Unidos frente a México se deban al TLC o al deterioro de los indicadores de competitividad de Brasil basado en sus costos o precios.

Con el propósito de evaluar el papel del TLC y del tipo de cambio como determinantes de las pérdidas de competitividad de Brasil frente a México entre 1992 y

1996, se seleccionó una muestra con los 20 productos de exportación de Brasil que registraron las mayores pérdidas frente a México en ese período. Esos productos respondían del 76% de las pérdidas brutas brasileñas frente a México, siendo la muestra, por lo tanto, bastante representativa de esas pérdidas.⁴²

Para cada uno de esos productos se analizaron tres conjuntos de informaciones; i) el peso de México en las pérdidas de Brasil en el producto; ii) la evolución de los precios de importación (cif) de los Estados Unidos en el producto oriundo de Brasil, con relación al precio del mismo producto de México⁴³ y iii) la variación de los márgenes de preferencia de México en relación con Brasil.⁴⁴ Ese análisis consideró el período 1992-2001, prestando especial atención a los subperíodos 1992-1996 y 1996-2001.

Se consideró que en los productos de la muestra cuyos precios relativos a Brasil bajaron entre 1992 y 1996, pese a la apreciación cambiaria, y para los cuales el margen de preferencia de México aumentó en el mismo período, el TLC debe haber sido el factor determinante de las pérdidas brasileñas, ya que la

³⁷ Las pérdidas para los países citados correspondían a 75% del total de las pérdidas netas de Brasil en el período.

³⁸ Como se observa en el cuadro 1, Brasil acusa una pérdida pequeña frente a China entre 2000 y 2001. De hecho, Brasil perdió poco y en relación con pocos países en ese período, correspondiéndole a China el 44.5% de esas pérdidas, a Honduras el 6.4% y a Chile el 5.6%.

³⁹ Efecto de competitividad calculado en forma directa.

⁴⁰ Del total de 226 países considerados, Brasil perdió con 163 países el equivalente a 2 300 millones de dólares y ganó con 63 países el equivalente a 296 millones de dólares. Los porcentajes indicados representan la participación de México y China en el total de las pérdidas brasileñas, considerando sólo los países con los cuales Brasil perdió mercado.

⁴¹ En términos reales, la moneda brasileña se valorizó en 50% con relación a la moneda mexicana entre 1992 y 1996. Esa valorización aumenta a 51% si utilizamos un período con un desfase de un año (1991-1995), que es el desfase típico necesario para que las alteraciones cambiarias tengan efectos comerciales positivos.

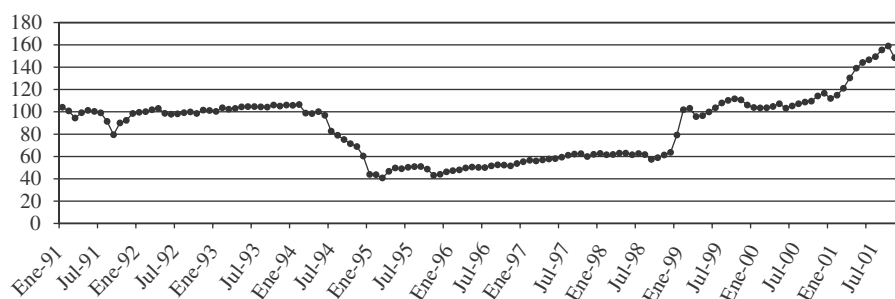
⁴² Como el cálculo de las ganancias y pérdidas fue realizado por producto, las pérdidas brutas de Brasil frente a México corresponden a la suma de las pérdidas en los productos en que Brasil perdió respecto de México, ya que las ganancias brutas corresponden a la suma de las ganancias en los productos en los cuales Brasil ganó a México en el período.

⁴³ $(\text{precio Brasil}_{t+1} / \text{precio México}_{t+1}) / (\text{precio Brasil}_t / \text{precio México}_t)$. Véase en Buitelaar (1997) un análisis de los índices de precios relativos de las exportaciones de algunos productos de Brasil y México exportados a los Estados Unidos.

⁴⁴ $(1 + TBr_{t+1}) / (1 + TBr_t) / (1 + TMx_{t+1}) / (1 + TMx_t)$ en que TBr es el arancel de importación para Brasil y TMx el arancel para México.

GRAFICO 1

México: Tipo real de cambio —reales/peso nuevo mexicano—, enero de 1991 a diciembre de 2001
(1992=100)



Fuente: Chami Batista (2001).

competitividad precio de esos productos no justificaría tales pérdidas.⁴⁵

En los casos en que aumentó el precio relativo de Brasil junto con el margen de preferencia de México, se calculó la proporción de cada aumento, atribuyéndole al TLC el peso de la variación del margen de preferencia sobre el aumento total.⁴⁶

En los productos de la muestra para los cuales Brasil acusó pérdidas entre 1992 y 2001 por el efecto de competitividad frente a México, o sea, en los que Brasil más que recuperó en 1996-2001 las pérdidas sufridas frente a México en 1992-1996, se consideró que el TLC tenía poca o ninguna influencia sobre las pérdidas.

Observando los precios relativos y los márgenes de preferencia de Brasil y de México podemos dividir la muestra de productos en cuatro grupos; i) productos que entraron en los Estados Unidos con arancel cero, vinieran de Brasil o de México; ii) productos para

los cuales no fue posible conseguir precios relativos confiables; iii) productos cuyos precios relativos subieron en el período 1992-1996; y iv) productos cuyos precios relativos cayeron en el período 1992-1996.

Los productos del grupo iv) representan el 46% de las pérdidas de la muestra de productos del Brasil. Por lo tanto, puede estimarse, en principio, que el NAFTA fue responsable de casi la mitad de las pérdidas brasileñas en 1992-1996. Ese valor, como proporción de las exportaciones brasileñas, es cinco veces superior a las estimaciones estáticas de la desviación de comercio causada por México a Brasil en el mercado de los Estados Unidos calculadas por Abreu (1994) y Machado (1993).⁴⁷ Sin embargo, un análisis más detallado de esos productos permitiría calificar ese resultado.

El cuadro 2 presenta los cuatro productos de la muestra con libre importación en los Estados Unidos. Ellos representan 23% de las pérdidas de la muestra en 1992-1996. La falta de derechos de importación para productos originarios de Brasil ya sería razón para no atribuir al NAFTA esas pérdidas. En realidad, la hipótesis se ve reforzada por el hecho de que en tres de esos cuatro productos, Brasil no perdió frente a México en el período 1992 a 2001. En las exportaciones de camarones, Brasil ganó mercado en los Estados Unidos entre 1992 y 2001. En las exportaciones de café y pasta química, tanto Brasil como México perdieron mercado en ese

⁴⁵ Es posible imaginar otras causas, aparte del TLC de América del Norte, para esa pérdida de mercado de los productos brasileños. La caída del precio relativo de Brasil podría deberse a un empeoramiento relativo del producto brasileño en lo que se refiere a la composición de los productos. En ese caso la conquista de mercado por el producto mexicano se debería a una calidad superior. Problemas o restricciones de la oferta brasileña podrían sumarse a la caída del precio relativo, ampliando las pérdidas de mercado para el producto. Al atribuir esas pérdidas exclusivamente al Tratado, es preciso reconocer las limitaciones de la metodología aquí aplicada para evaluar esas otras posibles causas. Se supone que el TLC, aparte de sus ventajas arancelarias, generó externalidades que favorecen las exportaciones mexicanas en su capacidad de atender a los clientes norteamericanos en cuanto a plazos de entrega, servicios posventa, comercialización y buenas condiciones de financiamiento.
⁴⁶ El peso del TLC es igual a $(VMPMx) / (VMPMx + VPRBr)$, en que $VMPMx$ es la variación del margen de preferencia de México y $VPRBr$ es la variación del precio relativo de Brasil.

⁴⁷ Estas estimaciones fueron elaboradas *ex ante* y corresponden a 0.7% del total de las exportaciones brasileñas a los Estados Unidos en 1992. Las pérdidas brutas brasileñas con México en el período 1992-1996 llegaron a 7.7% de las exportaciones brasileñas a los Estados Unidos en 1996. Por lo tanto, 46% de esas pérdidas serían equivalentes a 3.5% de las exportaciones brasileñas a los Estados Unidos en 1996.

CUADRO 2

**Productos de la muestra que disfrutaron de libre comercio
en los Estados Unidos**

Descripción del producto	Pérdidas de Brasil frente a México (Dólares)		Variaciones de precio relativo de Brasil (%)	
	1992-1996	1992-2001	1992-1996	1992-2001
Camarones	-10 095 181	0	10.04	-17.10
Café no tostado ni descafeinado	-35 850 894	0	19.46	3.06
Pasta química de coníferas	-5 277 473	0	19.10	-22.19
Oro para usos no monetarios	-67 143 482	-5 240 104	8.44	-8.25

Fuente: Elaboración propia con datos de la Comisión de Comercio Internacional (ITC) de los Estados Unidos.

período.⁴⁸ Sólo en las exportaciones de oro no monetario, Brasil registró pérdidas frente a México entre 1992 y 2001, pero ellas representaron sólo 10% de las pérdidas totales brasileñas en ese producto durante el período. Se observa también que los precios relativos de Brasil tendieron a subir entre 1992 y 1996, justificando las pérdidas de mercado, y volvieron a decrecer entre 1996 y 2001, justificando las ganancias.⁴⁹ Por lo tanto, todas las informaciones disponibles indican que las pérdidas de competitividad en esos cuatro productos resultaron de variaciones en los indicadores de competitividad basados en precios o costos relativos y no se asocian con el TLC.

Las informaciones sobre los precios de Brasil y México resultaron ser insuficientes para calcular los precios relativos de cinco productos de la muestra, todos correspondientes a la industria automovilística. A esos productos corresponde el 25% de las pérdidas brasileñas en 1992-1996. La inexistencia o reducido volumen de las exportaciones de Brasil o México a los Estados Unidos en algunos años y las grandes variaciones en la composición de los productos⁵⁰ impidieron los cálculos e hicieron que los precios relativos fueran poco confiables como indicadores de competitividad.

Sin embargo, en las exportaciones brasileñas de volantes, barras y cajas de dirección para vehículos automotores (renglón arancelario SH 870894) hay indicaciones de que el TLC desempeñó un papel impor-

tante en las pérdidas de Brasil en 1992-1996. Aunque el país recuperó parte de ellas en 1996-2001, del total de las pérdidas brasileñas en 1992-2001, el 92% puede atribuirse a México,⁵¹ pese a la sustancial devaluación real de la moneda brasileña en relación con la mexicana.⁵² En menor grado, el mismo fenómeno ocurrió con las exportaciones de omnibuses⁵³ y de motores diesel y semidiesel,⁵⁴ ya que un 45% y un tercio respectivamente de las pérdidas brasileñas en esos productos en 1992-2001 pueden atribuirse también a México.⁵⁵ En las exportaciones de motores a gasolina⁵⁶ las pérdidas de Brasil entre 1992 y 2001 no pueden atribuirse a México, ya que este país también sufrió pérdidas con este producto en el mismo mercado. En cambio, sí cabe atribuir al Canadá el 63% de las pérdidas brasileñas en ese producto en el período indicado.⁵⁷ Por otro lado, en las exportaciones de automóviles (SH 870323), Brasil aumentó su participación en las importaciones de los Estados Unidos, compensando con creces en 1996-2001 las pérdidas registradas en 1992-1996. En ese caso, por lo tanto, los indicadores

⁵¹ Entre 1992 y 1996 México fue responsable del 80% de las pérdidas brasileñas en ese producto.

⁵² Esa devaluación llegó al 129% entre 1995 y 2000 y a 175% entre 1996 y 2001.

⁵³ Vehículos automotores para transporte de 10 ó más personas, incluido el chofer, con motor de pistones de encendido por compresión (diesel o semidiesel) (SH 870210).

⁵⁴ SH 840820 (motores de pistón, diesel o semidiesel, de los tipos utilizados para la propulsión de vehículos automotores).

⁵⁵ Entre 1992 y 1996 México fue responsable del 98% y del 25%, respectivamente de las pérdidas brasileñas en esos productos.

⁵⁶ SH 840734 (motores de pistón alternativo, de explosión, de los tipos utilizados para la propulsión de vehículos automotores de cilindrada superior a 1 000 cm³).

⁵⁷ México fue responsable de 54% de las pérdidas brasileñas en ese producto entre 1992 y 1996, mientras a Japón y Austria les correspondía el 26% y el 17%, respectivamente. Canadá no obtuvo ganancias de mercado en esos productos entre 1992 y 1996.

⁴⁸ Brasil perdió sobre todo ante Vietnam, Guatemala, Costa Rica y Nicaragua.

⁴⁹ Brasil ganó mercado en tres de los cuatro productos entre 1996 y 2001, y perdió sólo en pasta química, pudiendo atribuirse a Finlandia el 95% de esas pérdidas.

⁵⁰ Si se lleva el análisis a 6 dígitos se agrega un número razonable de diferentes productos.

sugieren que el papel del TLC en las pérdidas entre 1992 y 1996 fue cuando mucho secundario. El tipo de cambio y los indicadores basados en precios y costos fueron probablemente los determinantes de esas ganancias y pérdidas.⁵⁸

Sólo cuatro productos de la muestra mostraron precios relativos crecientes y aumento de los márgenes de preferencia de México en el período. Ellos representaban el 6% de las pérdidas de Brasil frente a México en el total de pérdidas de la muestra. Considerando las variaciones de los precios relativos y de los márgenes de preferencia en 1992-1996, se aprecia que la mitad de esas pérdidas (3% de la muestra) se debe a cambios de dichos márgenes. En concomitancia con la evolución cambiaria, todos esos productos registraban precios relativos descendentes en 1996-2001 y, salvo en las exportaciones de calzado,⁵⁹ Brasil obtuvo ganancias de mercado en esos años. En las exportaciones de semimanufacturas de otras aleaciones de acero⁶⁰ Brasil registró ganancias de mercado entre 1992 y 2001: las de 1996-2001 fueron más que suficientes para compensar las pérdidas de 1992-1996. Por lo tanto, en ese caso, puede considerarse que el TLC no tuvo ningún papel de importancia en las pérdidas de Brasil frente a México entre 1992 y 1996.⁶¹ La misma conclusión puede aplicarse a las exportaciones de calzado, pues México tuvo un peso próximo a cero en las pérdidas brasileñas entre 1992 y 2001 para ese producto.⁶² Sin embargo, hay dos productos⁶³ en que el aumento de los márgenes de preferencia para México explican una gran proporción de los aumentos de los precios relativos de Brasil⁶⁴ y en que la gravitación de México en las pérdidas brasileñas se mantuvo más o

menos constante en 1992-1996 y en 1992-2001.⁶⁵ Por lo tanto, la estimación de que la mitad de las pérdidas de esos cuatro productos (3% de la muestra) se debe al TLC es consistente con el peso que tiene México en el comercio de esas prendas.

Por último, queda el grupo de siete productos cuyos precios tendieron a declinar en 1992-1996, pero cuyos márgenes de preferencia para México en relación con Brasil aumentaron en el período. En dos de esos productos⁶⁶ el argumento de que el TLC ejerció un papel predominante en las pérdidas brasileñas de 1992-1996 se ve reforzado por la continuidad de las pérdidas de Brasil frente a México en 1996-2001, a pesar de las grandes rebajas de los precios relativos de las exportaciones brasileñas en el período (cuadro 3). La gravitación de México en las pérdidas de mercado de Brasil en el período entre 1992 y 2001 en esos dos productos llegó respectivamente a 94% y 79%. El mismo argumento podría esgrimirse, aunque con menor fuerza, para las pérdidas del mercado brasileño en las exportaciones de camisetas de algodón⁶⁷ a pesar de las grandes reducciones de los precios relativos de Brasil tanto en 1992-1996 como en 1996-2001. El peso de México en esas pérdidas se mantuvo cercano al 50% en 1992-2001 y en 1992-1996, pese a cierta recuperación de la participación brasileña en el mercado de los Estados Unidos entre 1996 y 2001.

Las exportaciones brasileñas de jugo de naranja (SH 200911) ofrecen un buen ejemplo. Los precios relativos de Brasil cayeron tanto en 1992-1996 como en 1996-2001. A lo largo de todo el período de 1992 a 2001, el margen de preferencia de México aumentó. En el primer subperíodo, el aumento del margen de preferencia de México superó la caída de los precios relativos de Brasil, de tal modo que el precio brasileño, que se mantenía inferior al mexicano, descontando los derechos de importación, se volvió superior al de México después de aplicar los aranceles en 1996. En consecuencia, Brasil sufrió una pérdida sustancial de mercado

⁵⁸ En realidad, entre 1996 y 2001, del total de ganancias de mercado de Brasil en la exportación de motores a gasolina y automóviles a los Estados Unidos, 39% y 11%, respectivamente, podía atribuirse a las pérdidas de México en esos productos.

⁵⁹ Otros tipos de calzado con suela exterior de goma, plástico, cuero natural o reconstituido y parte superior de cuero natural (SH 640399).

⁶⁰ Productos semimanufacturados de otras aleaciones de acero (SH 722490).

⁶¹ Esta conclusión coincide con nuestros cálculos que indican que el aumento del margen de preferencia para México fue responsable de sólo 1% del aumento del precio relativo, incluyendo los aranceles.

⁶² En este caso, el aumento del margen de preferencia de México provocó sólo 6% del aumento del precio relativo incluidos los aranceles. En realidad, China fue la gran responsable de las pérdidas de mercado de Brasil en los Estados Unidos para ese producto en ese período.

⁶³ Pantalones, jardineras, bermudas y *shorts* (pantaletas) de algodón (SH 630462) y suéteres, pulóveres, cardigans, chalecos, y productos semejantes de algodón (SH 611020).

⁶⁴ El aumento del margen de preferencia para México fue responsable del 89% en el caso de los pantalones de algodón (SH 620462) y de 26% para los suéteres de algodón (SH 611020).

⁶⁵ Respecto a pantalones de algodón, México tuvo responsabilidad por el 54% de las pérdidas en 1992-1996 y por el 48% en 1992-2001, y en el caso de los suéteres, los porcentajes fueron 21% en 1992-1996 y 17% en 1992-2001.

⁶⁶ Pilas, lavatorios, pedestales, tinas de baño, *bidets*, inodoros, estanques de descarga, mictorios y aparatos fijos semejantes para usos sanitarios de cerámica, excepto de porcelana (SH 691090); y tejidos de algodón con un contenido de algodón, por peso, de por lo menos 85%, y con peso superior a 200 g/m² de hilos de diversos colores, denominados "*denim*" (mezclilla) (SH 520942).

⁶⁷ Camisetas y camisas de algodón (SH 610910).

CUADRO 3

Variaciones de los precios relativos de Brasil y de los márgenes de preferencia de México

Productos	Renglones arancelarios de 6 dígitos ^a	Ganancias y pérdidas de Brasil frente a México (dólares)		Variación del precio relativo de Brasil (%)		Variación en el margen de preferencia de México (%)	
		1992/1996	1992/2001	1992/1996	1992/2001	1992/1996	1992/2001
Jugo de naranja	SH 200911	-43 932 374	-22 434 594	-1.57	-21.43	10.38	22.85
Tejidos	SH 520942 ^b	-30 921 202	-30 451 452	-14.32	-13.20	8.34	7.99
Camisetas	SH 610910	-10 958 807	-14 314 872	-20.12	-54.45	7.97	5.91
Lavatorios	SH 691090	-5 531 216	-9 054 295	-36.42	-43.94	1.97	1.13
Fierro y acero	SH 720711	-17 321 615	-42 809	-22.29 ^c	-53.56	0.52	-0.30
Fierro y acero	SH 720712	-117 301 374	-31 041 226	-15.85	-12.42	0.16	0.22
Barras	SH 721420 ^b	-5 423 918	-2 113 210	-15.54	-26.34	0.14	0.14

Fuente: Elaboración propia con datos de la Comisión de Comercio Internacional (ITC) de los Estados Unidos.

^a SH 2009.11: Jugo de naranja congelado; SH 5209.42: Tejidos de algodón, con un contenido de por lo menos 85%, por peso, de algodón con peso superior a 200 g/m² de hilos de diversos colores, denominado *denim* (mezclilla); SH 610910: Camisetas (*T shirts*) y camisetas interiores, de algodón; SH 691090: Pilas, lavatorios, pies para lavatorio, bañeras, *bidets*, inodoros, estanques de descarga, mictorios y aparatos fijos semejantes para usos sanitarios de cerámica, excepto porcelana; SH 720711: Productos semimanufacturados de fierro y acero, sin aleaciones, que contengan, por peso, menos de 0.25% de carbono, de sección transversal cuadrada o rectangular, con un largo inferior a dos veces su grosor; SH 720712: Semimanufacturas, de fierro o acero sin aleaciones, que contengan, por peso, menos de 0.25% de carbono, de sección transversal cuadrada o rectangular; SH 721420: Barras de fierro o acero sin aleaciones, dentadas, con nervaduras, surcos o relieves, producidas durante la laminación o torcidas después.

^b Los valores importados por los Estados Unidos de esos productos en 1992 fueron obtenidos aplicando la tabla de conversión de la OMC, debido a las alteraciones de la clasificación arancelaria a 6 dígitos entre 1992 y 1996.

^c Se refiere al período entre 1994 y 1996 porque México no exportó a los Estados Unidos en 1992 y 1993.

entre 1992 y 1996 que se debió en 76% a México. De 1996 a 2001 la caída del precio relativo de Brasil fue superior al aumento del margen de preferencia de México, pero el primero siguió perdiendo mercado. Sin embargo, en este período no se pueden atribuir las pérdidas a México sino a Costa Rica y a Belice.⁶⁸

Los otros tres productos son semimanufacturas de acero. Los aumentos en los márgenes de preferencia para México por esos productos fueron relativamente pequeños (menos del 1%) entre 1992 y 1996; sin embargo, Brasil registra pérdidas sustanciales de mercado en ese período, pese a la gran caída de los precios relativos de los productos brasileños descontados los aranceles. En el producto⁶⁹ en el cual Brasil experimentó las mayores pérdidas entre 1992 y 1996, esas pérdidas siguieron siendo significativas entre 1992 y 1996, pese a cierta recuperación de la participación del país en las importaciones de los Estados Unidos entre 1996 y 2001. La gravitación de México en las pérdi-

das brasileñas llegó al 50% entre 1992 y 1996, disminuyó en el período siguiente, pero se mantuvo sobre el 40% entre 1992 y 2001. Por lo tanto, aunque el aumento de los márgenes de preferencia de México fue marginal, la caída de los precios relativos de Brasil⁷⁰ sugiere que el NAFTA tuvo un papel dominante en las pérdidas del Brasil frente a México entre 1992 y 1996. En los otros dos productos,⁷¹ México tuvo peso en las pérdidas de mercado de Brasil entre 1992 y 1996, pero su importancia fue escasa o nula en las de 1992 a 2001.⁷²

⁷⁰ Esa caída no ocurrió sólo entre el año inicial y el final, sino que marca una tendencia a lo largo de todo el período 1992-2001.

⁷¹ SH 720711: Productos semimanufacturados, de fierro y de acero sin aleación, con un contenido, por peso menor de 0.25% de carbono, de sección transversal cuadrada o rectangular, y con un largo inferior a dos veces su ancho; y SH 721420: Barras de fierro y acero sin aleación, dentadas, con nervaduras, surcos o relieves, obtenidos durante el laminado, o retorcidos después del laminado.

⁷² México fue responsable del 80% de las pérdidas de mercado del Brasil en barras de fierro (SH 721420) entre 1992 y 1996, pero ese porcentaje cayó al 12.5% entre 1992 y 2001. El principal país responsable de las pérdidas brasileñas en el último período fue Japón, seguido de México, República Checa y Eslovaquia. En las pérdidas brasileñas de semimanufacturas de fierro y acero (SH 720711) México fue responsable del 27% entre 1992 y 1996, pero no tuvo ninguna influencia entre 1992 y 2001, pues se convirtió en perdedor de mercado en ese período. Alemania se atribuyó el 43% de las pérdidas brasileñas entre 1992 y 1996 y Canadá le siguió en segundo lugar con 19%.

⁶⁸ En el período completo de 1992 a 2001, México fue responsable del 33% de las pérdidas totales brasileñas por concepto de exportaciones de jugo de naranja.

⁶⁹ SH 720712: productos semimanufacturados, de fierro y acero sin aleación, con un contenido, por peso, menor de 0.25% de carbono, de sección transversal rectangular.

Así, aunque las pérdidas brasileñas frente a México entre 1992 y 1996 se atribuyeran al NAFTA cuando los precios del Brasil se volvieron crecientemente competitivos con los de México, la pérdida de competitividad de México en 1996-2001 alentó a otros países a

ocupar el mercado cedido por Brasil. Esos dos productos, sin embargo, representaban solamente 3% de las pérdidas brasileñas frente a México en el total de las pérdidas de la muestra.

VI

Conclusiones

El análisis desagregado de las importaciones de un mercado, por producto y por país de origen, permite identificar y cuantificar las ganancias y pérdidas de participación de mercado de un país exportador frente a cada uno de sus competidores en ese mercado, y relacionar esas ganancias y pérdidas con indicadores de competitividad buscados en los precios de los países exportadores.

La pérdida de participación de mercado que experimentaron las exportaciones brasileñas en las importaciones de los Estados Unidos entre 1992 y 1996 implicó que los ingresos de Brasil por esas exportaciones podrían haber sido superiores en 2 200 millones de dólares al total efectivamente registrado en 1996. Las pérdidas brasileñas en función del efecto de competitividad habrían sumado 2 000 millones de dólares en el período, equivalentes a 90% de la pérdida total del mercado o 27% del valor exportado en 1992. Los dos países más involucrados en estas pérdidas netas de competitividad de Brasil en el período fueron México y China, que originaron 26% y 12% de ellas, respectivamente.

Entre 1992 y 2001, Brasil registró una ganancia de mercado por el efecto de competitividad de 1 100 millones de dólares, la que sólo se logró gracias a una mayor participación de Brasil en las importaciones por Estados Unidos de aviones pequeños efectuadas por los Estados Unidos. En el conjunto de los demás sectores

hubo pérdidas debidas al mismo efecto por un total de 162 millones de dólares. En el período, las ganancias brasileñas pueden atribuirse a las pérdidas de Japón, el Reino Unido, Canadá y Francia, responsables de 64% de las ganancias netas por país de Brasil. En cambio, China y México permanecen como los principales responsables, en 33% y 19% respectivamente, de las pérdidas netas de Brasil.

Un examen cuidadoso de la evolución de los precios de Brasil y México para una muestra representativa de productos, reveló que, aunque la evolución de la tasa de cambio real favoreció las exportaciones mexicanas a los Estados Unidos entre 1992 y 1996, lo que dio lugar a cerca de la mitad de las pérdidas brasileñas frente a México, Brasil ha registrado precios, descontados los aranceles, crecientemente más competitivos que México. Por lo tanto, las pérdidas brasileñas frente a México que deben acreditarse al efecto del TLC se estiman en 300 millones de dólares, equivalentes a 13% de las pérdidas netas brasileñas en el período analizado, o aproximadamente a 3.5% de las exportaciones brasileñas a los Estados Unidos en 1996. Aunque es todavía relativamente bajo, este último porcentaje resulta significativamente más alto que las estimaciones sobre desvío de comercio de Brasil a México efectuadas antes de la puesta en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Bibliografía

- Abreu, M. (1994): O NAFTA e as relações econômicas Brasil-Estados Unidos, Texto para discussão, N° 325, Rio de Janeiro, Pontificia Universidad Católica de Rio de Janeiro, Departamento de Economía.
- Armington, P. (1969): A theory of demand for products distinguished by place of production, *IMF Staff Papers*, vol. 16, N° 1, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).

- Azevedo, J. de (1999): Exportações brasileiras para os Estados Unidos: ganhos e perdas por país competidor, Rio de Janeiro, Universidad Federal de Rio de Janeiro, Instituto de Economía, marzo, monografía de bachillerato.
- Baumann, R. y A. M. Franco (2001), O Nafta e a participação do Brasil na Alca, *Revista brasileira de comércio exterior*, año XV, N° 69, Rio de Janeiro, Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (FUNCEX), octubre-diciembre.

- Bonelli, R. (1992), Fontes de crescimento e competitividade das exportações brasileiras na década de 80, *Revista brasileira de comércio exterior*, año VIII, N° 31, Rio de Janeiro, Fundação Centro de Estudos de Comércio Exterior (FUNCEX), abril-junio.
- Buitelaar, R. (1997): Measuring trade effects from NAFTA for non-participating countries: A look at the real data on the US-Brazil trade relation, México, D.F., Sede Subregional de la CEPAL en México, *inédito*.
- Chami Batista, J. (1999): Índices de competição e a origem por países dos ganhos e perdas de competitividade em terceiros mercados, Rio de Janeiro, Universidad Federal de Rio de Janeiro, Instituto de Economía, julio, *inédito*.
- _____ (2001): Livre-comércio de produtos manufaturados entre o Brasil e a União Européia, en Tironi, L. (ed.), *Aspectos estratégicos da política comercial brasileira*, vol. 1, Brasília, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA)/Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI).
- Chami Batista, J. y J. de Azevedo (1998): A inserção das exportações brasileiras no comércio internacional de mercadorias, *Boletim de economia e conjuntura*, vol. 18, N° 3, Rio de Janeiro, Universidad Federal de Rio de Janeiro, Instituto de Economía, octubre.
- _____ (2000): O desempenho das exportações brasileiras para os Estados Unidos: o papel do NAFTA e da taxa de câmbio sobre a competitividade brasileira, *Anais do XXVIII Encontro Nacional de Economia*, Campinas, Associação Nacional de Centros de Pós-Graduação em Economia (ANPEC), diciembre.
- Chami Batista, J. y G. Didier (2000): Taxas de câmbio reais e efetivas com dupla ponderação para os manufaturados brasileiros, *Boletim de economia e conjuntura*, vol. 20, N° 3, Rio de Janeiro, Universidad Federal de Rio de Janeiro, Instituto de Economía, octubre.
- Didier, G. (2000): A geografia dos padrões de competitividade do Brasil e os efeitos de variações nos preços relativos sobre as exportações brasileiras, Rio de Janeiro, Universidad Federal de Rio de Janeiro, Instituto de Economía, marzo, tesis de maestría.
- Durand, M. y C. Giorno (1987): *Indicators of International Competitiveness: Conceptual Aspects and Evolution*, OECD economic studies, N° 9, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Durand, M., J. Simon y C. Webb (1992): *OCDE's Indicators of International Trade and Competitiveness*, Working papers, N° 120, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Departamento de Economía de la OCDE.
- Kaldor, N. (1978): *The Effect of Devaluations on Trade in Manufactures*, Collected economic essays, vol. 6, Londres, Duckworth.
- Leamer, E. y R. Stern (1970): *Quantitative International Economics*, Chicago, Illinois, Aldine Publishing Co.
- Machado, J. (1993): O Brasil e o NAFTA: impacto sobre comércio e investimento, en *O NAFTA e os impactos sobre as exportações brasileiras*, Brasília, Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Martins, A. y M. Moreira (1998), Exportações brasileiras: um problema de composição?, *Revista brasileira de comércio exterior*, año XIII, N° 56, Rio de Janeiro, Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (FUNCEX), julio-agosto-septiembre.
- Porter, M.E. (1991), *La ventaja competitiva de las naciones*, Buenos Aires, J. Vergara Editor, S.A.

Jueces de la *Revista de la CEPAL*
2001 - 2002

Durante este período han sido jueces de la *Revista de la CEPAL* los siguientes académicos e investigadores:

Eduardo Ablin
José Pablo Arellano
Alicia Bárcena
Marta Bekerman
Ricardo Bielschowsky
Yolanda Bodnar
Jorge Bravo
José Joaquín Brunner
François Bourguignon
Rudolf Buitelaar
Larry Burkhalter
Alfredo Calcagno
Ricardo Carciofi
Oscar Cetrángolo
Daniel Chudnovsky
Camilo Cid
Mario Cimoli
Mario Damill
Beatriz David
Carlos De Mattos
John Durston
Fabio Erber
Hubert Escaith

José María Fanelli
Ricardo Ffrench-Davis
Carlos Filgueira
Gilberto Gallopín
Leonardo Gasparini
Francisco Gatto
Martín González Rozada
Günther Held
Daniel Heymann
Martin Hilbert
André Hofman
Martín Hopenhayn
Javier Iguíñiz
Felipe Jiménez
Jorge Katz
Bernardo Kosacoff
Guillermo Labarca
Oswaldo Larrañaga
Norbert Lechner
Juan Luis Londoño
Carla Macario
Ricardo Martner
Jorge Máttar

Juan Carlos Moreno
Michael Mortimore
María Angela Parra
Wilson Peres
Esteban Pérez
Marcelo Fabián Repetto
Octavio Rodríguez
Pilar Romaguera
Jaime Ros
Daniel Schydrowsky
Ana Sojo
Miguel Solanes
Carlos Stark
Giovanni Stumpo
Víctor Tokman
Néstor Urrea
Andras Uthoff
Vivianne Ventura Dias
Everton Vieira Vargas
Leonardo Villar
Jürgen Weller
Roberto Zalazar

La *Revista de la CEPAL* les agradece su valiosa contribución.

Suscripción por el año N°

Ejemplares atrasados N°

Nombre:

Domicilio:

Código y ciudad:

País: Tel: FAX:

E-Mail:

Adjunto cheque (*) del Banco N°

por valor de \$ / US\$ (Para exterior: **sobre plaza USA** / No enviar giros postales).

(*) *Agradeceremos emitir el cheque a nombre de UN-ECLAC.*

Favor cargar tarjeta de crédito Diners MasterCard Visa

Nombre que aparece en la tarjeta: Número:

Firma:

Fecha de vencimiento:



Publicaciones de la CEPAL
COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE
Casilla 179-D - Santiago de Chile
publications@eclac.cl
Fax (562) 210-2088

Los precios de suscripción anual vigentes para 2003 son de US\$30. El precio por ejemplar suelto es de US\$15 más costo de envío. Los precios de suscripción por dos años (2003-2004) es de US\$50.



CEPAL

REVIEW

Request for subscription
and/or back issues

Subscription for the year No.

Back issues Nos.

Name:

Address:

City and postal code:

Country: Telephone: FAX:

E-Mail:

I enclose cheque(*) No. drawn on the following bank:

in the amount of \$ / US\$ (For requests originating outside Chile, the

cheque must be drawn on a **United States bank**. / Do not send money orders).

(*) *The cheque should be made payable to UN-ECLAC.*

Please charge my credit Card Diners MasterCard Visa

Name as appears on card: Number:

Signature:

Expiration:



ECLAC publications
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA
AND THE CARIBBEAN
Casilla 179-D - Santiago, CHILE
publications@eclac.cl
Fax (562) 210-2088

Annual subscription costs for 2003 are US\$35. The price of single issues is US\$15 plus shipping costs. The cost of a two-year subscription (2003-2004) is US\$60.

Publicaciones recientes de la CEPAL

Informes periódicos institucionales

Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2001-2002. Situación y perspectivas, LC/G.2184-P, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.71, CEPAL, Santiago de Chile, agosto de 2002, 50 páginas.

En un entorno mundial de muy escaso dinamismo, la reactivación registrada en América Latina y el Caribe en el 2000 fue de corta duración. Luego de estancarse en 2001, la economía registrará un crecimiento negativo (-0.8%) en 2002, marco en el cual el desempleo superará el 9%, porcentaje que representa un nuevo máximo. La aguda crisis que sufre Argentina explica en gran medida esta situación; las demás economías de la región también muestran un descenso del ritmo de crecimiento, pero éste seguirá siendo positivo en la mayoría de ellas. Por lo tanto, salvo en Argentina, el PIB regional mostrará una leve expansión, de poco más de 1%. La inflación se mantuvo a un bajo nivel en la mayoría de los países y el repunte observado en el indicador regional se debe a los efectos de las importantes devaluaciones registradas en Argentina y Venezuela.

En un contexto internacional caracterizado por la lenta recuperación de las economías industrializadas y por niveles todavía bajos de los precios de los principales productos primarios de exportación, las exportaciones de bienes realizadas por la región sufrirán en el 2002 un nuevo retroceso, estimado en 1.5%. La mejora del balance comercial de la región obedece esencialmente a la abrupta caída de la demanda de importaciones por parte de Argentina. Las corrientes de inversión directa, que han adquirido desde mediados de los años noventa un papel preponderante en la entrada de capital externo en la región, continuarán reduciéndose, en tanto que el capital financiero seguirá siendo escaso. El acceso a los flujos financieros externos sigue rigiéndose por plazos y costos más rigurosos que los prevalecientes antes de la crisis asiática. Por consiguiente, se estima que por cuarto año consecutivo la región sufrirá una transferencia neta de recursos hacia el exterior.

A diferencia de la crisis de los años noventa, que perjudicó sólo a un grupo de países, la ola recesiva afectó durante 2001 a todas las economías de la región y siguió haciéndose sentir durante el primer trimestre de 2002, lo que se refleja en la contracción del 3% del PIB regional en relación con el mismo período del 2001. Gracias al manejo más flexible de las políticas fiscal, cambiaria y monetaria en 2001 y 2002, el grueso de los países de la región ha evitado una crisis abierta. No obstante, estas intervenciones han dejado en evidencia el reducido margen de maniobra de las políticas económicas nacionales. A diferencia de lo ocurrido en las economías industrializadas, cuyas políticas monetarias y fiscales adoptaron una tónica expansiva para contrarrestar la recesión, las autoridades públicas de la región se ven confrontadas cada vez más a presiones para ajustar sus programas de gastos con el fin de controlar una elevada deuda pública, que acusa los efectos de cinco años de tendencia al alza del déficit fiscal. También se han limitado los márgenes

de acción de las empresas privadas, que sufren un deterioro patrimonial luego de varios años de bajas utilidades. Pese al esfuerzo de las autoridades monetarias por ampliar la oferta de dinero y reducir la tasa de interés, la oferta y demanda de crédito interno para el sector privado ha descendido nuevamente en la mayoría de los países. En varios países del Mercosur la crisis también se ha traducido en la fragilización del sistema bancario.

No deja de ser inquietante la posibilidad de que, más allá de la situación coyuntural, se instale en la región un clima económico de bajo crecimiento, deterioradas condiciones internas y precarias perspectivas futuras. En este contexto, la expresión "expectativas adversas" reaparece como un *leitmotiv* en los diagnósticos de los analistas, y el coeficiente de inversión fija ha disminuido al nivel más bajo de los últimos diez años. La situación existente en 2002 pone claramente en evidencia la brecha entre las expectativas surgidas del nuevo modelo económico aplicado en la región durante el decenio de 1990 y las perspectivas actuales de crecimiento, brecha que despierta una serie de interrogantes sobre la sostenibilidad económica y social de los patrones actuales de desarrollo. Como se ha observado en varios casos, la prolongada recesión económica, el elevado desempleo y la limitación de los gastos sociales crean tensiones sociales que debilitan las condiciones de gobernabilidad interna y la capacidad de las autoridades nacionales para emprender las reformas y adoptar las políticas económicas necesarias.

Los indicadores poco favorables que se observan en 2002 se encuadran en una fase de lento crecimiento iniciada con la crisis asiática. En efecto, aunque la situación regional es muy heterogénea, la desaceleración económica que se ha producido a partir de entonces es generalizada y el retroceso del producto por habitante ha afectado a un gran número de países. Por consiguiente, en el presente año se completará media década perdida en la región, lo que se refleja en la disminución de cerca de un 2% del producto por habitante respecto del nivel registrado en 1997. En este contexto, la conflictiva relación, cada vez más acentuada, entre entorno externo, política macroeconómica interna y desarrollo económico y social plantea una serie de desafíos a los países latinoamericanos y caribeños.

Gracias a la flexibilización de los regímenes cambiarios y a la adopción de políticas monetarias basadas en metas de inflación, las políticas macroeconómicas nacionales han mejorado en varios países desde mediados de los años noventa. Pero aún falta por avanzar más en materia de política fiscal, tanto para corregir los sesgos procíclicos como para elevar el volumen y mejorar la estructura de la tributación, así como la calidad del gasto público. No se ha progresado mayormente en la aplicación de reformas que faciliten la transformación más dinámica de las estructuras productivas, proceso que no es una consecuencia automática de un buen desempeño macroeconómico. Por otra parte, pese al aumento del gasto público social y a las reformas orientadas a perfeccionar la política social, todavía queda mucho camino por recorrer para lograr que los nuevos patrones de desarrollo beneficien a toda la población.

Panorama social de América Latina 2001-2002, LC/G.2183-P, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.65, CEPAL, Santiago de Chile, noviembre de 2002, 264 páginas.

En la edición 2001-2002 del *Panorama social de América Latina* se analizan temas relacionados con los Objetivos de Desarrollo del Milenio y las posibilidades de cumplir las metas para el año 2015 establecidas por las Naciones Unidas y aprobadas unánimemente por los países. Se ofrecen antecedentes acerca de las

posibilidades de alcanzar en la región las metas relativas a la disminución de la pobreza extrema y la erradicación del hambre, y sobre la universalización de la educación básica con igualdad de género. Además, se examina la capacidad de los países latinoamericanos de absorber la creciente oferta de recursos humanos calificados y se aborda el tema del capital social desde la perspectiva de su potencial y limitaciones para los programas de combate a la pobreza.

En el primer capítulo se presentan proyecciones de la pobreza en América Latina para los años 2000, 2001 y 2002, realizadas a partir del crecimiento económico observado en los países. Como complemento del análisis efectuado en la anterior edición del *Panorama social*, se retoma el estudio de la factibilidad de reducir la pobreza extrema a la mitad hacia el año 2015, conforme a la meta planteada en la Declaración del Milenio. Asimismo, se examinan los requisitos de crecimiento económico para el logro de la meta más exigente de bajar a la mitad la incidencia de pobreza total en la región, y el efecto de mejoras en la distribución del ingreso.

En el segundo capítulo se aborda el tema de la subutilización de los recursos humanos calificados en América Latina, como consecuencia de la escasa generación de empleos que hagan uso de los conocimientos y destrezas de las personas con estudios postsecundarios que se incorporan al trabajo. Se proveen datos que ilustran la rápida expansión de la oferta de calificaciones técnicas y profesionales en los países de la región, especialmente de las femininas, y se examinan las distintas fuentes que dan origen a la elevada subutilización de esos recursos: la inactividad involuntaria, el desempleo abierto y las bajas retribuciones que obtiene en el mercado un alto número de profesionales y técnicos.

En el tercer capítulo se analiza la deserción escolar en 18 países latinoamericanos y su evolución en los años noventa. Se propone una metodología para estimar su magnitud en las distintas etapas del ciclo educacional a partir de información de encuestas de hogares y se entregan antecedentes que contribuyen a precisar las causas y los factores asociados al abandono escolar. Además, se dan cifras sobre los costos que entraña la deserción escolar en términos de los ingresos salariales que dejan de percibir quienes abandonan la escuela antes de completar el ciclo secundario.

En el último capítulo se examinan los principales enfoques y posturas sobre el capital social adoptados por diversos autores e instituciones, señalándose tanto los aportes como las insuficiencias analíticas. Se analiza el potencial y las limitaciones del capital social para los programas de combate a la pobreza y se destacan algunas experiencias exitosas. Se concluye que la consideración de las distintas formas de capital social existente en una comunidad ayuda al fortalecimiento de actores sociales débiles y a una adecuada rendición de cuentas de programas y proyectos, otorgándole especial importancia al entorno participativo y democrático de los programas.

En la sección sobre la agenda social internacional se reseña la decimosexta Reunión del Grupo de Rio y la undécima Cumbre Iberoamericana de Presidentes, dedicadas a temas de familia y de la niñez, respectivamente, así como las dos reuniones no gubernamentales convocadas por el Foro Social Mundial en Porto Alegre, para analizar los impactos sociales de la globalización.

La edición del *Panorama social* que se reseña aquí se acompaña de un anexo estadístico que contiene 57 cuadros con indicadores referidos a una amplia gama de fenómenos sociales.

Otras publicaciones

Notas de población N° 74, LC/G.2148-P, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.61, CEPAL/CELADE, Santiago de Chile, junio de 2002, 250 páginas.

La XXIV Conferencia General de la Unión Internacional para el Estudio Científico de la Población (UIECP) se celebró en Salvador de Bahía, Brasil, del 18 al 24 de agosto de 2001. El Comité Editorial de Notas de Población ha considerado de interés publicar en el número que se reseña aquí los discursos pronunciados en esa ocasión por los profesores José A. Magno de Carvalho, Presidente saliente de la UIECP, y Jacques Vallin, Presidente entrante y actualmente en ejercicio. Además, y como es habitual, se incluyen diversos artículos considerados de alto interés actual.

El discurso de José A. Magno de Carvalho aborda el tema del “nuevo patrón demográfico” mundial; sostiene que se caracteriza por la tendencia cada vez más universal a bajos niveles de fecundidad y mortalidad, con el consiguiente rápido envejecimiento de la población y, probablemente, con un aumento de las corrientes migratorias internacionales.

Se presenta en seguida la alocución de Jacques Vallin en la sesión de clausura de la Conferencia General de Población. Los artículos que siguen abarcan diversos temas, entre los cuales se destaca el de Luis Rosero-Bixby, Gilbert Brenes Camacho y Mario Chen Mok: en este estudio sobre fecundidad diferencial e inmigrantes nicaragüenses en Costa Rica se estima la fecundidad relativa de las inmigrantes a partir de varias fuentes de datos, se describe el método utilizado y los resultados del ejercicio. Viviana Masciadri analiza las tendencias recientes en la constitución y disolución de las uniones en Argentina a partir de los datos del censo de 1991, y advierte la presencia de distintas formas de constitución, permanencia y ruptura de las uniones, con características peculiares según la provincia de que se trate, el género y la edad.

Con el objetivo de aproximarse a los problemas de vulnerabilidad social y demográfica en Uruguay, Alejandro Retamoso analiza la estrategia familiar del uso de recursos disponibles en el artículo “Ciclo de vida familiar, patrones reproductivos y el trabajo como activo: evolución y estrategias en Uruguay”. Por su parte, Alberto Arenas de Mesa y Pamela Gana exploran la dimensión de género y la protección social de las mujeres en la aplicación de reformas a los sistemas de pensiones en el estudio titulado “La reforma de los sistemas de salud y los desafíos de la dimensión de género”.

Finalmente, Gustavo Álvarez presenta un indicador aproximado de la insuficiencia de ingresos de los hogares a partir de datos censales, con el propósito de establecer una estratificación de los hogares que amplía la mera dicotomía entre pobres y no pobres, al definir niveles crecientes de recursos destinados a solventar necesidades corrientes.

NOTA: Se puede acceder a todos los documentos arriba señalados a través de la página web de CEPAL: <http://www.eclac.cl/publicaciones>.