



NACIONES UNIDAS



**JOSÉ LUIS MACHINEA**  
*Secretario Ejecutivo*

**ALICIA BÁRCENA**  
*Secretaria Ejecutiva Adjunta*

**Comisión Económica para  
América Latina y el Caribe**



Revista

*de la*

comisión  
económica  
para  
américa latina  
y el caribe

C E P A L

NÚMERO 85  
ABRIL 2005  
SANTIAGO DE CHILE

OSCAR ALTIMIR  
*Director*

REYNALDO BAJRAJ  
*Director Adjunto*



NACIONES UNIDAS

C E P A L

La *Revista de la CEPAL* se fundó en 1976 y es una publicación cuatrimestral de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, de las Naciones Unidas, con sede en Santiago de Chile. Goza, ello no obstante, de completa independencia editorial y sigue los procedimientos y criterios académicos habituales, incluyendo la revisión de sus artículos por jueces externos independientes. La *Revista* se distribuye a universidades, institutos de investigación y otras organizaciones internacionales, así como a suscriptores individuales, y su texto en internet es ampliamente consultado.

El objetivo de la *Revista* es contribuir al examen de los problemas del desarrollo socioeconómico de la región, con enfoques analíticos y de políticas, en artículos de expertos en economía y otras ciencias sociales, tanto de Naciones Unidas como de fuera de ella. Por consiguiente, la Dirección de la *Revista* extiende una invitación permanente a someter para publicación artículos que analicen diversos aspectos del desarrollo económico y social de América Latina y el Caribe.

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 suscripción anual (tres números) a la *Revista de la CEPAL* en español cuesta 30 dólares y la suscripción por dos años, 50 dólares. Los precios de la *Revista* en inglés son de 35 y 60 dólares, respectivamente. El precio del ejemplar suelto en español o inglés es de 15 dólares, incluidos los gastos de envío.

El formulario de suscripción se encuentra en la *Revista* inmediatamente antes de la sección “Publicaciones recientes de la CEPAL” y en la página web de la CEPAL ([www.cepal.org](http://www.cepal.org)).

El texto completo de la *Revista* puede también obtenerse en dicha página web en forma gratuita.

#### **Notas explicativas**

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

... Tres puntos indican que los datos faltan o no están disponibles 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.

, La coma se usa para separar los decimales.

/ La raya inclinada indica un año agrícola o fiscal, p. ej., 2004/2005.

- El guión puesto entre cifras que expresan años, p. ej., 2004-2005, 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.

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 0252-0257 - ISSN electrónico 1682-0908

ISBN 92-1-322667-5

LC/G. 2266-P

Copyright © Naciones Unidas 2005, abril del 2005. Todos los derechos están reservados

Impreso en Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones. 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. En todos los casos, las Naciones Unidas seguirán siendo el titular de los derechos de autor y así deberá hacerse constar en las reproducciones mediante la expresión “© Naciones Unidas 2005”, o el año correspondiente.

## I N D I C E


<b>El “nuevo regionalismo” y el área de libre comercio de las Américas: un enfoque menos indulgente</b>	<b>7</b>
<i>Roberto Bouzas</i>	
<b>El Estado, los mercados y el financiamiento del desarrollo</b>	<b>19</b>
<i>Rogério Studart</i>	
<b>Gobernanza sistémica y desarrollo en América Latina</b>	<b>35</b>
<i>Christian von Haldenwang</i>	
<b>El péndulo monetario en México</b>	<b>53</b>
<i>David Ibarra</i>	
<b>Las instituciones fiscales brasileñas: las reformas de Cardoso, 1995-2002</b>	<b>61</b>
<i>Fabio Giambiagi y Marcio Ronci</i>	
<b>Desarrollo económico local y competitividad territorial en América Latina</b>	<b>81</b>
<i>Iván Silva Lira</i>	
<b>Dimensiones de la pobreza y políticas desde una perspectiva de género</b>	<b>101</b>
<i>Irma Arriagada</i>	
<b>El crédito hipotecario y el acceso a la vivienda para los hogares de menores ingresos en América Latina</b>	<b>115</b>
<i>Gerardo M. Gonzales Arrieta</i>	
<b>Segregación espacial, empleo y pobreza en Montevideo</b>	<b>131</b>
<i>Rubén Kaztman y Alejandro Retamoso</i>	
<b>Movilidad social intergeneracional en el México urbano</b>	<b>149</b>
<i>Fernando Cortés y Agustín Escobar Latapí</i>	
<b>Jueces de la <i>Revista de la CEPAL</i>. 2003-2004</b>	<b>169</b>
<b>Orientaciones para los colaboradores de la <i>Revista de la CEPAL</i></b>	<b>171</b>
<b>La <i>Revista de la CEPAL</i> en Internet</b>	<b>172</b>
<b>Publicaciones recientes de la CEPAL</b>	<b>175</b>



# El "nuevo regionalismo" y el área de libre comercio de las Américas: un enfoque menos indulgente

*Roberto Bouzas*

**E**ste trabajo analiza las ventajas y desventajas del "nuevo regionalismo", tomando como referencia las negociaciones para la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Sintetiza las principales características del "nuevo regionalismo" y examina algunos de los problemas y oportunidades que plantean los acuerdos de comercio preferencial norte-sur (una de las peculiaridades de los nuevos acuerdos de este tipo). Hace hincapié en el papel de las políticas nacionales como complemento de la liberalización comercial, un aspecto que generalmente se pasa por alto en el debate sobre las negociaciones y los acuerdos de comercio preferencial. Estudia la evolución de las negociaciones del ALCA, y en especial las más recientes tendencias y perspectivas, y por último, resume los principales temas planteados en el trabajo y pone de relieve las características preocupantes del ALCA que comienzan a esbozarse después de una década de negociaciones.

Roberto Bouzas  
Profesor Asociado, Universidad de  
San Andrés, Buenos Aires  
Investigador independiente,  
Consejo Nacional de Investigaciones  
Científicas y Técnicas (CONICET),  
Argentina  
 [rbouzas@udesa.edu.ar](mailto:rbouzas@udesa.edu.ar)

## I

## Introducción

Los acuerdos de comercio preferente florecieron en el hemisferio occidental desde mediados del decenio de 1980. Transcurridas dos décadas de intensas negociaciones, la arquitectura de esta red de pactos todavía se está construyendo. La proliferación de este tipo de acuerdos en la región no es totalmente nueva, pero la modalidad de discriminación comercial difiere bastante de la del pasado y constituye lo que se ha llamado el “nuevo regionalismo”.<sup>1</sup>

Ya sea porque creen en sus ventajas o en su carácter de inevitable, muchos analistas han evaluado con indulgencia este “nuevo regionalismo”, recalando sus potenciales frutos y minimizando sus costos. Sólo algunos “librecambistas” —por lo general acusados de falta de “sentido práctico”— han alzado una voz crítica.

El objetivo de este trabajo es analizar las ventajas y desventajas del “nuevo regionalismo”, tomando como referencia las negociaciones para la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que es uno de sus exponentes principales y más complejos. Los problemas que surgen con respecto a su arquitectura y contenido regulador son representativos de los obstáculos y las oportunidades que ofrece la nueva modalidad de discriminación comercial. Un acuerdo preferencial hemisférico podría crear oportunidades comerciales para los países latinoamericanos y fomentar el desarrollo económico en todo el continente, pero esto no sucederá en forma automática. Las oportuni-

dades que podría brindar el ALCA —como las que surgen de cualquier proceso de liberalización económica— son condicionales. Para que se materialicen, el acuerdo debe cumplir con ciertos requisitos y complementarse con políticas que permitan cosechar los frutos de una mayor competencia y especialización y del acceso a mercados más grandes. En este contexto, las negociaciones del ALCA presentan tendencias preocupantes.

Este artículo se divide en cinco secciones. Tras la presente sección introductoria, la sección II resume las principales características del “nuevo regionalismo” y examina algunos de los problemas y oportunidades que plantean los acuerdos de comercio preferencial norte-sur (una de las peculiaridades de los nuevos acuerdos de este tipo). En la sección III se hace hincapié en el papel de las políticas nacionales como complemento de la liberalización comercial y su función clave para aprovechar en forma efectiva las oportunidades ofrecidas por el “nuevo regionalismo”, un aspecto que generalmente se pasa por alto en el debate sobre las negociaciones y acuerdos de comercio preferencial.

En la sección IV se estudia la evolución de las negociaciones del ALCA, atendiendo especialmente a las últimas tendencias y perspectivas. Y en la sección V, por último, se hace una síntesis de los principales temas planteados en el trabajo, con el ánimo de comprender más que de prescribir.

## II

## El “nuevo regionalismo” y los acuerdos de comercio preferencial norte-sur en el hemisferio occidental

□ Deseo agradecer los valiosos comentarios realizados por un evaluador anónimo.

<sup>1</sup> En el extremo sur del hemisferio occidental el “nuevo regionalismo” fue inaugurado por el Programa de Intercambio y Cooperación Argentina-Brasil firmado en 1986 (un precedente del Mercosur), mientras que en el extremo norte el primer acuerdo fue el Tratado de libre comercio de Canadá y Estados Unidos (FTA).

La ola de negociaciones comerciales que se observó en el hemisferio occidental en los últimos 20 años es un ingrediente clave del llamado “nuevo regionalismo”.<sup>2</sup> Este proceso dio lugar a una compleja red de

<sup>2</sup> De hecho, el “nuevo regionalismo” se ha extendido a todo el mundo. Inclusive Asia y el Pacífico, región que tradicionalmente



acuerdos de comercio preferencial, intrincada maraña que Bhagwati (1993) denominó “*spaghetti bowl*”. Aunque a primera vista —por lo menos en América Latina— no es muy diferente del llamado “viejo regionalismo”, el “nuevo regionalismo” se vio acompañado de cambios de contexto y contenido. Entre los cambios contextuales se debe mencionar un ambiente normativo menos aislacionista (como resultado de la liberalización unilateral y multilateral) y un renovado interés en profundizar la integración con la economía mundial (en contraste con las políticas “autárquicas” que predominaban en el pasado). Los cambios de contenido más importantes incluyen una cobertura más amplia de temas y disciplinas (una agenda “más profunda”) y el establecimiento de acuerdos norte-sur que vinculan economías con grandes disparidades de ingreso per cápita. Estas innovaciones pueden aumentar los compromisos de liberalización, pero también la fricción entre regímenes y estándares de tratamiento divergentes. Los países desarrollados también participan en la compleja red de acuerdos de comercio preferencial del “nuevo regionalismo”. El caso más destacado, debido a su papel sistémico y su aporte decisivo a la creación del régimen comercial multilateral de posguerra, es el de Estados Unidos, que después de décadas de ser el paladín del multilateralismo ha adoptado la discriminación como política complementaria.<sup>3</sup>

El “nuevo regionalismo” tiene algunas ventajas con respecto a los acuerdos de comercio preferencial que se celebraban en el pasado. Algunas se relacionan con el nuevo marco normativo del comercio —por ejemplo, las políticas menos aislacionistas han bajado los costos económicos del desvío de comercio para los miembros y de la discriminación negativa para los no miembros—, mientras que otras se refieren al contenido específico del regionalismo de nuevo cuño. Varios analistas afirman que los acuerdos norte-sur permiten que las economías más pequeñas y menos desarrolladas obtengan acceso preferencial a los grandes mercados de altos ingresos. Esta ventaja no puede obtenerse mediante la liberalización unilateral y se comparte con otros cuando la liberalización es el resultado de negociaciones multilaterales. En algunas

circunstancias, el acceso preferencial a los grandes mercados puede ser un poderoso incentivo a las exportaciones de los países en desarrollo. Del mismo modo, la mayor cobertura de disciplinas que caracteriza al “nuevo regionalismo” puede brindar al país en desarrollo condiciones más estables de acceso al mercado. Esto tiene particular importancia debido al tipo de instrumentos proteccionistas que se aplican en los países industrializados, como la “protección administrativa” y los estándares sanitarios, entre otros. Los acuerdos norte-sur también pueden ser un vehículo para mejorar las expectativas, ofrecer mayor certidumbre al régimen de políticas y atraer mayores flujos de inversión extranjera a los países que generalmente presentan serias restricciones de balanza de pagos (Ethier, 1998; Banco Mundial, 2000). Algunos autores también afirman que pueden alentar (o inclusive “obligar”) a los países en desarrollo a adoptar instituciones características del socio más desarrollado, ayudándolo de ese modo a mejorar su desempeño económico.<sup>4</sup>

Para alcanzar estos resultados, que no son automáticos, los acuerdos norte-sur deben ofrecer una respuesta adecuada ante al menos cuatro desafíos: asegurar la reciprocidad<sup>5</sup> efectiva; ayudar a cubrir los costos de ajuste y transición; impedir la consolidación de dinámicas de polarización y asegurar que los efectos institucionales indirectos sean positivos; y que el socio en desarrollo pueda asimilarlos de manera eficaz. Nada puede darse por sentado respecto a ninguno de ellos, por lo cual deben tratarse de manera explícita en todos los acuerdos norte-sur.

Aunque la reciprocidad es un principio fundamental, la historia demuestra que no ha sido fácil aplicarlo en el sistema de comercio multilateral, inclusive en la Ronda Uruguay que finalizó en 1994. De hecho, pese a que la agricultura fue incluida entre las disciplinas generales del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y las partes se comprometieron a eliminar paulatinamente las restricciones cuantitativas al comercio textil y de prendas de vestir, el Acuerdo de Marrakech, por el que se estableció la Organización Mundial del Comercio (OMC) y el proceso de instrumentación que le sucedió, causaron gran descontento en el mundo en desarrollo. Según muchas

permanecía al margen de prácticas discriminatorias, se ha unido a la tendencia global, como sugieren los pactos preferenciales firmados por Japón, la República de Corea y Singapur. Véase un análisis temprano de las características del “nuevo regionalismo” en Bouzas y Ros (1994); véase también BID (2002) y Torrent (2002).

<sup>3</sup> La Comunidad Europea tuvo una tradición de políticas comerciales preferenciales activas respecto de los países en desarrollo, en gran parte debido a las herencias de su pasado colonial.

<sup>4</sup> Véase Schiff y Winters (2003).

<sup>5</sup> Reciprocidad es la política por la cual los gobiernos se otorgan mutuamente concesiones equivalentes, medidas según algún criterio (por ejemplo, uno de ellos reduce los aranceles u otras barreras a sus importaciones a cambio de que el socio le otorgue concesiones equivalentes en las barreras que afectan a sus exportaciones).

opiniones, los países en desarrollo asumieron compromisos en algunas áreas —como la protección de los derechos de propiedad intelectual o la aplicación de disciplinas de inversión relacionadas con el comercio— sin conocer totalmente sus efectos y repercusiones, por lo que la reciprocidad era casi imposible.

Vistos los antecedentes en el ámbito multilateral, cabe preguntarse qué factores podrían aumentar las posibilidades de negociaciones más equilibradas en el marco de los pactos preferenciales norte-sur. De hecho, varias características estructurales de la integración regional norte-sur parecen apuntar en dirección contraria y dificultar la reciprocidad. En primer lugar, los países industrializados generalmente tienen instituciones democráticas sólidas, que hacen que los votos de los ciudadanos pesen más en el proceso político interno que en los países en desarrollo. En parte por este motivo, las legislaturas de las democracias industrializadas tienden a desempeñar un papel más importante en el diseño de políticas y a canalizar los intereses del sector privado (colectivos o particulares) en forma más efectiva. Esta particularidad del proceso político está más marcada, porque en los países desarrollados el sector privado tiende a estar mejor organizado y a identificar y promover sus intereses estratégicos con mayor eficacia que en los países en desarrollo. En estos últimos el sector privado tiende a estar mejor organizado en torno a cuestiones “defensivas” y, por lo general, provee una frágil base para elaborar una agenda de negociación “ofensiva”. Además, los actores no empresariales de los países industrializados también participan en forma más activa e informada en el proceso de elaboración de políticas, aumentando la probabilidad de que sus opiniones e intereses se reflejen en el acuerdo final.

Las perspectivas de que las negociaciones preferenciales norte-sur conduzcan a resultados que impliquen más reciprocidad, también disminuyen a raíz de que algunos temas controvertidos muy delicados para varios países en desarrollo surgen del juego de fuerzas en la economía política mundial. Por ese motivo, no está clara la manera en que las negociaciones preferenciales podrían avanzar sustancialmente hacia acuerdos comerciales más equilibrados.<sup>6</sup> Los subsidios nacionales a los

productos agrícolas de regiones templadas y la instrumentación de “medidas de alivio comercial”, sobre todo derechos *antidumping*, son algunos de los aspectos controvertidos mencionados. Un examen superficial de los acuerdos preferenciales norte-sur que están vigentes parecería confirmar que estos temas no fueron abordados adecuadamente por los negociadores.

La probabilidad de que los acuerdos preferenciales norte-sur se basen en el principio de reciprocidad también depende de la dinámica del proceso de negociación. Algunas consideraciones de economía política sugieren que uno de los factores que influyen en la decisión de los países industrializados al seleccionar los socios para un acuerdo de comercio preferencial es la reducción al mínimo de los costos de transición y ajuste (y, en consecuencia, de la oposición política interna). En un contexto asimétrico, esto aumentará la probabilidad de que el acuerdo refleje las prioridades del socio más poderoso. Si un país industrializado suscribe sucesivos acuerdos con un país en desarrollo por vez, es muy probable que esos acuerdos no se basen en la reciprocidad. Además de las repercusiones de esta modalidad de negociación en el contenido normativo de los sucesivos acuerdos, los “costos de exclusión” para los no asociados aumentarán al mismo ritmo que la expansión de la red preferencial (ya sea mediante un acuerdo “minilateral” o un sistema de “ejes y rayos”). En el contexto actual de incertidumbre con respecto a la evolución del régimen de comercio multilateral, los “incentivos defensivos” resultantes pueden hacer que los costos de la no participación (inclusive en un arreglo no recíproco) sean insostenibles desde el punto de vista económico y político. Al aumentar los “costos de exclusión” percibidos también puede elevarse el “boleto de entrada” para acceder a los acuerdos y disminuir la probabilidad de acuerdos equilibrados y recíprocos.<sup>7</sup>

Los acuerdos de comercio preferencial norte-sur pueden ser un vehículo para mejorar las expectativas, brindar más estabilidad a los regímenes de política y atraer mayores flujos de inversión extranjera hacia los países en desarrollo. También pueden estimular a un país en desarrollo a perfeccionar sus instituciones y a adoptar algunas de las que predominan en los países desarrollados, mejorando de ese modo su desempeño económico. Sin embargo, estos resultados son menos

<sup>6</sup> Los acuerdos de comercio preferencial norte-sur (entre ellos el Tratado de Libre Comercio de América del Norte o el Tratado de Libre Comercio entre la Unión Europea y México o Chile) fueron cuidadosamente concebidos para no tocar temas muy delicados para el socio desarrollado (como la agricultura de regiones templadas en el caso de la Unión Europea). Aunque esta puede ser una negociación aceptable para algunos países en desarrollo, para otros puede resultar una opción extremadamente costosa.

<sup>7</sup> Estas dinámicas perversas no son tomadas en consideración por los argumentos tautológicos que con frecuencia intentan explicar la conducta de gobiernos de países en desarrollo frente a acuerdos norte-sur en el hecho de que “si ellos participan voluntariamente de tales actividades ha de ser porque los beneficia”.

automáticos de lo que suponen los defensores más entusiastas del regionalismo norte-sur. La mayor estabilidad de los regímenes normativos será positiva sólo si las políticas subyacentes son apropiadas y sostenibles. Aunque la integración económica con un país desarrollado puede estimular la modernización institucional, la “importación” de instituciones es raramente la mejor forma de proceder, entre otras cosas, porque la eficacia de mecanismos institucionales alternativos depende del ambiente en el que estos operan (Lawrence, 1999). Esto no significa que los efectos institucionales no puedan ser positivos, sino que dependerán en gran medida de las circunstancias particulares, el ambiente interno y las políticas nacionales. Además, algunas instituciones o regímenes extranjeros pueden contraponerse abiertamente a los intereses económicos o de política del socio en desarrollo.<sup>8</sup>

Los costos de transición y ajuste para el país en desarrollo constituyen un tercer aspecto clave que el regionalismo norte-sur debe resolver. La liberalización preferencial —como cualquier proceso de liberalización— supondrá la necesidad de que las partes administren tales costos. Cuando las dotaciones de factores de producción de los socios difieren mucho, como generalmente ocurre en los acuerdos norte-sur, el patrón de especialización resultante tendrá en gran medida carácter interindustrial. En consecuencia, los precios relativos y la retribución de los factores sufrirán cambios comparativamente grandes.<sup>9</sup> Estos cambios serán aún mayores en el socio más pequeño, resultado que para la teoría de comercio convencional es evidencia de que la mayoría de las ventajas de la liberalización favorecerán a la economía menor. Sin embargo, aunque la especialización entre sectores ofrece la posibilidad de mejorar considerablemente la eficiencia, estas mejoras son potenciales y, de materializarse, lo harán sólo a largo plazo. Durante la transición, las economías nacionales tendrán que hacer frente a los costos del ajuste.

Esta inconsistencia temporal es un importante problema de economía política, pero recibe relativamente

poca atención en la teoría de comercio internacional convencional. También supone un gran dilema para quienes formulan las políticas en el mundo real. Los intensos debates que tuvieron lugar en el Congreso de los Estados Unidos durante la consideración del Tratado de Libre Comercio (TLC) de América del Norte —entre Canadá, México y los Estados Unidos—, y más recientemente, cuando el Congreso aprobó la ley de Promoción Comercial (TPA, por sus siglas en inglés), ponen de relieve el interés que el tema de los costos de transición y ajuste suscita en los países industrializados.<sup>10</sup> Estos temas son aún más importantes para los países en desarrollo, donde los costos de ajuste generalmente son mayores y se dispone de menos recursos financieros, políticos e institucionales para hacer frente a sus consecuencias. Si este problema no se trata en forma cooperativa, puede conducir a un aumento de las asimetrías preexistentes, al permitir que el país desarrollado maneje de manera más eficaz sus propios costos de ajuste o inclusive transfiera algunos de ellos a su socio en desarrollo.

Por último, la existencia de fallas de política y de mercado también puede contribuir a transformar los costos de ajuste y transición en dinámicas de polarización y trayectorias divergentes. Los acuerdos preferenciales norte-sur ofrecen oportunidades de convergencia en los niveles de ingreso per cápita entre los países ricos y pobres, pero también pueden consolidar círculos viciosos de estancamiento y decadencia. De hecho, no hay razones teóricas por las que una trayectoria debiera predominar sobre la otra. Algunos autores hacen hincapié en las fuerzas que promueven la convergencia (Banco Mundial, 2000), mientras que otros recalcan la persistencia de desempeños económicos divergentes a lo largo del tiempo (como sucede con los modelos de causalidad acumulativa o las teorías de crecimiento endógeno).<sup>11</sup> En este último caso, los “efectos de polarización” podrían acentuar las desigualdades preexistentes y hacer que los acuerdos de comercio preferencial sean insostenibles desde el punto de vista económico, político o ambos, a menos que se adopten políticas públicas activas.

<sup>8</sup> La protección de los derechos de propiedad intelectual establecida originalmente en el acuerdo sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (ADPIC) fue problemática para muchos países en desarrollo, como se reconoció oficialmente después de mucho activismo diplomático en el área de la salud pública.

<sup>9</sup> La especialización dentro de un sector o industria enfrenta menos resistencia que la especialización interindustrial, porque generalmente trae aparejados cambios menos importantes en los precios relativos. Esto, a su vez, produce menos cambios en la retribución de los factores de producción y en la distribución del ingreso.

<sup>10</sup> Además de definir de manera precisa los objetivos que debería perseguir el gobierno estadounidense en las negociaciones comerciales, la ley de Promoción Comercial se aprobó junto con un paquete de recursos financieros para brindar beneficios de seguridad social a los trabajadores que se quedaron sin empleo por el aumento de las importaciones.

<sup>11</sup> Véase en Bouzas (2003) un debate sobre los efectos de las asimetrías estructurales y normativas en la integración económica.

En los países en desarrollo, las fallas de los mercados financiero, de información y tecnológico son frecuentes. También hay fallas de política debidas a que las instituciones democráticas son relativamente nuevas y frágiles y tienen poca capacidad administrativa. En este contexto, las fuerzas que tienden hacia la convergencia pueden ser demasiado débiles. La Unión Europea, cuyas desigualdades de ingreso per cápita son mucho menores que en el hemisferio occidental, utilizó intensamente fondos estructurales y regionales para promover la cohesión y contrarrestar las fuerzas que tendían a la polarización. Las pruebas disponibles sugieren que, además del aporte de las transferencias financieras (un tema discutible), la modernización de las instituciones locales también desempeñó un papel clave.

En resumen, el “nuevo regionalismo” presenta ventajas en comparación con los acuerdos de comercio preferencial del pasado (muchas de ellas relacionadas con una cobertura más amplia), pero también nuevos problemas que impiden llegar a conclusiones claras sobre su superioridad. En efecto, muchos de los desafíos y las oportunidades típicas de la discriminación comercial se magnifican en los acuerdos norte-sur. Esta ambigüedad aparece en el trasfondo de la mayoría de los análisis, pero sus consecuencias raramente

se analizan cabalmente. En algunas circunstancias el “nuevo regionalismo” puede traer beneficios tangibles para un país en desarrollo, como el rápido crecimiento de las exportaciones industriales en el caso de México. No obstante, la naturaleza y el alcance de esos beneficios dependerán del contenido del acuerdo, la agenda bilateral, las características estructurales de los socios y las políticas internas. Estas calificaciones parecen bastante obvias, pero se les ha dado poca importancia en el pasado y sólo recientemente —frente a la evidencia de las dificultades— comienzan a ocupar un lugar más importante en el debate de políticas públicas.

Yendo más allá del enfoque nacional, se debe recalcar que los efectos del “nuevo regionalismo” (especialmente de los acuerdos norte-sur) en los países excluidos probablemente serán adversos. Los incentivos de naturaleza defensiva resultantes pueden distorsionar las decisiones de política y desequilibrar aún más el campo de juego. Evaluar las consecuencias de este proceso desde una perspectiva “cosmopolita” —en lugar de una puramente nacional— es una tarea difícil, pero debe llevarse a cabo para analizar en forma adecuada las repercusiones del “nuevo regionalismo”. Gran parte del debate acerca de si el regionalismo es un trampolín o un escollo para el multilateralismo se resume en este tema, que no es un asunto teórico, sino empírico.

### III

## El papel de las políticas internas

Los acuerdos de comercio preferencial, sobre todo los acuerdos norte-sur, provocaron fuertes reacciones a favor y en contra. En el debate consiguiente por lo general se ha relegado a un segundo plano el elemento clave para cosechar los frutos potenciales de la integración económica: las políticas internas. La liberalización del comercio (ya sea preferencial, multilateral o unilateral) puede aumentar la eficiencia, promover el aumento de la productividad y contribuir al desarrollo económico, pero no es una condición suficiente para el crecimiento y el desarrollo, como sugerían las recomendaciones de política simplistas que predominaron en el decenio de 1990. En forma análoga, la integración económica y los acuerdos preferenciales norte-sur pueden estimular el crecimiento y el desarrollo, pero el que lo hagan dependerá del contenido del acuerdo y de las políticas internas que lo acompañen.

Durante la década de 1990 muchos países latinoamericanos y del Caribe pusieron en marcha ambiciosos programas de liberalización, pero en la mayoría de ellos el desempeño no mejoró significativamente en términos de producto real ni de crecimiento de las exportaciones.<sup>12</sup> Los beneficios potenciales de la liberalización comercial sólo pueden materializarse si esta se complementa con políticas internas adecuadas en el campo de la macroeconomía, el fomento de la competencia y la compensación de fallas de mercado críticas. Lo mismo ocurre con la liberalización preferencial.

El entorno macroeconómico en que tiene lugar un proceso de liberalización es fundamental para su sostenibilidad e impacto. En América Latina hay una

<sup>12</sup> Véase un análisis más detallado en Bouzas y Keifman (2003).

larga tradición de programas de liberalización del comercio que se han aplicado simultáneamente con procesos de estabilización macroeconómica basados en el uso de la tasa de cambio nominal como ancla contra la inflación. Todos ellos condujeron a la apreciación real de la moneda nacional y, con el tiempo, a crisis externas y cambios de política radicales. Estas experiencias fallidas, que en algunos países tuvieron lugar más de una vez, debilitaron el tejido productivo y redujeron su capacidad de beneficiarse de futuros episodios de liberalización comercial. Es muy difícil que las economías sujetas a crisis externas recurrentes y flujos de capital volátiles puedan sostener políticas de liberalización comercial exitosas a lo largo del tiempo y, a la vez, presentar un ritmo de crecimiento aceptable.

De hecho, para tener un desempeño económico razonable los países deben aplicar políticas cambiarias orientadas a la exportación (impidiendo la apreciación real de la moneda nacional por largos períodos de tiempo); instrumentar políticas fiscales prudentes que eviten la acumulación de excesivas deudas del sector público, y adoptar mecanismos para compensar crisis y conmociones inesperadas. En este contexto, es probable que un acuerdo de comercio preferencial que limite la capacidad de utilizar instrumentos de política, para reducir la vulnerabilidad a las perturbaciones externas (provenientes, por ejemplo, de los mercados financieros), no sea un mecanismo idóneo para la administración responsable de la macroeconomía. Por el contrario, un acuerdo que incluya mecanismos de compensación para hacer frente a crisis externas inesperadas puede aumentar las probabilidades de resultados macroeconómicos más satisfactorios. Por ejemplo, hay amplio consenso en que la ayuda financiera inmediata y cuantiosa del gobierno de los Estados Unidos a México en 1994-1995 ayudó a la economía mexicana a dejar atrás la “crisis del peso” con más rapidez. Es probable que el TLC de América del Norte haya tenido un efecto favorable en las expectativas de los inversionistas y que eso ayudara a México a superar la crisis, pero el paquete financiero creado por el gobierno estadounidense tuvo en ese período una importancia al menos similar.

En efecto, para asegurar condiciones internas que les permitan beneficiarse de la integración económica y la liberalización del comercio, los países también tienen que aplicar políticas que fomenten la competitividad y compensen las fallas de mercado. Un régimen comercial más abierto es una condición necesaria para mejorar la eficiencia económica, pero igual

importancia tiene la instrumentación de políticas complementarias que permitan a los países aprovechar los beneficios de la especialización internacional. Una estrategia competitiva de este tipo debería basarse en por lo menos tres pilares: i) la construcción de infraestructura adecuada; ii) la diversificación de la estructura de producción; y iii) el desarrollo y fortalecimiento de los sistemas de innovación nacionales.

La falta de infraestructura adecuada es un factor clave que frena el comercio internacional. Muchos productos no son comercializados simplemente porque los altos costos de transporte constituyen una enorme barrera al comercio. El precio relativamente alto de los servicios también disminuye los incentivos para fragmentar el proceso de producción en diversos países, lo que limita la posibilidad de especialización intrasectorial. La ayuda externa podría contribuir mucho a mejorar la infraestructura vinculada al comercio, concentrándose en proyectos nacionales o en proyectos nacionales que tengan externalidades regionales. En los acuerdos norte-sur el problema de desarrollo de infraestructura debería resolverse de manera más fácil y efectiva que en los acuerdos sur-sur o en la liberalización unilateral o multilateral, porque una de las partes generalmente cuenta con amplios recursos financieros y administrativos que pueden canalizarse para ese fin. El papel que desempeña el gasto en infraestructura de la Unión Europea, donde las desigualdades de ingreso per cápita son mucho menores que en el hemisferio occidental, debería servir de ejemplo para promover un enfoque más eficaz al tema.

Las políticas de promoción de exportaciones pueden ayudar a diversificar la producción. Una diplomacia comercial activa que abra mercados extranjeros, descubra nuevas oportunidades y difunda información puede contribuir a acrecentar las exportaciones. Para que tales políticas sean eficaces se necesita una burocracia calificada y funcionarios públicos capaces de llevar adelante una relación de cooperación —pero independiente— con el sector privado. En consecuencia, las políticas de fomento de las exportaciones que estimulan el acceso a la información, el apoyo al comercio exterior, la asistencia financiera y las garantías de seguro pueden desempeñar un papel muy importante. Muchos de estos instrumentos e instituciones ya existen en diversos países latinoamericanos, pero todavía son ineficaces. No obstante, hay excepciones que confirman que su aporte puede ser verdaderamente significativo. En lugar de subsidios convencionales a las exportaciones (en su mayoría limitados por compromisos multilaterales), el enfoque moderno

del incentivo a la exportación hace hincapié en el suministro eficiente de información, coordinación y otros bienes públicos.

Considerando las fallas que predominan en los mercados de tecnología, de crédito y de capital humano, las políticas tendientes a aumentar la productividad son la mejor receta para mejorar el desempeño de las exportaciones en el largo plazo. Pese a que los acuerdos de la Ronda Uruguay prohibieron los subsidios a las exportaciones no agrícolas, sí dieron luz verde a otros mecanismos internos que utilizan ampliamente los países industrializados (como los subsidios a las actividades de investigación y desarrollo). Hay tres aspectos que son críticos para cerrar la brecha que existe entre los países industrializados y los países en desarrollo en cuanto al tipo y alcance de las ayudas del sector público (CEPAL, 2002). En primer lugar, las políticas deberían promover los eslabonamientos hacia delante y hacia atrás como mecanismo para superar una estructura económica dual, en la cual las actividades modernas e integradas a la economía mundial conviven con sectores atrasados y de baja productividad. En este campo, las políticas públicas internas pueden ayudar, brindando infraestructura y coordinación orientadas a fortalecer aglomerados productivos. En segundo lugar, son necesarios organismos oficiales que puedan ayudar a las empresas locales (sobre todo pequeñas y medianas) en lo que se refiere a difusión de tecnolo-

gía, innovación y desarrollo de recursos humanos. Las políticas públicas deberían concentrarse en brindar una infraestructura científica y tecnológica sólida, estimular la investigación y el desarrollo y coordinar actividades de innovación realizadas por universidades, empresas e instituciones de investigación. Por último, visto que el gasto en investigación y desarrollo como proporción del PIB es cinco veces mayor en los países industrializados que en las naciones en desarrollo, los gobiernos de estas últimas deberían considerar la posibilidad de otorgar subsidios a actividades de este tipo en el sector privado.

Ninguna de las políticas señaladas tiene el éxito garantizado, sobre todo dadas la fragilidad y debilidad institucionales que predominan en América Latina. Pero aun así es indispensable promover iniciativas adecuadas en cada una de esas áreas, si se desean obtener los potenciales beneficios de la liberalización comercial y la integración económica. Como demuestra la experiencia de México después de una década de membresía en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, a pesar del rápido crecimiento de las exportaciones a los Estados Unidos y el cambio en la composición de los bienes exportados, la falta de políticas internas eficaces en estas áreas fundamentales ha consolidado una economía dual, en la que las desigualdades de ingreso personal y regional han aumentado en lugar de disminuir.

## IV

### Diez años después de Miami: ¿adónde conducen las negociaciones del ALCA?

Cuando el proceso de negociación del ALCA comenzó en 1994, fue recibido con una mezcla de entusiasmo y escepticismo. Ambas reacciones tenían fundamento. Algunos gobiernos lo consideraban un medio para restaurar el comercio y los incentivos a la inversión erosionados por las preferencias otorgadas a México, mientras que otros —para los cuales los incentivos al comercio y la inversión no eran tan evidentes— veían en el ALCA un seguro para tener acceso estable a un gran mercado y un mecanismo para consolidar reformas económicas y mejorar las expectativas. El ALCA parecía a algunos gobiernos una oportunidad para fortalecer las relaciones hemisféricas y hacer más explícito el compromiso de los Estados Unidos en la región. Estas

visiones entusiastas justifican el apoyo que la iniciativa tuvo en muchos gobiernos latinoamericanos y el intenso trabajo diplomático que muchos de ellos realizaron para incluir los temas comerciales en la agenda de la primera Cumbre de las Américas, reunión presidencial realizada en Miami en diciembre de 1994.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Algunas semanas antes de esa reunión, el gobierno estadounidense se inclinaba por no incluir ningún compromiso comercial específico en la declaración final. Varios gobiernos de la región se movilizaron para impedirlo, argumentando que el no asumir un compromiso explícito sobre temas comerciales quitaría relevancia a esa reunión cumbre. Véase un análisis de los primeros años de negociaciones en Bouzas y Svarzman (2001); véase también Feinberg (1997).

Pero los escépticos también contaban con argumentos de peso. En efecto, las agendas, los intereses y las percepciones divergentes; las asimetrías de desarrollo y tamaño, y el problema de credibilidad que enfrentaban los negociadores estadounidenses (que carecían de un mandato del Congreso para negociar acuerdos comerciales mediante el procedimiento de la vía rápida) también eran buenas razones para el pesimismo. A pesar de estas reservas, los gobiernos más reticentes no parecían tener otra opción que seguir la tendencia mayoritaria y concentrarse en desarrollar estrategias para bloquear o demorar las negociaciones. Este mecanismo resultó favorecido por la falta de credibilidad de los negociadores de los Estados Unidos, pero a medida que pasó el tiempo hasta los países más renuentes comenzaron a prepararse para las negociaciones, organizando sus sectores públicos y promoviendo una cooperación más estrecha entre actores públicos y privados.<sup>14</sup>

Durante los tres primeros años de negociaciones los gobiernos participantes reunieron información, se conocieron unos a otros y sentaron las bases estratégicas que guiarían los acuerdos. Solamente en la cuarta Reunión Ministerial sobre Comercio, realizada en San José de Costa Rica en 1998, los ministros de comercio anunciaron los principios fundamentales y definieron la estructura que tendrían las negociaciones.<sup>15</sup> No obstante, el conjunto de principios acordado en esa ocasión dejó varios temas sin resolver y dio lugar a distintas interpretaciones de los compromisos por las partes.<sup>16</sup> La reunión presidencial (segunda Cumbre de las Américas) realizada en Santiago de Chile en 1998 ratificó los acuerdos alcanzados en San José y lanzó formalmente las negociaciones.

Después de la Cumbre de Santiago, el proceso del ALCA pasó a la siguiente fase, con una agenda más específica que incluía la definición de los mandatos para cada Grupo de Negociación y de los procedimientos y modalidades específicas que habrían de adoptarse en cada foro. Las partes acordaron redactar y presentar un borrador unificado a la sexta Reunión Ministerial sobre Comercio que tendría lugar en abril del 2001 en Buenos Aires. En esta reunión los ministros de comercio examinaron un largo texto “encorchetado” que consolidó los resultados —o la falta de ellos— producto del trabajo de cada uno de los nueve Grupos de Negociación. Gran parte del documento simplemente reproducía posiciones nacionales divergentes.

La séptima Reunión Ministerial sobre Comercio tuvo lugar en Quito, en noviembre del 2002, y registró modestos avances en comparación con la anterior realizada en Buenos Aires. En Quito se presentó un segundo borrador a los ministros, el Comité Técnico de Asuntos Institucionales comenzó a funcionar, se acordaron los métodos y modalidades de negociación para la siguiente fase (incluidas las modalidades para notificar aranceles básicos) y se establecieron plazos para intercambiar ofertas de acceso a los mercados (a partir del 15 de diciembre del 2002). A pesar del aparente progreso, en muchos capítulos del borrador la eliminación de corchetes fue mínima y se limitó a aspectos formales. En la práctica, los textos encorchetados que revelaban considerables diferencias de opinión se mantuvieron inalterados iguales.

La Reunión Ministerial sobre Comercio de Quito también planteó dudas con respecto a la capacidad de cumplir con los plazos establecidos, sobre todo para la presentación de ofertas de acceso a los mercados. En efecto, el lanzamiento de las negociaciones en cinco de los grupos (agricultura, acceso a mercados, compras del sector público, servicios e inversiones) y el establecimiento de un cronograma para intercambiar ofertas se realizaron sin conciliar diferencias fundamentales con respecto a los métodos y modalidades que cada grupo de negociación habría de adoptar. La estructura del capítulo de servicios y su relación con el capítulo de inversión, por ejemplo, quedaron sin resolver.<sup>17</sup> Por otra parte, hubo desacuerdos sobre la forma

<sup>14</sup> El gobierno brasileño, uno de los participantes más renuentes en el proceso del ALCA, fue también uno de los más dinámicos en la toma de iniciativas que apuntaban a crear las condiciones internas para negociar con mayor eficacia. Véase un análisis al respecto en Da Motta Veiga (2002).

<sup>15</sup> Los principios más importantes que se acordaron fueron: i) toma de decisiones por consenso; ii) acuerdo de un solo paquete de derechos y obligaciones equivalentes para todos los firmantes (“compromiso único”); iii) participación individual o grupal en las negociaciones; iv) coherencia con la OMC; v) no exclusiones *a priori* en las negociaciones sobre acceso a mercados; vi) coexistencia del ALCA con procesos de integración subregionales; vii) iguales derechos y obligaciones, teniendo en cuenta las diferencias de tamaño y grados de desarrollo, y viii) inicio efectivo de las negociaciones en 1998 y conclusión a más tardar en 2004. En la reunión de San José las partes establecieron la estructura de las negociaciones: habría nueve Grupos de Negociación bajo la supervisión de un Comité de Negociaciones Comerciales formado por viceministros de comercio. Este comité se reuniría por lo menos una vez cada 18 meses.

<sup>16</sup> Un ejemplo de la ambigüedad de algunos de los principios acordados en San José fue la coexistencia de los principios de “compromiso único” y “cosecha temprana”.

<sup>17</sup> Faltó decidir, por ejemplo, si las ofertas en el sector de servicios se harían siguiendo los criterios de listas negativas o positivas, o si las ofertas relacionadas con la inversión extranjera directa en servicios se incluirían en el capítulo de inversiones o en el de servicios (en la modalidad de “presencia comercial”, según la jerga del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios). Para más detalles véase <http://www.ub.es/obsglob/Seriemercosur-.html>.

de presentar concesiones arancelarias en el capítulo correspondiente a bienes.<sup>18</sup> El contenido operacional del principio de tratamiento especial y diferencial también fue objeto de controversia.<sup>19</sup>

Las ofertas realizadas a partir de diciembre del 2002 reflejaron esas ambigüedades. Casi todos los países presentaron ofertas relativas a bienes y servicios antes de la fecha establecida (15 de febrero del 2003), pero no ocurrió lo mismo en el caso de los capítulos de inversión y compras del sector público. Los grupos de países que presentaron ofertas conjuntas (el Mercosur, la Comunidad Andina y el Mercado Común Centroamericano) lo hicieron con diferente formato, cobertura y estructura, situación que reflejó las dificultades para encontrar un enfoque común. Estados Unidos, a su vez, presentó cuatro ofertas distintas de acceso al mercado, según el grupo de países destinatarios. Todos los demás participantes realizaron una única oferta, indicando la posibilidad de algún tipo de tratamiento especial para las pequeñas economías. Las ofertas relativas a los servicios e inversiones también se realizaron con distintos enfoques estructurales.

En resumen, poco antes de la octava Reunión Ministerial sobre Comercio, efectuada en noviembre del 2003 en Miami, las negociaciones del ALCA presentaban muchos aspectos sin resolver. La falta de ofertas por parte de Argentina y Brasil en sectores como compras del sector público, servicios e inversiones reflejaron una creciente preocupación por el equilibrio general de las negociaciones. En efecto, la renuencia de los Estados Unidos a tratar ciertos temas en el ámbito hemisférico (entre ellos el *antidumping* o los subsidios agrícolas), ya fuera por considerarlos inadecuados para tratamiento preferencial o de naturaleza sistémica, hizo que se retiraran de la agenda del ALCA temas considerados de interés "ofensivo" para ese país (precisamente inversión, servicios y compras del sec-

tor público).<sup>20</sup> En consecuencia, a mediados del 2003 el Mercosur presentó una propuesta formal para continuar las negociaciones por tres vías paralelas: una vía bilateral en el "formato 4+1" (los países miembros del Mercosur y Estados Unidos), una vía ALCA y una vía multilateral. Cada una de estas vías cubriría una gama diferente de temas y el ALCA tendría una agenda mucho menos ambiciosa que en su concepción original.<sup>21</sup>

La reducción de la amplitud y el alcance del ALCA se unió a otra tendencia firmemente establecida en los últimos años: la progresiva "bilateralización" del proceso de negociación. Desde 1994 se ha desarrollado en forma simultánea y paralela al ALCA un proceso estratificado de negociaciones bilaterales y "minilaterales", en que las consideraciones relacionadas con el acceso al mercado estadounidense han desempeñado un papel clave. Como parte de este proceso, y después de una prolongada demora, el gobierno estadounidense firmó un tratado de libre comercio con Chile y concluyó negociaciones con los miembros del Mercado Común Centroamericano. También lanzó negociaciones con la República Dominicana, Perú, Colombia, Ecuador y Bolivia. Desde el punto de vista de los intereses de los Estados Unidos, estas negociaciones secuenciales apuntaron a consolidar gradualmente una agenda y una arquitectura coherente con sus objetivos de negociación más amplios. Esta estrategia no fue sólo de los Estados Unidos. En efecto, el Mercosur intentó con mucho menos éxito establecer un área de libre comercio en América del Sur, mientras que México y Chile consolidaron su papel como centros de conexiones en el sistema de "ejes y rayos" que se estaba construyendo.

La Reunión Ministerial sobre Comercio celebrada en Miami no aclaró las dudas que existían sobre las perspectivas del ALCA, y de hecho suscitó otras nuevas. Esta reunión no fue un fracaso total, pero repitió una característica estándar de las negociaciones del ALCA: posponer los temas más delicados, a pesar de que sólo faltaban 12 meses para la fecha en que deberían concluir las negociaciones. En la práctica, la reunión de

<sup>18</sup> No se decidió si la presentación de ofertas de acceso a mercados en el sector de bienes se haría sobre la base del principio regional de nación más favorecida o si incluiría diferentes tratamientos según los países o grupos de países. Véase <http://www.ub.es/obsglob/Semercosur-.html>

<sup>19</sup> La declaración ministerial de Quito reafirmó algunas condiciones para el avance de las negociaciones, que pusieron de manifiesto las preocupaciones de los participantes. Algunos de los problemas principales eran la necesidad de "realizar avances continuos, equilibrados y sustanciales en todos los ámbitos sujetos a negociación", tener en cuenta los diferentes grados de desarrollo y de tamaño de los países y vincular las negociaciones del ALCA con los avances registrados en la Ronda de Doha.

<sup>20</sup> Con respecto al potencial aporte del ALCA a la promoción de cambios de política en áreas delicadas para los Estados Unidos, cabe señalar que los países del hemisferio occidental, que todavía

no han comenzado negociaciones preferenciales bilaterales con ese país, representaban en el 2001 alrededor del 6% de las exportaciones estadounidenses totales, en comparación con el 44,3% correspondiente a todo el hemisferio.

<sup>21</sup> Véase: <http://www.ub.es/obsglob/Semercosur-.html>. En esa misma ocasión 13 países (12 latinoamericanos y Canadá) presentaron un documento que apoyaba el mantenimiento de una agenda ambiciosa. Uruguay también presentó un texto que trataba de compatibilizar el "enfoque original" con cierto grado de flexibilidad para tomar en consideración especificidades nacionales.



Miami formalizó lo que ya era un hecho: que el ALCA, en caso de llegarse a un acuerdo, sería mucho menos ambiciosa de lo que se imaginó en un principio. Esta versión restringida del ALCA puede ser funcional para varias de las partes clave, aunque algunas de ellas se opongan formalmente a esa arquitectura.

El compromiso de Miami<sup>22</sup>—redactado por negociadores estadounidenses y brasileños— dio lugar a un acuerdo en dos niveles. El primero incluye “un conjunto común y equilibrado de derechos y obligaciones aplicables a todos los países”, mientras que el segundo prevé “beneficios y obligaciones adicionales” para aquellos países o grupos de países dispuestos a negociar compromisos más profundos de acceso al mercado o disciplinas más estrictas. El primer nivel común incluiría derechos y obligaciones en las nueve áreas de negociación, sin exclusiones. No obstante, a falta de un acuerdo para elaborar reglas específicas (y más profundas) en todos estos temas, los acuerdos resultantes

podrían simplemente reproducir los compromisos ya asumidos en la OMC. En ese caso, la naturaleza del proceso del ALCA sería cuestionada seriamente. El contenido del acuerdo general no se especificó en la Declaración Ministerial debido a que las partes no llegaron a un consenso (situación que continúa a fines del 2004).

Tampoco se aclaró la relación entre el acuerdo hemisférico y los acuerdos bilaterales o multilaterales. Una alternativa podría ser adoptar una arquitectura similar a la del GATT anterior a la Ronda Uruguay, en la que un acuerdo multilateral con derechos y obligaciones para todos los firmantes convivía con códigos de conducta de adhesión voluntaria. Otra alternativa podría ser un acuerdo general multilateral que diera cobertura a la red de acuerdos bilaterales y multilaterales existentes. En este último caso el ALCA recordaría la arquitectura de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), pero con una gran diferencia: incluiría a los Estados Unidos y Canadá.

## V

### Conclusiones

Aunque las negociaciones todavía no han finalizado, el proceso de negociación del ALCA demuestra las dificultades que existen para llegar a acuerdos recíprocos de comercio preferencial norte-sur. De hecho, el ALCA que está comenzando a surgir después de una década de negociaciones plantea muchos problemas. La mejor garantía para lograr un acuerdo más equilibrado y recíproco sería mantener las negociaciones emprendidas en un marco “plurilateral” (el espíritu original del concepto de “compromiso único”). Sin embargo, las asimetrías del proceso de negociación le dieron irremisiblemente otro rumbo.

Después de una década de negociaciones, la hipótesis de un ALCA equilibrado y amplio que conduzca a una transacción aceptable para todas las partes involucradas parece estar fuera de alcance. Esto se debe a la naturaleza de la agenda y a los diferentes puntos de vista acerca de su instrumentación (varias partes mostraron un interés limitado en un acuerdo amplio). La interdependencia de algunos de los temas de nego-

ciación y el escenario multilateral también impiden avanzar en esos temas con más rapidez en el acuerdo, a menos que prevalezca una agenda sesgada. En este contexto, como señaló el representante de comercio estadounidense después del fracaso de la Conferencia Ministerial de la OMC en Cancún, en 2003, Estados Unidos seguirá avanzando con su estrategia de “liberalización competitiva”, celebrando acuerdos con aquellas partes que estén listas para hacerlo. Este marco profundiza la naturaleza asimétrica de las negociaciones comerciales hemisféricas y reduce la probabilidad de acuerdos comerciales recíprocos.

La hipótesis más probable es que el ALCA tome la forma de un acuerdo de cobertura limitada, con la modalidad de “dos niveles” acordada en Miami. Sin embargo, dadas las dificultades para concordar sobre lo que debería incluirse en el acuerdo marco, es muy posible que este termine siendo un conjunto, muy poco exigente, de principios generales. Este “mal acuerdo”, no obstante, puede ajustarse a los intereses de un mayor número de socios de lo que se imaginó inicialmente.

En efecto, un acuerdo muy poco exigente no sería contrario a la estrategia comercial estadounidense de seguir el camino bilateral para avanzar en su agenda

<sup>22</sup> Declaración Ministerial del 20 de noviembre del 2003 (Área de Libre Comercio de las Américas, octava Reunión Ministerial sobre Comercio, Miami).

comercial. En este contexto, los negociadores estadounidenses continuarán eligiendo socios que ofrezcan menos resistencia a sus demandas y cuyas exigencias sean menos conflictivas para la economía política interna de los Estados Unidos. Esto les permitiría continuar promoviendo sus objetivos comerciales con un costo político interno relativamente bajo. Para los países que se han convertido en centros de conexiones hemisféricas, un acuerdo menos ambicioso puede ser un arreglo razonable para prolongar los beneficios de la discriminación positiva. A su vez, los países más renuentes (como Brasil) pueden encontrar en este contexto una alternativa para posponer la discusión de los temas más complejos implícitos en un acuerdo norte-sur. Sin embargo, es preciso sopesar también los efectos de la discriminación negativa en los mercados del

hemisferio occidental y el aumento de los costos de exclusión. En el mediano plazo, esto difícilmente puede considerarse una alternativa aceptable, a menos que la Ronda de Doha registre avances inesperados.

Es probable que la compleja estructura de comercio que surgirá en el hemisferio occidental aumente el sesgo mercantilista implícito en las negociaciones comerciales, desequilibrando aún más un campo de juego estructuralmente asimétrico. Considerando la fragilidad de las disciplinas que rigen los acuerdos de comercio preferencial en la OMC, las perspectivas del regionalismo norte-sur y su complementariedad con el régimen de comercio multilateral no pueden más que generar serias preocupaciones.

(Traducido del inglés)

#### Bibliografía

- Baldwin, R. (1993): *A Domino Theory of Regionalism*, Working Paper, N° 4465, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research.
- Banco Mundial (2000): *Trade Blocs*, Nueva York, Oxford University Press.
- Bhagwati, J. (1993): Regionalism and multilateralism: an overview, en J. de Melo y A. Panagariya (comps.), *New Dimensions in Regional Integration*, Londres, Centro de Investigación sobre Políticas Económicas.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2002): *Más allá de las fronteras: el nuevo regionalismo en América Latina*, Washington, D.C.
- Bouzas, R. (2003): Mecanismos para compensar los efectos asimétricos de la integración regional y la globalización: el caso del MERCOSUR, documento presentado en el seminario "Enfrentar los desafíos del desarrollo regional en América Latina y el Caribe" de la Asamblea de Gobernadores del BID (Milán, marzo del 2003).
- Bouzas, R. y J. Ros (1994): The North-South variety of economic integration: issues and prospects for Latin America, en R. Bouzas y J. Ros (comps.), *Economic Integration in the Western Hemisphere*, Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- Bouzas, R. y S. Keifman (2003): Making trade liberalization work, en P.P. Kuczynski y J. Williamson (comps.), *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, Washington, D.C., Instituto de Economía Internacional.
- Bouzas, R. y G. Svarzman (2001): El área de libre comercio de las Américas: ¿dónde está y adónde va?, *Boletín informativo Techint*, N° 306, Buenos Aires, Organización Techint, abril-junio.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2002): *Globalización y desarrollo*, LC/G.2157(SES.29/3), Santiago de Chile, CEPAL.
- Da Motta Veiga, P. (2002): O policy-making da política comercial no Brasil: os caminhos da transição, *El proceso de formulación de la política comercial. Nivel uno de un juego de dos niveles: estudios de países en el Hemisferio Occidental*, Buenos Aires, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL).
- Ethier, W.J. (1998): The new regionalism, *The Economic Journal*, vol. 108, Oxford, Reino Unido, Blackwell Publishing, julio.
- Feinberg, R. (1997): *Summitry in the Americas*, Washington, D.C., Instituto de Economía Internacional.
- Lawrence, R. (1999): Regionalism, multilateralism, and deeper integration: changing paradigms for developing countries, en M. Rodríguez Mendoza, P. Low y B. Kotschwar (comps.), *Trade Rules in the Making. Challenges in Regional and Multilateral Negotiations*, Washington, D.C., Brookings Institution.
- López Córdova, J.E. (2001): *NAFTA and the Mexican Economy: Analytical Issues and Lessons for the FTAA*, Buenos Aires, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL).
- Schiff, M. y A. Winters (2003): *Regional Integration and Development*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Torrent, R. (2002): Regional cooperation within the multilateral system of rules: elements for a discussion from a legal, institutional and political perspective, documento presentado en el taller "The Evolving WTO Regime and Regional Economic Cooperation: Implications for Northeast Asia" (Seúl, República de Corea, 13 y 14 de septiembre), Korean Development Institute/Observatory of Globalization.

# El Estado, los mercados y el financiamiento del desarrollo

*Rogério Studart*

**E**n este artículo se analiza el papel del Estado, las instituciones y los mercados financieros en la financiación del desarrollo económico, y en especial el papel de los bancos de desarrollo. Se examinan brevemente los límites del enfoque convencional actual sobre los problemas de financiación del desarrollo. Se hace hincapié en las asimetrías de información como causa de racionamiento del crédito y de mala distribución del ahorro. Luego se presenta un análisis del papel del Estado y de los mercados en la financiación del desarrollo, así como una agenda de políticas que surge de la postura diferente que aquí se expone. En la conclusión se formulan algunas consideraciones sobre los problemas y retos que se plantean actualmente para la financiación del desarrollo en el ámbito latinoamericano.

Rogério Studart

Director Ejecutivo por Brasil y Suriname

Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

 [rogerios@iadb.org](mailto:rogerios@iadb.org)

## I

## Introducción

En los últimos años, los economistas renovaron su interés en el papel que desempeña el Estado en la financiación del desarrollo. Desde el punto de vista teórico, ese interés casi había desaparecido desde que Shaw y McKinnon propusieron en 1973 la tesis de que la liberalización financiera por sí sola sería una panacea para crear mecanismos privados de financiación a largo plazo.

En contraposición con la visión liberal inherente a los modelos de Shaw y McKinnon, los autores nekeynesianos se dedicaron a estudiar los problemas de distribución en los mercados de crédito y de capitales causados por asimetrías de información. A nuestro juicio, aunque este enfoque comprende argumentos sólidos a favor de las políticas públicas en la financiación del desarrollo, es aún ambiguo desde el punto de vista analítico y político, y poco preciso como guía de políticas gubernamentales.

Desde el punto de vista analítico, dicha ambigüedad se basa por lo menos en dos elementos: i) la conceptualización del financiamiento en las economías capitalistas, según la cual las instituciones financieras (inclusive los bancos) son consideradas simples intermediarias entre ahorristas e inversionistas, con un papel meramente pasivo en la determinación del volumen de fondos para el financiamiento de la inversión, y ii) la definición de los problemas de información (asimetría de la información) en el proceso de intermediación financiera, que deja de lado el concepto de incertidumbre en el sentido keynes-knightiano.<sup>1</sup>

## II

## El enfoque convencional

Toda teoría necesita una estilización de las condiciones ideales de funcionamiento del objeto de análisis.

Desde el punto de vista político, la ambigüedad (señalada en forma explícita por muchos autores conservadores) se refiere al alcance de la intervención del Estado y sus consecuencias finales, en el marco del ya clásico debate sobre fallas del mercado *versus* fallas del Estado. Esto se debe a que en general no se establece si el Estado debería limitarse a mejorar los mecanismos de distribución de la información y los de regulación, o si debería financiar directamente a los sectores, en cuyo caso también debería definirse cuáles serían los sectores privilegiados.

En este artículo se realiza una crítica constructiva de estos modelos, basada en un enfoque distinto que destaca el papel de las instituciones y de la incertidumbre en los problemas de la financiación del desarrollo. El análisis, por lo tanto, plantea una visión más positiva del papel del Estado en este campo y establece una agenda de políticas que, teóricamente, podría orientar las de financiación y de desarrollo industrial en el mercado financiero.

El artículo se divide en cinco secciones. Tras esta introducción, la sección II analiza en forma crítica el enfoque convencional de los problemas inherentes a la financiación del desarrollo; la sección III presenta un enfoque alternativo con fundamentos keynesianos; en la sección IV se estudia la agenda de políticas que surge del enfoque presentado en la sección anterior, y en la sección V se sintetiza el tema y se presentan las conclusiones.

En los modelos de física, por ejemplo, los resultados siempre se proyectan en “condiciones normales de

□ Este artículo fue escrito cuando el autor era economista de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL, pero sus ideas no representan necesariamente el punto de vista de la institución. El autor desea agradecer los comentarios de Antônio José Alves Jr. y Jaques Kerstenetzky a una versión preliminar de este texto y los excelentes comentarios de un evaluador anónimo de esta Revista. La responsabilidad por eventuales errores recae en el autor.

<sup>1</sup> Esta omisión es particularmente grave, debido a que una de las características fundamentales de las economías en desarrollo es el continuo nacimiento de nuevos sectores, la introducción de nuevas tecnologías y la creación de nuevos mercados. Estas situaciones son por definición de incertidumbre, porque no hay datos del pasado que puedan utilizarse fácilmente como orientación para el análisis del crédito o para determinar los precios de activos de largo plazo de las empresas.

temperatura y presión”. Suponiendo este “ambiente ideal” podemos caracterizar el proceso en su estado más puro y evaluar resultados que supuestamente difieren de los previstos en forma teórica.

El procedimiento es el mismo en la teoría económica: se crea un modelo del funcionamiento de los mercados y sus agentes en un ambiente considerado ideal. Como se lidia con sistemas sociales —y por lo tanto con instituciones humanas—, esta tarea es obviamente mucho más compleja, no sólo porque el objeto de análisis (la organización económica) puede tener diversas interpretaciones según la orientación teórica e ideológica del analista, sino también porque se modifica con el correr del tiempo.

Pese a su complejidad, la estilización del objeto en la teoría de intermediación financiera y financiación del desarrollo —como en otras áreas de la economía— es fundamental para establecer si el funcionamiento de determinados mercados y agentes es eficiente (en comparación con nuestro modelo ideal), detectar las fallas y “ruidos” que podrían afectar el buen funcionamiento de los mercados, y trazar políticas orientadas a remediar posibles fallas en el proceso de intermediación.

Una de las estilizaciones más convencionales de la intermediación financiera y de la problemática de la financiación del desarrollo está tomada del modelo neoclásico de mercado de capital y la llamada hipótesis de los mercados eficientes (Lewis, 1992). En el primer caso, el mercado está compuesto por dos agentes optimizadores: ahorristas e inversionistas. Los ahorristas —oferentes de ahorro— tienen preferencias intertemporales definidas y los inversionistas —demandantes de capital— realizan funciones de producción y tienen, por lo tanto, curvas de productividad marginal del capital precisas. El mercado de capital y las instituciones financieras se definen respectivamente como el *locus* y como los agentes a través de los cuales se realiza la intermediación del ahorro.

De acuerdo con este modelo, los ahorristas y los intermediarios financieros tienen, en condiciones ideales, toda la información y los instrumentos requeridos para definir sus carteras y no hay “escasez de fuentes de financiamiento de la inversión” propiamente dicha. La existencia de inversiones no financiadas se debe a que su rentabilidad es inferior a la exigida por los ahorristas en función de sus preferencias intertemporales.

Según la hipótesis de los mercados eficientes, los mercados de capital se consideran eficientes si reflejan total y correctamente toda la información en la determinación de los precios de los títulos financieros

(Malkiel, 1994, p. 739). En su forma más categórica, esta hipótesis supone que, a pesar de la posible volatilidad (de corto plazo) de los precios de los activos financieros, dichos precios varían a largo plazo de acuerdo con las variables económicas fundamentales de los agentes que los emiten (la tasa natural de interés de Wicksell).<sup>2</sup> Esta hipótesis, por lo tanto, simplemente complementa o refuerza la idea de que el ahorro se asigna de manera eficiente, según las preferencias intertemporales de los ahorristas, a las inversiones de mayor rentabilidad.

De este modo, en el modelo convencional se define al sistema financiero como un *locus* o intermediario pasivo, sin influencia en la determinación del volumen y la calidad de los fondos para financiar la inversión. Su eficiencia se relaciona simplemente con su capacidad de distribuir información entre los inversionistas productivos y los ahorristas, los “verdaderos actores” del mercado financiero. Vittas y Cho resumen ese punto de vista de la siguiente manera:

*En un mundo ideal en el que la información económica es completa y está disponible fácilmente, el sistema financiero es pasivo. Los inversionistas financian los proyectos que producen mayor rentabilidad y los gobiernos y las instituciones financieras no necesitan mejorar la distribución del crédito. No obstante, en el mundo real, la información es bastante imperfecta y costosa y la asignación del crédito resulta afectada por la distribución desigual de la información, los costos de supervisión y verificación y los que supone el incumplimiento o la aplicación de contratos. En estas condiciones, el crédito no necesariamente se distribuye de forma que asegure su mejor utilización (Vittas y Cho, 1997, p. 278).*

La aplicación del enfoque convencional al análisis de los problemas de financiación del desarrollo tiene como consecuencia la definición de dos únicas razones (“fallas” o “impurezas”) que justifican la instrumentación de políticas gubernamentales activas en el proceso de financiamiento:

- i) que los mercados sean incompletos (subdesarrollados) y por eso no puedan realizar con eficiencia la intermediación entre ahorristas e inversionistas, y

<sup>2</sup> Véase en Andersen (1983-1984) un análisis de la hipótesis de mercados eficientes.

- ii) que existan fallas de información significativas que impidan que los mercados puedan distribuir el ahorro de manera eficiente.

Como veremos a continuación, estos han sido los dos enfoques principales de la mayoría de los análisis convencionales de la financiación del desarrollo —por lo menos en las últimas tres décadas— que, haciendo hincapié en distintos aspectos, han servido de base para la formulación de políticas.

### 1. Mercados incompletos y represión financiera

Gurley y Shaw (1955) ya admitían la posibilidad de que la capacidad de financiación del crecimiento estuviera limitada por la inexistencia de mercados que pudieran conciliar los vencimientos de las unidades con superávit (ahorristas) y de las unidades deficitarias (inversionistas). De ser incompleto el mercado, la oferta de créditos sería inferior a la potencial y, por lo tanto, el nivel de acumulación sería relativamente bajo.

A nuestro juicio, esta línea de análisis del problema de la financiación del desarrollo sería muy interesante, si no hubiese sido criticada por considerársela un subproducto del enfoque convencional descrito. Ese subproducto, importantísimo por su influencia sobre las políticas financieras de los países en desarrollo (e incluso de algunos países desarrollados), corresponde a los llamados modelos de liberalización financiera, que surgen de los trabajos germinales de Shaw y McKinnon de 1973. Estos autores comparten la opinión de Gurley y Shaw (1955) de que el subdesarrollo financiero representa un serio obstáculo para el desarrollo. La diferencia entre ambos tipos de análisis es que los modelos de liberalización financiera vinculan el subdesarrollo financiero (mercados financieros incompletos) con la “represión financiera” prolongada en estas economías.<sup>3</sup> En otras palabras, el “subdesarrollo financiero” (que aquí se define como poca profundidad financiera) se debería exclusivamente a políticas equivocadas de represión de tasas de interés y de crédito selectivo.

Según el pensamiento de Shaw y McKinnon, la intervención del Estado en el mercado de capitales no está justificada por las fallas de intermediación debidas a mercados incompletos, sino que la propia intervención es el motivo por el cual los mercados continúan siendo incompletos. A partir de los trabajos de estos autores, la teoría del desarrollo económico pasó a considerar los temas señalados por Gurley y Shaw en el

decenio de 1950 —los problemas de subdesarrollo financiero y sus efectos negativos en el desarrollo, y el papel del Estado en la mitigación de tales efectos— como cuestiones secundarias, que se podían solucionar con relativa facilidad mediante la liberalización financiera.<sup>4</sup>

Los modelos del tipo Shaw-McKinnon sirvieron como justificación teórica de algunos intentos frustrados de liberalización financiera, que resultaron desastrosos y que en lugar del esperado aumento de la oferta de recursos para préstamos e inversión, causaron una mayor inestabilidad financiera, con frecuencia seguida por quiebras de bancos y empresas y recesión económica.<sup>5</sup>

Tal vez la lección más clara de estas experiencias sea que el problema de mercados incompletos en la financiación del desarrollo no se resuelve simplemente con la reducción del papel del Estado en los mercados de capital, la desregulación y la liberalización de las tasas de interés. De hecho, las instituciones y mercados a los que llamamos sistemas financieros son en general fruto de décadas de ensayo y error de agentes privados, unidos a estímulos de política y de regulación. En el caso de la financiación del desarrollo (y de la institucionalidad del mercado financiero) se observan experiencias y configuraciones institucionales bastante distintas, tanto en las economías desarrolladas como en las economías en desarrollo.<sup>6</sup> Más adelante retomaremos este tema, tal vez el más importante de este artículo.

### 2. Asimetrías de información y problemas de distribución

Autores como Stiglitz, que moderaron la hipótesis típica de los modelos walrasianos con respecto a la distribución perfecta de la información, pudieron mostrar que existían problemas de distribución de fondos de largo plazo —como los de racionamiento del crédito o inclusive de los fondos accionarios—, causados por fallas en la distribución de la información.

<sup>4</sup> Véanse, por ejemplo, Gertler (1988) y Gersovitz (1988).

<sup>5</sup> En Studart (1999) se presenta una bibliografía de textos que describen el fracaso de tentativas de liberalización financiera como medio de aumentar las fuentes de financiación del desarrollo. Entre esos trabajos, tal vez el más notorio sea el de Díaz-Alejandro (1985).

<sup>6</sup> Howells y Bain (1997, caps. 16-19) presentan una descripción de las diferencias fundamentales de la institucionalidad en los mercados financieros en el Reino Unido, Estados Unidos, Alemania, Francia e Italia. Para un análisis más detallado sobre los efectos de estas institucionalidades en los mecanismos de financiamiento de la inversión, véase Zysman (1983).

<sup>3</sup> Véase en Studart (1999) un análisis crítico de estos modelos.

Desde ese punto de vista, la asimetría de información puede introducir ineficiencias en los mercados financieros, las que pueden tener considerables efectos reales *cuantitativos* (Gertler, 1988, p. 560; cursivas del autor). En otras palabras, los prestadores (directos o intermediarios) tienen dificultades para discernir entre buenos proyectos (por ejemplo, proyectos de inversión rentables y con bajo riesgo de incumplimiento) y malos proyectos. Para evitar el riesgo de selección adversa y el riesgo moral, la solución racional del prestador es imponer tasas de interés inferiores a la tasa de equilibrio en el mercado de capital y racionar el crédito. Esto, además de crear un problema de distorsión distributiva,<sup>7</sup> conduce, como lo demostraron Stiglitz y Weiss (1981), a una oferta de crédito reducida.<sup>8</sup> Frente a tales fallas, el Estado tendría una importante función de fomento, brindando crédito a sectores racionados e indicando a intermediarios y ahorristas los sectores con buenas perspectivas.<sup>9</sup>

Este enfoque fue criticado en dos frentes: i) si el problema obedece a fallas de distribución de la información, una regulación más cuidadosa, con reglas de divulgación aceptadas internacionalmente, y los avan-

ces recientes en la producción y distribución de la información (como el surgimiento de empresas calificadoras privadas) tornarían innecesaria la intervención del Estado, y ii) si existen fallas del mercado, ¿qué garantías hay de que sean menores que las fallas del gobierno?<sup>10</sup>

Al contrario de los análisis basados en los modelos de Gurley y Shaw, en los que siguen el pensamiento de Stiglitz (1993), el problema del subdesarrollo financiero (el hecho de que los mercados financieros sean incompletos) es minimizado al examinar las dificultades de la financiación del desarrollo. Esto, porque para Stiglitz el problema es puramente macroeconómico (asimetría de información) e independiente de la estructura institucional (tamaño y organización de los mercados financieros) donde se realiza la intermediación financiera. Por otra parte, al ser un problema de mala distribución de la información, es igualmente aplicable a economías con crecimiento lento o acelerado, con cambios estructurales profundos o sin ellos. A nuestro juicio, estos dos aspectos son lagunas importantes para la comprensión de los problemas de la financiación del desarrollo.

### III

## Financiamiento de la inversión y estructuras de mercado: más allá del enfoque convencional

Keynes insistió en diversos pasajes de la Teoría General (Keynes, 1943), y en artículos posteriores, que la inversión era el factor determinante del ingreso y del ahorro; esto marcó un cambio en la dirección de la causalidad con respecto al enfoque convencional, lo que

es consecuencia lógica de su principio de demanda efectiva.<sup>11</sup> Este cambio indica a su vez una jerarquía de agentes dentro de los mecanismos de financiamiento de la formación de capital en las economías capitalistas:

<sup>7</sup> Un caso típico de "problema de los limones", tal como lo plantea Akerlof (1970).

<sup>8</sup> Este análisis se opone directamente a la teoría de la represión financiera: "Esto es importante, porque la crítica original a los límites máximos de la tasa de interés era que creaban un problema de racionamiento del crédito: el tope impedía que el precio del crédito aumentara hasta que la demanda de crédito equivaliera a la oferta. Se considera ahora que el crédito quedará racionado aun sin los topes impuestos por medidas oficiales" (Naciones Unidas, 1999, p. 153).

<sup>9</sup> Véase en Stiglitz y Uy (1996) una aplicación de este enfoque al análisis de la experiencia del sudeste asiático.

<sup>10</sup> Ese es el tono del siguiente comentario de Jamarillo-Vallejo (1994, p. 53) al texto de Stiglitz (1993) en la Reunión Anual del Banco Mundial, que refleja muchas de las críticas actuales a las instituciones financieras de desarrollo: *En su documento Stiglitz nos pide*

*que supongamos que los gobiernos de todo el mundo —especialmente de los países en desarrollo— son lo suficientemente sabios, justos y eficientes como para efectuar la clase de intervención 'perfecta' que él sugiere. Es como si el mundo subóptimo hubiera sido apenas descubierto y no hubiéramos aprendido por experiencia de las diferentes formas de intervención gubernamental que hemos presenciado en este siglo. Vittas y Cho también plantean este dilema en el mismo tono: En última instancia, sin embargo, las ventajas dependen de la motivación y eficiencia del gobierno involucrado. Los gobiernos no siempre 'hacen lo correcto'. La participación gubernamental en la asignación del crédito puede resultar, y con frecuencia resulta, en la captación de rentas por los prestatarios, la corrupción de los banqueros y funcionarios gubernamentales y la exclusión de otros proyectos que valen la pena (Vittas y Cho, 1997, p. 280).*

<sup>11</sup> Véase en Carvalho (1992, parte I) un análisis de los fundamentos de la teoría de Keynes en una interpretación poskeynesiana.

- i) al igual que para Wicksell, son los bancos —y no los ahorristas— los que desempeñan un papel fundamental en la determinación de la oferta agregada de fuentes de financiamiento de la inversión, y, por lo tanto, *en la transición entre una escala de actividad más baja y una más alta* (Keynes, 1937, p. 668);
- ii) el ahorro es un resultado del proceso de inversión, y no un requisito previo para la inversión;
- iii) la distribución del ahorro que se genera en el proceso de multiplicación del ingreso es importante para el manejo de los problemas derivados del creciente descalce de los vencimientos a lo largo del proceso de crecimiento económico, y
- iv) la preferencia por la liquidez de los bancos y poseedores de títulos, y no la preferencia intertemporal de los consumidores, es lo que determina el volumen y los plazos del financiamiento de la inversión.

Estas diferencias entre el enfoque de Keynes y el modelo convencional no son simplemente semánticas: el modelo keynesiano tiene una conceptualización propia, con dimensiones microeconómicas, macroeconómicas e institucionales del proceso de financiamiento de la inversión. A partir de esa conceptualización se puede examinar el papel del Estado, de los mercados y de las instituciones en la financiación del desarrollo, de una manera que no es la convencional. Este es el tema que se abordará a continuación.

### 1. El descalce de los vencimientos y el racionamiento del crédito en el contexto del desarrollo

Gran parte de las necesidades de financiación del desarrollo se vincula con el financiamiento de largo plazo. Las inversiones productivas van en general a activos fijos con largos plazos de maduración. Al financiar la adquisición de un activo de largo plazo, tanto los bancos comerciales como los inversionistas productivos estarán expuestos a los riesgos inherentes al descalce de los vencimientos. Si los bancos otorgan préstamos a largo plazo (y, como suele ocurrir, captan recursos a plazos menores), además de exponerse a un evidente riesgo de incumplimiento, corren también riesgos en materia de liquidez y de tasas de interés. Si financian a corto plazo, serán los inversionistas productivos quienes estarán sujetos a continuas prórrogas de sus créditos de corto plazo y, por ende, al riesgo de alzas de las tasas de interés (lo que a su vez amplía el riesgo de incumplimiento con el banco).

Los banqueros, como cualquier otro agente, tienen preferencia por la liquidez —cuya definición es distinta a la que se aplica en el caso de los inversionistas financieros. Podemos expresar la preferencia de los bancos por la liquidez mediante el siguiente razonamiento. Dado el acervo de reservas de los bancos comerciales, la creación de depósitos representa una reducción —aunque temporal— de la relación entre las reservas y activos de alta liquidez, y los depósitos a la vista. Esta relación, a la que en adelante se hará referencia como  $\alpha$ , constituye una variable sustitutiva del aumento de la brecha de vencimientos entre activos y pasivos bancarios. La reducción de  $\alpha$  amplía la vulnerabilidad financiera de los bancos.

Dicha vulnerabilidad aumenta a medida que disminuyen el tamaño y la profundidad de los mercados interbancarios y de títulos. Por ejemplo, al no existir un mercado interbancario amplio o un mercado para títulos afianzados en préstamos convertidos en valores (securitización secundaria), la liquidez de los préstamos en cartera de los bancos es nula. Esto hace que los redescuentos del Banco Central sean fundamentales para evitar los problemas de liquidez en los bancos. Pero como esos redescuentos tienen carácter punitivo (ya sea porque su tasa de descuento es superior a la de mercado o porque suponen la pérdida de confianza del público en la solidez del banco que los solicita), las instituciones bancarias sólo recurren a ellos en última instancia.

De ese modo, dados la estructura de los mercados financieros y el acceso de los bancos a fuentes de liquidez, la preferencia de estas instituciones por la liquidez se vincula directamente con la percepción de riesgos adicionales (en materia de incumplimiento, de liquidez y de tasas de interés) a medida que aumentan los depósitos.

Cabe señalar que en los períodos de crecimiento basados en la inversión los riesgos percibidos de incumplimiento y liquidez tienden a aumentar simultáneamente: mientras la cartera de solicitantes de recursos de los bancos tiende a ampliarse (lo que supone la incorporación de nuevos clientes, con riesgo percibido mayor), la relación entre activos líquidos totales y préstamos disminuye.<sup>12</sup> Como estos préstamos se financian mediante la expansión de depósitos a corto plazo, los descalces entre los vencimientos de activos y pasivos bancarios aumentan.

<sup>12</sup> Obviamente, se podría suponer que los bancos amplían sus préstamos sólo a clientes ya existentes, pero esa sería por cierto una situación límite.



A medida que se amplía la percepción de los riesgos totales, los bancos tienden a volverse más conservadores con respecto a un determinado nivel de expectativas y comienzan a ser más selectivos al otorgar créditos, buscando mayores garantías y más margen en sus operaciones. Así, a lo largo del proceso de desarrollo se tiende a racionar la demanda creciente de crédito —que en un contexto de crecimiento económico generalmente es superior a la demanda agregada— para un nivel dado de expectativas.<sup>13</sup>

Por lo tanto, en economías en crecimiento donde la financiación se basa en el crédito bancario, el racionamiento del crédito no se debe solamente a la asimetría de la información, sino que hay también otros tres posibles motivos:<sup>14</sup>

- i) los niveles de financiación bancaria alcanzan los límites máximos aceptados por los bancos (dado su nivel de expectativas) a medida que ellos responden a la demanda de crédito cada vez mayor;
- ii) los bancos no disponen de los datos necesarios para el analizar el crédito, como en el caso de clientes nuevos;
- iii) los datos no existen o no sirven para evaluar con precisión los riesgos de los clientes potenciales. En este último caso, por ejemplo, se tiende a discriminar a las empresas innovadoras —las que introducen nuevos productos y formas de producción o se insertan en nuevos mercados internos y externos— y a las pequeñas y medianas empresas (Dosi, 1990).

De este modo, en un contexto de crecimiento, el crédito se raciona principalmente por una selección más cuidadosa de los crecientes riesgos percibidos. Este racionamiento tiende a favorecer a las empresas consolidadas y con garantías reales de más valor, y a la vez puede significar la exclusión de empresas nuevas o pequeñas y de proyectos de inversión con rentabilidades inciertas o a muy largo plazo.

<sup>13</sup> Véase una formalización de esta hipótesis en Sobreira y Studart (1997). Vale la pena recordar que, en general, como lo demuestra Minsky (1982), el nivel de expectativas de los bancos tiende a modificarse positivamente en momentos de crecimiento, lo que genera la posibilidad de auges de crédito.

<sup>14</sup> El racionamiento del crédito causado por problemas de distribución de la información (información asimétrica) afecta al proceso de financiación —ya sea de la producción o de la acumulación— de cualquier tipo de actividad productiva. Esto ocurre, porque se trata de un problema microeconómico: los mercados pueden asignar los recursos en forma excelente, pero para hacerlo deben contar con la información necesaria para evaluar el riesgo y, por lo tanto, la rentabilidad esperada.

## 2. La funcionalidad de los mercados de capital, de los especuladores y de los inversionistas (individuales e institucionales)

Hemos visto que, al no existir títulos de largo plazo (colocados por las empresas en mercados especializados o vendidos por “bancos universales”), el financiamiento de la inversión supone el aumento de la vulnerabilidad financiera de los inversionistas o intermediarios financieros, definida en este trabajo como la diferencia entre el plazo medio de sus activos y el de sus pasivos. Cuanto menos desarrollados sean los mercados o la demanda de activos de más largo plazo, mayor será el problema de desajuste de activos y más difícil que los agentes privados asuman el financiamiento de la inversión.

Los mercados de valores de largo plazo brindan a los colocadores individuales la liquidez requerida (por medio de negociaciones en mercados secundarios), volviendo atractivos títulos que, para la comunidad como un todo, son por definición ilíquidos.<sup>15</sup> Tales mercados de valores constituyen, por lo tanto, los principales mecanismos de mercado con los cuales el inversionista productivo y los “bancos universales” pueden alargar el plazo de sus pasivos, disminuyendo así el descalce de activos. Este proceso de reestructuración de pasivos, ya sea por alargamiento de plazos o conversión de deuda, es lo que Keynes llamó *funding*.

La funcionalidad de los mercados de capital para el crecimiento económico está vinculada en gran medida al tamaño y el desarrollo de los mercados primarios, en los que se emiten los activos y donde, en consecuencia, los capitalistas pueden obtener financiación. A su vez, el tamaño de los mercados primarios depende del grado de organización y del volumen de transacciones en los mercados secundarios, ya que estos ofrecen al emisor la posibilidad de colocar títulos con costos menores y al inversionista financiero la liquidez que atenúa el riesgo de pérdidas de capital. Un volumen considerable de negociaciones diarias es fundamental para la liquidez de los mercados secundarios, que a su vez requiere la participación dinámica de inversionistas de corto plazo (especuladores).

Aunque la existencia de especuladores es esencial para el mercado, los inversionistas individuales

<sup>15</sup> En otras palabras, si todos los portadores de determinado título financiero decidieran venderlo simultáneamente, su precio tendería rápidamente a cero.

e institucionales de largo plazo son el “ancla” que evita la excesiva volatilidad. Un mercado en el que predomina la actividad especulativa de corto plazo tiende a

inhibir la actuación de los inversionistas institucionales, sobre todo los más aversos al riesgo de capital, como los fondos de pensiones y las aseguradoras.<sup>16</sup>

## IV

### Los problemas de la financiación del desarrollo

En el contexto del desarrollo, la existencia de mercados e instituciones apropiadas y de un aparato regulador y de supervisión de mercados permite, pero no garantiza, el acceso de los inversionistas al financiamiento de largo plazo.<sup>17</sup> Dicho acceso es fundamental para un crecimiento financieramente sólido.

Además de considerar la necesidad de un aparato regulador y jurídico adecuado, el análisis de los problemas de la financiación del desarrollo debe tener en cuenta por lo menos dos aspectos: el subdesarrollo institucional (incluidos mercados financieros, inversionistas institucionales<sup>18</sup> e instituciones auxiliares de la intermediación financiera) y los problemas de información (asimetría de la información e incertidumbre). A continuación se analizan estos dos aspectos, que servirán de base para la presentación de una agenda de políticas en el apartado siguiente.

#### 1. El peso de la institucionalidad y de la historia

El modelo de reestructuración de pasivos (*funding*) a través de los mercados de capital exige una institucionalidad compleja. Además de una estructura jurídica y reguladora que garantice los derechos y reduzca las posibilidades de fraude, esos mercados están constituidos por agentes con diversas preferencias de colocación y por oferentes (empresas y gobierno): los inversionistas institucionales —entre ellos los fondos de pensiones— generalmente se inclinan por los títulos de más largo plazo, mientras que los especuladores compran y venden a plazos menores.

El desarrollo de esta institucionalidad no es un resultado elemental de las fuerzas del mercado. Uno de los grandes problemas del desarrollo de los mercados de capital es el de los costos de mantenimiento, que dependen en gran medida de su escala inicial. Para que la escala sea significativa, el número y el tamaño de las empresas emisoras, el valor de los recursos que han de captarse y el número de demandantes de títulos de largo plazo son elementos fundamentales. El desarrollo del mercado de capital estadounidense a fines del siglo XIX se cimentó básicamente en gigantescos proyectos ferroviarios que supuso la expansión hacia el interior del país. Además de que las emisoras iniciales eran grandes empresas, la distribución del ingreso en la economía de los Estados Unidos del siglo XIX era mejor que la de la mayoría de las economías en desarrollo contemporáneas. Esto, unido al crecimiento relativamente acelerado de la economía estadounidense, llevó a un aumento considerable y sostenido de la demanda de activos emitidos en el mercado de capital. También dio pie a un aumento del número de inversionistas institucionales, los que tienden a concentrar ahorros e invertirlos en activos compatibles con sus pasivos contingentes, es decir, a plazos más largos.<sup>19</sup>

La escala, tanto de la oferta como de la demanda de activos de largo plazo, parece esencial. Es por este motivo que, más que una norma, los mercados desarrollados de negociación de títulos constituyen una excepción histórica. La mayoría de las economías desarrolladas —con excepción de Estados Unidos y el Reino Unido— y las economías en desarrollo poseen

<sup>16</sup> No es, por lo tanto, casual que el crecimiento del mercado de capital estadounidense tenga lugar con expansión simultánea de la apertura de capitales de las empresas y el crecimiento de los inversionistas institucionales. Este tema se retoma más adelante.

<sup>17</sup> Esta sección fue enriquecida merced a la lectura de Acevedo (2000).

<sup>18</sup> Véase en Studart (1999) un análisis del papel de los inversionistas institucionales en la provisión de fondos de largo plazo.

<sup>19</sup> Este no es el espacio adecuado para un examen más profundo del papel del desarrollo ferroviario en el crecimiento del mercado de capital estadounidense. El lector puede remitirse a Schumpeter (1939), especialmente el capítulo VII, para profundizar en el tema. Véase también en Pollard (1964) un análisis del caso inglés.

mecanismos diferentes de reestructuración de pasivos.<sup>20</sup> El proceso alemán, dominado por “bancos universales” privados, es un ejemplo interesante que se cita con frecuencia.

El modelo alemán se caracteriza por la concentración en dos sentidos: i) en el tipo de instituciones financieras, ya que predomina la figura de los bancos universales, en tanto que la actividad de las instituciones especializadas (bancarias o no bancarias) es poco significativa, y ii) en el gran tamaño de las instituciones bancarias. Otra característica estructural del sistema de crédito privado es la debilidad del mercado de capital como fuente de financiamiento de las empresas, inclusive las de gran tamaño, que teóricamente tendrían fácil acceso a recursos directos. La concentración del ahorro financiero en las instituciones bancarias las convierte en las principales compradoras potenciales de títulos y acciones. Esto tiende a reducir la demanda de esos documentos que compiten directamente con el negocio bancario por excelencia: la concesión de préstamos. Así, en el modelo alemán predomina la financiación indirecta, intermediada por bancos que captan ahorros en forma de depósitos y los aplican en forma de préstamos.

La regulación también desempeñó un papel importante en la formación de este tipo de sistema financiero, aunque en sentido opuesto al de las experiencias estadounidense e inglesa. En el caso alemán, por razones culturales e históricas, la regulación de la actividad financiera siempre tuvo como objetivo propiciar las condiciones de financiamiento adecuadas para el rápido crecimiento económico o incluso la reconstrucción en los períodos de posguerra (Zysman, 1983, pp. 251-265). En esas circunstancias, nunca se prohibió la actividad de las instituciones bancarias en área alguna; por el contrario, inclusive en el sector no financiero, era —y todavía es— explícitamente permitida por las autoridades locales. Esa normativa explica en gran parte la tendencia del sistema financiero

alemán a la concentración (en los dos sentidos anteriormente mencionados) y a la conglomeración o formación de grandes corporaciones lideradas por bancos universales, que operan en diversos sectores de la economía.

La mención de estructuras financieras específicas sirve para reforzar la idea de que hay distintos modelos institucionales en el financiamiento de la acumulación y de que no hay motivos para pensar que uno sea más eficiente que otro. Zysman (1983), por ejemplo, señala que sistemas tan distintos como el estadounidense —basado en mercados de capital— y el alemán —basado en el crédito— fueron igualmente funcionales para el desarrollo de sus economías en la posguerra.

Podemos concluir que, independientemente de la institucionalidad del proceso de financiamiento, la existencia de tales mecanismos de reestructuración de pasivos puede ser fundamental para mantener las condiciones de endeudamiento de las empresas inversoras y delimitar su vulnerabilidad financiera ante posibles cambios de las tasas de interés de corto plazo. En caso contrario, el crecimiento puede verse restringido por falta de mecanismos de financiación más apropiados o por un aumento considerable de la fragilidad financiera de los inversionistas productivos y de los bancos que los financian.

## 2. Subdesarrollo institucional: mercados, bancos universales e inversionistas institucionales

Para que haya mecanismos de financiamiento líquido de corto plazo (*finance*) se requiere simplemente la existencia de instituciones bancarias con capacidad de emitir medios de pago. No obstante, ya vimos que la financiación del desarrollo basada en el crédito bancario tiende a generar fragilidad financiera y racionamiento del crédito, factores que amagan la continuidad del crecimiento; en el primer caso, porque los procesos de inestabilidad financiera tienden a deprimir la economía<sup>21</sup> y, en el segundo, porque el crecimiento puede verse limitado por falta de mecanismos de financiamiento de la inversión. Una economía sin sistemas adecuados de reestructuración de pasivos (*funding*) es una economía con poco margen financiero para el desarrollo económico.

Tal vez el problema más complejo de la financiación del desarrollo guarde relación con dichos sistemas,

<sup>20</sup> Si tomamos el modelo estadounidense (antes del proceso de desregulación del decenio de 1990), los bancos comerciales son generalmente los agentes principales en la provisión de liquidez para iniciar proyectos de inversión. Los bancos de inversión, por su parte, desempeñan un papel auxiliar en este proceso: avalan préstamos a empresas inversoras, reaseguran (*underwrite*) la colocación de los títulos correspondientes cuando las condiciones en los mercados organizados son favorables, y mantienen en cartera títulos (acciones y obligaciones) de las empresas financiadas. Obsérvese que desde el punto de vista macroeconómico, el ahorro adicional generado por el proceso multiplicador aumenta la liquidez de los mercados organizados, lo que a su vez determina las condiciones de mercado para la colocación de estos títulos.

<sup>21</sup> Véase, por ejemplo, Minsky (1982).

cuyo avance institucional supone —además de un adecuado aparato regulador y de supervisión— por lo menos cuatro elementos interrelacionados.

En el caso de los sistemas basados en mercados de capital, dichos elementos son:<sup>22</sup>

- i) el tamaño y la profundidad de los mercados de títulos de largo plazo de las empresas, y
- ii) el tamaño y perfil de colocación de los inversionistas institucionales.

En el caso de los sistemas de bancos universales, los elementos son:

- iii) el perfil de colocación de los inversionistas financieros (familias e inversionistas institucionales) en activos de estos bancos, y
- iv) el perfil y potencial papel de los bancos en el financiamiento de largo plazo.

La existencia de inversionistas institucionales no sólo facilita el surgimiento de mercados de capital robustos, sino que también los estimula a elevar su profundidad y eficiencia, como plantea Vittas:

*La experiencia de los países angloamericanos sugiere la existencia de grandes beneficios potenciales del proceso interactivo entre inversionistas institucionales y mercados de valores. Los inversionistas institucionales pueden actuar como contrapeso de la posición dominante de los bancos comerciales y de ese modo promover la competencia y la eficiencia de los sistemas financieros. Pueden estimular la innovación financiera, modernizar los mercados de capital, realzar la transparencia y la difusión de la información, y fortalecer la gestión de las empresas (Vittas, 1998, p. 6).*

No obstante, el aumento del número y la importancia de los inversionistas institucionales en el sistema financiero no debe considerarse como la panacea para el desarrollo de mecanismos privados de financiación a largo plazo. La expansión de los inversionistas institucionales (por ejemplo, los fondos de pensiones) no induce por sí sola a un incremento de la oferta de créditos para el financiamiento de la inver-

sión. Ese incremento continúa ligado especialmente al ingreso y la capacidad de ahorro de familias y empresas.

Por otra parte, el crecimiento y desarrollo de los inversionistas institucionales facilita la conciliación de los instrumentos financieros con los plazos normalmente requeridos en el proceso de inversión productiva, porque tales instituciones —entre ellas los fondos de pensiones, fondos mutuos y aseguradoras— poseen pasivos contingentes de largo plazo, lo que les permite invertir en instrumentos de largo plazo, como acciones y bonos.

De este modo, la existencia de mercados organizados de títulos de largo plazo (como los mercados de capital) y de inversionistas institucionales con preferencia por colocaciones de largo plazo podría atenuar el problema del desajuste de plazos de los activos. Después de realizar la inversión, las empresas inversoras podrían tener acceso a la colocación de títulos con vencimientos más compatibles con los de sus inversiones, y así amortizar los créditos de corto plazo obtenidos de los bancos comerciales.

Es por esta razón que en la mayoría de las economías con mercados de capital pequeños el financiamiento de la inversión se realiza por medio de instituciones bancarias universales capaces de captar recursos de largo plazo (como los bancos universales alemanes), o de bancos públicos que recurren a la reestructuración de pasivos con recursos fiscales o para-fiscales (como en la mayoría de las economías en desarrollo). Estas son formas optativas de evitar los problemas de descalce de vencimientos, que pueden restringir la expansión de la financiación de largo plazo del crecimiento económico.

El desarrollo de un mercado de títulos bancarios de largo plazo tropieza con algunos problemas semejantes a los de un mercado de títulos de empresas, entre ellos los de escala. Alemania, por ejemplo, exhibe en el período de posguerra un considerable incremento de la demanda de activos bancarios de largo plazo, como resultado de:

- i) la concentración de inversiones en el proceso de reconstrucción y equipamiento industrial;
- ii) la particular actuación de los bancos universales en el financiamiento directo del proceso de acumulación;
- iii) el crecimiento económico ligado a una distribución del ingreso bastante equitativa;
- iv) la preferencia de los ahorristas alemanes por activos emitidos por bancos universales, dado el tamaño inicial ínfimo de los mercados de capital.

<sup>22</sup> En el debate contemporáneo se concede una importancia excesiva a la regulación y supervisión de los mercados financieros como forma de promover el desarrollo de mecanismos de financiación del desarrollo. Evidentemente, la existencia de una regulación precisa y una supervisión atenta es indispensable para el funcionamiento de cualquier mercado, pero, por las razones ya descritas, no resuelve por sí sola los problemas de la financiación del desarrollo.

CUADRO 1

## Problemas de información en el crecimiento con reformas estructurales

	Tipo I	Tipo II
Tipos de demanda de financiamiento	Empresas y sectores establecidos, con inversión marginal y garantías reales relativamente altas.	Creación de nuevas empresas o sectores; ingreso en sectores con barreras de entrada determinadas por los costos de aprendizaje y las economías de escala, o entrada en nuevos mercados; garantías reales relativamente bajas.
Problemas de información	Problemas de distribución de la información (asimetría de la información, entre otros).	La información sobre el pasado no permite realizar proyecciones adecuadas de la rentabilidad futura de las empresas inversoras.
Fallas posibles de la intermediación	Problemas de seguimiento, selección y préstamos; mercados incompletos o inexistentes; competencia imperfecta. Racionamiento del crédito causado por el aumento acelerado de la vulnerabilidad financiera de los bancos comerciales.	Imposibilidad de evaluar el riesgo, lo que conduce a la inexistencia de fuentes privadas de financiamiento.

Fuente: Elaboración propia.

Gracias al aumento de la demanda de títulos bancarios, seguros e instrumentos de ahorro a largo plazo, los bancos universales tuvieron la posibilidad de captar recursos con distintos plazos de vencimiento, desde depósitos a la vista hasta depósitos de más largo plazo. Por lo tanto, la administración de los desajustes de vencimientos se lleva a cabo dentro de la propia estructura patrimonial de estas instituciones.

Contar con instituciones apropiadas para financiar la acumulación —mediante el financiamiento líquido de corto plazo y la reestructuración de pasivos— parece ser requisito fundamental para alcanzar un desarrollo económico sólido desde el punto de vista financiero. Sin embargo, aunque supusiéramos la existencia de mercados plenamente desarrollados o de instituciones bancarias con las características de los bancos universales alemanes, todavía se observarían problemas generados por fallas de la información e incertidumbre en el proceso de intermediación financiera a través de la reestructuración de pasivos. Una vez que analicemos los aspectos vinculados a la información podremos finalizar nuestro análisis de los problemas de la financiación del desarrollo.

### 3. Fallas de la información e incertidumbre

El desarrollo se caracteriza en general por una combinación de crecimiento y reforma estructural, que con frecuencia supone la introducción de una nueva tecnología u organización de la producción por empresas innovadoras, o la inserción en un sector en el que los

costos de aprendizaje y las economías de escala pueden constituir barreras al ingreso (Dosi, 1990). En estas situaciones, el grado de incertidumbre sobre el futuro y por lo tanto el riesgo de la inversión son elevados, pero se reducen a medida que las industrias incipientes maduran.<sup>23</sup>

La consecuencia lógica del enunciado anterior es que los problemas de información aumentan considerablemente en las economías que se encuentran en una etapa de crecimiento y de cambio estructural. Si nuestra hipótesis es válida, el problema del financiamiento en las economías en desarrollo no se limita a la distribución o falla de información sobre diversos proyectos con rentabilidad conocida, sino a la incertidumbre sobre el propio éxito de la introducción de un nuevo patrón productivo o la búsqueda de nuevos mercados, y sus consecuencias para el sector y la macroeconomía.

Esto se refleja en el cuadro 1, que distingue dos tipos de incertidumbre: la de tipo I es reducible al riesgo, mientras que la de tipo II no lo es. Las empresas y sectores establecidos, con antecedentes de desempeño generalmente registrados en balances periódicos, con inversiones marginales y garantías reales relativamente altas, constituirán riesgos de tipo I. Por su parte, las empresas nuevas, que carecen de antecedentes de desempeño y en general tienen garantías poco significativas

<sup>23</sup> Véase en Moreira (1995, caps. 1-4) un análisis moderno del concepto de industria incipiente y su uso para justificar la aplicación de políticas de promoción industrial en el proceso de desarrollo.

en relación con los riesgos asumidos, representarán riesgos del tipo II.

Haya o no una estructura privada de financiación, los problemas de información del tipo II impiden el análisis del riesgo y, por lo tanto, la intermediación privada de recursos para determinadas empresas. Esto no puede considerarse una falla de mercado: la propia hipótesis de mercados eficientes se basa en la idea de que las instituciones y los mercados financieros privados son eficientes en la recolección, el procesamiento y la distribución de información. Obviamente estos mercados e instituciones —inclusive en un ambiente de plena competencia— no actúan como proveedores de financiamiento en condiciones de incertidumbre no reducibles al riesgo.

Según la definición anterior de desarrollo económico (como un proceso de crecimiento asociado a cambios estructurales), y si fuesen correctas nuestras conclusiones sobre los efectos de la incertidumbre no reducible al riesgo en el proceso de financiación, el papel del Estado en la financiación del desarrollo es mucho más significativo que el señalado en el modelo convencional. No es una coincidencia que en los países en desarrollo las instituciones públicas de fomento surjan principalmente como instrumentos para aplicar estrategias de desarrollo y sólo en forma secundaria como respuesta a las fallas de información de los mercados. El papel de estas instituciones no se limita a la intermediación entre ahorristas, otros intermediarios financieros e inversionistas. Esto es lo que se analizará a continuación.

#### 4. La normativa y el papel de los bancos de desarrollo

¿Cuál es el elemento común a los modelos convencionales en lo que respecta al papel del Estado en la financiación del desarrollo? A nuestro juicio, es la concepción de que el Estado es un agente externo al financiamiento del proceso de acumulación capitalista. Mientras que para algunos modelos la intervención estatal desvirtúa los precios relativos, reduciendo la eficiencia en la utilización de los recursos, en otros la intervención surge como un recurso de última instancia frente a fallas incorregibles del mercado.

En el enfoque adoptado en este trabajo, el Estado puede desempeñar un papel de mayor importancia en la promoción de fuentes más sólidas de financiamiento del desarrollo, puesto que:

i) las políticas de construcción institucional pueden (y deben) atenuar los problemas de mercados in-

completos, facilitando la creación de mecanismos de financiamiento líquido de corto plazo o de reestructuración de pasivos con recursos privados. Estas políticas van desde la instrumentación de una normativa y mecanismos de supervisión adecuados hasta el otorgamiento de incentivos a la creación de mercados de títulos de largo plazo.<sup>24</sup> Como los inversionistas institucionales son básicos para la consolidación de tales mercados, dichas políticas también deben ofrecer incentivos (normativos y otros) que aumenten el atractivo de estos títulos;

ii) las políticas de financiamiento directo pueden ayudar a construir el camino para el desarrollo y al establecimiento de lo que Stiglitz y Uy (1996) llamaron una “visión”, creando nueva información y posibilitando que los agentes se organicen y planifiquen su futuro a partir de comportamientos optimizadores. Según Aoki, Murdock y Okuno-Fujiwara (1997) esta es una función de potenciamiento de mercados (*market-enhancement*).

Estas dos líneas normativas son complementarias. Un Estado desarrollista debe orientar sus políticas esencialmente a la instrumentación de un proyecto de desarrollo y a la consolidación de determinados sectores dentro de este proyecto.<sup>25</sup> Las políticas públicas de financiación del desarrollo (y sus instrumentos, los bancos de desarrollo) surgen, por lo tanto, como herramientas para llevar a cabo estrategias de desarrollo, dirigir fondos de largo plazo a sectores estratégicos y crear oportunidades de inversión, no sólo dentro de los sectores elegidos, sino también en aquellos con los cuales dichos sectores tienen eslabonamientos hacia adelante y hacia atrás.

<sup>24</sup> Un ejemplo de esto fue el desarrollo de los mercados de activos hipotecarios que constituyen la base del sistema actual de financiación inmobiliaria estadounidense. Como expresa Feeney (1995, cap. 5): *El mercado estadounidense de securitización ha sido influenciado en gran medida por varias instituciones gubernamentales y cuasi gubernamentales, que posibilitaron la creación de un mercado secundario líquido de hipotecas ... La hipoteca moderna de viviendas en Estados Unidos y el propio mercado de hipotecas securitizadas son en principio el resultado de la Ley Nacional de Vivienda de 1934. Esta ley creó la Administración Federal de Vivienda como un mecanismo para atraer el capital privado al mercado inmobiliario.* El capítulo indicado de Feeney presenta un interesante análisis del papel de las instituciones públicas en el desarrollo de este mercado, que actualmente es el mayor mercado interno de títulos privados del mundo.

<sup>25</sup> Esta parece ser crecientemente la conclusión a la que llegan autores tan variados como Amsden y Euh (1990), Banco Mundial (1994) y Stiglitz y Uy (1996) con respecto al éxito del modelo del sudeste asiático.

CUADRO 2

**Una clasificación de políticas públicas orientadas a la  
financiación del desarrollo**

Información	Información completa	Información asimétrica	Información inexistente
Mercados			
<i>Intervención requerida</i>			
Mercados completos	La intervención es innecesaria	Políticas de mejora de la distribución de la información (MI)	MI + políticas de potenciamiento de mercados (PM)
Mercados incompletos	Políticas de desarrollo institucional de mercados, que incluyen incentivos a inversionistas institucionales para que inviertan en activos privados de largo plazo (DM)	DM + MI	DM + PM
Mercados inexistentes	DM	DM + MI Políticas de crédito selectivo (CS)	CS

*Fuente:* Elaboración propia.

Por consiguiente, los bancos de desarrollo no son simples intermediarios entre ahorristas, otros intermediarios financieros e inversionistas, sino que posibilitan la creación de mercados y producen la información requerida. Una vez estandarizados sus instrumentos, con rentabilidad y calidad conocidas, estos pueden negociarse en mercados de crédito y títulos privados.<sup>26</sup> Es decir, una vez creados esos mercados y garantizada la rentabilidad de los instrumentos generados, el atractivo de sus títulos para el mercado privado de capital abre posibilidades de reprogramación o conversión de deuda con independencia de los fondos públicos. Estos últimos deben ser tratados como bienes escasos, en virtud de la demanda de gasto social inherente al proceso de desarrollo.

A su vez, las reglas de intervención del Estado en el proceso de financiación del desarrollo deben clasificarse según cuán completos sean los mercados y la información correspondientes a los sectores que han de financiarse. En el cuadro 2 se presenta el resultado de un ejercicio simple de clasificación de las políticas.

El cuadro procura clasificar las decisiones de intervención estatal y el tipo de política requerido frente a los problemas de información incompleta y de mercados incompletos. En el caso de sectores y empresas que tienen acceso a mercados financieros y disponen de toda la información que necesitan, no se requiere intervención estatal. Es lo que sucede con las grandes empresas registradas en mercados organizados de títulos, que, además de acceder a estos mercados, publican periódicamente balances auditados.

A partir de ese ejemplo, hacia la derecha del cuadro —es decir, en las columnas “Información asimétrica” e “Información inexistente”— aumenta la necesidad de intervención gubernamental. En el caso de las empresas establecidas que tienen la posibilidad de publicar balances y cuyas perspectivas futuras pueden ser evaluadas fácilmente por el mercado, para encarar la asimetría de la información se requiere una política que incentive la difusión de la información, más que una política permanente de crédito selectivo. Por un lado, los bancos de datos sobre riesgos crediticios (disponibles para las instituciones financieras privadas) podrían reducir los problemas de asimetría en este contexto. Por otro, las instituciones públicas de financiación podrían condicionar la aprobación de líneas de crédito a la captación de recursos por parte de estas empresas en mercados de acciones o títulos de largo plazo, lo que tendería a acentuar la transparencia de la empresa emisora hacia el mercado financiero. A esta estrategia la hemos llamado política de mejora de la distribución de la información (MI).

<sup>26</sup> El caso sudcoreano es un buen ejemplo para el análisis del papel de las instituciones financieras de desarrollo, no porque se reconozca al Estado un papel importante en la financiación, sino por las características del sorprendente desarrollo económico de la República de Corea, que supone considerables incertidumbres y riesgos vinculados a la financiación de largo plazo. Véase en UNCTAD (1996, parte 2, caps. 1 y 2) un análisis breve y preciso de la estrategia de desarrollo reciente de dicho país (y de otras economías asiáticas de rápido crecimiento).

Cuando no existe la información necesaria para que el mercado pueda analizar el riesgo (incertidumbre), cabe distinguir entre dos posibles categorías de empresas. La primera incluye a las empresas establecidas que, por ser pequeñas, normalmente carecen de registros contables precisos y tienen bajas garantías reales. En este caso, para ampliar el acceso a la financiación privada es necesario fomentar la práctica convencional de contabilidad empresarial (una política de MI), además de crear fondos de garantía que pueden ser administrados por los bancos de desarrollo.

En la segunda categoría se encuentran las empresas cuyos antecedentes no pueden utilizarse como orientación para evaluar su rentabilidad futura —dado el perfil de su inversión— y cuyas garantías reales son relativamente bajas. En esta categoría están las empresas que utilizan tecnología avanzada, o aquellas que están entrando en mercados con poco desarrollo en el país (por ejemplo, un producto nuevo sin sustitutos en

el mercado). En este caso, por más desarrollados que estén los mercados financieros, no les es posible evaluar los riesgos ni, por lo tanto, intermediar recursos (ya sea a través de préstamos o colocación de títulos y acciones) para estas inversiones. El financiamiento directo puede ser una alternativa válida, por lo menos hasta que la empresa se haya establecido y exista la información requerida para el análisis de riesgo. También se podrían aplicar algunas medidas de captación de recursos privados, como la creación de fondos de garantía y sistemas de riesgo compartido. A políticas de este tipo podríamos llamarlas de potenciamiento de mercados.

Mientras menor sea el grado de organización de los mercados y más incompleta la información, mayor será la necesidad de que el Estado intervenga en la financiación del desarrollo. Teóricamente, como se desprende del cuadro 2, las microempresas y las pequeñas y medianas empresas deberían tener alta prioridad al aplicarse una política de crédito selectivo.

## V

### Conclusión

Si aplicamos el enfoque keynesiano, son dos los problemas en la financiación del desarrollo:

i) A falta de una institucionalidad apropiada de financiamiento líquido de corto plazo (*finance*) y de reestructuración de pasivos (*funding*), como los bancos universales del caso alemán o los mercados de activos de largo plazo, el incremento del riesgo crediticio y la exposición de los agentes privados por el aumento de los gastos más allá de lo previsto puede generar racionamiento del crédito bancario y acentuar peligrosamente la vulnerabilidad financiera de los agentes involucrados en el proceso de financiación de largo plazo (bancos e inversionistas productivos). El subdesarrollo institucional puede, por lo tanto, llevar a un crecimiento poco sólido desde el punto de vista financiero y desembocar en crisis financieras.

ii) Los problemas de información en el financiamiento del desarrollo van más allá de las dificultades convencionales de mala distribución de la información (asimetría). Los sectores “emergentes” e innovadores, así como las pequeñas y medianas empresas en general, tienen dificultades para acceder al crédito, ya que la información transmitida es poco confiable para el análisis del riesgo, sus garantías reales son pequeñas o inexistentes y sus relaciones de clientela con institu-

ciones financieras privadas —de haberlas— están poco desarrolladas.

Las políticas públicas de financiamiento pueden consolidar sectores productivos, aumentando el atractivo de sus futuras emisiones de activos en mercados privados. Es decir, a medida que se consolidan esos sectores, los problemas de información en la intermediación financiera tienden a disminuir en muchos casos, ampliando la posibilidad de intermediación privada de recursos para financiar la acumulación.

Esta posibilidad sólo puede aprovecharse ampliamente si existen instituciones apropiadas para la reestructuración de pasivos. Esto a su vez requiere políticas orientadas a crear un aparato fiscalizador e institucional adecuado para el desarrollo de mercados privados de títulos de largo plazo (bancarios y de empresas), incluida una mayor adquisición de activos privados de largo plazo por parte de los inversionistas institucionales. En este sentido, las políticas de construcción institucional pueden generar mecanismos de financiación del desarrollo más sólidos desde el punto de vista financiero.

El comienzo del siglo XXI presenta oportunidades y estímulos significativos para las políticas orientadas a la creación de mecanismos sólidos de financiación



del desarrollo. Por una parte, los mercados financieros (especialmente los internacionales) cambiaron considerablemente en los decenios de 1980 y 1990, e incorporaron nuevas formas de captación, mediante procesos de conversión de activos financieros en valores (securitización) y de segmentación de riesgos (por ejemplo, con derivados). Por otra, los acontecimientos recientes en los mercados financieros abren la posibilidad de aplicar políticas de desarrollo institucional de más largo plazo, orientadas a fortalecer el papel de los inversionistas institucionales y los mercados de títulos de largo plazo en la financiación de empresas de ma-

yor tamaño, con más posibilidades de acceso a esos mercados.

No obstante, las dificultades no han disminuido. En un clima de modificación de los posibles caminos de desarrollo y de una financiación externa cada día más escasa y volátil, la existencia de financiación interna en volúmenes y plazos adecuados pasa a ser un factor condicionante del desarrollo sustentable desde el punto de vista financiero. Como planteó Stiglitz (1993), el dilema ya no es si el Estado debe intervenir, sino cuál es la forma más eficiente de intervención.

(Traducido del portugués)

#### Bibliografía

- Acevedo, R. (2000): *Banca de desarrollo: paradigmas en el nuevo milenio*, Lima, Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo (ALIDE).
- Akerlof, G. (1970): The market for "lemons": qualitative uncertainty and the market mechanism, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 84, N° 3, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Amsden, A. y Y. Euh (1990): *Republic of Korea's Financial Reform: What Are the Lessons?*, Discussion Paper, N° 30, Ginebra, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).
- Andersen, T.B. (1983-1984): Some implications of the efficient capital markets hypothesis, *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 6, N° 2, Nueva York, M.E. Sharpe, Inc.
- Aoki, M., K. Murdock y M. Okuno-Fujiwara (1997): Beyond the East Asian miracle: Introducing the market enhancing view, en M. Aoki, M. Okuno-Fujiwara y H. Kim (comps.), *The Role of Government in East Asian Economic Development: Comparative Institutional Analysis*, Oxford, Oxford University Press.
- Banco Mundial (1994): *The East Asian Miracle*, Nueva York, Oxford University Press.
- Carvalho, F.J.C. (1992): *Mr. Keynes and the Post Keynesians: Principles of Macroeconomics for a Monetary Production Economy*, Aldershot, Edward Elgar.
- Díaz-Alejandro, C. (1985): Good-bye financial repression, hello financial crash, *Journal of Development Studies*, vol. 51, N° 3, Londres, Taylor & Francis.
- Dosi, G. (1990): Finance, innovation and industrial change, *Journal of Economic Behavior and Organization*, vol. 13, Amsterdam, Elsevier Science.
- Feeney, P.W. (1995): *Securitization: Redefining the Bank*, Nueva York, St. Martin's Press.
- Gersovitz, M. (1988): Saving and development, en H.B. Chenery y T.N. Srivasan (comps.), *Handbook of Development Economics*, Amsterdam, North-Holland.
- Gertler, M. (1988): Financial structure and aggregate economic activity: an overview, *Journal of Money, Credit, and Banking*, vol. 20, N° 3, Columbus, Ohio, Ohio State University Press.
- Gurley, J. y E. Shaw (1955): Financial aspects of economic development, *American Economic Review*, N° 45, Nashville, Tennessee, American Economic Association, septiembre.
- Howells, P. y K. Bain (1997): *The Economics of Money, Banking and Finance*, Harlow, Reino Unido, Addison Wesley Longman Limited.
- Jaramillo-Vallejo, J. (1994): Comment on the role of the State in financial markets, *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1993*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Keynes, J.M. (1937): The "ex-ante" theory of the rate of interest, *The Economic Journal*, Oxford, Blackwell Publishing, diciembre.
- \_\_\_\_\_ (1943): *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Lewis, M.K. (1992): Modern banking in theory and practice, *Revue économique*, vol. 10, N° 2, París, Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- Malkiel, B.G. (1994): Efficient market hypothesis, en P. Newman, M. Milgate y J. Eatwell (comps.), *The New Palgrave Dictionary of Money and Finance*, Londres, MacMillan.
- McKinnon, R.I. (1973): *Money and Capital in Economic Development*, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Minsky, H.P. (1982): The financial-instability hypothesis: capitalistic processes and the behavior of the economy, en C.P. Kindleberger y J.P. Laffargue (comps.), *Financial Crises*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Moreira, M.M. (1995): *Industrialization, Trade and Market Failures*, Londres, St. Martin's Press.
- Naciones Unidas (1999): *Estudio económico y social mundial, 1999*, E/1999/50/REV.1, Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.C.1.
- Pollard, S. (1964): Fixed capital in the industrial revolution in Britain, *The Journal of Economic History*, vol. 24, N° 3, Nueva York, Cambridge University Press, septiembre.
- Schumpeter, J. (1939): *Business Cycles: A Theoretical, Historical and Statistical Analysis of the Capitalist Process*, Nueva York, McGraw-Hill.
- Shaw, E.S. (1973): *Financial Deepening in Economic Development*, Nueva York, Oxford University Press.
- Sobreira, R. y R. Studart (1997): Racionamento de crédito, *Anais do XXV Encontro de Economistas da ANPEC (Recife, 10 a 12 de Dezembro de 1997)*, diciembre.
- Stiglitz, J.E. (1993): The role of the State in financial markets, *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics, 1993*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Stiglitz, J.E. y M. Uy (1996): Financial markets, public policy, and the East Asian miracle, *The World Bank Research Observer*, vol. 11, N° 2, Washington, D.C., Banco Mundial, agosto.
- Stiglitz, J.E. y A. Weiss (1981): Credit rationing in markets with imperfect competition, *American Economic Review*, vol. 71, N° 5, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- Studart, R. (1999): Financiamento do desenvolvimento: duas visões alternativas, en G.T. Lima, J. Sicsu y L.F. Paula (orgs.), *Macroeconomia moderna*, São Paulo, Ed. Campus.

- \_\_\_\_\_ (2000): *Pension funds and the financing productive investment: an analysis based on Brazil's recent experience*, serie Financiamiento del desarrollo, N° 102, LC/L.1409-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.00.II.G.83.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (1996): *Informe sobre el comercio y el desarrollo, 1996*, UNCTAD/TDR/16, Ginebra, Naciones Unidas. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.96.II.D.6.
- Vittas, D. (1998): Institutional investors and securities markets: which comes first?, documento presentado a la Conferencia Anual del Banco Mundial sobre Desarrollo en América Latina y el Caribe (ABCD LAC) (San Salvador, El Salvador, 28 a 30 de junio de 1998).
- Vittas, D. y Y. J. Cho (1997): Credit lessons from Japan and Korea, *The World Bank Research Observer*, vol. 11, N° 2, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Zysman, J. (1983): *Governments, Markets, and Growth: Financial Systems and the Politics of Industrial Growth*, Oxford, Martin Robertson.

# Gobernanza sistémica y desarrollo en América Latina

*Christian von Haldenwang*

**L**a capacidad de los regímenes políticos para formular y ejecutar políticas que respondan al interés común parece ser un factor crucial para el desarrollo. A menudo las instituciones públicas en América Latina no están orientadas al bien común. En consecuencia, la mayoría de los países de la región carece de la preparación adecuada para enfrentar los desafíos de la integración en el mercado mundial y el desarrollo basado en el conocimiento. Dos enfoques se han abocado en especial a la relación entre las instituciones y el desarrollo: la buena gestión de los asuntos públicos o buena gobernanza (*good governance*), propuesta por el Banco Mundial, y la competitividad sistémica, introducida por el Instituto Alemán de Desarrollo. Echando mano a elementos de ambos enfoques, este artículo propone un marco conceptual para evaluar las tendencias de los sistemas políticos a bloquear o a promover las reformas. Este nuevo enfoque, denominado de gobernanza sistémica, se basa en la capacidad de tomar y aplicar decisiones en función del interés común, en todos los niveles del sistema político. Para promover reformas de segunda generación es preciso tener en cuenta el carácter sistémico de la gobernanza.

Christian von Haldenwang  
Asesor principal de la Deutsche  
Gesellschaft  
für Technische Zusammenarbeit (GTZ)  
en la CEPAL

 [christian.haldenwang@gtz.de](mailto:christian.haldenwang@gtz.de)

# I

## Introducción

Desde el punto de vista de la ciencia política, el principal obstáculo al desarrollo radica en el hecho de que las instituciones políticas de los países en desarrollo suelen no ser capaces de adoptar y aplicar decisiones en función del interés común.<sup>1</sup> Por consiguiente, los bienes públicos como la seguridad y el estado de derecho, y los bienes y servicios básicos como educación, salud y el acceso al agua potable, no se brindan en cantidad y calidad suficientes y a menudo no llegan a quienes más los necesitan. La carencia de seguridad, protección legal y otros bienes públicos se traduce en altos costos de transacción y en una escasa tendencia a innovar, rasgos que caracterizan a las economías en desarrollo. En un ambiente con estas características, las externalidades positivas que resultan de la interacción económica no se emplean en bien de todos, sino en beneficio de un pequeño grupo, lo que profundiza la concentración de la riqueza y los ingresos. Asimismo, la creación, provisión y aplicación del conocimiento, un factor cada vez más importante del desarrollo económico, se ven menoscabadas por la debilidad de las instituciones públicas.

Estas conclusiones son válidas para la mayoría de los países de América Latina. Con pocas, aunque importantes, excepciones, los países de la región parecen estar mal preparados para enfrentar la transformación estructural de una economía basada en los recursos a una basada en el conocimiento. En términos generales, hasta ahora el modelo de la democratización sumada a la liberalización de los mercados no ha traído los frutos esperados de desarrollo. Por el contrario, la apertura de los mercados a la competencia mundial en las décadas de 1980 y 1990 ha elevado la dependencia de los recursos naturales o de manufacturas con

bajo contenido tecnológico, bajo uso de recursos humanos calificados y limitada participación en las cadenas de valor.

Aunque algunas economías regionales han logrado conquistar nuevos mercados o profundizar sus cadenas de valor, en general la brecha de competitividad entre América Latina y el mundo industrializado (incluidos varios países de Asia oriental) persiste en vez de disminuir, según lo demuestra la sostenida baja de la participación latinoamericana en el comercio internacional.<sup>2</sup>

Al mismo tiempo, el crecimiento económico no ha contribuido a paliar la concentración del ingreso. Aparentemente, el costo social y económico de la apertura de los mercados en América Latina ha sido más alto de lo necesario y sus beneficios menores a los previstos.

Las recientes crisis políticas en Argentina y Bolivia ponen de relieve lo que se ha convertido en un *leitmotiv* del debate acerca del desarrollo en América Latina: existe una necesidad urgente de reformas adicionales. Sin embargo, sería poco razonable sostener que la región no ha experimentado un cambio profundo, en términos tanto económicos como políticos. Hay desarrollo, pero su curso difiere mucho del previsto por los expertos internacionales. Cuando los gobiernos reformistas se topan con importantes obstáculos a los cambios, tienden a concentrarse en proyectos de gran visibilidad, con la esperanza de que al mejorar la gestión pública en un pequeño número de casos haya efectos secundarios positivos en muchos otros. De hecho, algunas de las “islas de modernidad” resultantes se han convertido en referentes de innovación a nivel internacional.

□ Un primer borrador de este ensayo fue elaborado mientras el autor se desempeñaba como investigador en el Instituto Alemán de Desarrollo (IAD) en Bonn, Alemania. Las opiniones expresadas aquí son de exclusiva responsabilidad del autor, y pueden no coincidir con las de las instituciones en que éste se ha desempeñado. El autor desea agradecer a Tilman Altenburg, del IAD, y a Koldo Echebarría, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), sus valiosos comentarios a versiones anteriores de este trabajo.

<sup>1</sup> En palabras de Kofi Annan, “sin estado de derecho, una administración predecible, un poder legítimo y una regulación responsable, ninguna cantidad de fondos, ningún milagro económico a corto plazo pondrá al mundo en desarrollo camino a la prosperidad” (citado en Santiso, 2001, p. 388).

<sup>2</sup> Al inicio del proceso de ajuste estructural en 1980, la participación latinoamericana en las exportaciones internacionales de bienes era del 5,4%, del cual el 0,9% correspondía a México. En 1990, esa participación era de 4,3% (México, 1,2%). En 2001, la región generaba el 5,5% de las exportaciones mundiales de bienes, y un 2,5% provenían de México. Esto significa que la recuperación de la región en los mercados mundiales en la década de 1990 obedeció exclusivamente al buen desempeño de México en el marco del Tratado de Libre Comercio (TLC) de América del Norte (véase [www.wto.org/english/res\\_e/statis\\_e/statis\\_e.htm#worldtrade](http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/statis_e.htm#worldtrade), del 30 de septiembre del 2003). Esta tendencia sólo se ha invertido recientemente, sobre todo gracias al aumento de los precios internacionales de los productos básicos.

No obstante, lograr que las reformas sean sostenibles a largo plazo y promover la difusión a mayor escala de los cambios ha resultado extremadamente difícil. Por lo tanto, cabe preguntarse cómo se puede garantizar esa sostenibilidad y ampliar el alcance de los avances. Para responder a esta pregunta, es preciso considerar el papel que desempeñan las instituciones políticas y administrativas existentes en la definición y aplicación de las estrategias de desarrollo.

En este artículo se propone un marco conceptual para evaluar la trayectoria de reforma institucional que pueden seguir las autoridades en situaciones que distan de ser perfectas. Con tal fin, se pasa revista a dos conocidos enfoques que abordan la compleja relación entre las instituciones y el desarrollo: el de la buena gober-

nanza y el de competitividad sistémica. El examen del funcionamiento efectivo de las instituciones a niveles meta, macro, meso y micro permite describir las dificultades y oportunidades que ellas representan para el cambio estructural. Con el análisis de la gobernanza sistémica de los regímenes políticos, se intenta contribuir a un enfoque más realista de la modernización del Estado y de la cooperación para el desarrollo. Tanto las autoridades políticas como los donantes internacionales deben entender que la exclusión, la marginalización y la pobreza, más que las falencias de ciertos senderos de desarrollo, son rasgos sistémicos en muchos países en desarrollo. En consecuencia, aquí se aboga por la revisión del Consenso de Washington, a la luz de las conclusiones que se presentan a continuación.

## II

### Las instituciones y el desarrollo: criterios de buena gobernanza y de competitividad sistémica

#### 1. Buena gobernanza

El Banco Mundial introdujo la noción de buena gobernanza a fines de la década de 1980 con el objeto de dejar en claro que para alcanzar un crecimiento liderado por el mercado es preciso contar, principalmente a nivel nacional, con una regulación pública transparente y servicios públicos que funcionen con eficiencia.<sup>3</sup> El concepto sirvió de orientación para las reformas del Estado y de la cooperación para el desarrollo durante el proceso de ajuste estructural. Desde entonces, se ha transformado en un punto de referencia para la reforma institucional. Aunque otros organismos internacionales tienen carteras de proyectos y perspectivas diferentes sobre ciertos aspectos clave de la relación entre Estado y sociedad, puede sostenerse que el concepto de gobernanza del Banco Mundial es una visión básica compartida por la mayor parte de las organizaciones internacionales. Este enfoque abarca la presencia de instituciones políticas democráticas y le-

gítimas, una administración pública eficiente y responsable, la vigencia del estado de derecho, el respeto de los derechos humanos y una eficaz regulación pública de los mercados.

Al promover la gobernanza el Banco Mundial se ha abocado sólo a aspectos cubiertos por su mandato, dejando al margen, por ejemplo, la reforma de instituciones políticas clave como los parlamentos o los regímenes electorales. Actualmente, sus actividades se concentran sobre todo en la reforma judicial y administrativa, la regulación y fomento de la competencia, la descentralización, las medidas anticorrupción y la reforma fiscal. Sin embargo, el Banco ha dejado cada vez más en claro que si las instituciones y los agentes políticos clave no están orientados al interés común no habrá buena gobernanza, como se pone de relieve en el *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2004* (Banco Mundial, 2003).

Desde mediados del decenio de 1990, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha adoptado un enfoque algo diferente de la gobernanza, que hace hincapié en la importancia de los procesos de participación política y de las organizaciones de la sociedad civil que pueden hacerse escuchar, y destaca el papel del Estado en la promoción de un desarrollo humano y no sólo económico (PNUD, 1995;

<sup>3</sup> Véase Banco Mundial (1992). Recientemente, Thandika Mkandawire, director del Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD), ha señalado que el concepto de gobernanza, tal como fuera originalmente concebido por especialistas africanos, tenía un sentido más amplio que el adoptado más adelante por el Banco Mundial. Véase Mkandawire (2004, p. 380).

1997, pp. 10-41). El PNUD ha identificado cuatro dimensiones de la gobernanza:

- Gobernanza económica: un orden económico de mercado, competitivo y no discriminatorio, que favorece el crecimiento económico.
- Gobernanza política: instituciones políticas participativas, democráticas, legítimas, pluralistas y accesibles.
- Gobernanza administrativa: una administración pública eficiente, transparente, independiente y responsable.
- Gobernanza sistémica: instituciones sociales que protegen los valores culturales y religiosos, contribuyen a garantizar la libertad y la seguridad, y promueven la igualdad de oportunidades para el ejercicio de las capacidades personales.

Mientras que las primeras tres dimensiones constituyen la estructura formal y organizativa de la toma de decisiones en el Estado moderno (PNUD, 1997, p. 10), la cuarta pone de relieve que el Estado se engarza en un contexto más amplio de orden social. En este artículo se toma la noción de gobernanza sistémica del PNUD, pero se usa con un significado más amplio y no como una categoría residual para instituciones no comprendidas en otras categorías.

Sin embargo, poner en práctica este enfoque ha resultado difícil. Los donantes internacionales y las organizaciones de la sociedad civil en los países del tercer mundo han tenido problemas para promover la buena gobernanza ante las autoridades. En la mayoría de los casos, estas se muestran dispuestas a modernizar instituciones concretas, pero son más reacias a replantear el funcionamiento, tradicional y elitista, del proceso político en sí. Por lo tanto, lo que ha predominado son reformas aisladas, que han tenido escasos efectos en la gobernanza general de los países. Esto llevó a algunos autores a anunciar, quizás de manera algo prematura, la “muerte” del concepto de buena gobernanza.<sup>4</sup> Los críticos aducen que dicho enfoque:

- i) asigna demasiada importancia a la reducción del Estado y a la austeridad fiscal y deja de lado los temas fundamentales de regulación insuficiente y debilidad del sector público;
- ii) se ocupa casi exclusivamente de las fallas de las instituciones en materia de gobernanza y no tiene en cuenta la función real que ellas cumplen (incluso las “malas” instituciones);
- iii) se concentra en el funcionamiento interno de algunas instituciones públicas, deja de lado otras,

y desestima el contexto en que están incrustadas las instituciones;

- iv) por lo tanto, no contempla la propensión y capacidad de los sistemas políticos existentes para adaptarse a las condiciones cambiantes del entorno, sobre la base de una perspectiva fundada en el bien común;
- v) en consecuencia, no explica cabalmente qué agentes de la sociedad pueden influir en la promoción o el bloqueo de las reformas en materia de gobernanza y no tiene una concepción de gestión estratégica del proceso, y
- vi) por último, crea expectativas exageradas, al poner de relieve las ventajas de las reformas y sugerir un progreso lineal, omitiendo el costo del ajuste y los riesgos inherentes al cambio institucional.

Las críticas han estado dirigidas sobre todo al Banco Mundial, cuya reacción se ha orientado en parte a ampliar los objetivos y adoptar una posición más política, y en parte a perfilar mejor los criterios y a integrar a otras organizaciones como agentes complementarios.<sup>5</sup> Sobre todo mediante el Marco Integral de Desarrollo y los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza, el Banco apunta a poner a las reformas en un contexto más amplio de crecimiento económico en beneficio de los pobres. Queda por verse si estos instrumentos darán o no lugar a un cambio de perspectiva respecto a aspectos clave de la gobernanza.<sup>6</sup>

## 2. Competitividad sistémica

La competitividad sistémica es un concepto surgido del Instituto Alemán de Desarrollo en la década de 1990, para contribuir a una mejor comprensión de los desafíos que planteaba la globalización en materia de desarrollo económico, competencia y organización empresarial.<sup>7</sup> Este concepto, que se nutre de hallazgos de la CEPAL y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), sintetiza los debates acerca de los conglomerados (*clusters*) y distritos industriales, la economía de la innovación, las redes, los enfoques neoestructuralistas del Estado y la nueva economía

<sup>5</sup> Véase Banco Mundial (2000, pp. 55-58 y 2001, p. 96).

<sup>6</sup> Evaluaciones recientes de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza efectuadas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) muestran que hasta ahora las previsiones no se han cumplido. Véase [www.imf.org/External/NP/ieo/2004/prsprpgrf/eng/index.htm](http://www.imf.org/External/NP/ieo/2004/prsprpgrf/eng/index.htm) y [www.worldbank.org/oed/prsp/index.html](http://www.worldbank.org/oed/prsp/index.html), del 20 de octubre del 2000).

<sup>7</sup> Esta sección se basa sobre todo en Esser y otros (1996), y Altenburg, Hillebrand y Meyer-Stamer (1998). Véase también Altenburg y Meyer-Stamer (1999).

<sup>4</sup> Véase Doornbos (2001). En relación con las críticas que siguen véanse también Moore (1993), Weiss (2000) y Mkandawire (2004).

institucional, entre otros.<sup>8</sup> El tema fundamental, como lo ilustra el concepto, no es el de definir si lo que se debe fortalecer es el Estado o el mercado, sino la manera en la que ambos pueden interactuar para combinar sus fortalezas y superar sus debilidades.

En la competitividad sistémica se distinguen cuatro niveles de interacción:

- i) el nivel *meta* engloba valores orientados al desarrollo, consenso social acerca de la necesidad y las condiciones del desarrollo orientado al mercado, y la capacidad del sistema político para elaborar concepciones y directrices en materia de desarrollo;
- ii) el nivel *macro* se refiere a un marco macroeconómico y macropolítico estable y a modelos normativos generales que permitan el correcto funcionamiento de los mercados de factores, materias primas y capital (políticas fiscales sólidas, una política cambiaria favorable al mercado, regímenes de inversión abiertos);
- iii) el nivel *meso* abarca instituciones sectoriales o de servicios específicos para la actividad económica;
- iv) el nivel *micro* se concentra en la gestión empresarial para fomentar la eficiencia y la innovación, y en las redes interempresas que permiten la creación de externalidades positivas y su difusión.

Al integrar estos cuatro niveles de interacción, el enfoque apunta a lograr un nuevo equilibrio de poderes entre el Estado y el mercado: el Estado tiene que adquirir nuevas competencias en ciertos campos, y debe desregular otros, de manera que el mercado pueda funcionar adecuadamente. Este concepto se funda en la idea de que el desarrollo de amplia base y el crecimiento sostenible no se asientan en las empresas individuales, sino en las redes de empresas y su interacción con otros agentes de la sociedad, en el contexto de sistemas de producción integrados. Para que estas redes se construyan y se den estas interacciones, los costos de transacción son un factor crucial. Tales costos resultan especialmente altos cuando los mercados son volátiles, las instituciones débiles y la situación microeconómica inestable. El concepto de competitividad sistémica presenta varias ideas para reducir los costos de transacción en los diferentes niveles de intervención estatal.<sup>9</sup>

Desgraciadamente, este enfoque es menos claro en lo que se refiere a la capacidad del Estado para concretar los cambios propuestos, esto es, su habilidad

para definir y aplicar políticas que respondan al interés común. Al respecto, los autores recomiendan el fortalecimiento de redes no jerárquicas integradas por agentes públicos y privados. Según Altenburg y Meyer-Stamer, se da por sentado que las formas de gobernanza autocráticas y jerárquicas se están volviendo obsoletas. Están surgiendo nuevas formas de gobernanza basadas en un nuevo tipo de interacción entre el Estado y los agentes de la sociedad, sobre todo redes horizontales.<sup>10</sup>

Esta evaluación no concuerda bien con la realidad de América Latina hoy. Tampoco considera los requisitos generales de una política pública eficaz: la capacidad del Estado de tomar decisiones con autoridad y de ejecutar las políticas es un factor clave, que a menudo falta, de la gobernanza para el desarrollo. Sin duda, las redes y la cooperación entre el sector público y el privado están cobrando cada vez mayor importancia en la formulación y ejecución de las políticas, dado que permiten incluir a los agentes relevantes en una etapa temprana de la adopción de decisiones, lo que mejora la calidad de las decisiones y facilita la aplicación de las políticas. Pero si estas “nuevas formas de gobernanza” no se basan en una clara definición de los papeles respectivos de los agentes públicos y privados, y cierto grado de autonomía estatal ante los intereses sociales poderosos, es muy probable que se traduzcan en un aumento de las presiones sobre el sistema político en términos de legitimidad, eficacia y eficiencia.<sup>11</sup>

En resumidas cuentas, el concepto de competitividad sistémica engloba las funciones que los Estados deberían asumir para promover un desarrollo de amplia base. Asimismo, en virtud de sus vínculos con varios debates y enfoques conexos, arroja valiosas luces sobre la lógica y las etapas de la reforma institucional en cada nivel del sistema político. No obstante, los autores no examinan las formas jerárquicas de política que operan en los países en desarrollo ni cómo se relacionan con las formas de red de interacción política. Como resultado, el concepto es bastante exigente en lo que respecta a la capacidad del Estado. Aunque un grupo de países más avanzados quizás pudiera cumplir con las exigencias en materia de competitividad sistémica, a los menos favorecidos ciertamente les resultará muy difícil hacerlo.

<sup>8</sup> Véanse Fajnzylber (1988) acerca de la competitividad internacional y OCDE (1992) respecto de la competitividad estructural.

<sup>9</sup> Altenburg y Meyer-Stamer (1999), pp. 7-16.

<sup>10</sup> Altenburg y Meyer-Stamer (1999, p. 3). Cabe mencionar que Meyer-Stamer (2001, p. 27) reconoce la necesidad de que las formas de organización jerárquicas estén enmarcadas en formas de gobernanza jerárquicas.

<sup>11</sup> Al respecto, Evans (1992, p. 139) aboga por una autonomía operativa, pero no total, del Estado (*embedded autonomy*).

Respecto de este segundo grupo, que incluye a la mayoría de los países latinoamericanos, cabe preguntarse si instituciones con una capacidad regulatoria limitada y escasa autonomía ante intereses sociales poderosos serían capaces de producir políticas que respondan al interés común, y cómo podrían hacerlo. Hasta ahora este tema no se ha tratado en el debate internacional acerca del desarrollo, aunque numerosos actores han reconocido la necesidad de fortalecer la estructura institucional.<sup>12</sup> Por el contrario, suele darse por sentado de manera implícita que el Estado que debe recurrir al cambio institucional para mejorar la gobernanza cuenta desde ya con la capacidad para realizar estas reformas de manera sostenible.

Un enfoque alternativo consistiría en explorar las condiciones en que Estados con poca autonomía y capacidad proceden en función del interés común. Tal como demostró Olson (2000), la orientación hacia el interés común es posible, incluso en una situación como la descrita: no es preciso que los dirigentes políticos sean altruistas para que aboguen por políticas que respondan al interés común, incluso si se carece de un sistema sofisticado de equilibrio de poderes.<sup>13</sup> Sin embargo, sus intereses personales racionales son más amplios que lo que sugiere Olson, pues incluyen el interés de legitimar y, por ende, de preservar un orden dado, junto con el de beneficiarse

mediante la redistribución. Todo gobierno que busca mantenerse en el poder intenta legitimar su posición invocando de alguna manera el interés común. Normalmente, esto supone un cierto nivel de suministro de bienes públicos.

En consecuencia, los regímenes políticos no tienen que ser perfectamente representativos para limitar la redistribución y suministrar bienes públicos. Es más, incluso en un régimen representativo los dirigentes políticos tendrán interés en el privilegio propio. Por consiguiente, para garantizar la existencia de políticas que respondan al interés común no basta con un orden democrático, como sugieren algunas contribuciones al enfoque de buena gobernanza. Aunque la gran mayoría de los países de América Latina están regidos por autoridades democráticamente elegidas, sería una ingenuidad dar por sentado que sus dirigentes siempre abogarán por políticas que respondan al interés común. En cambio, el autoprivilegio (o redistribución, en las palabras de Olson) y el suministro de bienes públicos (o políticas de interés común) constituyen dos opciones divergentes que deben reequilibrarse continuamente en función de los recursos disponibles y el marco institucional. En la sección que sigue se considera la manera en que estos intereses divergentes se traducen en formas de gobernanza en diferentes niveles de interacción.

### III

## Gobernanza sistémica

En los albores del nuevo milenio, la mayor parte de las economías de América Latina pasaron de un desarrollo dirigido por el Estado a uno impulsado por el mercado, pero la correspondiente adaptación de las instituciones políticas y sociales ha sido lenta, desperejada y conflictiva. El programa de reformas esbozado en el Consenso de Washington se concentraba en la apertura macroeconómica e impulsaba la liberalización del comercio exterior, la desregulación de los mercados y

los regímenes de inversión, y la privatización de las empresas públicas. Aunque también se hacía referencia a la modernización de la administración pública, el fortalecimiento de la capacidad de regulación del Estado, el perfeccionamiento del estado de derecho y la consolidación de los regímenes democráticos, estos aspectos no recibieron la debida atención hasta bien entrada la década de 1990, cuando se puso claramente de manifiesto que la reforma estructural afrontaba problemas inherentes al sistema político mismo.<sup>14</sup>

Hoy América Latina se enfrenta a un doble desafío: los gobiernos deben llevar a buen término reformas

<sup>12</sup> Una de las aproximaciones más interesantes a este tema figura en CEPAL (2000). De hecho, los derechos cívicos no pueden ejercerse eficazmente si el Estado no tiene una mínima orientación hacia el interés común.

<sup>13</sup> Véase Olson (2000, pp. 1-109). En palabras de este autor, el interés común apunta a la distribución paretiana de los beneficios en materia de bienestar.

<sup>14</sup> Véanse entre otros, Haggard (1995); Edwards (1995); Haggard y Kaufman (1995, pp. 151-379).



de segunda generación y, al mismo tiempo, sentar las bases de un desarrollo fundado en el conocimiento, acorde con la apertura económica y la globalización.<sup>15</sup> La evolución del desarrollo en la próxima década o más en América Latina dependerá en gran medida de que las reformas de segunda (o tercera) generación que se requieren en la actualidad se pongan en práctica plenamente y de manera fluida. Cabe preguntarse si cuando se produzca la transición de un desarrollo basado en los recursos naturales a uno fundado en el conocimiento ésta será más inclusiva y menos perturbadora y conflictiva que la transición desde el desarrollo dirigido por el Estado al impulsado por el mercado. Esta pregunta se puede responder si se conocen las trabas básicas de la actual configuración institucional.

En esta sección afirmamos que los sistemas políticos en América Latina se caracterizan por una combinación de instituciones “modernas” y “tradicionales”. Presentamos un enfoque que ayuda a entender mejor los recursos que estos particulares sistemas políticos crean para sus sociedades respectivas. Lo llamamos enfoque de gobernanza sistémica y lo definimos como la capacidad de generar y aplicar decisiones en función del interés común a todos los niveles del sistema político. En los apartados siguientes analizamos con más detalle los niveles meta, macro, meso y micro de la gobernanza.

## 1. El nivel meta

Si el desarrollo es un proceso que supone comportamientos dirigidos a alcanzar determinados objetivos, el potencial de desarrollo de una sociedad dependerá considerablemente de su capacidad para proponerse metas y perseguirlas. Esto se aplica tanto a las naciones como a las comunidades locales. La identidad social y los objetivos son requisitos fundamentales para movilizar y concentrar recursos públicos y privados con miras a superar los obstáculos al desarrollo. Esto tiene especial importancia en etapas de cambios y ajustes estructurales, en las que las sociedades se ven obligadas a abandonar las trayectorias de desarrollo tradicionales y a crear nuevas estructuras y procedimientos. La planificación estratégica y el establecimiento de objetivos pueden describirse en términos de metaproyectos políticos que las sociedades se plantean. En

este contexto resulta útil la distinción que hace Stepan entre proyectos ofensivos y defensivos.<sup>16</sup>

- Los *proyectos ofensivos* tienen carácter fundacional y apuntan a superar las trabas que resultan de la dependencia de las trayectorias. Por ejemplo, la integración a la Unión Europea fue un proyecto ofensivo que tuvo amplia aceptación entre los países de la Europa oriental que eran candidatos a ingresar a ella, permitiendo cambios radicales en la regulación de los asuntos económicos y sociales.
- Los *proyectos defensivos* se formulan en reacción a percepciones de amenaza a la sociedad. Su finalidad es preservar (o restituir) un orden dado. En América Latina, regímenes autoritarios que llegaron al poder en las décadas de 1970 y 1980 formularon proyectos defensivos ante la subversión comunista, con consecuencias en su mayoría bastante adversas para el desarrollo económico y social.

La función básica de los metaproyectos políticos es legitimar las políticas públicas. Si logran apoyo público, ellos otorgan a los Estados respectivos autonomía frente a los actores sociales, y les dan más capacidad de generar ingresos (impuestos, tarifas). En cambio, un gobierno incapaz de formular y “vender” un proyecto de esta índole tendrá dificultades para obtener el apoyo político y material necesario para realizar reformas estructurales. Actualmente, Alemania parece ilustrar este tipo de problemas.

No hay que olvidar, sin embargo, que los metaproyectos políticos no son una fuente de legitimidad estable y a largo plazo. Normalmente funcionan en plazos cortos o medianos, ya que, tarde o temprano, los destinatarios del proyecto exigirán resultados tangibles. Si un proyecto tiene éxito, las intervenciones estatales pueden adoptar formas más institucionales y terminar por formar un nuevo régimen con una base de legitimidad adecuada. Si el proyecto fracasa, el régimen sufrirá sin duda problemas de legitimidad.

En América Latina, en las décadas de 1950 a 1970 el populismo fue el principal proyecto ofensivo que llegó con el desarrollo dirigido por el Estado.<sup>17</sup> De

<sup>15</sup> Véanse Naím (1994); Pastor y Wise (1999); Kuczynski y Williamson (2003).

<sup>16</sup> Véase Stepan (1985, pp. 320-340).

<sup>17</sup> En este trabajo se entiende por populismo un conjunto de políticas encaminadas a la integración de sectores de la población hasta entonces marginados, que se basa en: i) una reacción contra las clases dominantes, ii) una reacción contra el *statu quo* y iii) la presencia de un dirigente carismático y personalista (véase un examen detallado del populismo en Laclau, 1986, pp. 165-233). Por supuesto, no se está sugiriendo que tres décadas de desarrollo económico y político en América Latina puedan resumirse en la noción de populismo.

acuerdo con este proyecto, tomar el control del país, desplazando los intereses creados de terratenientes y capitales financieros era la clave para una distribución de los recursos más “moderna” y equitativa, en favor, sobre todo, de los trabajadores urbanos y la emergente clase media. El motivo subyacente de este proyecto fue la obtención de rentas mediante el control de un Estado activo e intervencionista. El populismo se adaptaba a los modelos de integración económica y de adopción de decisiones preexistentes en América Latina. La distribución de beneficios por los titulares de los puestos políticos y administrativos reforzó el estilo personalista característico de la política en la región. Sin embargo, como política de bienestar resultó bastante ineficiente. Incluso antes del rápido aumento de la pobreza en la “década perdida” de 1980, América Latina era la región con la peor distribución de la riqueza y los ingresos. Desde entonces la situación se ha deteriorado en vez de mejorar.

Hoy en día, la promesa incumplida de bienestar general merced a la intervención pública y la distribución fue remplazada por la promesa, también incumplida, de bienestar gracias a la intervención del mercado. A partir de la crisis de la deuda en la década de 1980, la percepción del desarrollo y de los vínculos entre el Estado y la sociedad cambió radicalmente en América Latina. En países que salían de regímenes autoritarios, el cambio a la democracia constituyó un importante proyecto fundacional. En contraste con lo que sucedió en varios países de Asia oriental y Europa central, no obstante, el modelo de desarrollo impulsado por el mercado no constituyó un proyecto ofensivo en América Latina. Resulta revelador que incluso los dirigentes neoliberales más notorios de la región (Carlos Menem en Argentina y Alberto Fujimori en Perú) fueron elegidos sobre la base de un discurso marcadamente “antineoliberal”.<sup>18</sup> Hay dos razones básicas por las cuales los dirigentes políticos latinoamericanos han defendido en la práctica la apertura de los mercados sin presentarla como un metaproyecto ofensivo:

- En países como Argentina, Chile y Brasil, las reformas de mercado se iniciaron bajo regímenes autoritarios y tuvieron un costo político y social extremadamente alto. Por lo tanto, la liberalización de los mercados se vinculó al autoritarismo, lo que la desacreditó en términos políticos.

<sup>18</sup> De hecho, el único político de esta tendencia que resultó elegido con una plataforma abiertamente neoliberal fue Collor de Mello en Brasil, que se benefició de un panorama político extremadamente polarizado.

- Los resultados del ajuste estructural en materia de crecimiento, distribución del ingreso y desarrollo social han sido insatisfactorios.<sup>19</sup> Para gran parte del público latinoamericano, el desarrollo impulsado por el mercado no es un proyecto que responda al interés común, sino una camisa de fuerza impuesta por poderes externos.

Al mismo tiempo, tras un impulso legitimador inicial debido al cambio de régimen, muchas de las democracias latinoamericanas han tenido serias dificultades para mejorar su gobernanza. La corrupción, los privilegios, la falta de garantías legales y de acceso a la toma de decisiones políticas, así como la mala gestión, han sido características constantes y han causado una amplia desilusión con el modelo democrático y de mercado. Así, en países como Venezuela, Ecuador, Perú y Bolivia han encontrado eco planteamientos neopopulistas, encabezados por dirigentes que prometen corregir la falta de equidad y gobernanza desde afuera de la clase política y reclaman una renovación del papel del Estado en el proceso de desarrollo.

En algunos países, como resultado de las últimas elecciones llegaron al poder dirigentes que denuncian la falta de equidad y gobernanza, sin negar la necesidad de integración y apertura económica. En términos conceptuales, el nuevo discurso político parece hacer hincapié en los derechos sociales, económicos y culturales. Las constituciones políticas modernas, como las de Colombia y Brasil, podrían perfectamente servir de base normativa para un enfoque del desarrollo basado en los derechos. No obstante, en términos prácticos, el estilo político elitista y personalista que predomina en América Latina no ha sido cuestionado aún. Incluso en situaciones de competencia política entre los partidos, como por ejemplo en Brasil, la atención se centra en las personas y los ciclos electorales más que en metaproyectos políticos. La mayor parte de los brasileños espera que Lula, y no el gobierno del Partido de los Trabajadores, logre mejorar la situación.

En resumidas cuentas, resta ver si en América Latina está surgiendo un nuevo metaproyecto. Dada la actual falta de dinámica económica, la creciente polarización de la riqueza y los ingresos, la insuficiencia estructural de la oferta de bienes y servicios públicos y, sobre todo, la considerable falta de legitimidad y de confianza en las instituciones, unir a sociedades heterogéneas en pos de un proyecto de desarrollo con economía de mercado y democracia supone

<sup>19</sup> Véanse los datos de la CEPAL al respecto en Ocampo (2003).

un importante desafío. Sin embargo, sin una concepción realista del desarrollo, los dirigentes políticos latinoamericanos se verán en dificultades a la hora de reunir los recursos necesarios para un cambio fundamental de reglas. Lo que se necesita entonces es un abordaje gradual, progresivo, negociado y ampliamente difundido de las reformas estructurales, y no cambios radicales decididos por pequeñas elites.

## 2. El nivel macro

Las instituciones macropolíticas determinan el contexto general de la producción de bienes y servicios públicos. Estas instituciones dan estabilidad a las provisiones y contribuyen al desarrollo económico, dado que disminuyen los costos de transacción. En este nivel se establecen las normas básicas para el funcionamiento de los mercados y la adopción de decisiones políticas. Sin embargo, numerosos regímenes latinoamericanos parecen incapaces de establecer un marco macropolítico eficaz. El desarrollo dirigido por el Estado trajo consigo un conjunto específico de instituciones que no se han desmantelado en su totalidad en el proceso de apertura de los mercados. En consecuencia, los gobiernos enfrentan dificultades para formular y aplicar políticas que respondan al interés común. El fortalecimiento de la representatividad y la competencia políticas por las vías democráticas formales parece ser un factor clave para la promoción eficaz de políticas que respondan al bien común, así como para profundizar las reformas institucionales.

¿Cómo es posible que la democratización no se haya traducido en estabilidad y eficacia a nivel macropolítico? Una explicación es el hecho de que los sistemas políticos se caracterizan por “regímenes híbridos”.<sup>20</sup> Este término indica la coexistencia de instituciones democráticas, dotadas de sistemas de equilibrio de poderes bien definidos, con instituciones (a menudo informales) como el clientelismo y la corrupción, que determinan en gran medida la distribución social de los recursos. Estas instituciones informales han florecido en épocas de desarrollo dirigido por el Estado, aunque en su mayoría han existido por mucho tiempo, desde la época del feudalismo colonial. La obtención de rentas, en consecuencia, es un elemento de continuidad en la configuración institucional de los siste-

mas políticos latinoamericanos, que a menudo experimenta cambios rápidos.

La crisis de la deuda y la apertura de los mercados han reducido las oportunidades de captación de rentas en la mayor parte de los países de la región, aunque es posible que se hayan producido transferencias considerables durante el período de transformación, por ejemplo en el contexto de las privatizaciones. Al mismo tiempo, las estructuras y los agentes del modelo antiguo se han mostrado renuentes a adaptarse a las nuevas condiciones distributivas del desarrollo impulsado por el mercado. Aún hoy se tiende a ver en los puestos de elección por sufragio un vehículo para alcanzar objetivos personales. Es frecuente que los parlamentos estén controlados por fuerzas favorables al *statu quo*, que tratan de bloquear o debilitar las reformas. En varios países (Argentina, Brasil y Colombia, entre otros), las regiones menos adelantadas, que suelen ser bastiones del clientelismo, están sobrerrepresentadas en el Congreso.

El presidencialismo, sistema de gobierno predominante en América Latina, ha contribuido a consolidar los regímenes híbridos:<sup>21</sup> la pugna por la legitimidad entre las ramas ejecutiva y legislativa del gobierno se ha traducido en la ausencia generalizada de mayorías parlamentarias estables. El juego político habitual para aprobar las leyes en el parlamento ha sido la negociación caso por caso, a cambio de beneficios materiales. En varias ocasiones, estos beneficios se han distribuido al margen de los procedimientos presupuestarios formales. También es un hecho conocido que los parlamentos latinoamericanos no cuentan con la infraestructura y los medios necesarios para cumplir sus funciones de legislación y supervisión. Los bloqueos parlamentarios han provocado iniciativas recurrentes para obviar la actividad de la cámara, ya sea mediante el autoritarismo puro o mediante el otorgamiento de poderes excepcionales al presidente.

La competencia política orientada al acceso a las rentas y no a la provisión de bienes públicos ha forjado partidos políticos con vínculos ideológicos endebles, a menudo estructurados en torno a líderes carismáticos. Asimismo, en muchos países los regímenes electorales se han diseñado a la medida del personalismo político. Por ejemplo, el régimen electoral de Colombia constituye un poderoso incentivo para que los partidos

<sup>20</sup> El concepto de regímenes híbridos fue introducido por Karl (1995). Otros autores hablan de democracias delegativas, excluyentes o defectuosas. Véase un examen de los subtipos de democracias en O'Donnell (1996) y Merkel (1999).

<sup>21</sup> El presidencialismo otorga al poder ejecutivo una legitimidad que le es propia, con independencia de las mayorías parlamentarias. Al respecto véanse Mainwaring y Shugart (1998); Nohlen y Fernández (1998); Krumwiede y Nolte (2000).

políticos multipliquen el número de listas electorales (la llamada “operación avispa”) con el fin de obtener escaños adicionales en el Congreso. Por lo tanto, los dirigentes políticos locales o regionales (los “caciques”) casi nunca negocian posturas políticas comunes, sino que cada uno diseña sus propias listas. No resulta sorprendente que varias iniciativas de reforma de este régimen, durante los períodos presidenciales consecutivos de Samper, Pastrana y Uribe, hayan fracasado a causa de la falta de apoyo político en el Congreso.

Al mismo tiempo, y al amparo de la débil regulación estatal, han surgido nuevos agentes que buscan acceder a las rentas. Dado que la mayoría de las economías latinoamericanas depende de las entradas de capital, las empresas transnacionales o los grupos económicos locales tienen una posición privilegiada para negociar las condiciones de su participación en las privatizaciones y en los grandes proyectos de inversión. Estas empresas han logrado, mediante el uso de sus influencias, reducir el riesgo empresarial e incrementar considerablemente sus beneficios. En términos generales, los gobiernos de América Latina tienen aún un largo camino que recorrer para garantizar un entorno económico verdaderamente transparente y justo.

Las instituciones informales no son privativas de América Latina. Están presentes en todos los sistemas políticos, incluidos los de los países industrializados. Las instituciones informales funcionan como lubricante de los sistemas políticos y de la administración pública: mejoran la base de información para el diseño y la ejecución de políticas, y proveen los atajos necesarios para acelerar los procesos políticos. También facilitan la adaptación a los cambios en el entorno y ayudan a evitar rupturas excesivas de los regímenes políticos y sociales.

En condiciones de buena gobernanza, hay una clara jerarquía entre las instituciones formales y las informales: estas últimas complementan a las primeras. En caso de conflicto manifiesto, las instituciones formales prevalecen, o bien, se produce la formalización de las instituciones informales.

Sin embargo, en los regímenes híbridos las instituciones informales no complementan a las formales, sino que a veces las contradicen: en lugar de contribuir al cambio institucional fluido, postergan las reformas, imponen costos adicionales de ajuste a la sociedad en general y frenan la innovación, tanto en el sector público como en el privado. Este fenómeno tiene dos causas principales.

En primer lugar, los regímenes híbridos funcionan en un esquema con dos niveles de representación

y distribución, lo cual limita su capacidad para formular y ejecutar políticas que respondan al interés común. Por una parte, los líderes políticos representan y responden a los ciudadanos que les han dado su voto; en su calidad de integrantes de la autoridad política o administrativa, deben cumplir un programa de provisión de bienes públicos. Por otra parte, los líderes políticos representan y responden a los clientes que los apoyan con los recursos que necesitan (capital para financiar campañas políticas, votos, acceso a elites o grupos específicos). En este nivel, quienes ocupan cargos públicos tienen un programa de captación y distribución de rentas. Si no lo cumplen, pierden el apoyo político y podrían llegar a terminar en la cárcel o en el exilio. Obviamente, el interés común no es un concepto relevante en este contexto, aunque se produzca un cierto grado de redistribución hacia los sectores más pobres de la sociedad.

En segundo lugar, los patrones básicos de legitimación de los regímenes híbridos operan en sentido contrario a los cambios orientados al mercado. Dado que el apoyo político depende de relaciones de clientelismo, la distribución de puestos de trabajo en las instituciones públicas es crucial, y los líderes políticos tienen escaso interés en incrementar la eficiencia administrativa mediante la reducción del empleo. Asimismo, las inversiones tenderán a coincidir en el tiempo con los ciclos políticos y, en lugar de dedicarse a la provisión de bienes públicos para la población en general, estarán dirigidas a grupos específicos. Una última característica de los regímenes híbridos es la presencia de formas elitistas y poco transparentes en los procesos decisorios. Todo lo anterior genera resistencia a abrir el proceso político a la participación ciudadana y al debate público.

En el contexto de la reforma orientada al mercado, los regímenes híbridos han tenido éxito con reformas que eran inevitables, carecían de alternativa y podían ejecutarse en forma repentina, como la liberalización de los mercados de capital o de los regímenes monetarios. Poner en marcha reformas graduales y más complejas ha resultado mucho más difícil. Aparentemente, el sector elitista, autoritario y favorecedor del *statu quo* dentro de los regímenes híbridos podría aceptar cambios si se dan ciertos requisitos: i) si hay un sendero hegemónico de reforma y no existe una opción de salida “blanda” (por ejemplo, el acceso a fondos adicionales); ii) si los cambios son repentinos y no progresivos, lo que significa que serían difíciles de revertir (por ejemplo, la apertura de mercados o las

privatizaciones), y iii) si los grupos que apoyan el *statu quo* pueden ser compensados o reprimidos.

Estos requisitos se aplican a las reformas de primera generación en mucho mayor medida que al programa actual de modernización y desarrollo de la capacidad institucional:

- i) El sendero de reforma del Consenso de Washington, que comprende la liberalización, la desregulación, la privatización y el ajuste fiscal, fue en su momento la única alternativa. No se disponía de otras estrategias de ajuste que tuvieran unos fundamentos teóricos y un campo de aplicación equiparables. En cambio, hoy existen diversas opciones en materia de ajuste institucional, descentralización y grado de regulación e intervención sectoriales.
- ii) Asimismo, por medio de políticas de choque fue posible aplicar importantes medidas que cambiaron las reglas del juego de un día para otro, sin dar a los intereses establecidos tiempo para reaccionar. En contrapartida, con estrategias de choque no es posible crear capacidades regulatorias, mejorar la calidad de los bienes y servicios públicos o hacer más eficiente la administración pública.
- iii) Por último, en algunos países de América Latina se utilizaron capitales entrantes adicionales, procedentes de la liberalización del mercado de capitales y de la privatización de empresas públicas, para aminorar el costo del ajuste en los grupos alineados con el modelo tradicional de crecimiento dirigido por el Estado. Sin embargo, si las fuentes de capital alternativas se extinguen, la presión sobre las reformas estructurales aumentaría y disminuiría la capacidad de adoptar medidas compensatorias.

En general, la situación actual en la mayoría de los países latinoamericanos se caracteriza por una presión creciente pro reformas estructurales y una capacidad cada vez menor de evitarlas. Al mismo tiempo, la democratización y la descentralización han contribuido a la gradual apertura de los regímenes políticos, lo que ha favorecido la aparición de nuevas fuerzas políticas y la desintegración o reestructuración de algunas organizaciones tradicionales. Esta mezcla de presión fiscal y apertura política exige cambios en los métodos de legitimación de los regímenes políticos. Las autoridades políticas de toda la región comienzan a darse cuenta de que, en un entorno de crecimiento impulsado por el mercado, la competencia política debe ser diferente a la que se planteaba en la etapa de cre-

cimiento dirigido por el Estado. Comparada con el acceso a rentas, la provisión de bienes públicos por una administración eficiente está adquiriendo cada vez más importancia como fuente de legitimidad.

### 3. El nivel meso

Las políticas que responden al interés común, como la provisión de bienes públicos y el fomento del desarrollo, no dependen sólo de las instituciones macropolíticas. En la mayoría de los casos se requiere también el aporte de instituciones de nivel meso para orientar adecuadamente las políticas. El pensamiento contemporáneo asigna al Estado un rol más activo, e interactivo, en el proceso de desarrollo que el contemplado por los promotores del Consenso de Washington. En la actualidad, es opinión generalizada que en América Latina las reformas de primera generación, orientadas al desarrollo impulsado por el mercado, se concentraron excesivamente en el ajuste macroeconómico, lo que llevó a quienes formulaban las políticas a subestimar la importancia de las reformas de nivel meso.

Es preocupación creciente de los gobiernos latinoamericanos suplir las insuficiencias institucionales que heredaron.<sup>22</sup> Se observa que hay creación de instituciones en numerosos ámbitos políticos, cada uno de los cuales presenta desafíos y dinámicas específicos. En este trabajo nos limitaremos a plantear dos asuntos transversales que parecen revestir especial importancia: por una parte, el avance generalizado en la descentralización pone de relieve la necesidad de coordinación de políticas entre los diversos niveles de gobierno (coordinación vertical). Por otra, el fomento del desarrollo basado en el conocimiento exige la articulación de políticas sectoriales y la cooperación de actores públicos y privados (coordinación horizontal).

El desarrollo dirigido por el Estado trajo consigo un conjunto específico de instituciones de nivel meso. Aunque hay una variedad considerable de configuraciones institucionales en la región, todas parecen tener algunas características comunes:

- El desarrollo dirigido por el Estado ha potenciado la lógica centralista de la política pública que ya prevalecía en muchos países de la región, pues se presuponía que sólo el Estado nacional era capaz de orquestar las iniciativas requeridas en

<sup>22</sup> Por ejemplo, véase en Naím y Tulchin (1999) los estudios de casos correspondientes a Argentina, Chile, Venezuela, México y Colombia y, sobre todo, la síntesis que hace Naím en las páginas 15 a 32.

materia de infraestructura, políticas sociales, educación y fomento industrial.

- El desarrollo se consideraba una acción planificada. Los países de la región crearon grandes organismos de planificación. Sin embargo, el proceso de ejecución careció a menudo de supervisión y evaluación, tuvo vínculos débiles con la política presupuestaria y se rigió por procedimientos de planificación excesivamente rígidos, que no se adaptaron lo suficiente a los intereses y las capacidades de los actores sociales.
- Se juzgaba que la participación directa del sector público en la producción era un medio de evitar las fallas del mercado. Determinados sectores —como los de energía, minería, siderurgia, finanzas, maquinaria y astilleros— se consideraban cruciales. En algunos países, Argentina entre otros, las crisis políticas y la intervención de las fuerzas armadas llevaron al establecimiento de grandes conglomerados militares-industriales.
- El fomento del desarrollo económico se realizaba en dos niveles: un conjunto de instrumentos estaba orientado a las empresas grandes y modernas, con frecuencia administradas por el ministerio de economía y sus órganos técnicos, o bien, por los bancos nacionales de desarrollo. Otro conjunto de instrumentos apuntaba a las pequeñas empresas, y eran fundamentalmente de inspiración social y no productiva. En general, el fomento del desarrollo estaba fuertemente sesgado en contra de las pequeñas y medianas empresas (pymes).
- Con respecto a la investigación y el desarrollo, la sustitución de importaciones fomentaba el financiamiento público de sectores estratégicos de la industria. En consecuencia, había algún grado de desarrollo de las capacidades tecnológicas, aunque la diferencia de productividad con las economías avanzadas seguía ensanchándose, debido a la captación de rentas provocada por el proteccionismo.
- La formulación y la aplicación de políticas adolecía de una segmentación sectorial, aunque en el discurso institucional se hablara de planificación integrada. La lógica política de los regímenes híbridos conllevaba poderosos incentivos para evitar la cooperación, con el fin de mantener (o ampliar, siempre que fuera posible) la respectiva esfera de influencia. En consecuencia, aun en los casos en que las instituciones públicas compartían una misma orientación macropolítica, la adecuación e integración de las políticas sectoriales fueron escasas.

Este patrón específico de regulación centralizada a nivel meso dejó de ser útil para el desarrollo económico tras la apertura de los mercados, pero continuó cumpliendo funciones de reproducción política. Al mismo tiempo, los gobiernos nacionales (y de manera creciente también los subnacionales) tuvieron que cumplir nuevas funciones como reguladores, promotores y coordinadores del desarrollo impulsado por el mercado. En la actualidad, dos principales puntos de referencia para el desarrollo institucional a nivel meso son la descentralización de las competencias y recursos y la promoción del desarrollo basado en el conocimiento.

#### a) *Descentralización*

Con muy pocas excepciones, los países latinoamericanos han progresado considerablemente en la descentralización de competencias y recursos. De hecho, la descentralización ha sido una política clave para conciliar las exigencias de la liberalización de mercados con aquellas de la modernización del Estado en regímenes híbridos. Sin embargo, aún es notable la falta de coordinación de políticas entre los distintos niveles de gobierno.

La liberalización de los mercados ha tenido repercusiones de importancia en la competitividad de las empresas y de los espacios de producción. Tanto las empresas como los espacios económicos están hoy mucho más expuestos a la competencia que antes. En la medida en que el Estado ha dejado de intervenir, producir, subsidiar y regular, se ha abierto el espacio para la actividad pública a nivel subnacional. En consecuencia, las instituciones internacionales hacen hincapié en la creación descentralizada de instituciones, por ejemplo, para la prestación de servicios y el fomento del desarrollo económico.<sup>23</sup>

La modernización del Estado ha otorgado nuevas funciones a los gobiernos locales e intermedios. Durante las dos últimas décadas, los gobiernos han ido incrementando la transferencia de competencias y recursos a las municipalidades y a los niveles intermedios (departamentos, provincias, estados), sobre todo en los sectores de la educación, la salud, la infraestructura local y los servicios públicos. Los niveles inferiores de gobierno han ganado importancia como socios del sector privado.

<sup>23</sup> En el *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997* y en el del 2002 (Banco Mundial, 1997 y 2001) se trata largamente la descentralización. También el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2001) y la CEPAL (véase Aghón, Albuquerque y Cortés, 2001) ponen de relieve el tema de la descentralización.

No obstante, en ocasiones las autoridades municipales y regionales han vacilado en aceptar las tareas de fomento del desarrollo. Esto se debe a que aún hay incentivos considerables que se oponen a políticas más activas a niveles local y regional. Para empezar, los niveles inferiores de gobierno suelen depender en gran medida de las transferencias fiscales provenientes del Estado, a pesar de las iniciativas de descentralización fiscal.<sup>24</sup> Además, los organismos del gobierno central tienden a mantener el control sectorial del fomento empresarial y de la provisión de infraestructuras, lo cual dificulta la integración territorial de las políticas. Al no contar con las competencias y capacidades necesarias para ejecutar las funciones que se les atribuyen, a los gobiernos locales y regionales se les hace difícil intervenir activamente en la coordinación vertical de las políticas.

Obviamente, la descentralización no siempre estimula la orientación hacia el interés común. Algunas instituciones tradicionales, características del desarrollo dirigido por el Estado, como el clientelismo y la corrupción, pueden reproducirse en los niveles local e intermedio. Sin embargo, ciertos aspectos de la descentralización, en especial la intensidad creciente de la competencia política y la mayor proximidad de las autoridades políticas y de la administración pública a su clientela, favorecen la modernización institucional. Asimismo, la perspectiva espacial del desarrollo facilita la provisión de información útil para las empresas, la coordinación de políticas sectoriales, el fomento de la cooperación empresarial y la profundización local de las cadenas de valor.<sup>25</sup>

#### b) *Desarrollo basado en el conocimiento*

La apertura de los mercados, combinada en muchos casos con graves crisis fiscales, ha afectado profundamente a los sistemas de innovación. Por una parte, la apertura de tales sistemas a la competencia mundial ha puesto de relieve una profunda falta de competitividad y productividad. Por otra, la inversión pública en estos sectores ha sufrido grandes recortes, que han dificultado aún más a las instituciones respec-

tivas la tarea de enfrentar la nueva competencia. Esta última tendencia se invirtió en la década de 1990, cuando los gobiernos aumentaron su gasto presupuestario en educación.<sup>26</sup> Aunque este hecho no dice mucho sobre la calidad de la educación frente a las exigencias del desarrollo basado en el conocimiento, sí indica que los gobiernos reconocen la importancia de invertir en este sector. Al mismo tiempo, salvo en Brasil y México, no se observa una tendencia alcista del gasto para investigación y desarrollo en la década de 1990.<sup>27</sup>

Sin embargo, en un mercado mundial competitivo, incluso el desarrollo basado en recursos naturales necesita, para ser sostenible, de acciones adicionales encaminadas a crear, proveer e incorporar conocimientos. Entre los numerosos desafíos que deben enfrentar hoy día los gobiernos destacan la ampliación de la base de crecimiento mediante el desarrollo rural, la integración de las pymes en los mercados formales y en las cadenas globales de valor, el fortalecimiento del desarrollo agroindustrial (incluida la promoción de exportaciones) y el fomento del uso sostenible de los recursos naturales.<sup>28</sup>

La innovación que lleva a nuevos productos y la extensión de las cadenas de valor locales suele obedecer a la interacción sistémica de varias áreas y agentes del conocimiento (incluidos proveedores y clientes) a lo largo de la cadena de valor. A la hora de cosechar los frutos de una innovación, el tiempo que esta tarda en llegar al mercado es un factor crucial. Por lo tanto, en los sistemas de innovación también serán elementos cruciales una proximidad espacial que permita economías creadas por la localización, una infraestructura de comunicaciones moderna y, en general, bajos costos de transacción. Estas características favorecen a los emplazamientos que ya cuentan con ventajas comparativas en actividades con uso intensivo de conocimientos.

Sin embargo, también es posible mejorar gradualmente las características de los territorios menos

<sup>24</sup> Una centralización fiscal excesiva, característica del modelo de desarrollo dirigido por el Estado, conduce al problema de riesgo moral: cuando los gobiernos locales enfrentan restricciones presupuestarias, renegociar su participación en las transferencias del gobierno central puede resultar más beneficioso que elevar su propia recaudación o adoptar medidas de austeridad.

<sup>25</sup> Campbell y Fuhr (2004, pp. 11-52) examinan la descentralización en un contexto de innovación, reforma del Estado y desarrollo impulsado por el mercado.

<sup>26</sup> El promedio regional del gasto en educación se elevó del 2,9% del PIB en 1990-1991 al 4,2% en 2000-2001. Véase CEPAL (2003, p. 27).

<sup>27</sup> Las enormes diferencias de gasto en investigación y desarrollo entre América Latina y los países industrializados son evidentes cuando se comparan los datos per cápita. En 2000, México gastó 23,46 dólares per cápita en este rubro, Chile 26,88 y Brasil 37,71. Por su parte, España gastó 188,42 dólares, Canadá 514,76 y Estados Unidos 937,96. Véase [www.rieyt.org/Indicadores/indicadores.htm](http://www.rieyt.org/Indicadores/indicadores.htm), 17 de octubre del 2003.

<sup>28</sup> Este párrafo se basa en Altenburg (2003). Véase también Von Haldenwang (2000, pp. 9-15).

avanzados. En varios ámbitos del nivel meso, los gobiernos latinoamericanos ya han iniciado reformas, pero queda trabajo por hacer. Por ejemplo, hay que fortalecer los vínculos de las universidades y los centros de investigación con el sector privado, para encaminar la producción de conocimientos a satisfacer las necesidades de las empresas y estimular la transferencia de tecnología. El sector público debe mejorar su capacidad de supervisar y controlar la calidad de la educación y de las actividades de investigación y desarrollo, para elevar la oferta de conocimientos. Además, América Latina se está quedando atrás en lo que se refiere al financiamiento de la investigación precompetitiva y a incentivos fiscales para investigación y desarrollo a nivel de las empresas. En muchos países de la región es necesario mejorar la protección de los derechos de propiedad, requisito básico para generar rentas a partir de la innovación. Por último, ya que la incorporación de conocimientos no es una iniciativa aislada de cada empresa, se debe dar más importancia al fomento de vínculos interempresas (por ejemplo, redes de proveedores y asociaciones de productores).

#### 4. El nivel micro

En el contexto de la gobernanza sistémica, el nivel micro se refiere a la estructura organizacional y a la gestión de la administración pública y las instituciones políticas. Si se pidiera a los ciudadanos o a los empresarios de la región que describieran el sector público con el que tienen que tratar, es casi seguro que mencionarían reiteradamente las características siguientes:

- para la administración pública, los ciudadanos y las empresas no son clientes, sino más bien solicitantes;
- los procesos son complicados y lentos;
- la provisión de bienes públicos fundamentales, como la seguridad y la protección jurídica, es insuficiente;
- el exceso de jerarquización y centralización provoca pérdidas de eficiencia y de eficacia;
- las administraciones locales o los organismos gubernamentales no tienen la autoridad o la competencia suficientes para ocuparse de los asuntos más importantes;
- los gobiernos carecen de un conjunto común de normas y procedimientos, por lo que la cooperación interinstitucional resulta difícil y lenta;

- los presupuestos no son transparentes, por lo que los ciudadanos no saben en qué se gastan sus impuestos y contribuciones;
- la carrera funcionaria depende del apoyo político y no de la aptitud personal;
- para que las cosas salgan adelante, es necesario recurrir a sobornos y favores al margen de la legalidad.

Una vez más, esta imagen no es privativa de América Latina, ni refleja los cambios que se están produciendo en la región. De hecho, algunas administraciones latinoamericanas se consideran pioneras de las reformas administrativas en el contexto mundial. Brasil y Chile, por ejemplo, cuentan con varias experiencias ejemplares en ámbitos como los presupuestos participativos, la orientación al cliente o el uso de tecnologías de la información y la comunicación en el gobierno. Sin embargo, en la mayoría de los casos, la administración pública sigue constituyendo un factor negativo en relación con la competitividad y la gobernanza. ¿Por qué sucede esto?

Las instituciones públicas necesitan una estructura organizacional interna para funcionar correctamente. La estructura organizacional que emanó del desarrollo dirigido por el Estado fue bastante distinta de la que propugnan los enfoques de buena gobernanza y competitividad sistémica. La captación de rentas, en tanto comportamiento económico fundamental, y el clientelismo, en tanto patrón político básico, ocasionaron bloqueos considerables de las reformas administrativas: puesto que el control de las instituciones del Estado suponía el acceso a rentas, y que la lealtad política (e incluso la legitimidad) surgía de beneficios materiales distribuidos por las redes clientelistas, la selección de funcionarios públicos se convirtió en un elemento crucial tanto de la política del bienestar como de la estabilización del régimen.

Como resultado, una característica habitual de las administraciones públicas de América Latina es el exceso de funcionarios públicos, junto con una escasez crítica de recursos humanos calificados (puesto que tarde o temprano los empleados más competentes emigran al sector privado) y una infraestructura absolutamente insuficiente. Esto es aún más patente en los niveles regional y local, en los que las oportunidades de promoción son todavía más escasas y el equipamiento mucho más obsoleto. Además, la memoria institucional es débil a causa de la elevada tasa de reemplazo que conllevan los cambios políticos. Todo ello desemboca en una situación, aparentemente paradójica, en la que se combinan rutinas administrativas



excesivamente rígidas, con una elevada dependencia de negociaciones caso por caso para las operaciones cotidianas.<sup>29</sup>

Las reformas en el nivel micro deberían orientarse sobre todo a cambiar la percepción que la administración pública tiene de sí misma, para fortalecer su orientación hacia los ciudadanos y los clientes. Hasta ahora, la apertura de los mercados y el cambio del papel del Estado en la sociedad han modificado la situación descrita con extraordinaria lentitud. Todavía es bastante común que se creen puestos de trabajo en el sector público para amortiguar el impacto social de la liberalización de los mercados y la privatización. Son, sobre todo, las instituciones regionales y locales las que preservan esta función de bienestar, dado que la reproducción de las relaciones de clientelismo empieza en el nivel local, con el contacto personal, y la mayor parte de los costos del desempleo deben asumirse en ese ámbito.

Actualmente, los esfuerzos de modernización de la administración pública se basan en un conjunto de premisas normativas ampliamente aceptadas, tanto en los países en desarrollo como en los industrializados. Estas premisas a menudo se engloban bajo el nombre de “nueva gestión pública”.<sup>30</sup> Más que de un modelo de reforma administrativa, se trata de un conjunto de instrumentos y directrices normativas, extraídos de la práctica innovadora en materia de administración pública, sobre todo en países anglosajones y escandinavos. Sus elementos clave son los siguientes:

- la transformación de la gestión por reglas en una gestión basada en los resultados, en la que los impactos (resultado) de la intervención pública en los grupos meta es el principal criterio de calidad administrativa;
- la descentralización interna de las competencias y la responsabilidad fiscal, junto con la introduc-

ción de métodos de contabilidad y gestión de contratos propios del sector privado;

- la movilización de capitales privados hacia la inversión, por medio de privatizaciones, asociaciones entre públicos y privados y subcontratación;
- la orientación hacia los clientes y los ciudadanos, incluyendo nuevos métodos de participación, elaboración de presupuestos y evaluación de las demandas, así como también de gestión del personal.

Dado que el contexto político, económico y fiscal incentiva la reforma administrativa y las directrices normativas de dicha reforma parecen ser ampliamente aceptadas, ¿por qué la dinámica de las reformas de nivel micro sigue siendo baja en América Latina? Una razón importante radica en el hecho de que el desarrollo impulsado por el mercado no crea por sí solo las instituciones públicas que favorecen la competitividad. Para introducir y consolidar métodos modernos de gestión, se necesitarán más cambios en la estructura de incentivos.

Por ejemplo, en lugar de una reforma orientada a la nueva gestión pública, los dirigentes políticos a menudo prefieren el “fracaso exitoso” de las instituciones, esto es, una situación en la que el fracaso en producir bienes y servicios públicos va acompañado de éxito en satisfacer a determinados grupos de clientes. Asimismo, la centralización excesiva y las jerarquías demasiado rígidas en los organismos del sector público desalientan las innovaciones provenientes de los niveles inferiores. En este contexto, lo más probable es que los empleados del sector público intenten impedir cualquier cambio, a menos que se les invite a participar en el proceso de reforma y se les compense por las frustraciones, contratiempos y esfuerzos suplementarios que normalmente se vinculan a los cambios administrativos. Por último, si no se registran mejoras evidentes en materia de prestación de los servicios, el apoyo público a las reformas será escaso.

En consecuencia, será más probable que las reformas tengan éxito cuando: i) ofrecen una posibilidad de beneficio político a quienes las dirigen; ii) permiten innovaciones desde abajo, junto con un liderazgo político desde arriba; iii) incluyen desde el inicio del proceso una adecuada gestión del personal, y iv) están concebidas para producir al menos algunos resultados altamente visibles a corto plazo, con miras a obtener apoyo público.

<sup>29</sup> Al margen de la organización y el funcionamiento de la administración pública, las instituciones políticas tienen también una dimensión de nivel micro en el sentido concreto del término. Por ejemplo, el bajo rendimiento de los parlamentos en América Latina se debe en parte a la falta de apoyo técnico a sus miembros y a la deficiente organización de los asuntos parlamentarios. Véase Krumwiede y Nolte (2000, pp. 90-109).

<sup>30</sup> Von Haldenwang (2000, pp. 25-30) y McCourt y Minogue (2001) recopilan argumentos críticos acerca de la nueva gestión pública. Koldo Echebarría hizo notar al autor que la “nueva gestión pública” es más que un enfoque de nivel micro. De hecho, supone cambios fundamentales en las relaciones de las instituciones públicas con los ciudadanos y las empresas. En este sentido, la reforma de nivel micro tiene también una dimensión de nivel meta.

## IV

### Conclusión

En este artículo se han analizado las características generales de la gobernanza en América Latina. Para evaluar la tendencia y orientación a la reforma de un país concreto, se precisa un análisis suplementario caso por caso. A modo de ejemplo, en un país como Ecuador, caracterizado por una gran dependencia de las rentas públicas provenientes de las exportaciones de petróleo, las características de la gobernanza sistémica y las trabas institucionales diferirán de las de Honduras, donde predomina la actividad maquiladora, basada en mano de obra barata y poco calificada. Sin embargo, en la medida en que el desarrollo se esté dando dentro de los parámetros de la economía de mercado, habrá una necesidad general de fortalecer la orientación hacia el interés común de las instituciones públicas.

En este contexto, la gobernanza sistémica supone que el correcto funcionamiento de un sistema político, esto es, su capacidad de formular y de aplicar políticas que respondan al interés común, descansa en la capacidad política en sus diferentes niveles. Estos niveles se han examinado por separado, pero, en términos analíticos, deberían considerarse un todo integrado. Por lo tanto, sigue siendo válido preguntarse qué leyes rigen la interacción de los distintos niveles. Por ejemplo: si cambian las instituciones del nivel meta, ¿habrá un patrón predecible de cambios en las instituciones del nivel meso? Este trabajo no da una respuesta definitiva a este interrogante, pero sí extrae algunas conclusiones tentativas, sobre la base de lo que se ha encontrado aquí.

Respecto al cambio político, ni las explicaciones “de arriba abajo” ni las “de abajo arriba” son plenamente satisfactorias. Los expertos que hacen hincapié en la importancia de la planificación y las grandes estrategias como lineamientos normativos para la acción política probablemente preferirán un modelo de cambio que surja del nivel meta de la gobernanza sistémica y prosiga en sentido descendente. Este razonamiento tiene su lógica: el desarrollo como comportamiento orientado a objetivos concretos necesita alguna visión del *statu quo* futuro al que se aspira. Sin embargo, la relación entre las visiones del futuro y la realidad no está claramente definida. A menudo, la actividad política se desarrolla en condiciones que no siguen un razonamiento estratégico. Por momentos, el pragmatismo puede ser el único principio rector que interviene.

Por otra parte, hay expertos que apoyan un modelo de reforma que se sustenta en la modernización al nivel meso o incluso micro. Según este modelo, se espera que las mejoras evidentes en un ámbito estimulen las reformas en otros, en un proceso de cambio “de abajo arriba” en el que las “islas de modernidad” crecen y se amalgaman de manera gradual. Este enfoque que podríamos llamar “inductivo” se ha traducido en el concepto de aprendizaje de las buenas prácticas, en el recurso a proyectos piloto como medio de innovación y en un número cada vez mayor de conferencias internacionales en las que académicos y funcionarios exponen sus experiencias. Sin embargo, este modelo de modernización del sector público se enfrenta a importantes obstáculos: a diferencia de las empresas, que están obligadas a aprender para sobrevivir en el mercado, es muy posible que las instituciones públicas prefieran evitar el aprendizaje, por las razones enumeradas en la sección precedente.

Una alternativa a los enfoques lineales que se acaban de mencionar sería pensar en términos de círculos de retroalimentación a través de los diferentes niveles de la gobernanza sistémica. Si las sociedades abandonan los senderos de desarrollo tradicionales, partes de la configuración institucional preexistente dejan de ser funcionales. Las instituciones que son abiertamente disfuncionales crean problemas de legitimidad: los ciudadanos empiezan a poner en tela de juicio el funcionamiento de las cosas, y las fuerzas políticas empiezan a buscar alternativas institucionales. Actualmente, este parece ser el caso en varios países de América Latina, dado el escaso éxito del modelo de mercado con democracia en términos de integración económica, social y política.

Si los sistemas políticos logran aumentar su legitimidad por medio de una orientación hacia el interés común y un mejor desempeño en cualquiera de los cuatro niveles, liberan recursos que se pueden emplear para consolidar aún más el sistema. En principio, cuanto más alto sea el nivel en el que se registren los cambios más fuerte será su efecto en la legitimidad del sistema. No obstante, la dirección y la dinámica del cambio dependen de los recursos que movilicen los grupos sociales para sancionar las ineficacias y premiar las mejoras.

Esto requiere un enfoque que no se concentre únicamente en los objetivos finales de las reformas, sino que tenga en cuenta los procesos que conducen a ellos. Un enfoque de este tipo fomentaría el desarrollo de la capacidad del sector público y facultaría a los Estados para solucionar de manera fluida y sostenible los problemas de legitimidad. Asimismo, fortalecería la adopción y aplicación de decisiones en forma representativa, puesto que la democracia representativa ha demostrado ser el sistema más adecuado para manejar asuntos complejos en materia de políticas públicas. Por último, promovería la articulación de intereses y la movilización de los grupos desfavorecidos, de manera que las deficiencias de desempeño que afectan a los más necesitados se encaren en la agenda política de manera más eficaz.

En contraste, un enfoque que persiga la modernización de las instituciones individuales no logrará, en la mayoría de los casos, producir mejoras sustanciales de gobernanza. La sola suma de medidas puntuales, aunque constituya una lista exhaustiva de las reformas

necesarias, no permitiría escapar de las falacias lógicas que se han descrito en este trabajo.<sup>31</sup> Esta es una importante insuficiencia del concepto de gobernanza, tal y como se ha descrito hasta este momento: afinar y complementar el Consenso de Washington es necesario, pero no suficiente, en tanto enfoque del desarrollo y de la cooperación para el desarrollo.

Los lineamientos de un nuevo proyecto de desarrollo están apenas comenzando a surgir. La nueva prioridad que la teoría del desarrollo otorga a los derechos sociales, económicos y culturales (esto es, a los derechos colectivos), como lo destaca el enfoque de buena gobernanza del PNUD, aún no se ha traducido en proyectos políticos. En este contexto, la extensión de una ciudadanía efectiva a los sectores sociales hasta ahora excluidos es un factor clave para el cambio.<sup>32</sup> El llamado a que la cooperación para el desarrollo sea más política no se refiere únicamente al grado de intervención, sino que apunta, sobre todo, a que tanto los donantes como los gobiernos orienten sus programas hacia la consecución de avances sostenibles en materia de legitimidad.

#### Bibliografía

- Aghón, G., F. Albuquerque y P. Cortés (comps.) (2001): *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: análisis comparativo*, LC/L.1549, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Altenburg, T. (2003): *Welche Chancen haben Entwicklungsländer im globalen Innovationswettbewerb?*, Bonn, Instituto Alemán de Desarrollo (IAD), inédito.
- Altenburg, T., W. Hillebrand y J. Meyer-Stamer (1998): *Building Systemic Competitiveness: Concept and Case Studies from Mexico, Brazil, Paraguay, Korea and Thailand*, Berlín, Instituto Alemán de Desarrollo (IAD).
- Altenburg, T. y J. Meyer-Stamer (1999): How to promote clusters: policy experiences from Latin America, *World Development*, vol. 27, N° 9, Amsterdam, Elsevier Science, septiembre.
- Banco Mundial (1992): *Governance and Development*, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_ (1997): *World Development Report 1997: The State in a Changing World*, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_ (2000): *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance: A World Bank Strategy*, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_ (2001): *Informe sobre el desarrollo mundial 2002: instituciones para los mercados*, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_ (2003): *World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People*, Washington, D.C.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2001): *Estrategia para el desarrollo subnacional*, Washington, D.C., inédito.
- Campbell, T. y H. Fuhr (comps.) (2004): *Leadership and Innovation in Subnational Government. Case Studies from Latin America*, Washington, D.C., World Bank Institute.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2000): *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, LC/G.2071/Rev.1-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.81.
- \_\_\_\_\_ (2002): *Globalización y desarrollo*, LC/G.2157(SES.29/3), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2003): *Panorama social de América Latina, 2002-2003*, LC/G.2209-P, Santiago de Chile, mayo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.185.
- \_\_\_\_\_ (2004): *Desarrollo productivo en economías abiertas*, LC/G.2234(SES.30/3), Santiago de Chile.
- Doornbos, M. (2001): 'Good governance': The rise and decline of a policy metaphor?, *Journal of Development Studies*, vol. 37, N° 6, Londres, Frank Cass.
- Edwards, S. (1995): *Crisis and Reform in Latin America: From Despair to Hope*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Esser, K. y otros (1996): *Systemic Competitiveness: New Governance Patterns for Industrial Development*, Londres, Frank Cass.
- Evans, P. (1992): The State as problem and solution: predation, embedded autonomy, and structural change, en S. Haggard y R. Kaufman (comps.), *The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Conflicts and the State*, Princeton, Princeton University Press.
- Fajnzylber, F. (1988): Competitividad internacional: evolución y lecciones, *Revista de la CEPAL*, N° 36, LC/G.1537-P, Santiago de Chile, diciembre.
- Haggard, S. (1995): La reforma del Estado en América Latina, documento preparado para la Primera Conferencia Anual del Banco Mundial sobre el Desarrollo en América Latina y el Caribe, Río de Janeiro, inédito.

<sup>31</sup> Este enfoque aditivo parece caracterizar a las iniciativas recientes para completar, corregir y complementar las reformas realizadas hace una década. Véase Williamson (2003, p. 18); Navia y Velasco (2003, pp. 265-303).

<sup>32</sup> Véase CEPAL (2000).

- Haggard, S. y R. Kaufman (1995): *The Political Economy of Democratic Transitions*, Princeton, Princeton University Press.
- Karl, T.L. (1995): The hybrid regimes of Central America, *Journal of Democracy*, vol. 6, N° 3, Washington, D.C., National Endowment for Democracy.
- Krumwiede, H. y D. Nolte (2000): *Die Rolle der Parlamente in den Präsidialdemokratien Lateinamerikas*, Hamburgo, Institut für Iberoamerika-Kunde.
- Kuczynski, P. y J. Williamson (comps.) (2003): *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, Washington, D.C., Instituto de Economía Internacional.
- Laclau, E. (1986): *Política e ideología en la teoría marxista*, Madrid, Siglo Veintiuno Editores.
- Mainwaring, S. y M.S. Shugart (1998): Juan Linz, presidentialism, and democracy: a critical appraisal, en S. Mainwaring y A. Valenzuela (comps.), *Politics, Society, and Democracy. Latin America*, Boulder, Colorado, Westview Press.
- McCourt, W. y M. Minogue (comps.) (2001): *The Internationalization of Public Management. Reinventing the Third World State*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Merkel, W. (1999): Defekte Demokratien, en W. Merkel y A. Busch (comps.), *Demokratie in Ost und West*, Frankfurt, Main.
- Meyer-Stamer, J. (2001): *Was ist Meso? Und wer ist Meta? Systemische Wettbewerbsfähigkeit: Analyseraster, Benchmarking-Tool und Handlungsrahmen*, Duisburg, Institut für Entwicklung und Frieden (INEF).
- Mkandawire, T. (2004): Good governance: the itinerary of an idea, *Development and Cooperation*, vol. 31, N° 10.
- Moore, M. (1993): Declining to learn from the East? The World Bank on 'government and development', *Ids bulletin*, vol. 24, N° 1, Sussex, Institute of Development Studies.
- Naím, M. (1994): Latin America: the second stage of reform, *Journal of Democracy*, vol. 5, N° 3, Washington, D.C., National Endowment for Democracy.
- Naím, M. y J.S. Tulchin (comps.) (1999): *Competition Policy, Deregulation, and Modernization in Latin America*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner.
- Navia, P. y A. Velasco (2003): The politics of second-generation reforms, en P. Kuczynski y J. Williamson (comps.), *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, Washington, D.C., Instituto de Economía Internacional.
- Nohlen, D. y M. Fernández (comps.) (1998): *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad.
- Ocampo, J.A. (1998): Más allá del Consenso de Washington: una visión desde la CEPAL, *Revista de la CEPAL*, N° 66, LC/G.2049-P, Santiago de Chile, diciembre.
- \_\_\_\_\_ (2003): Lights and Shadows in Latin American Structural Reforms, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos) (1992): *Technology and the Economy: The Key Relationships*, París.
- O'Donnell, G. (1996): Ilusiones sobre la consolidación, *Nueva sociedad*, N° 144, Caracas, Nueva Sociedad.
- Olson, M. (2000): *Power and Prosperity. Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships*, Nueva York, Basic Books.
- Pastor, M. y C. Wise (1999): The politics of second-generation reform, *Journal of Democracy*, vol. 10, N° 3, Washington, D.C., National Endowment for Democracy.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1995): *Public Sector Management, Governance, and Sustainable Human Development*, Discussion Paper, N° 1, Nueva York, División de Desarrollo de la Gestión y de Buena Administración Pública.
- \_\_\_\_\_ (1997): *Reconceptualising Governance*, Discussion Paper, N° 2, Nueva York, División de Desarrollo de la Gestión y de Buena Administración Pública.
- Santiso, C. (2001): Development cooperation and the promotion of democratic governance: promises and dilemmas, *Internationale Politik und Gesellschaft*, N° 4, Bonn, Fundación Friedrich Ebert.
- Stepan, A. (1985): State power and the strength of civil society in the Southern cone of Latin America, en P. Evans, D. Rueschemeyer y T. Skocpol (comps.), *Bringing the State Back In*, Cambridge, Massachusetts, Cambridge University Press.
- Von Haldenwang, C. (2000): Nuevos conceptos de la política regional de desarrollo en Alemania: aportes para la discusión latinoamericana, LC/R.1965, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- \_\_\_\_\_ (2002): Instituciones para el desarrollo productivo en América Latina, en T. Altenburg y D. Messner (comps.), *América Latina competitiva. Desafíos para la economía, la sociedad y el Estado*, Caracas, Nueva Sociedad.
- Weiss, T.G. (2000): Governance, good governance and global governance: conceptual and actual challenges, *Third World Quarterly*, vol. 21, N° 5, Londres, Taylor & Francis.
- Williamson, J. (2003): Overview: an agenda for restarting growth and reform, en P. Kuczynski y J. Williamson (comps.), *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, Washington, D.C., Instituto de Economía Internacional.

## El péndulo monetario en México

*David Ibarra*

**L**as visiones del Primer Mundo y la necesidad de hacer posible la convivencia entre naciones se decantan en un conjunto de reglas que forman el orden económico internacional de cada época. Esos órdenes son cambiantes, e implican acercamiento o alejamiento de metas nacionales en relación con las de carácter internacional. El régimen de patrón oro tenía por objetivo sostener la convertibilidad monetaria a costa, si era necesario, de los objetivos nacionales. En contraste, al responsabilizar a los gobiernos del empleo y el crecimiento, el sistema de Bretton Woods invirtió los términos de la ecuación. En la actualidad, el péndulo monetario altera nuevamente su dirección, abandona el nacionalismo y vuelve al cosmopolitismo. En el caso de México —por fallas de adaptación—, este último cambio se tradujo en una lucha antiinflacionaria a ultranza que llevó al país a un cuasi estancamiento crónico, poniéndolo a la zaga de los procesos mundiales de desarrollo.

David Ibarra

Ex Secretario de Hacienda de los Estados

Unidos Mexicanos

Ex funcionario de la CEPAL

 [dibarra@prodigy.net.mx](mailto:dibarra@prodigy.net.mx)

## I

## Introducción

Las políticas nacionales han estado condicionadas en distinto grado por los paradigmas económicos, la visión dominante del Primer Mundo y la necesidad ineludible de ordenar la economía mundial en torno a un conjunto de reglas que han de respetarse a fin de hacer posible la convivencia entre naciones. Desde luego, todo orden internacional está sujeto a conflictos y asimetrías en su observancia; sin embargo, las ventajas de incorporarse a este orden o los inconvenientes de quedar fuera de él, resultan especialmente acentuados para los países periféricos.

Una parte esencial de los arreglos económicos entre naciones se expresa en regímenes monetarios y cambiarios que han de dar seguridad a las transacciones recíprocas. La abolición de las fronteras, el surgimiento de nuevas economías con peso universal, la re-

volución tecnológica, han hecho indispensable el cambio y complicado enormemente el convenir acuerdos.

Desde la implantación del patrón oro, los regímenes monetarios han estado influidos por factores ideológicos que sirven precisamente para explicar, racionalizar e implantar la distribución de beneficios, costos y responsabilidades de cada orden económico mundial.

Este artículo pretende hacer un pequeño recuento de las oscilaciones históricas del péndulo monetario, destacando los movimientos que hacen acercarse o alejarse las metas puramente nacionales de aquellas del orden cosmopolita. Las consecuencias de esos movimientos tienen efectos significativos en el desarrollo y marcan la imbricación ineludible de los factores ideológicos en la vida económica de los países.

## II

## Del patrón oro al sistema de Bretton Woods

Aunque se oculten, son reconocibles los vuelcos del péndulo ideológico que rige la vieja oposición entre las exigencias del orden internacional y las demandas democráticas de cada país, nítidamente transparentes en las políticas monetarias. Hasta la primera guerra mundial, las ideologías dominantes, junto a la debilidad de los partidos de los trabajadores y las restricciones al voto ciudadano, hicieron prevalecer a las primeras sobre las segundas, hecho congruente con el impulso al comercio internacional dado por el Imperio Británico. El régimen de patrón oro tenía por objetivo central sostener de manera draconiana la convertibilidad monetaria, cargando los costos a los países deficitarios.<sup>1</sup> Para estos efectos, los gobiernos y bancos centrales combatían los déficit de la balanza de pagos con medidas impopulares, impulsando la deflación de las economías mediante alzas en las tasas de interés y la reducción del circulante monetario, es decir, abatiendo desarrollo, importaciones y precios.<sup>2</sup>

Después, las repercusiones devastadoras de la gran crisis de los años treinta, la universalización del sufragio y el fortalecimiento de partidos socialdemócratas, vienen a trastocar los equilibrios políticos y los paradigmas económicos. Ganan las fuerzas ciudadanas para decidir soberanamente los derroteros nacionales, desaparece el colonialismo, se quiebra la espiral ascendente del intercambio internacional y las economías crecen como nunca. Las políticas keynesianas y la segunda guerra mundial sacan al mundo de la depresión y enderezan la lógica de las estrategias nacionales hasta hacer responsable al Estado del empleo pleno y del crecimiento de cada país.

Como resultado, se desmorona el sistema de cambios del patrón oro y se debilita el poder regulador de los bancos centrales; los países alzan barreras al comercio y a los flujos de capitales. En el orden internacional

<sup>1</sup> Véanse Bloomfield (1959) y Eichengreen (1996a).

<sup>2</sup> Las paridades fijas, aparte de constituir un compromiso gubernamental de impedir o limitar las fluctuaciones cambiarias, sirven de ancla nominal a las operaciones y expectativas de los agentes productivos sobre el comportamiento de la política monetaria.

se finiquitan los acuerdos y se crean las llamadas instituciones de Bretton Woods. Surge un nuevo régimen monetario-cambiario que, a diferencia del anterior, no estipula tipos de cambio fijos, sino revisables, siempre y cuando se experimente un desequilibrio fundamental invocado por el país afectado y aceptado por el Fondo Monetario Internacional (FMI). El propio Fondo concedía algún financiamiento de la balanza de pagos y permitía controles nacionales a los movimientos de capitales y en la práctica también al intercambio de bienes y servicios.

El sistema surgido de Bretton Woods reflejó los cambios políticos que tornaron inviable la deflación de las naciones deficitarias como única vía de corregir los desajustes de pagos y que abrieron la puerta al período de más intenso desarrollo de la economía mundial, sobre todo de las zonas periféricas. La revisión de las paridades servía para eliminar los déficit externos con menores costos nacionales. A su vez, los controles permitían eludir los efectos de los movimientos bruscos o especulativos de capitales y frenar la acumulación de saldos comerciales deudores.

Sin embargo, el convenio sólo admitía alteraciones de la paridad asociadas a desequilibrios graves, reconocidos por el Fondo Monetario Internacional, reduciendo así en los hechos la flexibilidad cambiaria. Antes de reconocer el imperativo de una devaluación, antes de admitir el fracaso de la política monetaria, los gobiernos y bancos centrales se esforzaban por mantener sin variación el tipo de cambio, reviviendo la oposición entre el ajuste externo y los objetivos de desarrollo nacionales. Con tal fin se disponía de instrumentos para intensificar el proteccionismo (aranceles, permisos de importación, etc.) y corregir al menos temporalmente los desajustes de pagos.

De otro lado, por presión estadounidense, el sistema de Bretton Woods buscó el restablecimiento de la convertibilidad monetaria, como requisito previo al florecimiento del comercio internacional. Fracasaron los intentos de hacerlo con la libra esterlina (1947), mediante la Carta de La Habana, que trató de crear una organización internacional del comercio; también fueron escasos los primeros avances del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), mientras la creación de la Unión Europea de Pagos (1950-1958) tuvo un sesgo regional más que multilateral.

Esos ensayos anunciaban, sin embargo, el inicio del cambio de dirección del péndulo, que abandonaba el nacionalismo y volvía al cosmopolitismo. Al comienzo, los intentos de reimplantar la convertibilidad monetaria universal enfrentaron conflictos de interés

entre los países desarrollados. Las naciones europeas, devastadas por la guerra, resistían la liberalización del comercio; para nivelar sus balanzas de pagos necesitarían devaluaciones cambiarias sustantivas que deteriorarían los estándares de vida de la población, sin resolver a fondo las limitaciones de su capacidad productiva y exportadora (en 1947 Europa registró un déficit conjunto de 7.500 millones de dólares).<sup>3</sup> Por su lado, los Estados Unidos consideraban indispensable alcanzar la convertibilidad para que sus exportaciones encontrasen condiciones equitativas de competencia. A fin de facilitar la solución del problema, el gobierno de ese país aceptó incrementar sustancialmente el financiamiento a Europa a través del Plan Marshall y otros expedientes.

Entre 1959 y 1961, los países europeos restablecieron la convertibilidad de la cuenta corriente, pero dejaron vigentes los controles en la cuenta de capital. El péndulo de la política monetaria siguió avanzando, apartándose del nacionalismo económico, al hacerse más y más convergentes los intereses de los miembros del mundo desarrollado, aunque no desaparecieran todas las dificultades y surgieran nuevos problemas.

A partir de ahí, el saneamiento de los desequilibrios de pagos de Europa y Japón, y el ascenso del comercio, de los flujos de inversión y de las operaciones de empresas internacionales, multiplican en número y fuerza a los actores privados en el escenario mundial, mientras se empequeñece correlativamente la influencia de los gobiernos nacionales. Los países comienzan a restablecer la convertibilidad de las transacciones en cuenta corriente de la balanza de pagos, haciendo cada vez más difícil el ejercicio de controles efectivos en la cuenta de capital, hasta que estos últimos son desmantelados en la mayoría de los países.

Desde la década de 1960 Europa y Japón crecían y hacían acrecentar su comercio, tornándose atractivos para la inversión extranjera, en tanto que los Estados Unidos comenzaron a registrar desbalances comerciales persistentes.<sup>4</sup> A la vez y paradójicamente, el dólar consolidaba su posición como moneda de reserva, mientras se acrecentaban los desajustes estadounidenses de balanza de pagos, creando el peligro de que ese

<sup>3</sup> En 1949, los países europeos devaluaron alrededor del 30% sus monedas y, aun así, no pudieron suprimir los controles a las importaciones, pero sí abrieron el camino al saneamiento de sus balanzas de pagos (véase Eichengreen, 1996a, p. 98).

<sup>4</sup> Ya en 1960, la balanza de pagos de los Estados Unidos mostró debilidades que se acentuaron considerablemente con el gasto de la guerra de Vietnam y los esquemas simultáneos de la Gran Sociedad.

país renunciase a sostener la convertibilidad oro-dólar, provocando así serios problemas a la liquidez en el

mundo (el dilema de Triffin)<sup>5</sup> y el desplome consiguiente del sistema cambiario de Bretton Woods.

### III

## Después de Bretton Woods

El sistema monetario de la posguerra, que descansaba en el compromiso de Estados Unidos para sostener el precio fijo del oro, se erosionó no sólo por el riesgo nacido de déficit estadounidenses acumulativos, sino por el hecho de que las reservas de los bancos centrales estaban integradas mayoritariamente por dólares. En 1971, ante el éxodo de sus reservas y el rechazo a la solución alternativa de deflacionar su economía, Estados Unidos cancela el compromiso de entregar oro ilimitadamente al precio de 35 dólares la onza, derrumbando el régimen cambiario de Bretton Woods. Desde entonces se ensayan variados regímenes cambiarios que paulatinamente se decantan en los extremos, sea en paridades flotantes más o menos libres o en paridades fijas,<sup>6</sup> no sin crear serias desalineaciones cambiarias entre países, movimientos especulativos, volatilidad y contagios que están lejos de haberse corregido.

Esos acontecimientos devuelven el meollo del anclaje del sistema monetario mundial a la responsabilidad de las autoridades nacionales, supervisadas férreamente por los organismos multilaterales (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Organización Mundial del Comercio). Hacer que los gobiernos asuman papeles análogos a los que tenían con el patrón oro implica costos, abrazar políticas y vencer resistencias que violentan la voluntad popular en la toma de decisiones en aras de atender normas y exigencias del orden internacional. A mayor abundamiento, la observancia de las reglas internacionales reconoce

asimetrías: son inflexibles con el mundo en desarrollo, incluso con los países emergentes, y laxas con las naciones desarrolladas, como lo demuestra la magnitud de los desequilibrios estadounidenses de pagos externos o los déficit gubernamentales que ya se sitúan entre el 4% y el 8% del PIB en Europa, Japón y Estados Unidos.<sup>7</sup>

En las últimas tres décadas se vive una innegable paradoja. Mientras los países pueden asumir teóricamente el régimen cambiario de su elección —incluso el que otorgue la más plena autonomía a sus políticas internas—, el orden internacional exige sostener la apertura con estabilidad de precios de cada país a fin de eliminar riesgos a los flujos financieros y de comercio, variables en las cuales se concentran los grandes intereses hegemónicos transnacionales.

En consonancia con los hechos enunciados, los paradigmas ideológicos se han movido de hacer el elogio del desarrollo y del empleo a tomar el combate a la inflación, como el objetivo social por excelencia. En esa lógica, los gobiernos nacionales y sus instituciones se tornan sospechosos de procurar ventajas políticas a costa de los equilibrios macroeconómicos fundamentales. Hay desconfianza ideológica en el comportamiento del Estado y confianza plena en los mercados. Por eso, frecuentemente se inculpa a la política fiscal de inducir el gasto por encima de la tasa natural de crecimiento o empleo. Y se abraza el criterio del equilibrio presupuestario en cualquier circunstancia, es decir, se renuncia implícitamente a la instrumentación de medidas fiscales desarrollistas o contracíclicas.

En el ámbito de la política monetaria, los cambios de enfoque abarcan no sólo al diseño de las políticas, sino el de las instituciones. La visión posmoderna de

<sup>5</sup> Véase Triffin (1960).

<sup>6</sup> La diversidad de sistemas va desde la dolarización y las juntas monetarias, tipos de cambio fijos con una determinada moneda o con canastas de monedas, bandas fijas o ajustables, y paridades deslizantes, hasta la flotación administrada y la flotación libre, entre otros. Al respecto véase Mussa y otros (2000); Cartens y Werner (1999); Ibarra y Moreno-Brid (2001). Los regímenes de tipo de cambio fijo poco a poco se reducen en número. Por lo general lo adoptan economías pequeñas, en proceso de integración —como las europeas— o las que han elegido el camino de la dolarización. Véanse Eichengreen y Freden (1998); Obstfeld (1997); Ibarra y Moreno-Brid (2001); Hauke y Schuler (1993).

<sup>7</sup> Los déficit fiscales de los países emergentes y en desarrollo han alcanzado en promedio el 3% del producto (México 1,5%), mientras los de las naciones avanzadas ascendieron al 4% (Estados Unidos 5,9%, Japón 8,2%, Alemania 4,0%, Francia 4,1%). Los datos provienen de FMI (2004).



la banca central destaca la necesidad de disolver los problemas de la llamada “inconsistencia temporal”, esto es, las incongruencias gubernamentales entre anunciar políticas de combate a la inflación y luego contradecirlas en función de ganancias políticas o electorales que la teoría económica usualmente presupone transitorias. El descrédito real o imaginado de los gobiernos lleva a declarar la independencia de los bancos centrales para que persigan sin contaminación política objetivos de estabilización de precios.<sup>8</sup> La credibilidad externa se torna predominante.

Aun así, la menor credibilidad intrínseca de los bancos centrales en regímenes de flotación requiere el anclaje complementario de la política fiscal consistente en el compromiso de reducir los déficit presupuestarios y obligar a que toda expansión del gasto tenga que financiarse con impuestos, o mediante operaciones de mercado abierto (impuestos diferidos en el tiempo) que equilibren su impacto monetario. Cuentas fiscales sin déficit, bancos centrales autónomos y la supresión de las políticas industriales conforman la más impresionante cesión de soberanía económica de los países latinoamericanos, que algunos llevan o llevarían hasta la supresión de las monedas nacionales, esto es, la dolarización —o la creación de las llamadas juntas monetarias—, aun sin mediar las instituciones y los acuerdos de respaldo mutuo y de participación en el diseño de las políticas económicas conjuntas, como las de que tiene la Unión Europea. De proseguir esos procesos, se llegaría a formar uniones monetarias o uniones económicas en las cuales los costos estarían asimétricamente cargados no al país dominante, sino a su periferia.

En suma, el anclaje simultáneo fiscal y monetario constituye una postura destinada a ganar credibilidad externa en torno a las políticas antiinflacionarias de los gobiernos, que reduce en alto grado los márgenes de maniobra de las políticas públicas internas y les imprime un carácter marcadamente procíclico y poco democrático. Es decir, hay aquí un intento por supri-

mir las diferencias de precios y de tasas de interés entre países por la vía de la deflación hasta igualar esas variables con las de los países líderes, pasando por alto los distintos arreglos institucionales y de fuerzas políticas de cada nación.

El regreso del péndulo monetario guarda, sin embargo, una diferencia con el viejo régimen de patrón oro. Antes, las políticas recesivas se instrumentaban *pari passu* con el surgimiento de los desequilibrios; hoy se implantan preventivamente, sometiendo a muchos países periféricos a una suerte de cuasi estancamiento crónico que les impide resolver las fallas estructurales de los desequilibrios de pagos. El dilema monetario se reduce entonces a la oposición entre credibilidad externa y escrutinio democrático interno sobre las políticas públicas.

Los énfasis de los paradigmas económicos en materia cambiaria se han desplazado con las nuevas realidades. En el decenio de 1990 dejó de discutirse el problema de las crisis, el modo de evitar altos y crecientes desajustes de la cuenta corriente y de flujos de capital insostenibles, o planteamientos sobre la flexibilidad comparativa de precios, salarios y tasas de interés, siempre relacionados con objetivos nacionales de crecimiento y empleo. Hoy el foco del análisis de la política anticrisis queda centrado en cómo sostener y acrecentar los flujos internacionales de capital, teniendo como meta de trasfondo la estabilización de precios de las economías. Por eso, se ha pasado de buscar márgenes de maniobra desarrollistas para la política monetaria, a ceder casi por entero su independencia frente a las exigencias de la globalización.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Si bien los gobiernos pueden dar sorpresas monetario-inflacionarias, los intentos resultarán fallidos —reza la teoría— si los agentes económicos los anticipan, dando como resultado más inflación, sin efectos positivos sobre el desarrollo (véanse Barro y Gordon, 1983, pp.101-121). Enfoques más generales o detallados se encuentran en Rogoff (1985, pp. 1169-1190); Giavazzi y Pagano (1988, pp. 1055-1082); Bernhard y otros (2002, pp. 693-723).

<sup>9</sup> Según Summers, los requisitos previos para reducir los riesgos de crisis financieras y cambiarias tienen que ver con la cuenta de capitales de la balanza de pagos, mientras no hace mención de los problemas de la cuenta corriente, que se consideran subordinados a la primera. En esa lógica, la inversión extranjera y los créditos alcanzan un papel protagónico para el mundo en desarrollo, pese a la volatilidad de sus flujos. Esos requisitos son los siguientes: i) mantener o crear un sistema financiero fuerte (bancos bien capitalizados y supervisados, códigos efectivos de gobierno corporativo, estado de derecho, protección de los contratos) que haga sostenible acumular deudas sustantivas; ii) adoptar un régimen cambiario de tasa fija o flotación libre que facilite el acceso a los mercados de capitales; iii) tener un clima macroeconómico estable, que minimize los riesgos monetarios y fiscales; iv) acumular reservas en proporción adecuada a los pasivos del país (véase Summers, 2000, pp. 1-16.)

## IV

### La respuesta mexicana

México no es una excepción en la materia. La autonomía concedida al Banco de México por ley de 1993 le fija el objetivo único o principalísimo de combatir la inflación, al tiempo que limita la concesión de crédito al gobierno. Como en otros casos, es ambiguo si la independencia institucional abarca sólo el manejo del instrumental monetario o incluye la capacidad de fijar unilateralmente metas de alcance nacional que pudiesen ser distintas o hasta contraponerse a las del propio gobierno y los órganos legislativos.

Sin duda, nuestra historia reciente y lejana registra casos en que los gobiernos usaron y abusaron de la política monetaria y cambiaria para evadir los sacrificios políticos de ajustar a tiempo la economía cuando resultaba indispensable. Pero también la historia del Banco de México y de sus fideicomisos recogen esfuerzos exitosos: al canalizar fondos privados y públicos para fortalecer la capacidad productiva —junto a la banca de desarrollo—, hicieron posible la etapa de más intenso crecimiento del país, la de 1940-1980.<sup>10</sup>

La liberalización de la cuenta de capital abrió el país a la volatilidad, sobre todo de los flujos de capital de corto plazo.<sup>11</sup> Los acusados movimientos en las cotizaciones de las principales monedas internacionales (euro, dólar, yen), así como los contagios financieros recientes, demuestran que los países en desarrollo difícilmente pueden guarecerse de los movimientos financieros desestabilizadores cuando surgen en una economía globalizada.

Más aún, en nuestro caso se combatió la inflación con tasas de interés elevadas en términos internacionales, creando incentivos para que los inversionistas foráneos trajesen fondos de corto plazo que se mante-

nían en el país mientras no se elevasen las expectativas de devaluación. La sobrevaluación resultante del tipo de cambio sólo se puede combatir con operaciones costosas de esterilización y acumulación de reservas; y también lleva el riesgo inherente de la cesación de los flujos de entrada y aun de salidas precipitadas de capitales, como las experimentadas entre 1994 y 1995. Esas tendencias a la sobrevaluación se vieron acentuadas en el decenio de 1990 por los intensos procesos de extranjerización de un buen número de empresas públicas y privadas, los cuales determinaron fuertes entradas de divisas que no se invirtieron en acrecentar significativamente las capacidades productivas y exportadoras.

Como consecuencia, el proceso de ajuste deflacionario ha sido exitoso en acercar la inflación nacional a la estadounidense. Los costos históricos han sido el de la sobrevaluación cambiaria con efectos destructivos en la competitividad de los productores nacionales y el de caminar en sentido opuesto a la estrategia de crecimiento hacia fuera, desaprovechando la demanda de los mercados internacionales.

El abandono del régimen de paridad fija obedece, en consecuencia, a dos factores centrales que quizás poco tengan que ver con metas desarrollistas propiamente tales. México tradicionalmente usó tipos de cambio fijos asociados al dólar, como anclaje monetario y, en general, de todas las políticas públicas. La importancia de esa función no fue trivial: aportaba certeza en un país regido por un gobierno semiautoritario, de partido hegemónico, cuyas decisiones y acciones resultaban frecuentemente opacas al exterior, a los agentes económicos y a los ciudadanos. Hasta finales del decenio de 1980, el informe anual del Presidente al Congreso de la Unión era casi el único documento que, a la par de abundar en lo hecho por el gobierno, señalaba los nuevos derroteros económicos y políticos. Ahí se anunciaba el monto de las reservas internacionales y se atenuaban las asimetrías de información entre gobierno, de un lado, y partidos políticos y ciudadanos, del otro. Sin embargo, las aperturas comercial y financiera dejaron inerte a la economía nacional frente a los flujos irrestrictos, no siempre estabilizadores, de capitales y mercaderías, así como

<sup>10</sup> Aparte de los cajones crediticios favorecedores de actividades calificadas de prioritarias, destacan los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA), el Fondo de Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados, el Fondo de Equipamiento Industrial (FONEI), el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario de la Vivienda (FOVI), el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR) y el Fondo para el Desarrollo Comercial (FIDEC).

<sup>11</sup> Las ventajas o inconvenientes de abrir la cuenta de capitales han sido objeto de un intenso debate internacional; entre los principales críticos destacan Tobin, Bhagwati y Rodrik. Véanse Ul Haq, Kaul y Grunberg (1996), Bhagwati (1998) y Rodrik (1998).

al contagio de crisis externas.<sup>12</sup> Por otro lado, desde el ángulo de la política nacional, resultaba y resulta deseable evitar las crisis devaluatorias sexenales debidas esencialmente a la acumulación de diferencias de precios con el exterior, que se traducían en déficit comerciales o endeudamientos imposibles de financiar. La flotación crea una vía de escape a ambos problemas, pero exige mayor rigor monetario y fiscal, y mayores sacrificios de crecimiento, a fin de reducir las presiones de precios, sean ellas reales o de credibilidad, y acercar la inflación nacional a la estadounidense.

Tampoco el sistema de flotación resuelve todos los posibles excesos de las políticas públicas, aunque bien puede cambiar su dirección. Hoy los incentivos se han invertido: la tentación de los bancos centrales independientes no reside tanto en facilitar expansiones económicas sostenibles o insostenibles, sino en elevar más de la cuenta las tasas de interés o permitir la sobrevaluación de la moneda a fin de obtener ganancias costosas y temporales en abatir la inflación, su principal o única responsabilidad. El menor crecimiento resultante acota los incentivos para invertir, innovar y mejorar la competitividad, mientras los costos mayores, artificiales, a los productores nacionales, facilitan su desplazamiento por oferentes del exterior,<sup>13</sup> acrecentando la dependencia de las importacio-

nes. Así se cierra el círculo del estancamiento estabilizador al empobrecerse repetitivamente los alicientes al desarrollo y deteriorarse la posición de la competencia nacional en los mercados foráneos.

No obstante alguna corrección cambiaria reciente, el peso ha estado casi sistemáticamente sobrevaluado entre episodios de crisis devaluatorias. Si bien ese proceder contribuye a reducir temporalmente las presiones inflacionarias, daña a los productores nacionales. Aquí reside una de las razones que explican la pérdida de mercados externos y que los déficit comerciales fluctúen alrededor de los 9.000 millones de dólares, mientras el conjunto de América Latina tiene superávit (27.000 millones en 2003).<sup>14</sup> En contraste, China, Japón, la República de Corea y la provincia de Taiwán mantienen deliberadamente subvaluados sus signos monetarios en apoyo a su comercio exportador, mediante intervenciones directas en los mercados cambiarios, aun contraviniendo las reglas del FMI.<sup>15</sup>

La política fiscal completa el anclaje antiinflacionario del manejo monetario al comprimir deliberadamente los déficit fiscales por debajo de la media de los países en desarrollo<sup>16</sup> y al reducir el gasto público automáticamente, por ley, cuando caen los ingresos del gobierno, independientemente de la posición de la economía en el ciclo económico.

## V

### A modo de conclusión

En suma, se ha caído en un vacío estratégico que lleva al país a un cuasi estancamiento permanente o a seguir a la zaga internacional de los procesos de desarrollo. Lo viejo no funciona y lo nuevo no se sabe manejar. De un lado, la apertura, la intensificación del cambio tecnológico mundial, las hegemonías económicas de nuevo cuño, han hecho anacrónicas e inviables las estrategias proteccionistas. De otro lado, la obsesión antiinflacionaria del cosmopolitismo de la globalización se traduce en nuestro medio en políticas que derrotan a la estrategia de crecimiento hacia afuera. El

uso de altas tasas de interés, de la sobrevaluación cambiaria y de presupuestos equilibrados (no sólo en la cuenta corriente, sino incluida la de capital), como armas estabilizadoras, sitúan a los productores nacionales directa e indirectamente frente a la tarea hercúlea no sólo de compensar rezagos históricos frente a los mejores productores del mundo, sino de hacer otro tanto con factores artificiales de una política económica que les restan competitividad.

<sup>12</sup> Véanse Garber y Svensson (1995, pp. 1865-1912); Obstfeld y Rogoff (2002, pp. 503-535); Bergsten y Williamson (2003), y Eichengreen (1996b).

<sup>13</sup> Véase Ibarra (1999, pp. 139-160, y 2001, pp. 259-280). También Villarreal (2003).

<sup>14</sup> Las cifras son de la CEPAL (2003).

<sup>15</sup> La acumulación de reservas de esos cuatro países ya asciende a más de 1,7 billones españoles (trillones anglosajones) de dólares, prueba manifiesta de las enormes desalineaciones cambiarias del mundo y de la necesidad de reconstruir la arquitectura monetaria del orden mundial (véase Bergsten, 2004).

<sup>16</sup> Véanse las cifras de la nota 7.

El vacío estratégico tiene efectos no sólo en el período de deflación —cuando se intenta bajar el alza de precios a los estándares internacionales—, sino que se extiende en el tiempo. Los rezagos resultantes en la formación de capital humano, en la inversión física, la modernización tecnológica, la inserción en las redes

transnacionales de producción y comercio, frecuentemente se tornan irrecuperables o difíciles de recuperar durante largos años. Ganar el equilibrio en las metas sociales y en su reflejo de las políticas públicas es, sin duda, la tarea vertebral y pendiente de la política nacional.

#### Bibliografía

- Barro, R. y D. Gordon (1983): Rules, discretion and reputation in a model of monetary policy, *Journal of Monetary Economics*, vol. 12, N° 1, Rochester, University of Rochester.
- Bergsten, R. (2004): *Testimony before the Committee on Banking, Housing and Urban Affairs*, Washington, D.C., Institute for International Economics.
- Bergsten, R. y J. Williamson (2003): *Dollar Overvaluation and the World Economy*, Washington, D.C., Institute for International Economics.
- Bernhard, W. y otros (2002): The political economy of monetary institutions, *International Organization*, vol. 56, N° 4, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Bhagwati, J. (1998): *Why Free Capital Mobility May be Hazardous Health: Lessons from the Latest Financial Crises*, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research.
- Bloomfield, A. (1959): *Monetary Policy under the International Gold Standard*, Nueva York, Federal Reserve Bank of New York.
- Cartens, A. y A. Werner (1999): *Mexico's Monetary Policy Framework*, documento de investigación, N° 9005, México, D.F., Banco de México.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2003): *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2003*, LC/G.2223-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.186.
- Eichengreen, B. (1996a): *Globalizing Capital: A History of the International Monetary System*, Nueva Jersey, Princeton University Press.
- \_\_\_\_\_ (1996b): *Speculative Attacks on Pegged Exchange Rates*, California, University of California Press.
- Eichengreen, B. y S. Freden (1998): *Forging an Integrated Europe*, Ann Arbor, Michigan, University of Chicago Press.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2004): *World Economic Outlook*, Washington, D.C.
- Garber, P. y N. Svensson (1995): The operation and collapse of fixed exchange regimes, en G. Grossman y K. Rogoff (comps.), *Handbook of International Economics*, vol. 3, Amsterdam, North-Holland.
- Giavazzi, F. y M. Pagano (1988): The advantage of tying one's hand: EMS discipline and Central Bank credibility, *European Economic Review*, vol. 32, N° 5, Amsterdam, Elsevier.
- Hauke, S. y K. Schuler (1993): *Currency Boards and Their Relevance for Latin America*, World Bank Discussion Paper, N° 27, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Ibarra, D. (1999): ¿Es aconsejable una política industrial en México?, *Política y economía*, México, D.F., Miguel Ángel Porrúa.
- \_\_\_\_\_ (2001): Política cambiaria, paridad cambiaria y globalización, *Testimonios críticos*, México, D.F., Cántaro Editores.
- Ibarra, D. y J.C. Moreno-Brid (2001): Currency boards and monetary unions: the road ahead or cul de sac for Mexico's exchange rate policy?, en M. Puchet y L. Punzo (comps.), *Mexico Beyond Nafta: Perspectives for the European Debate*, Londres, Routledge.
- Mussa, M. y otros (2000): *Exchange Rate Regimes in an Increasingly Integrated World Economy*, Occasional Paper, N° 193, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional.
- Obstfeld, M. (1997): Europe's gamble, *Brookings Papers on Economic Activity*, N° 2, Washington, D.C., Brookings Institution Press.
- Obstfeld, M. y K. Rogoff (2002): Global implications of self-oriented national monetary rules, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 117, N° 2, Cambridge Massachusetts, The MIT Press.
- Rodrik, D. (1998): Who needs capital account convertibility?, en P. Kenen (comp.), *Should The IMF Pursue Capital Account Convertibility?*, Princeton Studies in International Finance, N° 207, Princeton University, Princeton.
- Rogoff, K. (1985): The optimal degree of commitment to an intermediate monetary target, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 100, N° 4, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Summers, L. (2000): International financial crises: causes, prevention, and cures, *American Economic Review*, vol. 90, N° 2, Nashville, Tennessee, American Economic Association, mayo.
- Triffin, R. (1960): *Gold and the Dollar Crisis: The Future of Convertibility*, New Haven, Connecticut, Yale University Press.
- Ul Haq, M., I. Kaul e I. Grunberg (comps.) (1996): *The Tobin Tax: Coping with Financial Volatility*, Nueva York, Oxford University Press.
- Villarreal, R. (2003): El reto de Fox: del estancamiento estabilizador a la reactivación y crecimiento competitivo con estabilidad, *Revista del Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas*, México, D.F., Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas, agosto.

# Las instituciones fiscales brasileñas: las reformas de Cardoso, 1995-2002

*Fabio Giambiagi y Marcio Ronci*

**E**l presente trabajo analiza la política fiscal aplicada en Brasil durante las dos administraciones del presidente Fernando Henrique Cardoso: 1995-1998 y 1998-2002. Subraya que, para el ajuste fiscal efectuado después de la crisis de 1998-1999, la política de austeridad aplicada por las autoridades fue tan importante como las reformas institucionales y estructurales. Señala que el deterioro que se produjo entre 1995 y 1998 obedeció principalmente a la reducción del balance primario y no a una mayor carga de intereses, mientras que en el período 1999-2002 el ajuste fiscal se debió en gran medida a un aumento de los ingresos, en circunstancias de que el gasto público primario del gobierno federal continuó aumentando en valores reales. Examina las perspectivas de sustentabilidad fiscal, y concluye que, para conservar la disciplina fiscal que costó tanto lograr, había que incorporar de manera permanente en las instituciones públicas la actitud de austeridad fiscal de las autoridades recientes.

Fabio Giambiagi  
Investigador del Instituto de  
Investigación Económica Aplicada (IPEA),  
Ministerio de Planificación de Brasil  
✉ [fgiambia@ipea.gov.br](mailto:fgiambia@ipea.gov.br)

Marcio Ronci  
Economista Principal  
Fondo Monetario Internacional (FMI)  
✉ [mronci@imf.org](mailto:mronci@imf.org)

# I

## Introducción

Tras la adopción del Plan Collor en 1990, entre 1991 y 1994 el balance primario del sector público arrojó un excedente de 2,9%. En cambio, después del Plan Real (junio de 1994),<sup>1</sup> dicho balance registró un notable deterioro, que en promedio tuvo por consecuencia un déficit de 0,2% del PIB en el período 1995-1998. En esos años, las autoridades recomendaron austeridad fiscal, pero las permanentes presiones por aumentar el gasto contrarrestaron con creces el aumento de los ingresos o el efecto de los recortes introducidos en otros gastos. Las propuestas de fijar límites máximos al déficit del sector público simplemente no lograron obtener el apoyo necesario.

A fines de 1998, Brasil enfrentó una profunda crisis externa y fiscal y suscribió un acuerdo de derecho de giro (*stand-by*) con el Fondo Monetario Internacional (FMI) para el período 1999-2001. Tras la fuerte devaluación del tipo de cambio en enero de 1999, el acuerdo fue reevaluado y en el 2001 se prorrogó hasta fines del 2002. En este contexto, hubo cambios profundos en el sistema político y en el período 1999-2002 el sector público arrojó un excedente primario medio sin precedentes de 3,6% del PIB.<sup>2</sup> Durante el segundo gobierno de Cardoso, el sector público operó con claras restricciones presupuestarias, consistentes en la fijación de un mínimo al excedente primario consolidado, para imponer el cual se modificó radicalmente la gestión de las finanzas públicas brasileñas.<sup>3</sup>

No obstante que la política fiscal ordinaria siguió basándose en la obtención de excedentes primarios mínimos y no en déficit nominales máximos, la verdad es que el incremento del gasto fiscal influyó directamente en el objetivo básico. Esto quedó de manifiesto en los esfuerzos de las autoridades por asegurar que el déficit nominal no pasara de ciertos límites, que a grandes rasgos correspondían a un sistema de fijar metas al déficit. Por ejemplo, el incremento de las tasas de interés en el 2001 y sus consecuencias para la proyección del pago de intereses más altos en el 2002 llevó a las autoridades a elevar la meta del excedente primario para ese año. Así, la meta oficial fijada inicialmente en 2,7% del PIB se aumentó a 3,9%, precisamente para compensar dicho incremento.<sup>4</sup>

Este artículo ofrece una reseña detallada de la evolución de las finanzas públicas durante los dos gobiernos del presidente Cardoso: 1995-1998 y 1999-2002.<sup>5</sup> Sostenemos aquí que el cambio de actitud de las autoridades en materia de política fiscal frente a la crisis del balance de pagos de 1998-1999 tuvo tanta importancia como las reformas legales y constitucionales aprobadas a fines de la primera y comienzos de la segunda administración de Cardoso para lograr que el balance primario cambiara a 3,7% del PIB entre 1995-1998 y 1999-2002. Las reformas efectuadas por el presidente Cardoso sólo pueden compararse en su alcance con las que hizo el presidente Castelo Branco (1964-1967), con la diferencia de que se introdujeron en condiciones políticas mucho más difíciles.<sup>6</sup>

De nuestra reseña surgen dos mensajes importantes. La causa principal más significativa de dificultades

□ Este artículo es una versión abreviada de Giambiagi y Ronci (2004), enriquecida con los comentarios formulados por Max Alier, Fabio Barbosa, Nigel Chalk, Martín Gilman, Vincent Moissinac, Laura Papi, Murilo Portugall, Hemant Shah y Evan Tanner. Los puntos de vista expresados aquí son los de los autores y no representan necesariamente los del FMI o del gobierno de Brasil.

<sup>1</sup> Los estudios relativos a la política fiscal brasileña de los decenios de 1980 y 1990 generalmente pasan por alto el año 1990, primer año de aplicación del Plan Collor, por estimar que fue atípico debido a los ingresos extraordinarios que se percibieron.

<sup>2</sup> Salvo indicación en contrario, en el presente trabajo el concepto de necesidades de financiamiento del sector público se relaciona más con los resultados nominales que con los resultados operativos.

<sup>3</sup> En este caso, las instituciones fiscales incluyen tanto el marco legal de la política fiscal como la actitud de las autoridades fiscales, la que obviamente contribuye al cumplimiento de la normativa. Cabe destacar que los arreglos institucionales no deben interpretarse como organizaciones convencionales o leyes y reglamentos de derecho positivo. Las instituciones son las reglas del juego —normas formales o informales— que utilizan los actores societales (North, 1990).

<sup>4</sup> La meta original consistente en lograr un superávit primario de 2,7% en el 2002 fue anunciada en el 2000, en el marco de una caída importante de las tasas de interés que, según lo previsto en ese momento, debía mantenerse en los años siguientes. Sin embargo, con posterioridad la tasa nominal del Sistema Especial de Liquidación y Custodia (SELIC), que a comienzos del 2001 bajó a 15%, se elevó más de 20% en el 2002, lo que obligó a revisar las cifras proyectadas para el año siguiente.

<sup>5</sup> Si bien los datos para este estudio parten de 1994, por razones de espacio se centra la atención principalmente en el ajuste fiscal introducido después de 1998. Para una reseña de los diversos aspectos de la política fiscal en el período 1995-1998, véase Além y Giambiagi (1999). Para el período anterior al Plan Real en 1994, véase Giambiagi (1997).

<sup>6</sup> Véase una reseña de las reformas de Castelo Branco en Barbosa, Salazar y de Faro (1989) y en Skidmore (1988).

fiscales en la primera administración de Cardoso fue el deterioro del balance primario y no el incremento de la carga de pago de intereses. En cambio, el ajuste fiscal en su segunda administración obedeció en gran medida al incremento de los ingresos, en circunstancias de que en los ocho años de sus dos gobiernos el gasto público básico del gobierno federal se elevó en valores reales. Estos aspectos del ajuste fiscal llevado a cabo por Cardoso ponen de relieve la necesidad de mantener la disciplina fiscal lograda con tanto esfuerzo y mejorar el ajuste en los próximos años. Un elemento clave para lograr la sostenibilidad fiscal ha sido la política de austeridad fiscal de las autoridades recientes, que debería ser un elemento permanente en las instituciones fiscales.

## II

### Panorama de las necesidades de financiamiento del sector público, 1995-2002

En el comportamiento de las finanzas del sector público a contar de la adopción del Plan Real en 1994 es posible distinguir dos períodos —de 1995 a 1998 y de 1999 a 2002—, cada uno de los cuales corresponde a uno de los gobiernos del presidente Cardoso. La política económica confrontó dos grandes momentos críticos, el primero en 1995, cuando mermaron rápidamente los importantes excedentes del balance primario logrados en los años anteriores, y el segundo en 1999, cuando se llevó adelante un fuerte ajuste fiscal en todos los planos de gobierno (cuadro 1).

En lo que respecta a las principales cuentas fiscales, cabe señalar los cuatro hechos siguientes:<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Es difícil comparar los resultados fiscales del primer gobierno de Cardoso con los del año en que se introdujo el Plan Real (1994), puesto que 1994 fue un año relativamente atípico. El superávit primario de 5,4% del PIB registrado en 1994 fue muy superior al de 2,2% del PIB de los tres años anteriores. Esto se explica en gran medida por el hecho de que ese año los ingresos por concepto de impuestos se vieron favorecidos a la vez por la caída de la inflación y por la bonanza económica de los seis primeros meses de aplicación del plan, en circunstancias de que el gasto público se redujo. Por otra parte, en 1994, el excedente primario “sobre la línea” dado a conocer por el gobierno federal fue inferior casi en 1% del PIB al valor informado por el Banco Central —que representa la cifra oficial—, lo que nos hace pensar que la determinación del balance primario puede haber tropezado con algún problema metodológico, que pudo llevar a sobrestimarlo. Por esta razón, resolvimos comparar el promedio de los períodos.

El artículo se divide en siete secciones. Tras esta breve introducción, la sección II pasa revista a la evolución de las necesidades de financiamiento del sector público en el período 1995-2002. La sección III destaca los principales factores y reformas estructurales del ajuste fiscal aplicado a partir de 1999. La sección IV trata sobre las fuentes de ingreso transitorias desde mediados del decenio de 1990. La sección V reseña la evolución de la deuda pública. La sección VI demuestra la importancia del cambio de postura de las autoridades respecto de la política fiscal. Finalmente, la sección VII contiene un resumen y conclusiones. Por su parte, el apéndice proporciona información acerca de la sustentabilidad de la deuda pública en el período 1995-2002.

Primero, hasta 1998, el déficit nominal del gobierno federal se fue acentuando gradualmente, en parte debido a que “heredó” deudas de los distintos estados, lo que en realidad significó una “socialización” de las pérdidas, y en parte porque la aplicación de una política monetaria restrictiva afectó con mayor fuerza el costo del financiamiento. Como consecuencia, las necesidades nominales de financiamiento del gobierno federal se elevaron de un tercio de las necesidades totales de financiamiento del sector público en 1995 a dos tercios en 1998.

Segundo, en comparación con el período 1991-1994, entre 1995 y 1998 los tres niveles de gobierno registraron un deterioro similar, seguido de un acentuado mejoramiento en 1999-2002 (cuadro 2).

Tercero, entre 1995 y 2002 los pagos de intereses alcanzaron un promedio de 7% del PIB y contribuyeron mucho al elevado déficit nominal promedio de 5,5% del PIB registrado en el mismo período. Si bien en los primeros años de vigencia del Plan Real la deuda pública total fue relativamente pequeña, sus intereses fueron altos debido a las fuertes presiones de que fueron objeto las tasas de interés real, en parte por el riesgo que involucraba otorgar préstamos al gobierno en un ambiente de creciente deterioro fiscal y en parte por la necesidad de atraer financiamiento externo para

CUADRO 1

**Brasil: Necesidades de financiamiento del sector público**  
(En porcentajes del PIB)<sup>a</sup>

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<i>Necesidades de financiamiento del sector público</i>	-27,0	-7,3	-5,9	-6,1	-7,5	-5,8	-3,6	-3,6	-4,6
Gobierno federal	-10,2	-2,4	-2,6	-2,6	-4,9	-2,7	-2,3	-2,1	-0,8
Estados y municipios	-12,1	-3,6	-2,7	-3,0	-2,0	-3,1	-2,1	-2,0	-3,8
Empresas públicas	4,7	1,3	0,6	0,4	0,5	-0,1	-0,7	-0,6	0,0
<i>Balance primario</i>	5,2	0,3	-0,1	-1,0	0,0	3,2	3,5	3,6	3,9
Gobierno federal	3,3	0,5	0,4	-0,3	0,6	2,3	1,9	1,8	2,4
Gobierno federal y Banco Central	3,1	0,5	0,5	0,0	1,3	3,3	2,8	2,9	3,6
Seguridad social <sup>b</sup>	0,2	0,0	-0,1	-0,3	-0,8	-1,0	-0,9	-1,1	-1,3
Estados y municipios	0,8	-0,2	-0,5	-0,7	-0,2	0,2	0,5	0,9	0,8
Empresas públicas	1,2	-0,1	0,1	0,1	-0,4	0,7	1,1	0,9	0,7
<i>Pago de intereses</i>	-32,2	-7,5	-5,8	-5,1	-7,5	-9,0	-7,1	-7,2	-8,5
Gobierno federal	-13,4	-2,9	-2,9	-2,3	-5,5	-5,0	-4,1	-3,9	-3,1
Estados y municipios	-12,8	-3,4	-2,2	-2,3	-1,8	-3,4	-2,6	-2,9	-4,6
Empresas públicas	-5,9	-1,3	-0,7	-0,5	-0,2	-0,6	-0,3	-0,4	-0,7
<i>Partidas pro memoria</i>									
Ajuste del balance (flujos)	...	...	-1,9	1,8	-1,0	-6,9	0,1	-3,9	-7,6
Privatizaciones	...	...	0,1	1,9	1,3	0,5	1,4	-0,4	-0,8
Otros	...	...	-2,0	-0,1	-2,3	-7,4	-1,3	-3,5	-6,8
Ajuste de la deuda interna	...	...	0,0	0,0	-0,4	-3,8	-0,4	-1,4	-3,6
Ajuste de la deuda externa	...	...	-0,1	-0,1	-0,3	-2,7	-0,6	-0,6	-3,6
Otros ajustes	...	...	-1,9	0,0	-1,6	-0,9	-0,3	-1,5	0,4

Fuente: Banco Central de Brasil.

<sup>a</sup> El signo menos indica déficit.

<sup>b</sup> Entradas por concepto de seguridad social, menos pago de prestaciones.

CUADRO 2

**Brasil: Balance primario del sector público**  
(Promedio de los períodos, en porcentajes del PIB)<sup>a</sup>

	1991-1994	1995-1998	1999-2002
<i>Balance primario</i>	2,9	-0,2	3,6
Gobierno federal	1,6	0,3	2,1
Gobierno federal y Banco Central	1,0	0,6	3,2
Seguridad social	0,6	-0,3	-1,1
Estados y municipios <sup>b</sup>	0,7	-0,4	0,6
Empresas públicas	0,7	-0,1	0,9
Federales	1,1	0,2	0,7
Estadales y municipales	-0,4	-0,3	0,2

Fuente: Banco Central de Brasil.

<sup>a</sup> El signo menos indica déficit.

<sup>b</sup> Entradas por concepto de seguridad social, menos pago de prestaciones.

cubrir los déficit de la cuenta corriente externa después de las crisis asiática y rusa.<sup>8</sup> Utilizando como deflactor

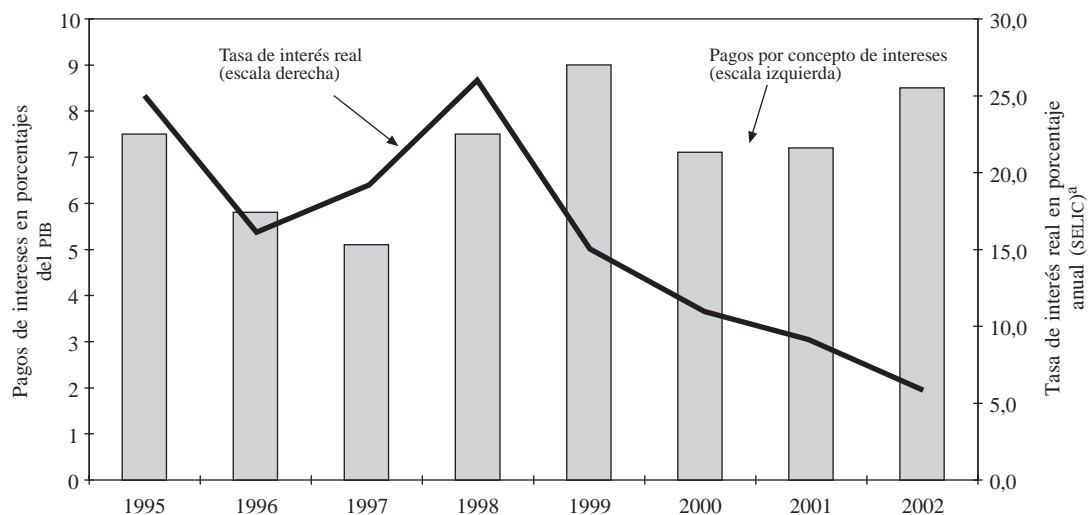
el índice nacional de precios al consumidor en su concepto amplio, en el período 1995-1998 la tasa bruta de interés real del Sistema Especial de Liquidación y Custodia (SELIC) alcanzó un promedio de 22%. Posteriormente, se redujo a un promedio de 10% entre 1999 y

<sup>8</sup> Véase Ferreira y Tullio (2002, p. 153).



GRÁFICO 1

## Brasil: Pagos de intereses y tasa de interés real



Fuente: Banco Central de Brasil.

<sup>a</sup> Tasa de SELIC: Tasa del Sistema Especial de Liquidación y Custodia.

2002. Sin embargo, como este valor inferior se aplicaba a una deuda pública mucho más cuantiosa, combinado con los efectos de la devaluación cambiaria se tradujo en que debieran pagarse elevadas sumas en intereses (gráfico 1).<sup>9</sup>

Cuarto, el hecho de que en las cuentas fiscales apareciera una variable que sería fundamental para la dinámica de la deuda pública —el “balance general ajustado”— que se remonta al período 1995-1998.<sup>10</sup> Esta variable involucra factores “bajo la línea” que no afectan

los flujos para satisfacer las necesidades de financiamiento del sector público y que modifican el valor de la deuda pública. Las privatizaciones reducen la deuda pública, mientras que la contabilización de deudas que no se habían registrado y la redenominación de la deuda pública expresada en moneda extranjera debido a la devaluación del tipo de cambio aumentan el monto de la deuda. En conjunto, estos efectos dieron lugar a que entre 1994 y 2002 la deuda pública tuviese una variación acumulada de 19 puntos porcentuales del PIB.

### III

## El ajuste y las reformas fiscales

Como se dijo en la sección anterior, los pagos de intereses no explican la baja del déficit nominal, que en el período 1995-2002 siguió siendo elevado. A continua-

ción examinamos las causas del ajuste fiscal a partir de 1999, centrándonos en los resultados del balance primario, que no incluye los pagos de intereses. A nivel del gobierno federal, los ingresos tributarios aumentaron de manera significativa, mientras que el gasto no financiero se elevó sostenidamente. En los planos estadual y federal, los cambios estructurales e institucionales se tradujeron en una mejora gradual del balance primario después de 1998. En las empresas públicas, dicho balance también ha mejorado mucho

<sup>9</sup> Véase en García y Didier (2000) un análisis de los factores determinantes de las tasas de interés en Brasil.

<sup>10</sup> En rigor, el reconocimiento de deudas antiguas que antes no se contabilizaban en el balance ajustado comenzó en el gobierno de Collor, expresando las obligaciones en las denominadas “monedas de privatización”, esto es, deudas que se aceptaban como medios de pago en la venta de empresas estatales.

desde 1999, debido principalmente a los resultados obtenidos por la empresa petrolera estatal (Petrobras).

En los dos gobiernos de Cardoso, y en especial durante el segundo, se realizaron importantes reformas estructurales e institucionales en cinco campos diferentes, a saber, el sistema fiscal estadual y muni-

cipal; la privatización de las empresas públicas; la seguridad social; el sistema financiero, y los procedimientos presupuestarios (recuadro 1). Estas reformas guardaron estrecha relación con la capacidad de las autoridades para poner en práctica un ajuste fiscal en 1999-2002.

#### Recuadro 1

##### LAS REFORMAS FISCALES DE CARDOSO

###### *El sistema fiscal de los estados y de los municipios*

No hay duda alguna de que el sistema fiscal de los estados y de los municipios experimentó un cambio profundo, que se caracterizó por la eliminación de diversas fuentes de desequilibrios fiscales de naturaleza estructural. Entre los cambios observados, cabe señalar los siguientes:

- la privatización de la mayoría de los bancos de propiedad de los gobiernos estaduales, lo que puso fin al financiamiento de las tesorerías estaduales;
- la aplicación de severas restricciones a la práctica de otorgar anticipos sobre los recursos presupuestarios, que de hecho eran mecanismos para obtener créditos del sistema financiero;
- el bloqueo de los mecanismos para la emisión de créditos precautorios por el sistema judicial (esto es, garantías de pago por el sector privado de las sumas ordenadas pagar en virtud de sentencias judiciales), que durante parte del decenio de 1990 a menudo fueron utilizadas para otros fines y contribuyeron al deterioro fiscal de los gobiernos estaduales;
- el refinanciamiento de las deudas estaduales y municipales mediante la federalización de los títulos de la deuda emitidos por ellos a cambio de comprometer en garantía (“colateralizar”) sus ingresos futuros. Esta medida indujo a los gobiernos estaduales a efectuar ajustes fiscales para amortizar su deuda en un plazo de 30 años (en la mayoría de los casos comprometiendo un máximo de 30% de los ingresos) bajo pena de que el gobierno federal se valiera de sus facultades legales para retener las transferencias constitucionales e incluso se apropiara de una parte de los ingresos provenientes del impuesto sobre circulación de mercaderías y de servicios (ICMS);
- La Ley de responsabilidad fiscal (ley complementaria N° 101 de 4 de mayo del 2002) estableció, entre otras cosas, montos máximos a los gastos por concepto de remuneraciones de acuerdo con los ingresos totales de los gobiernos estaduales y federal; restringió las atribuciones de las autoridades, especialmente en años de elecciones; promovió la aplicación de normas de transparencia para informar de las cuentas del sector público, y prohibió nuevos refinanciamientos por el gobierno federal de la deuda de los estados y de los municipios.

###### *La privatización de las empresas públicas*

Las privatizaciones también constituyeron una importante reforma estructural. Eliminaron lo que hasta entonces había sido una posible fuente de presiones sobre el gasto público, asociada a las inversiones de estas empresas. Si éstas hubiesen vuelto a los altos niveles de inversión de principios de la década de 1980, habrían ejercido fuerte presión sobre la deuda pública. Al mismo tiempo, la venta de empresas públicas que generalmente habían operado a pérdida, como el Ferrocarril Federal, eliminó lo que había sido fuente permanente de problemas en las cuentas del sector público. Por lo que respecta a los distintos gobiernos estaduales, ellos se desprendieron de varias empresas deficitarias y, por el propio proceso de preparación de estas empresas para la privatización, vieron mejorar notablemente la gestión de las empresas que siguieron siendo estatales.

###### *La seguridad social*

La reforma constitucional del sistema de seguridad social, aprobada en 1998, hizo posible:

- establecer una edad mínima de jubilación para los funcionarios públicos y aumentar gradualmente la edad de jubilación de aquellos que tenían menos años de servicio;

- contratar nuevos funcionarios públicos con arreglo al sistema general de seguridad social, sin las prerrogativas del sistema de pensiones de la administración pública, y establecer fondos de pensiones para los nuevos funcionarios;
- eliminar la fórmula de cálculo de las pensiones de jubilación contemplada en la constitución federal, con lo cual se crearon las condiciones para establecerla por ley. Esto se hizo efectivo en el período 1999-2002 al promulgarse la ley sobre el “factor de bienestar social”,<sup>a</sup> que contribuyó a poner coto al déficit de la seguridad social, ya que la nueva fórmula de cálculo de las pensiones desalentó las jubilaciones anticipadas y la declaración de ingresos inferiores a los reales.

#### *El sistema financiero*

Por la vía de fortalecer el sistema financiero, las reformas a este sistema abordaron posibles fuentes de déficit. Las reformas en este campo incluyeron:

- la aprobación del Programa de Estímulo a la reestructuración y el fortalecimiento del sistema financiero nacional (PROER);
- la privatización de diversos bancos estatales, en varios casos tras su adquisición por el gobierno federal, con lo cual se puso fin a una de las principales fuentes de desequilibrio fiscal en los decenios de 1980 y 1990;
- la ampliación de la apertura del sector financiero al capital extranjero, con la venta de diversos bancos a transnacionales bancarias, con lo cual aumentó la competencia dentro del sistema bancario;
- el requisito exigido por el Banco Central de que los bancos aplicaran criterios más estrictos para el otorgamiento de créditos, lo que se tradujo en un apreciable mejoramiento de la solidez del sistema y la reducción de su exposición al riesgo;
- el fortalecimiento de los bancos de propiedad federal mediante la capitalización, la aplicación de normas sobre las actividades no redituables y la aplicación de las recomendaciones del Comité de Basilea.

#### *Los procedimientos presupuestarios*

La Ley de responsabilidad fiscal también modificó los procedimientos presupuestarios previstos en la Ley de directrices presupuestarias que aprueba el Congreso en junio de cada año. Esta última ley establece los parámetros para preparar el presupuesto general del gobierno federal del año siguiente, que se presenta al Congreso en agosto. La Ley de responsabilidad fiscal dispuso que las directrices presupuestarias debían incluir no sólo la principal meta básica de resultados para el Presupuesto general del gobierno federal, sino también las metas de los dos años siguientes. Este principio de marco presupuestario de mediano plazo ha dado buenos resultados como restricción presupuestaria: limita el gasto total y apunta a que los gastos adicionales dependan de los recursos disponibles. El presupuesto de mediano plazo es una auténtica innovación institucional en Brasil, que a lo largo de la historia a menudo ha eludido las restricciones presupuestarias.

<sup>a</sup> Véase Ornelas y Vieira (1999).

## 1. El gobierno federal

El cuadro 3 muestra el desglose de los ingresos y gastos del balance primario del gobierno federal desde 1994 hasta 2002, basado en las estadísticas que publica el Ministerio de Hacienda.<sup>11</sup> En el cuadro sobresalen dos tendencias:

- En el período considerado, los ingresos fiscales aumentaron apreciablemente. Los ingresos brutos del gobierno federal subieron de un promedio de 16,5% del PIB en 1991-1994 a 22,6% entre 1992 y 2002.
- Al mismo tiempo, los gastos no financieros del gobierno federal se elevaron de manera considerable. Contribuyeron a este aumento todas las categorías principales. Entre 1991 y 1994 y entre 1999

<sup>11</sup> Los datos se refieren a las estadísticas “sobre la línea” establecidas por la Secretaría Nacional del Tesoro, que también incluyen los balances de seguridad social y del Banco Central. La diferencia entre esa cifra y el balance primario “bajo la línea” que publica el Banco Central, medida por las necesidades de financiamiento me-

nos el interés nominal, se ajusta de acuerdo con la “discrepancia estadística”, que se asemeja a la estadística de errores y omisiones del balance de pagos.

CUADRO 3

**Brasil: Balance primario del gobierno**  
(En porcentajes del PIB)<sup>a</sup>

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Promedios del período		
									1991-1994	1995-1998	1999-2002
<i>Total ingresos</i>	18,3	17,5	18,4	20,1	21,7	21,5	22,7	24,4	16,5	18,6	22,6
Transferencias a estados y municipios	2,8	2,7	2,8	3,0	3,6	3,7	3,9	4,3	2,7	2,8	3,9
Ingresos netos	15,5	14,7	15,6	17,2	18,1	17,8	18,8	20,1	13,8	15,8	18,7
<i>Gastos no financieros</i>	14,8	14,5	15,4	16,6	16,0	15,9	17,1	17,9	12,4	15,3	16,7
Gastos de la nómina	5,6	5,2	4,8	5,0	5,1	5,0	5,4	5,6	4,4	5,2	5,3
Prestaciones de seguridad social	5,0	5,3	5,4	5,8	6,0	6,0	6,3	6,7	4,4	5,4	6,3
Otros gastos corrientes y de capital <sup>b</sup>	4,2	4,0	5,3	5,7	4,9	4,9	5,4	5,6	3,7	4,8	5,2
<i>Discrepancia estadística<sup>c</sup></i>	-0,1	0,2	-0,5	0,0	0,2	-0,1	0,1	0,2	0,2	-0,1	0,1
<i>Balance primario</i>	0,5	0,4	-0,3	0,6	2,3	1,9	1,8	2,4	1,6	0,3	2,1
Gobierno federal y Banco Central de Brasil	0,5	0,5	0,0	1,4	3,3	2,8	2,9	3,7	1,0	0,6	3,2
Seguridad social	0,0	-0,1	-0,3	-0,8	-1,0	-0,9	-1,1	-1,3	0,6	-0,3	-1,1

Fuente: Secretaría de Política Económica, Ministerio de Hacienda.

<sup>a</sup> El signo menos indica déficit.

<sup>b</sup> Incluye el balance primario del Banco Central de Brasil.

<sup>c</sup> El valor positivo indica incremento del superávit del balance primario.

y 2002, los gastos por concepto de remuneraciones (debido sobre todo al peso relativo de las pensiones de los trabajadores jubilados), las prestaciones de seguridad social y “otros gastos” (excluidos las transferencias a estados y municipios, los aportes de nómina y las prestaciones de seguridad social) se acrecentaron en 0,9, en 1,8 y en 1,5 puntos porcentuales del PIB, respectivamente. Además, en los mismos períodos las transferencias a los estados y los municipios se elevaron en 1,2% del PIB.

a) *Los ingresos fiscales*

Las dos fuentes principales de ingresos adicionales del gobierno federal eran: i) la contribución provisoria sobre el movimiento financiero (CPMF) que fue introducida en forma de impuesto (IPMF) a fines de 1993, y posteriormente eliminada y restablecida en diversas oportunidades; ii) la Contribución para el Financiamiento de la Seguridad Social (COFINS), asociada al incremento de la tasa impositiva y a una serie de sentencias judiciales que favorecieron al gobierno, gracias a lo cual se venció la resistencia a introducir este impuesto en la primera parte del decenio.<sup>12</sup> La suma de ambas contribuciones representa cerca de dos tercios de la variación de los ingresos registrada entre

1991-1994 y 1999-2002. Al mismo tiempo, los ingresos provenientes del Impuesto a los Productos Industriales (IPI) bajaron sostenidamente (cuadro 4).

En 1999-2000 se detuvo el crecimiento del gasto federal como proporción del PIB, para reanudarse en el período 2001-2002. A continuación se ofrece un análisis detallado del gasto no financiero.<sup>13</sup>

b) *Los gastos en remuneraciones (de nómina)*

Los gastos del gobierno federal por concepto de remuneraciones aumentaron de 18.500 millones de reales en 1995 a 33.200 millones de reales en el 2001 en valores reales, pese a que entre ambas fechas se “congelaron” los salarios de la administración pública: el primer reajuste lineal de éstos desde 1995 sólo se produjo en el 2002. Esta aparente contradicción se debió a que, con el tiempo, casi todas las categorías se vieron beneficiadas, entre otras cosas, por revisiones de las carreras, “ajustes a la curva” o ascensos.

grávámenes como el impuesto sobre los ingresos o el Impuesto sobre los Productos Industriales (IPI). En el caso de las contribuciones, la totalidad del aumento de los ingresos corresponde al gobierno federal, ya que no se comparten con los estados y los municipios. En cambio, en el caso del impuesto sobre los ingresos y del IPI, el incremento neto de las entradas del gobierno federal es mucho más pequeño debido a que casi la mitad de los ingresos deben entregarse al fondo de participación de los estados y de los municipios.

<sup>13</sup> Véase en Velloso (1997) una reseña de la situación fiscal a comienzos de la vigencia del Plan Real.

<sup>12</sup> Desde el punto de vista del gobierno federal, se justificaba dar prioridad a un ajuste mediante estas contribuciones y no mediante

CUADRO 4

**Brasil: Ingresos federales**  
(Promedios de los períodos, en porcentajes del PIB)<sup>a-b</sup>

	1991-1994	1995-1998	1999-2002
<i>Total ingresos<sup>c</sup></i>	11,9	13,2	16,6
Impuesto de importación	0,4	0,7	0,7
IPI	2,3	2,0	1,6
Impuesto a la renta	3,7	4,5	5,6
Personal	0,2	0,3	0,3
Empresas	1,1	1,5	1,7
Trabajo personal	1,3	1,5	1,7
Rentabilidad del capital	0,7	0,8	1,2
Otros	0,3	0,4	0,7
IPMF/CPMF	0,3	0,4	1,3
IOF	0,7	0,4	0,3
COFINS	1,5	2,2	3,7
PIS/PASEP	1,1	0,9	1,0
Contribución sobre las utilidades netas	0,7	0,9	0,8
Contribuciones de seguridad social de la administración pública	0,1	0,3	0,3
Otros	1,2	0,9	1,3
<i>Partidas pro memoria</i>			
Carga tributaria	25,7	28,8	32,8
ICMS	6,7	7,0	7,6

Fuente: Secretaría de Ingresos Federal, Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE).

<sup>a</sup> IPI = Impuestos sobre los productos industrializados.

IPMF/CPMF = Impuestos provisionarios sobre el movimiento financiero/contribución provisoria sobre el movimiento financiero.

IOF = Impuestos sobre operaciones financieras.

COFINS = Contribución para el financiamiento de la seguridad social.

PIS/PASEP = Programa de Integración Social y de formación del Patrimonio del Servidor Público.

ICMS = Impuesto sobre circulación de mercaderías y de servicios.

<sup>b</sup> Los datos difieren de los del cuadro 3 debido a la aplicación de metodologías contables diferentes.

<sup>c</sup> No incluye contribuciones de seguridad social.

Otro componente importante del gasto total del gobierno en remuneraciones fueron los gastos irrogados por el pago de las pensiones a los jubilados del sector público. En total, esos gastos se elevaron a 5,6% del PIB en el 2002, mientras que en 1994 alcanzaron a 5% del PIB, porque la reducción del gasto por concepto de remuneraciones de los funcionarios en servicio activo se contrarrestó con creces por el aumento del gasto en los pensionados del sector público, en especial el personal militar. La combinación del envejecimiento de la población con la existencia de normas de jubilación indulgentes para los funcionarios públicos contribuyó significativamente a los gastos de nómina.<sup>14</sup>

### c) *Las prestaciones de seguridad social*

Otro elemento fundamental del gasto público eran los gastos por concepto de seguridad social. Tras la

introducción del Plan Real, las prestaciones se reajustaron en proporciones superiores a la inflación corriente y se tradujeron en un aumento de su valor real medio. En promedio, el índice de la seguridad social fue ascendente hasta 1998 y se detuvo en 1999 debido al aumento de la inflación, para recuperar posteriormente su tendencia al alza como resultado de la política de reajustes reales del salario mínimo aplicada en el bienio 2000-2001 (gráfico 2).<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Las pensiones del personal militar en retiro son generosas e incluyen su traspaso a las hijas solteras cuando fallece el beneficiario original. En los últimos años se redujeron parcialmente los privilegios de que disfrutaban los militares.

<sup>15</sup> El índice de seguridad social se calculó deflactando el incremento nominal de las prestaciones de seguridad social por el índice nacional de precios al consumidor en su concepto amplio (IPCA). Las prestaciones de seguridad social han aumentado, en general, en línea con los ajustes en los salarios mínimos, si bien con algunas diferencias en diversos años. En los casos en que las remuneraciones básicas se reajustaron por un factor distinto del que se aplicó a las prestaciones superiores a este mínimo, el índice se ponderó por el factor multiplicador (el total de prestaciones multiplicado por el valor mínimo) respecto del gasto total incluidas las prestaciones. El índice nos permitiría deducir la posible evolución del gasto en caso de que la cantidad de prestaciones permaneciera constante.

CUADRO 5

## Brasil: Estructura y crecimiento de las prestaciones de seguridad social

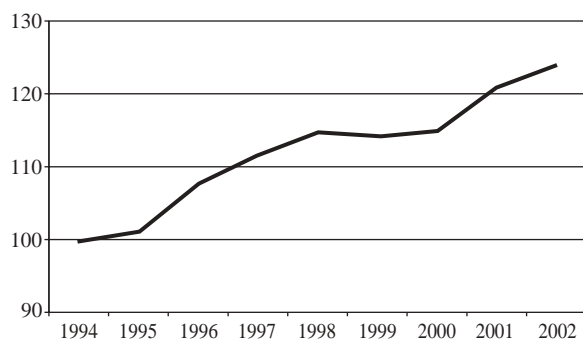
	En porcentajes del salario mínimo legal, en fecha de diciembre del 2002	Crecimiento medio anual (%)	
		1994-1998	1998-2002
Total prestaciones	164	4,2	3,5
Seguridad social	172	3,7	3,4
Pensiones	187	4,1	2,9
Por edad de jubilación	113	1,9	3,4
Por años de servicio	360	11,5	2,2
Por invalidez	135	1,0	2,5
Asignaciones	130	3,8	3,0
Otros	224	-3,0	12,6
Servicios de apoyo	114	7,3	4,5

Fuente: Ministerio de Previsión y Asistencia Social (varios años).

GRÁFICO 2

Brasil: Índice de las prestaciones de seguridad social<sup>a</sup>

(Base: junio 1994 = 100)



Fuente: Seguridad social y estimaciones de los autores.

<sup>a</sup> Deflactado por el Índice Nacional de Precios al Consumidor Ampliado (IPCA).

En los primeros años del Plan Real también aumentaron las prestaciones de seguridad social, encabezadas por las pensiones de jubilación basadas en los años de servicio, que eran más onerosas que las demás (cuadro 5). La jubilación por años de servicio que contempla la Constitución de Brasil permite que hombres y mujeres jubilen al cabo de 35 y 30 años de contribuciones, respectivamente, lo que puede reducir mucho la edad de jubilación. Entre 1995 y 1998, las jubilaciones por este concepto subieron a una tasa media anual de 11,5%, mientras que las demás pensiones se elevaron 4,2% (cuadro 5). Esta situación ha cambiado en los últimos años con la aprobación de la reforma de la seguridad social y el consiguiente descen-

so de las solicitudes de jubilación. Finalmente, el número de beneficiarios del sistema de seguridad social aumentó a tasas superiores al crecimiento del PIB, con lo cual se produjo un incremento de la relación entre los gastos en seguridad social y el PIB. En parte esto se relaciona con el aumento del componente asistencial del bienestar social, que abarca a las personas que perciben un salario mínimo sin haber cotizado antes en el sistema de seguridad social.

d) *Otros gastos corrientes y de capital*

El principal incremento por este concepto se produjo en el bienio 1997-1998 (cuadro 3). En cambio, en el período 1999-2000, tras la firma del acuerdo de derecho de giro (*stand-by*) con el FMI a fines de 1998, este rubro se redujo apreciablemente.<sup>16</sup> Sin embargo, entre el 2001 y 2002 se elevó nuevamente, reflejando en parte su creciente rigidez, ya que algunos organismos del sector público incrementaron los gastos comprometidos a fin de proteger sus recursos. La distribución de la responsabilidad por la creciente rigidez de estos gastos entre el poder ejecutivo y el legislativo es motivo de controversia.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> En 1999, los "otros gastos corrientes y de capital", excluido el Fondo de Protección del Trabajador, cayeron 11% en valores nominales. A comienzos de ese año esta partida se consideró imposible de recortar, pese al incremento observado desde 1994. La contracción que experimentó en 1999 sugiere que en los años anteriores los gastos por este concepto pueden haber sido inferiores.

<sup>17</sup> Pese a que la mayor parte de la responsabilidad por la creciente rigidez de "otros gastos corrientes y de capital" es atribuible al poder ejecutivo, en algunos años tal rigidez obedeció a la existencia de mayores compromisos debido a iniciativas de la legislatura como el Fondo de lucha contra la pobreza.

CUADRO 6

**Brasil: Crecimiento real del gasto no financiero del gobierno federal<sup>a</sup>**  
(Promedio, en porcentajes)

	1994-1998	1998-2002	1994-2002
<i>Gasto no financiero</i>	7,0	4,6	5,8
Gastos de personal	2,0	4,2	3,1
Prestaciones de seguridad social	7,4	5,0	6,2
Transferencias a estados y municipios	6,6	11,0	8,8
Gastos de capital y otros costos <sup>b</sup>	12,3	0,7	6,3
<i>Partida pro memoria</i>			
Crecimiento real del PIB	2,6	2,1	2,1

Fuente: Secretaría de Política Económica del Ministerio de Hacienda.

<sup>a</sup> Deflactor implícito del producto interno bruto (PIB).

<sup>b</sup> Incluye el balance primario del Banco Central del Brasil.

La proporción de gastos no discrecionales en “otros gastos corrientes y de capital” aumentó de manera significativa, de 20% en 1999 a 60% en el 2002, incluyendo los gastos por concepto de salud, seguro de desempleo y fondo para combatir la pobreza. La mayor parte de los compromisos son relativamente nuevos y corresponden a disposiciones legales o constitucionales aprobadas en los últimos años. La existencia de esta rigidez en el gasto reduce el margen de maniobra de las autoridades para efectuar ajustes fiscales de corto plazo.

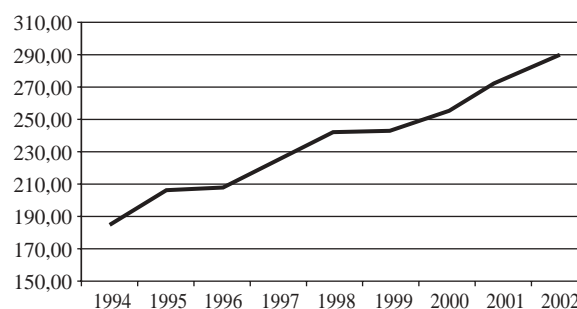
En síntesis, el total de gastos no financieros, incluidas las transferencias a los estados y municipios y el déficit del Banco Central de Brasil, aumentó 7,0% al año en términos reales durante el primer gobierno de Cardoso y 4,6% en el segundo. En el mismo período, el crecimiento del gasto fue muy superior al crecimiento del PIB real (el cuadro 6 y el gráfico 3 muestran el gasto deflactado por el deflactor implícito del PIB).

## 2. Los estados y los municipios

Entre 1994 y 1998 los balances primarios de los estados y de los municipios se fueron deteriorando paulatinamente, para comenzar a mejorar a partir de 1998, particularmente en el caso de los estados (cuadros 1 y 2). Los balances primarios estatales y municipales exhibieron una mejora apreciable, en la que influyeron dos factores: las restricciones sobre sus presupuestos establecidas en los acuerdos bilaterales que suscribieron con el gobierno federal para refinanciar su deuda, y las disposiciones de la Ley de responsabilidad fiscal. Además, sus finanzas se vieron favorecidas por

GRÁFICO 3

**Brasil: Gasto no financiero del gobierno federal<sup>a</sup>**  
(En miles de millones de reales del 2002)



Fuente: Tesorería Nacional, Ministerio de Hacienda.

<sup>a</sup> Gastos corregidos por el deflactor implícito del PIB.

mayores recaudaciones de impuestos sobre algunos productos y servicios que subieron mucho de precio y que representaban una elevada proporción de sus ingresos, como el petróleo, las telecomunicaciones y la energía eléctrica.

Los esfuerzos por regular las finanzas estatales y municipales comenzaron en 1993, cuando Cardoso aún era Ministro de Hacienda, al término del gobierno de Collor. El 17 de marzo de 1993 se aprobó una reforma al inciso 4º del artículo 167 de la Constitución, que autorizaba a los estados a entregar en garantía sus propios ingresos y las transferencias del gobierno federal en los acuerdos de renegociación de la deuda que suscribieran con el gobierno federal. Esta reforma constitucional fue decisiva para el éxito de los acuerdos

bilaterales sobre la deuda e hizo posible que todos los juicios entablados posteriormente por los estados fueran rechazados en la Corte Suprema. El 5 de noviembre de 1993 se promulgó la Ley 8.727, que permitía al gobierno federal refinanciar deudas estatales con cinco bancos federales, a condición de que los estados pagaran una suma equivalente al menos a un 11% de sus ingresos y permitieran retener las transferencias del gobierno federal en caso de no pago. Los primeros acuerdos bilaterales sobre la deuda suscritos con arreglo a esta ley se firmaron en 1994. El 30 de noviembre de 1995, el Consejo Monetario Nacional aprobó el voto 162/95 en virtud del cual por primera vez se condicionaba el refinanciamiento de la deuda de los estados a que asumieran compromisos fiscales. Estas tres medidas abrieron camino a la promulgación de la Ley 9.496, de 1997, que permitía refinanciar el saldo de la deuda garantizada de los estados.<sup>18</sup> De acuerdo con la ley de 1997, los acuerdos bilaterales suscritos por el gobierno federal y los estados y municipios contemplaban pagos mensuales mínimos de 13% a 15% de sus ingresos (con un máximo de 30%) durante 30 años, y tasas de interés real de 6% al año. El refinanciamiento de las deudas se garantizó mediante transferencias del gobierno federal y los ingresos del Impuesto sobre la Circulación de Mercaderías y de Servicios (el IVA estatal), que efectivamente impidieron que los estados dejaran de pagar sus obligaciones con el gobierno federal, puesto que dicho incumplimiento bloqueaba las transferencias y permitía que el Fisco se apropiara directamente de las entradas que percibieran los estados por concepto del ICMS. Estos acuerdos bilaterales indujeron a los estados y a los municipios a modificar sus respectivos sistemas fiscales de modo que generaran excedentes primarios para cumplir con sus obligaciones financieras.

Además de los acuerdos bilaterales, el otro hito institucional fue la promulgación de la Ley de responsabilidad fiscal, en el 2000. Entre otras cosas, la ley fijaba máximos a la nómina de pago del sector público de acuerdo con los ingresos del gobierno y prohibía el refinanciamiento de las deudas estatales y municipales por el gobierno federal, poniendo fin al pe-ligro que significaba que el sector privado otorgara

<sup>18</sup> En lo que respecta a los estados, el primer acuerdo bilateral que se celebró con arreglo a la Ley 9.496 se firmó en mayo de 1997 y el último en octubre de 1999. En el caso de los municipios, el primer acuerdo se suscribió en julio de 1999 y el último en mayo del 2000.

préstamos a los gobiernos estatales y municipales en la esperanza de que, a la larga, ellos serían pagados por el Tesoro Nacional. Por primera vez, los estados y los municipios debieron enfrentar una dura restricción presupuestaria.

El ajuste fiscal de los estados y de los municipios también se vio favorecido por el incremento de los ingresos tributarios estatales y por las transferencias del gobierno federal. A contar de 1998, aumentaron los ingresos del ICMS (el IVA de los estados), lo que indicaba que los gobernadores elegidos ese año habían mejorado la administración fiscal y el hecho que, en parte, los ingresos del ICMS se habían concentrado en sectores que encabezaron la reanudación del crecimiento, como las telecomunicaciones, o cuyos precios habían aumentado, como la gasolina y los derivados de petróleo en general. Entre 1998 y 2002, los ingresos del ICMS se elevaron de 6,7% a 7,9% del PIB. Al mismo tiempo, las transferencias a los estados y a los municipios aumentaron del 3,0% a 4,3% del PIB, tras las reformas introducidas en la legislación como resultado de las presiones de los gobernadores estatales, en especial de la revisión de la ley Kandir.<sup>19</sup> Debido a estos dos hechos, en el período 1999-2002 los ingresos de los estados y de los municipios se acrecentaron en 2,5% del PIB, lo que en gran medida explica el mejoramiento de su balance primario.

### 3. Las empresas públicas

El balance primario de las empresas públicas también ha mejorado desde 1999 (cuadro 7). La mejora en el caso de las empresas federales se debió principalmente a los resultados de la empresa petrolera estatal (Petrobras) que en 1999 se vio favorecida por el alza de los precios internacionales del crudo. El traspaso de los precios del mercado internacional afectó los precios internos, pero influyó sólo en parte de los costos de Petrobras, ya que la mayoría de los productos de petróleo que comercializa dicha empresa deriva de la producción nacional. Los mejores resultados de

<sup>19</sup> La Ley Kandir fue negociada por el gobierno federal y los gobiernos estatales antes de la devaluación de 1999, a fin de proporcionar un incentivo tributario a los exportadores: los estados no aplicarían el ICMS sobre las exportaciones, a cambio del pago de una indemnización por el gobierno federal. Posteriormente, los estados sostuvieron que la indemnización se había calculado erradamente y lograron que el gobierno federal se comprometiera a realizar sustanciales transferencias complementarias a lo largo de varios años.



CUADRO 7

**Brasil: Balance primario de las empresas públicas**  
(En porcentajes del PIB)<sup>a</sup>

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<i>Total balance</i>	1,2	-0,1	0,1	0,1	-0,4	0,7	1,1	0,9	0,7
Empresas federales	1,6	0,4	0,3	0,3	-0,2	0,7	0,9	0,6	0,5
Ingresos	9,0	8,8	8,7	8,2	7,0	6,8	8,1	8,4	...
Gastos no financieros	9,0	8,5	8,3	7,9	7,2	6,7	7,5	8,5	...
Salarios	1,6	1,4	1,4	1,1	0,9	0,6	0,6	0,5	...
Otros gastos	5,8	5,6	5,0	4,9	4,5	4,8	5,6	6,4	...
Inversiones	1,5	1,3	1,6	1,6	1,3	0,8	0,8	1,0	1,3
Otros gastos de capital	0,1	0,2	0,4	0,4	0,5	0,6	0,5	0,5	...
Ajustes	1,7	0,2	-0,2	0,0	-0,1	0,6	0,3	0,7	...
Empresas estatales y municipales	0,0	-0,5	-0,2	-0,2	-0,1	0,0	0,1	0,3	0,3
Empresas estatales	...	-0,5	-0,2	-0,2	-0,1	0,0	0,1	0,3	0,3
Empresas municipales	...	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Fuente: Ministerio de Planificación y Banco Central del Brasil.

<sup>a</sup> El signo menos indica déficit.

Petrobras también permitieron cierto margen para que las empresas públicas en general aumentaran sus inversiones sin afectar sus necesidades de financiamiento.<sup>20</sup>

El mejoramiento del balance primario de las empresas estatales y municipales se debió a la privati-

zación de las empresas que trabajaban a pérdida y a los cambios introducidos en la gestión de las empresas que siguieron perteneciendo al Estado. En general, las autoridades nombraron administradores a personas resueltas a ser eficientes y que debieron actuar en un medio mucho más competitivo.

## IV

### Fuentes de ingreso transitorias

Compensar la pérdida gradual de ingresos transitorios será tarea difícil. El ajuste deberá combinar recortes de gastos, la eliminación gradual de los ingresos transitorios y posiblemente la transformación de algunos ingresos transitorios en permanentes.

A fines de 1993 se aprobó el impuesto provisional sobre las transacciones financieras, que fue abolido al año siguiente. En esa oportunidad, el gobierno introdujo ingresos de carácter "transitorio" o que se

percibían por una sola vez, los que en los años siguientes pasaron a ser práctica común.<sup>21</sup> En definitiva, los ingresos extraordinarios alcanzaron su punto máximo de 3% del PIB en 1999 y en el período 2000-2002 siguieron aportando un promedio de 2,5% del PIB (cuadro 8).

Pese a que el impuesto provisional sobre las transacciones financieras (IPMF) fue abolido en 1994, en 1997 se restableció el mismo impuesto con el nombre de contribución provisional sobre el movimiento financiero (CPMF), que se prorrogó en los años siguientes. En

<sup>20</sup> En el período 2001-2002 el excedente primario agregado de las empresas federales, incluida la central hidroeléctrica de Itaipú, alcanzó un promedio cercano al 0,5% del PIB. Este excedente primario se descompone en un excedente de 0,4% del PIB en el caso de Petrobras y 0,2% del PIB en el de Itaipú, y en un déficit primario de 0,1% en el caso del grupo Eletrobras, que se explica por la baja de los ingresos debido a la crisis energética, unida al aumento de la inversión. El resultado básico de las demás empresas federales fue prácticamente nulo.

<sup>21</sup> Los ingresos transitorios corresponden a una fuente de ajuste que no se prolonga en el tiempo. Hasta cierto punto, la definición de lo que constituyen "ingresos transitorios" es algo arbitrario. Para nosotros, son aquellos ingresos estrictamente transitorios (en vigor sólo durante un año) o que tenderían a desaparecer a menos que se modificara la legislación que les dio origen.

CUADRO 8

**Brasil: Ingresos transitorios del gobierno federal**  
(En porcentajes del PIB)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<i>Total</i>	0,5	0,5	1,4	2,8	3,2	2,3	2,3	2,9
IPMF/CPMF <sup>a</sup>	0,0	0,0	0,8	0,9	0,8	1,3	1,5	1,5
Concesiones	0,0	0,0	0,2	1,0	0,9	0,5	0,4	0,3
Impuesto adicional a la renta de las personas	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Impuesto adicional a la renta de valores	0,0	0,0	0,0	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Impuesto adicional a la renta por remesas externas	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0
Término de la rebaja de la COFINS	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,3	0,3	0,3
Fondo de estabilidad fiscal	0,5	0,5	0,4	0,3	0,3	0,0	0,0	0,0
Recaudación de impuestos atrasados	0,0	0,0	0,0	0,2	0,6	0,1	0,0	0,7

Fuente: Estimaciones de los autores.

<sup>a</sup> IPMF/CPMF = Impuesto provisorio sobre el movimiento financiero/contribución provisorio sobre el movimiento financiero.

1994 se creó el Fondo social de emergencia (FSE), mecanismo en virtud del cual el gobierno federal retuvo parte de las transferencias a los estados y municipios durante dos años (1994 y 1995). Posteriormente, el fondo fue renovado en 1996 por un año y medio, con iguales características y con el nuevo nombre de Fondo de estabilización fiscal (FEF). A mediados de 1997, el FEF fue renovado nuevamente por otros dos años y medio, aunque sujeto a un incremento gradual de los pagos por transferencias a los municipios, y sólo fue suprimido en diciembre de 1999.

Además, se generaron ingresos importantes mediante la licitación de las concesiones de telefonía celular y la privatización de la empresa estatal de telecomunicaciones (Telebras). Parte de los ingresos obtenidos de la privatización de Telebras (40%) se consideraron ingresos tributarios al establecer el monto del déficit del sector público, a diferencia de otras privatizaciones, que no influyeron en tal déficit. Además, a raíz de la condonación de los intereses por el pago atrasado, se pudo cobrar impuestos en mora.<sup>22</sup>

## V

### El crecimiento de la deuda pública y las obligaciones ocultas

La relación entre la deuda pública y el PIB, incluida la base monetaria, había caído de un máximo de 56% en 1984 a 30% en 1994, debido a la combinación de un señoreaje elevado, un déficit operativo bajo en la primera mitad del decenio de 1990, una corrección del valor nominal de la deuda en proporción inferior a la inflación y un crecimiento económico acumulado de 32% en el período 1985-1994. Entre 1994 y 1998, esa relación tuvo un alza marcada, debido principalmente al persistente déficit público. Hacia fines de 1998, el gobierno agotó sus opciones de financiamiento del déficit (cuadro 9): el señoreaje era pequeño, los grupos políticos rechazaban unánimemente una vuelta a

la inflación, el elevado nivel de la deuda externa había conducido al colapso del tipo de cambio, el refinanciamiento de la deuda interna se tornó cada vez más

<sup>22</sup> También se aplicaron otras medidas: un recargo al impuesto sobre los ingresos personales en los tramos superiores a partir de 1998; excepcionalmente, en 1998, un doble impuesto sobre los ingresos de los instrumentos financieros; un recargo al impuesto sobre los ingresos por las utilidades obtenidas en algunas operaciones a raíz de la devaluación de la moneda; la suspensión transitoria a partir de 1999 de la deducción de parte de la contribución para el financiamiento de la seguridad social, inicialmente autorizada para el pago del impuesto sobre los ingresos de las empresas; el pago de impuestos atrasados por los fondos de pensiones en el 2002, y otras medidas.

CUADRO 9

**Brasil: Deuda pública neta**  
(En porcentajes del PIB)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<i>Total deuda<sup>a</sup></i>	30,0	30,6	33,3	34,3	41,7	48,7	48,8	52,6	55,5
Gobierno federal	13,0	13,3	16,0	18,6	24,9	29,8	30,6	32,7	35,3
Estados y municipios	9,9	10,7	11,5	12,9	14,2	16,2	16,0	18,3	18,5
Empresas del sector público	7,1	6,6	5,8	2,8	2,6	2,7	2,2	1,6	1,7
<i>Deuda interna</i>	21,5	25,1	29,4	30,0	35,5	38,4	39,2	42,2	41,2
Gobierno federal	6,7	9,8	14,4	16,7	20,8	21,9	23,2	24,5	22,9
Base monetaria	3,6	3,1	2,4	3,6	4,2	4,6	4,2	4,2	4,6
Deuda actualizada <sup>b</sup>	11,7	15,6	21,4	28,1	34,5	38,6	41,8	48,1	37,8
Créditos del Banco Central de Brasil <sup>c</sup>	-4,6	-5,3	-8,5	-7,8	-5,6	-4,4	-3,7	-3,2	-2,6
Refinanciamiento de los estados y municipios y PROES	0,0	0,0	0,0	-5,4	-9,3	-12,4	-13,4	-13,9	-13,7
Fondo de Protección del Trabajador (FAT)	-2,0	-2,5	-2,5	-2,6	-3,5	-3,9	-4,4	-4,9	-4,8
Otros	-2,0	-1,1	1,6	0,8	0,5	-0,6	-1,3	-5,8	1,6
Estados y municipios	9,6	10,4	11,1	12,4	13,5	15,3	15,1	17,3	17,1
Refinanciamiento de estados y municipios	0,0	0,0	0,0	5,4	9,3	12,4	13,4	13,9	13,7
Deuda convertida	4,8	5,6	6,2	4,3	2,4	1,3	0,2	0,2	0,1
Otros	4,8	4,8	4,9	2,7	1,8	1,6	1,5	3,2	3,3
Empresas del sector público	5,2	4,9	3,9	0,9	1,2	1,2	0,9	0,4	1,2
<i>Deuda pública externa</i>	8,5	5,5	3,9	4,3	6,2	10,3	9,6	10,4	14,3
Gobierno federal	6,3	3,5	1,6	1,9	4,1	7,9	7,4	8,2	12,4
Estados y municipios	0,3	0,3	0,4	0,5	0,7	0,9	0,9	1,0	1,4
Empresas públicas	1,9	1,7	1,9	1,9	1,4	1,5	1,3	1,2	0,5
<i>Partidas pro memoria</i>									
Deuda fiscal <sup>d</sup>	30,0	30,6	31,4	34,2	40,6	40,7	40,9	40,8	36,1
Ajuste del balance (acciones)	0,0	0,0	1,9	0,1	1,1	8,0	7,9	11,8	19,4
Privatizaciones	0,0	0,0	-0,1	-2,0	-3,3	-3,8	-5,2	-4,8	-4,0
Otros	0,0	0,0	2,0	2,1	4,4	11,8	13,1	16,6	23,4
Ajuste de la deuda interna	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	4,2	4,6	6,0	9,6
Ajuste de la deuda externa	0,0	0,0	0,1	0,2	0,5	3,2	3,8	4,4	8,0
Otros	0,0	0,0	1,9	1,9	3,5	4,4	4,7	6,2	5,8
Deuda en dólares	9,5	6,3	5,9	8,7	13,5	19,6	19,6	25,0	28,9
(porcentaje de la deuda total)	31,7	20,6	17,7	25,4	32,4	40,2	40,2	47,5	52,1

Fuente: Banco Central de Brasil.

<sup>a</sup> Incluye base monetaria y ajustes del balance.

<sup>b</sup> A partir del 2002, incluye créditos recíprocos.

<sup>c</sup> Préstamos del Banco Central de Brasil a instituciones financieras.

<sup>d</sup> Deuda proveniente de la emisión de valores públicos únicamente.

oneroso y las privatizaciones llegaban a su fin. En estas circunstancias, el gobierno inició el proceso de ajuste fiscal con arreglo a un programa apoyado por el FMI.<sup>23</sup>

En el período 1995-1998, la deuda pública total subió, principalmente por la emisión de bonos del gobierno federal y en parte por la transferencia de las deudas de los estados al gobierno federal. Este aumento de las obligaciones del gobierno federal no afectó de inmediato la deuda pública neta, pero no tuvo carácter

neutro, ya que los activos y pasivos en juego involucraron diversos costos y vencimientos (Werneck y Bevilaqua, 1998). Como consecuencia, entre 1994 y 1998 la deuda pública total, incluida la base monetaria, se elevó en un 12% del PIB, mientras que la deuda interna en valores públicos aumentó en 23% del PIB en el mismo período.

Pese al ajuste del balance primario, la deuda pública total se acrecentó después de 1999 debido al impacto de la devaluación en la deuda pública externa y en la deuda pública interna, cuya participación en la deuda global aumentó marcadamente en los dos años

<sup>23</sup> Véase en Pastore (1995), Tanner (1995) y Rocha (1997) una reseña de las raíces históricas de la deuda pública de Brasil.

anteriores. En el momento de la devaluación, la deuda pública en dólares alcanzaba a 14% del PIB (o 30% de la deuda pública total). Entre el 2000 y 2002, al caer marcadamente el valor de la moneda brasileña respecto del dólar, la deuda pública en dólares se incrementó sustancialmente, llegando a 29% del PIB (o 50% de la deuda pública total) a fines del 2002 (cuadro 9).

Un elemento fundamental de la evolución de la deuda pública desde mediados del decenio de 1990 fueron los “ajustes del balance” (Passini, 2000; Kawall, Costa y Gomes, 2000), provenientes de tres factores, a saber:

- el reconocimiento de deudas antiguas que habían afectado la demanda agregada en el pasado, pero que no se habían registrado de manera correspondiente en las estadísticas fiscales de la época (los llamados “esqueletos”);

- las fluctuaciones de valor de la deuda debidas a oscilaciones del tipo de cambio; y
- los ingresos de las privatizaciones, que se utilizaron para reducir el monto de la deuda pública.

Hasta 1995, las estadísticas fiscales no tenían claramente en cuenta estos factores. En conjunto, entre 1999 y 2002 la suma de los dos primeros efectos representó un aumento acumulado de la deuda pública equivalente a 19% del PIB, mientras que las privatizaciones contribuyeron a reducir la deuda en un 1% del PIB, traduciéndose en un incremento neto de alrededor de 18% del PIB. Esto explica parcialmente por qué Brasil, pese a haber cumplido con sus obligaciones fiscales e incluso sobrepasado las metas establecidas en el acuerdo que suscribió con el FMI, vio aumentar la relación entre la deuda pública y el PIB respecto de su nivel anterior a la devaluación de 1999.<sup>24</sup>

## VI

### La postura fiscal de las autoridades

Antes de 1998, las autoridades no controlaron las cuentas del sector público con la misma severidad con que lo hicieron después de 1999, en medio de una crisis externa y fiscal.<sup>25</sup> Durante el primer gobierno de Cardoso, el gasto controlado directamente por el gobierno y no sujeto a restricciones legales o constitucionales aumentó fuertemente y hasta 1998 las propuestas de que se adoptaran metas fiscales carecieron de apoyo.

Como había ocurrido antes por más de dos decenios, Brasil atravesó por una situación de restricciones presupuestarias débiles (Kornai, 1986, p. 4). Cuando las restricciones presupuestarias son débiles, la tendencia natural es que el ajuste tenga lugar por medio de una inflación más alta, cuando la política monetaria es floja o por medio de una deuda pública mayor, cuando una política monetaria es rigurosa impide que los desequilibrios fiscales afecten los precios a corto plazo, sólo para agravar los desequilibrios fiscales futuros con el aumento de la carga de intereses (Sargent y Wallace, 1981).

La crisis de 1998-1999 cambió esta situación, dándoles la razón a quienes en el gobierno de Cardoso propiciaban la aplicación de una política fiscal más severa. La verdad es que el ajuste fiscal fue impuesto por las circunstancias ya que, de no haberse realizado, Brasil indudablemente se habría encaminado hacia una moratoria de la deuda pública interna. En realidad, Cardoso —que estaba convencido de que para obtener el apoyo del FMI había que aumentar los impuestos y reducir el gasto— dio el respaldo necesario a la adopción de las medidas de austeridad fiscal requeridas y encabezó las negociaciones con el Congreso Nacional para que se aprobara la legislación pertinente. En estas circunstancias, la relativa pasividad fiscal del primer

<sup>24</sup> El tipo de cambio tiene un doble efecto en la deuda a través de un ajuste del balance: aumenta la deuda pública externa y eleva el valor de la deuda interna expresada en dólares. Este efecto fue particularmente pronunciado en 1999, 2000 y 2001, y explica los saltos en la relación entre la deuda y el PIB, pese a los buenos resultados del balance primario observados después de 1998.

<sup>25</sup> Un juicio más generoso de la posición oficial anterior a 1999 reconocería que en el período 1995-1998 el gobierno tenía un ambicioso programa de reformas, que incluía la aprobación de reformas constitucionales, algunas de las cuales fueron importantes para el ajuste fiscal posterior (como la reforma del sistema de seguridad social, que tuvo una prolongada tramitación en el Congreso). Como resultado, centrarse en las reformas habría conducido a una relajación de las corrientes fiscales de corto plazo, al amparo de un ambiente externo favorable que financió el creciente déficit de cuenta corriente hasta 1999. La conclusión de que, en un ambiente como ese, en el período 1995-1998 se hubiera podido imponer el mismo tipo de restricciones presupuestarias que el observado en 1999-2002 es una afirmación contrafáctica difícil de sostener.

gobierno de Cardoso cedió paso a una posición activa en pro de un esfuerzo fiscal orientado a frenar el aumento de la deuda pública.

Al respecto, es preciso hacer dos salvedades. Primero, algunos han sugerido que más que un cambio de actitud de las autoridades, simplemente hubo mayor preocupación por financiar el gasto en forma adecuada, ya que nunca se había reducido la relación en-

tre el gasto público y el PIB. Segundo, el ajuste se basó en parte en ingresos transitorios tales como la CPMF y en las entradas adicionales que percibió Petrobras por el alza de los precios de los combustibles. Esto no significa restar mérito al esfuerzo fiscal realizado en el período 1999-2002, pero pone de relieve la necesidad de preservar y mejorar el ajuste en los años siguientes.

## VII

### El futuro de la sustentabilidad fiscal

La actitud del gobierno frente a la política fiscal experimentó un vuelco notable con la crisis externa y fiscal de 1998-1999. Como resultado, se fortalecieron los argumentos de quienes en el gobierno de Cardoso propiciaban la aplicación de políticas fiscales más austeras, los que pudieron inclinar la balanza hacia la adopción de políticas más severas que hasta 1998 habían recibido escaso apoyo. Sólo diez días antes de las elecciones de 1998, el presidente Cardoso pronunció un discurso que puso de manifiesto la austeridad que se venía encima. Hizo hincapié en la necesidad de “asegurar que el Estado viva de acuerdo con sus medios” y genere excedentes de balance primario “suficientes para impedir que la deuda pública aumente a un ritmo superior al PIB, manteniendo la estabilidad de la relación entre ambos en el tiempo”.<sup>26</sup> Pese a que se trató de una afirmación más bien trivial, era notable el contraste entre lo expresado por el presidente y la evolución de la deuda pública en los últimos años. Incluso seis meses antes no habría podido afirmarse algo tan obvio. Las condiciones políticas para la adopción de una norma fiscal más austera se originaron en la extraordinaria crisis externa, durante la cual la salida de reservas en divisas alcanzó a mil millones de dólares al día, hecho vinculado no sólo con un tipo de cambio sobrevalorado sino también con una situación fiscal insostenible.

La situación que heredó el presidente Cardoso a mediados del decenio de 1990 correspondía a un problema profundamente arraigado: desde 1954 se habían alternado políticas populistas expansionistas con breves intervalos de políticas reformistas conservadoras.<sup>27</sup> La

crisis de 1998-1999 creó un clima político propicio para la adopción de medidas encaminadas a resolver los profundos desequilibrios fiscales de carácter estructural y, lo que es más importante, para hacer de la austeridad una norma de administración pública, en un auténtico vuelco respecto de la antigua prodigalidad fiscal. El que perdure esta nueva actitud de las autoridades sólo podrá comprobarse con el paso del tiempo.<sup>28</sup>

Sin embargo, el ajuste observado después de 1999 se basó en gran medida en el aumento de los ingresos, puesto que en valores reales el gasto público global no se vio mayormente afectado. El gasto no financiero real del gobierno federal, incluidas las transferencias a los estados y los municipios y el pequeño déficit del Banco Central, aumentaron sostenidamente en cada uno de los ocho años abarcados por los dos gobiernos de Cardoso.

Además, parece justificarse que Brasil —cuya credibilidad sigue estando debilitada tras años de hiperinflación reprimida, grandes déficit y creciente deuda pública— continuará registrando grandes excedentes primarios durante varios años, antes de reducirlos gradualmente sin afectar la evolución de la deuda del sector público.

Estos aspectos del ajuste fiscal efectuado por Cardoso ponen de relieve la necesidad de preservar en los próximos años la disciplina fiscal que costó tanto imponer. Para mejorar la calidad del ajuste será preciso compensar la eliminación gradual de los ingresos transitorios, transformando parte de ellos en ingresos permanentes y recortando el gasto público a través de todas las partidas presupuestarias. Además,

<sup>26</sup> Véase *Jornal do Brasil* (1998).

<sup>27</sup> Véase Rabello de Castro y Ronci (1991).

<sup>28</sup> Uno de los elementos importantes del mayor control fiscal fue la mejora de las estadísticas del sector público a partir de 1995.

habrá que reducir los gastos no discrecionales a fin de permitir un mayor margen para ajustes fiscales de corto plazo.

Fundamental para que haya sustentabilidad fiscal es la reciente austeridad fiscal que han propiciado las autoridades y que debería transformarse en un elemento permanente de las instituciones fiscales. Una alternativa posible sería complementar la Ley de responsabilidad fiscal con una "ley de solvencia fiscal" que estableciera normas claras y permanentes para asegurarse de que la deuda pública sea sostenible a mediano plazo, ya sea fijando un máximo a las necesidades de financiamiento o un mínimo al excedente primario.<sup>29</sup> La ley de solvencia fiscal ayudaría a aminorar los efec-

tos fiscales de la fragmentación política, así como las presiones legítimas para conseguir que se eleve el gasto social en los próximos años. Además, podría contrapesarse mejor la relación entre el ajuste fiscal y el crecimiento económico de corto plazo por la vía de fortalecer la credibilidad y permitir tasas de interés más bajas. Sin embargo, el resultado de cualquier reforma legal a las instituciones fiscales brasileñas dependerá fundamentalmente de que tanto los que formulan las políticas como los políticos estén convencidos de que la sustentabilidad fiscal es un bien público valioso y una condición necesaria para el crecimiento. Sin este entendido, toda reforma de las instituciones fiscales será inevitablemente efímera.

#### APÉNDICE

#### La sostenibilidad de la deuda pública, 1995-2002

Pese a las reformas fiscales de Cardoso y al notable viraje hacia la austeridad que se produjo después de 1999, todo indica que la deuda pública no era sostenible en el período 1995-2002 ni en el período 1999-2002. En otras palabras, que la política fiscal no fue lo bastante severa como para detener el crecimiento de la deuda pública.

Para verificar la sostenibilidad fiscal del período comprendido entre enero de 1995 y diciembre del 2002 aplicamos la prueba elaborada por Wilcox (1989) y Luporini (2000). Dicha prueba consiste en comprobar si la deuda pública actualizada por el factor de descuento es estacionaria (de raíz unitaria). Si esa deuda fuese estacionaria (rechazo de la hipótesis de raíz unitaria), sería sostenible de acuerdo con la política fiscal aplicada en el período de la muestra.

El conjunto de datos está formado por las estadísticas mensuales de la deuda pública neta actualizada a su valor a

la par. La deuda nominal se dividió por el índice general de precios. Para calcular los factores de descuento reales se dividió la tasa de interés del Sistema Especial de Liquidación y Custodia (SELIC) por el índice general de precios.<sup>30</sup> El gráfico A.1 muestra la deuda pública y la deuda pública actualizada, ambas expresadas en reales de diciembre del 2002.

El cuadro A.1 resume la comprobación del carácter estacionario de la deuda pública neta actualizada  $t$  utilizando la prueba de Dickey-Fuller aumentada.<sup>31</sup> La hipótesis de raíces unitarias no se rechaza respecto de todos los períodos de la muestra, lo que confirma que, pese a los esfuerzos realizados por el gobierno, en los períodos comprendidos entre enero de 1995 y diciembre del 2002 y enero de 1999 y diciembre del 2002, la política fiscal no fue lo suficientemente restrictiva como para que la deuda pública fuera sostenible.

*(Traducido del inglés)*

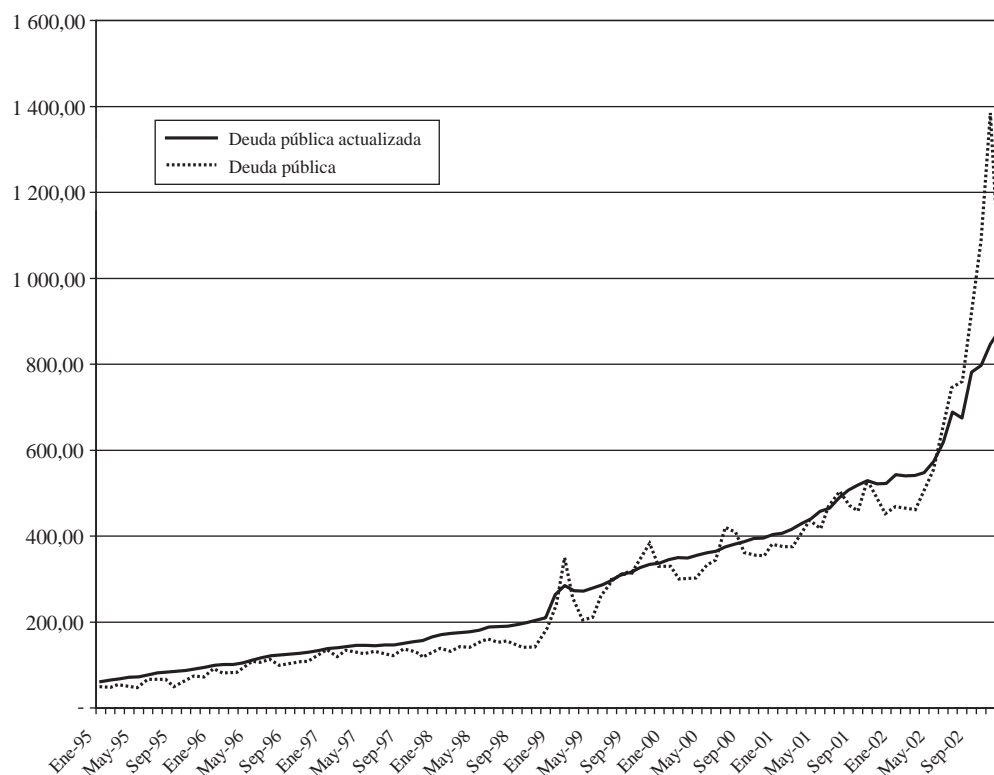
<sup>29</sup> Pese a que la Ley de responsabilidad fiscal y el refinanciamiento de las deudas estatales y municipales introdujeron una fuerte restricción presupuestaria en el sistema fiscal de los estados y municipios, el presupuesto del gobierno federal no ha estado sometido a iguales restricciones. Las metas de excedente de balance primario del gobierno federal sólo se aplican al ejercicio presupuestario corriente y pueden revisarse al año siguiente: en principio, el gobierno federal no tiene una restricción presupuestaria clara y perdurable que le impida una reducción sustancial del excedente primario, lo que puede implicar un aumento de la relación deuda/PIB.

<sup>30</sup> Lo ideal sería utilizar la tasa de interés real descontados los impuestos. Sin embargo, es casi imposible estimar el rendimiento de los valores descontados los impuestos, puesto que las tasas de interés varían según el tenedor del valor y se dispone de escasa información respecto a su identidad.

<sup>31</sup> Verificamos los resultados de la prueba de Dickey-Fuller aumentada de acuerdo con la metodología descrita por Enders (1995).

GRÁFICO A1

**Brasil: Total deuda pública neta**  
(En miles de millones de reales de diciembre del 2002)



Fuente: Banco Central de Brasil.

CUADRO A.1

**Brasil: Prueba de la estacionariedad de la deuda pública actualizada**

Período de la muestra	Enero 1995-diciembre 2002	Enero 1995-diciembre 1998	Enero 1999-diciembre 2002
<i>Hipótesis nula de raíz unitaria</i>	<i>No rechazada a nivel de 10%</i>	<i>No rechazada a nivel de 10%</i>	<i>No rechazada a nivel de 10%</i>
<i>Prueba de Dickey-Fuller aumentada (Probabilidad)</i>	0,17651 (-0,9976)	-3,048911 (0,1281)	-1,880546 (0,6522)
Valores críticos de la prueba			
1% de significación	-4,045236	-4,118444	-4,118444
5% de significación	-3,451959	-3,486509	-3,486509
10% de significación	-3,151440	-3,171541	-3,171541
Número de rezagos	6	2	6
Número de observaciones	96	48	48

Fuente: Estimaciones de los autores.

## Bibliografía

- Além, A.C. y F. Giambiagi (1999): *Finanças públicas: teoria e prática no Brasil*, Rio de Janeiro, Editora Campus.
- Banco Central del Brasil (2000): *Relatório Focus*, Brasília, 16 de octubre.
- Barbosa, F., A. Salazar Brandão y C. de Faro (1989): *Fiscal Reform and Stabilization: the Brazilian Experience*, Rio de Janeiro, Fundación Getulio Vargas, agosto.
- Enders, W. (1995): *Applied Econometric Time Series*, Nueva York, John Wiley and Sons.
- Ferreira, A. y G. Tullio (2002): The Brazilian exchange rate crisis of January 1999, *Journal of Latin American Studies*, vol. 34, N° 1, Nueva York, Cambridge University Press.
- García, M.G.P. y T. Didier (2000): *Taxa de juros, risco cambial e risco Brasil*, documento presentado en el III Encontro da Economia da Região Sul, septiembre, Anpec Sul.
- Giambiagi, F. (1997): Necesidades de financiamiento do setor público 1991/96: bases para a discussão do ajuste fiscal no Brasil, *Pesquisa e planejamento econômico*, vol. 27, N° 1, Rio de Janeiro, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), abril.
- Giambiagi, F. y M. Ronci (2004): *Fiscal Policy and Debt Sustainability: Cardoso's Brazil, 1995-2002*, IMF Working Paper WP/04/156, Washington, D.C., agosto.
- Jornal do Brasil* (1998): 24 de septiembre.
- Kawall, C.L.F., R. Costa y T.G. Gomes (2000): A dívida pública e os esqueletos, *Economic Update*, Citibank, 29 de septiembre.
- Kornai, J. (1986): The soft budget constraint, *Kyklos*, vol. 39, N° 1, Cambridge, Blackwell Publishing.
- Luporini, V. (2000): Sustainability of the Brazilian fiscal policy and Central Bank independence, *Revista brasileira de economia*, vol. 54, N° 2, Rio de Janeiro, Fundación Getulio Vargas, enero/marzo.
- Mendonça de Barros, J.R. y M.F. Almeida (1996): A reestruturação do sistema financeiro, *Gazeta mercantil*, 26 de agosto.
- Ministerio de Previsión y Asistencia Social (varios años): *Anuario estadístico da previdência social*.
- North, D.C. (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Ornelas, W. y S. Vieira (1999): As novas regras da previdência social, *Conjuntura econômica*, vol. 53, N° 11, Rio de Janeiro, Fundación Getulio Vargas, noviembre.
- Passini, S. (2000): *Fiscal Skeletons in Brazil*, Stanford, UBS Warburg, septiembre.
- Pastore, A. (1995): Déficit público, a sustentabilidade das dívidas interna e externa, segneriagem e inflação: uma análise do regime monetário brasileiro, *Revista de econometria*, vol. 14, N° 2, Rio de Janeiro, Sociedade Brasileira de Econometria.
- Rabello de Castro, P. y M. Ronci (1991): Sixty years of populism in Brazil, in R. Dornbusch y S. Edwards (comps.), *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Rezende, A.L. (1990): Estabilização e reforma: 1964-1967, en M. de Paiva Abreu (comp.), *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*, Rio de Janeiro, Editora Campus.
- Rocha, F. (1997): Long-run limits on the Brazilian government debt, *Revista brasileira de economia*, vol. 51, N° 4, Rio de Janeiro, Fundación Getulio Vargas, octubre/diciembre.
- Sargent, T.J. y N. Wallace (1981): Some unpleasant monetarist arithmetic, *Quarterly Review*, vol. 5, N° 3, Minneapolis, Federal Reserve Bank of Minneapolis.
- Skidmore, T.E. (1988): *The Politics of Military Rule in Brazil, 1964-85*, Nueva York, Oxford University Press.
- Tanner, E. (1995): Intertemporal solvency and indexed debt in Brazil: evidence from 1976-1991, *Journal of International Money and Finance*, vol. 14, N° 4, Amsterdam, Elsevier Science, agosto.
- Velloso, R. (1997): Uma proposta para acelerar o ajuste fiscal, en J.P. dos Reis Velloso (comp.), *Brasil: desafios de um país em transformação*, Rio de Janeiro, Jose Olympio Editora.
- Werneck, R.L.F. y A.S. Bevilacqua (1998): *The Quality of the Federal Net Debt in Brazil*, Texto para discussão, N° 385, Rio de Janeiro, Pontificia Universidad Católica, abril.
- Wilcox, D.W. (1989): The sustainability of government deficits: implications of the present-value borrowing constraint, *Journal of Money, Credit, and Banking*, vol. 21, N° 3, Ohio, Ohio State University Press, agosto.



# Desarrollo económico local y competitividad territorial en América Latina

*Iván Silva Lira*

**E**n este artículo se argumenta que en un mundo cada vez más globalizado los gobiernos locales y regionales de América Latina deben asumir nuevos desafíos, entre ellos los de crear o mejorar capacidades competitivas y transformar los sistemas productivos locales. Estos dos aspectos deben vincularse a las políticas territoriales y, más precisamente, al desarrollo de una cultura territorial que integre a ambos. Si bien es cierto que son las empresas las que compiten, su capacidad de competir se puede ver reforzada si el entorno territorial facilita esta dinámica y si, por su parte, ellas también sienten la importancia de ser empresas "del territorio" más que empresas "en el territorio". Esta aspiración, sin embargo, choca con la existencia de territorios desigualmente preparados para enfrentar estos desafíos, lo que aconseja distintos tipos de intervención en términos de políticas públicas locales y regionales tendientes a mejorar sus capacidades competitivas.

Iván Silva Lira

Jefe, Área de Desarrollo Local y Regional,  
Instituto Latinoamericano y del Caribe  
de Planificación Económica y Social (ILPES),  
Comisión Económica para América Latina  
y el Caribe (CEPAL)

 [ivan.silva@cepal.org](mailto:ivan.silva@cepal.org)

# I

## Introducción

Actualmente, al formular políticas públicas subnacionales se debiera dar por sentado que la revolución científico-tecnológica ha tenido y seguirá teniendo repercusiones muy significativas sobre los territorios. En particular, las economías nacionales se han hecho más interdependientes; este proceso ha ido acompañado de una reestructuración profunda de los procesos productivos, que se han flexibilizado al surgir nuevas tecnologías para cuya aplicación son indispensables nuevos conocimientos.

La globalización trae consigo muchos cambios de importancia para el futuro de los territorios subnacionales. Desde un punto de vista cultural se observa un doble movimiento: por un lado se tiende a la homogeneización de las identidades culturales, pero por otro se genera cierta resistencia y un retorno a lo local como referente de vida. En otro sentido, y en términos de la variable tiempo, se puede apreciar una aceleración creciente de los procesos y el ritmo de vida y una reducción de las barreras y las distancias entre lugares, debido al desarrollo del transporte y las telecomunicaciones que tiende a hacer más accesibles los territorios desde el punto de vista de los tradicionales factores de atracción territorial.

Todos los cambios que comienzan a verificarse impulsan a crear sociedades cada vez más abiertas y descentralizadas, lo cual redefine el lugar que ocupan y el sentido que tienen los territorios en la aldea global (Boisier, 1996), e implica que estos deben enfrentar nuevos desafíos al formular sus estrategias de desarrollo, en un contexto de mayor complejidad, apertura, competencia, incertidumbre y velocidad de cambio.

En este sentido, se ha llegado a plantear que en la nueva economía global sólo pueden competir los territorios que aprenden, es decir, aquellos capaces de adaptarse a las transformaciones de la estructura productiva mundial, con base en el conocimiento (ampliamente entendido) y su aplicación al sector terciario avanzado, a la industria de alta tecnología y/o a la agricultura comercial. Esto implica que los territorios subnacionales necesitan desarrollar sus respectivas habilidades y ventajas, o su capacidad de construirlas,

para especializarse en áreas o sectores que tengan posibilidades de inserción internacional. En la medida en que la globalización provoca la transformación de los territorios subnacionales en espacios de la economía internacional, se refuerza la división territorial y la división social del trabajo. Esta dinámica, además, puede obedecer a distintas lógicas en función de una división horizontal o vertical de los territorios, según sus conexiones con otros lugares del mundo (lógica vertical) o su capacidad de construir redes u organizaciones dentro del mismo territorio (lógica horizontal).

La lógica vertical se podría definir como la lógica de las empresas transnacionales que pueden segmentar sus procesos productivos y distribuir espacialmente la producción, lo que induce a privilegiar criterios de selectividad territorial mediante la valorización de un número limitado de lugares dotados de factores estratégicos para la expansión y competitividad de sus empresas. La lógica horizontal, en cambio, está íntimamente relacionada con la idea de construcción social de los territorios y, más concretamente, con la idea de construir territorios innovadores y competitivos, que hacen de la mesoeconomía territorial una unidad de análisis esencial para propiciar espacios clave de encuentro entre los actores —públicos, sociales y privados— con miras a modificar el aparato productivo e impulsar un proceso de crecimiento económico con equidad.

En este último sentido, se puede afirmar que la creación de ventajas competitivas tiene un carácter marcadamente local, ya que la estructura económica nacional se puede expresar en torno a cadenas productivas locales que propician el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas (sin perjuicio de sus vinculaciones con grandes empresas y de procesos de atracción de inversiones externas) y que tienden a buscar formas asociativas y articuladas para conseguir ventajas competitivas, ya sea bajo el impulso de aglomeraciones productivas (*clusters*) de empresas organizadas sobre el territorio o de otros tipos de asociaciones productivas, donde el logro de economías de escala se concibe como externo a las empresas pero interno a los territorios.

## II

### Objetivos del desarrollo económico local

La profunda transformación del régimen económico de la mayoría de los países de América Latina iniciado en la década de 1980 dejó en evidencia que la apertura de los mercados internos, la desregulación y la privatización no han bastado para asegurar la competitividad internacional de las empresas y producir un crecimiento económico alto con una mejoría clara en la distribución del ingreso y en los niveles de vida de la población.

Sobre todo en el plano territorial, es cada vez más importante diseñar instrumentos y políticas públicas de gestión dirigidas a estimular el aprovechamiento de los recursos locales endógenos para impulsar nuevos estilos de desarrollo basados en las potencialidades de las economías locales, como complemento indispensable de las políticas nacionales de desarrollo.

En general, los procesos de desarrollo territorial tienen como objetivos principales la transformación de los sistemas productivos locales, el incremento de la producción, la generación de empleo y la mejora en la calidad de vida de la población. En la búsqueda de estos objetivos, es importante tener en cuenta las modalidades de diseño institucional y los estilos de gestión pública que han adoptado los gobiernos subnacionales de América Latina para propiciar políticas de desarrollo productivo que apunten a la transformación de los sistemas locales de empresas en un clima de mayor competitividad.

En este sentido y con distintas intensidades, particularmente a partir de la década de 1990, se comenzó a incorporar en diversos países de América Latina un enfoque de corte territorial en sus políticas de desarrollo productivo y de fomento a pequeñas empresas, que sería más coherente con los objetivos de crear o mejorar las capacidades competitivas de los sistemas productivos locales. El fomento productivo que se organiza con una perspectiva local/regional<sup>1</sup> tiene la ventaja, en primer lugar, de estar orientado más cercanamente a la demanda de las empresas, lo que se explica por una mayor proximidad con los "clientes". En segundo lugar, puede ser dirigido hacia sistemas loca-

les de empresas más que hacia empresas individuales, lo que genera evidentes beneficios de aglomeración, permite estimular los procesos de aprendizaje por interacción, y propicia, por lo tanto, la innovación en las actividades económicas.

Sin embargo, para alcanzar estos objetivos se requiere, entre otras cosas, una institucionalidad subnacional descentralizada y un proceso activo de planificación estratégica del desarrollo productivo territorial, que establezca prioridades y canalice hacia objetivos comunes los instrumentos de fomento existentes. La plena operación de un sistema de fomento productivo descentralizado permitiría aprovechar los incrementos de productividad potenciales de los territorios, impactando sobre la tasa agregada de crecimiento nacional en un clima de mayor competitividad.

El reconocimiento de que, para poder desarrollar capacidades competitivas, las pequeñas empresas necesitan asociarse y también contar con apoyos públicos que ayuden a corregir fallas de mercado vinculadas principalmente con la imperfección de los mercados de capital, financiamiento y crédito, la capacitación de recursos humanos y la innovación tecnológica, justifica en gran medida las políticas de fomento que se han diseñado. En este sentido, y como se ha señalado en uno de los buenos trabajos de evaluación que se han realizado sobre las pequeñas empresas en Chile (Bianchi y Parrillo, 2002), los factores que contribuyen al éxito de la pequeña y mediana empresa (pymes) son básicamente tres:

- i) La integración en un sistema productivo y social dinámico a nivel local, que permita lograr economías de escala y alcance suficientes para poder competir con grandes empresas en el mercado global.
- ii) El mejoramiento de la calidad del producto, del proceso y de los recursos humanos, ya que en los mercados globales no es posible seguir compitiendo por precio (hay actores demasiado poderosos, con economías de escala que les permiten desplazar a cualquier país competidor).
- iii) La difusión del conocimiento y las competencias para poder estructurar la economía local de manera de generar bienes con alto valor agregado, de gran calidad e innovadores. El conocimiento

<sup>1</sup> En este artículo, y a menos que se indique otra cosa, el término "regional" se refiere a regiones subnacionales.

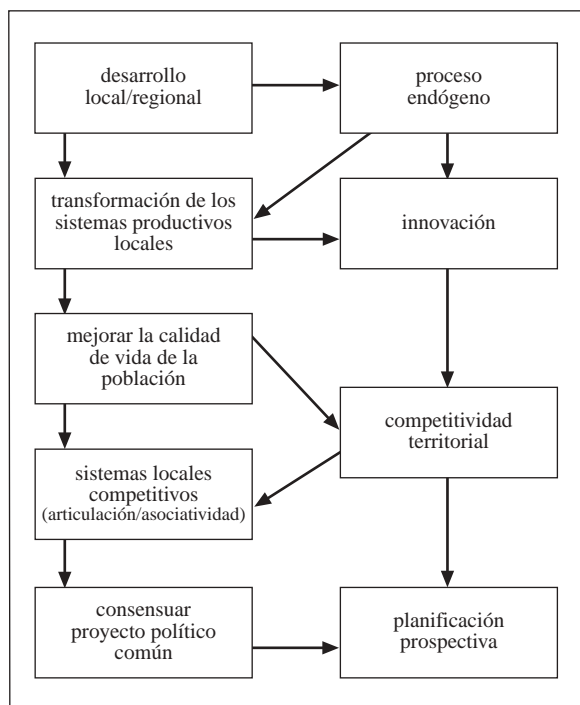
crea en la empresa una ventaja competitiva que la hace difícil de desplazar.

Por lo tanto, a las razones más tradicionales para apoyar el avance de las pequeñas empresas cabe agregar consideraciones vinculadas con la idea de sistemas locales de empresas, colaboración para competir, asociatividad empresarial, articulación público-privada, generación de conocimiento por interacción y desarrollo de ventajas competitivas, yendo más allá de la noción de que son solamente las empresas las que compiten.

En este sentido, se introduce con fuerza el concepto de territorio como base cultural de sistemas de empresas que desarrollan capacidades competitivas con la colaboración de su entorno, lo que es mucho más que la sola estrategia de fomento aislada de las pequeñas empresas. El esquema que se presenta en el gráfico 1 resume esta proposición. Se plantea que el desarrollo local y regional es un proceso eminentemente endógeno que procura aprovechar sus potencialidades propias —naturales, humanas, institucionales y organizacionales— para transformar los sistemas productivos locales con el propósito de mejorar la calidad de vida de la población.

GRÁFICO 1

**Conceptualización de los procesos de desarrollo local y regional**



Fuente: Elaborado por el autor.

Es preciso innovar en los sistemas locales de empresas para hacerlos más competitivos, lo que demanda, desde el punto de vista de la organización social, proyectos de desarrollo basados en consensos que interpreten a todos los actores territoriales, para compartir una visión común sobre las áreas estratégicas que habría que impulsar.

Evidentemente, los sistemas productivos locales están constituidos por empresas, y de éstas las de distribución más homogénea sobre los territorios, según la evidencia estadística, son, en este mismo orden, las microempresas y las pequeñas y medianas empresas. En Chile, por ejemplo, las grandes empresas constituyen poco menos del 1% de las empresas formales del país (4.814 en 1997), y cerca de 73% de ellas se concentra en la Región Metropolitana. Las microempresas y las empresas pequeñas, en el otro extremo, constituyen el 97% de las empresas y se distribuyen en forma relativamente homogénea a lo largo del todo el país, en una forma muy similar a la distribución relativa de la población (cuadro 1).

Por lo tanto, cuando se habla de la transformación de los sistemas productivos locales, en la práctica se está hablando de lo que se debe hacer, por ejemplo, para mejorar las capacidades competitivas de una parte de las 3.757 empresas de la región de Aysén en Chile (1.600 km al sur de Santiago), de las cuales 3.256 son microempresas y 486 son empresas pequeñas y medianas (cuadro 1). Esta región tiene un particular perfil productivo y de servicios, y algunas de sus mayores ventajas están asociadas a la acuicultura y el turismo, de modo que en ella toda política que se proponga para la modernización del sistema empresarial debiera tener en cuenta fuertemente la trama productiva local. Esto, sin muchas dudas, difícilmente puede ser abordado sólo con una visión nacional desde el centro del país.

Además, desde un punto de vista más estratégico y de asignación eficiente de los recursos, tampoco se puede pensar que deberá atenderse a todas las empresas de la región. Muchas de ellas inevitablemente desaparecerán,<sup>2</sup> conforme a la dinámica propia de los

<sup>2</sup> Véase Cabrera, de la Cuadra y otros (2002). En este texto se señala que las altas tasas de fracaso de las pymes, categoría de empresas que tiene menos éxito que las empresas grandes, no hace sino confirmar el patrón de comportamiento de la dinámica de nacimiento, evolución y salida de empresas en una serie de países de todo tipo. Esta tendencia se debe más al funcionamiento habitual de la economía que a los períodos de recesión por los que ella pueda atravesar. Por lo demás, se afirma que estos procesos favorecen el dinamismo económico agregado, ya que gran parte del crecimiento de la productividad se debe al reemplazo de plantas y

CUADRO 1

## Chile: Número y porcentaje de empresas, por tamaño y región, 1997

Región	Micro	Pequeña	Mediana	Grande	Total
I Tarapacá	14 776 87,5%	1 834 10,9%	213 1,3%	67 0,4%	16 890 100,0%
II Antofagasta	12 650 82,6%	2 291 15,0%	273 1,8%	103 0,7%	15 317 100,0%
III Atacama	7 619 85,6%	1 142 12,8%	108 1,2%	33 0,4%	8 902 100,0%
IV Coquimbo	17 647 86,8%	2 373 11,7%	236 1,2%	70 0,3%	20 326 100,0%
V Valparaíso	4 528 83,9%	7 343 14,1%	793 1,5%	245 0,5%	51 909 100,0%
VI O'Higgins	23 864 85,6%	3 582 12,8%	346 1,2%	91 0,3%	27 883 100,0%
VII Maule	35 250 88,7%	3 996 10,1%	376 0,9%	116 0,3%	39 738 100,0%
VIII Bío-Bío	48 672 85,2%	7 394 12,9%	811 1,4%	254 0,4%	57 131 100,0%
IX Araucanía	24 723 86,2%	3 545 12,4%	333 1,2%	90 0,3%	28 691 100,0%
X Los Lagos	31 447 84,6%	5 095 13,7%	450 1,2%	197 0,5%	37 189 100,0%
XI Aysén	3 256 86,7%	439 11,7%	47 1,3%	15 0,4%	3 757 100,0%
XII Magallanes	5 014 80,8%	1 032 16,6%	130 2,1%	28 0,5%	6 204 100,0%
Metropolitana	150 001 75,5%	38 464 19,4%	6 734 3,4%	3 500 1,8%	198 699 100,0%
Sin información	13 984	275	20	5	14 284
<i>Total</i>	<i>432 442</i> <i>82,1%</i>	<i>78 807</i> <i>15,0%</i>	<i>10 870</i> <i>2,1%</i>	<i>4 814</i> <i>0,9%</i>	<i>526 933</i> <i>100,0%</i>

Fuente: Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), sobre la base de información del Servicio de Impuestos Internos (SII).

mercados, aunque igualmente es necesario definir una estrategia de intervención que apueste a aquellos sistemas de empresas con mayores posibilidades de éxi-

to. De ahí, por lo tanto, la necesidad de llegar a una visión público-social-privada compartida sobre las características de tal intervención.

empresas más ineficientes por otras más eficientes. Por lo tanto, y he aquí la conclusión más impactante, las políticas de apoyo a las microempresas y las pequeñas y medianas empresas (mipymes) que están en problemas sólo retardarán la salida de un gran número de firmas relativamente menos productivas, desperdiciarán recursos públicos que tienen usos alternativos urgentes y obstaculizarán el crecimiento de la productividad, el empleo, los salarios y la economía. En otras palabras, según esta visión, las políticas estatales de

fomento productivo para las mipymes no harían sino obstaculizar la buena marcha de la economía, dilapidarían recursos, retardarían la salida de empresas que de todas maneras van a fracasar; como lógica consecuencia, sería mejor dejar que el mercado resolviera automáticamente estos problemas de asignación. Sin compartir esa visión, la lección que sí se puede desprender de este planteamiento es la necesidad de que los instrumentos de fomento se asignen a empresas cuya viabilidad técnica y económica futura haya sido evaluada.

Algo similar ocurre en la región de Atacama (800 km al norte de Santiago), que tiene más empresas que la región de Aysén, pero exhibe una proporción mucho mayor de microempresas (86,8%), tiene un perfil productivo muy diferente y, por lo tanto, su diseño de políticas de desarrollo productivo debiera basarse en otro tipo de consideraciones. La cultura del territorio significa, entre otras cosas, historias distintas, habilidades diferentes, formas de hacer las cosas que son propias de cada lugar y están vinculadas con entornos naturales específicos a cada geografía, aspectos todos que influyen en las formas de organización económica y social y que deben ser tomados en cuenta a la hora

de diseñar estrategias de intervención. Es ahí donde cobra su mayor validez el enfoque local de las políticas de desarrollo productivo en general, y de aquellas de fomento en particular.

Es natural pensar entonces que las políticas de desarrollo productivo deben tener, al menos en lo que a sistemas locales de empresas se refiere, una marcada aproximación territorial. Así lo han comprendido muchos gobiernos que han comenzado paulatinamente a incorporar esta visión en sus estrategias, aunque con grados muy disímiles de profundidad y con éxitos todavía muy relativos, pero que no se pueden desconocer.

### III

## Desarrollo local en un mundo globalizado: hacia la construcción de territorios competitivos e innovadores

La construcción de capacidades competitivas puede vincularse de hecho a las políticas territoriales y, más precisamente, al desarrollo de una cultura territorial que integre los sistemas locales de empresas y que ayude a superar la situación de mayor deterioro de los territorios más atrasados. Es decir, si bien es cierto que son las empresas las que compiten, su capacidad de competir se puede ver reforzada si el entorno territorial facilita esta dinámica y si, por su parte, las empresas sienten la importancia de ser empresas “del territorio”, a cuyos habitantes también se deben, más que empresas que están “en el territorio”, desvinculadas totalmente de sus proyectos de futuro y desarrollo.

En particular, es importante comprender que, desde lo local, la gestión pública puede inducir el desarrollo de redes de empresas organizadas con asiento en un particular territorio (*clusters*), donde la colaboración y la asociatividad de las empresas son elementos centrales para impulsar su competitividad.

La palabra inglesa *clusters* se refiere a una concentración geográfica de empresas e instituciones, en la cual la interacción genera y sustenta ventajas competitivas. Hasta ahora no existe consenso sobre el equivalente en español del término. Se utiliza “agrupamientos industriales”, “distritos industriales” y “agrupaciones locales”, en ocasiones con significados leve-

mente diferentes. Siguiendo prácticas de la CEPAL, aquí utilizaremos la expresión “aglomeraciones productivas”. La idea principal es que por medio del desarrollo de tales aglomeraciones sería posible generar ventajas competitivas avanzadas (principalmente en materia de conocimiento e innovación), de particular relevancia para los grupos de pymes concentradas en un territorio

En otras palabras, hay pruebas convincentes de que mediante la acción colectiva organizada, en general, y la gubernamental, en particular, se podrían encontrar importantes fuentes de competitividad. Porter (1991) ha señalado que la fortaleza y durabilidad de la capacidad de competir de las aglomeraciones productivas radica en su generación de conocimiento especializado y su capacidad de innovación. Estas fuentes “superiores” de competitividad surgen de la interacción entre empresas que son a la vez capaces de competir y de colaborar. En su particular modelo, la acción gubernamental es exógena: es decir, puede incidir (para bien o para mal) en la competitividad, pero no puede explicarla. La acción gubernamental ocupa en esa visión un papel similar al de la causalidad. Esta aproximación, sin embargo, es insatisfactoria para quienes conciben y llevan a cabo acciones colectivas y políticas públicas, particularmente, cuando hoy en día se

rescata la necesidad de impulsar la articulación público-privada para potenciar el desarrollo de las organizaciones de empresas señaladas (Buitelaar, 2001a y 2001b).

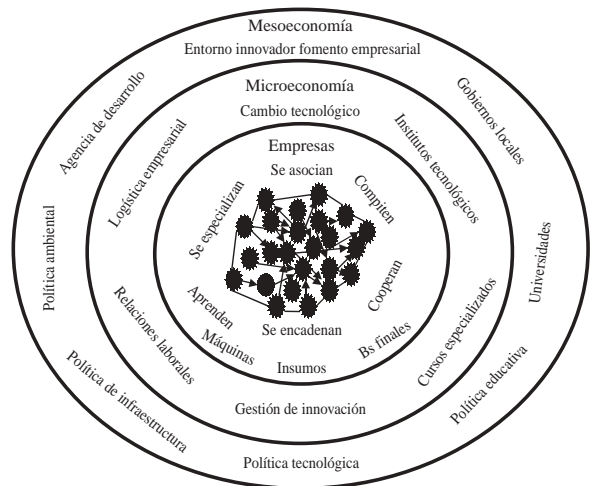
Como ya se ha hecho bastante explícito, por lo tanto, un factor fundamental de competitividad, particularmente en esta nueva sociedad de la información y el conocimiento, es la capacidad de aprendizaje e innovación, que según se estima está latente en instituciones y organizaciones locales y que con cierta habilidad se puede y debe explotar. De aquí que la construcción del concepto de competitividad territorial debiera ser una de las líneas fundamentales de acción de los gobiernos subnacionales.

El gráfico 2 integra los conceptos de aglomeraciones productivas y desarrollo local. La idea que se intenta transmitir es que en la vecindad de un territorio puede convivir una cantidad de empresas que, si se organizan, tienen la posibilidad de desarrollar la capacidad de asociarse, competir, cooperar, eslabonarse, aprender, especializarse, para, en lo posible, explotar toda la cadena de valor de un determinado proceso productivo. Para fortalecerse, estas redes empresariales necesitan, en el ámbito local y regional, la activación de dos variantes de la competitividad, que cobran mayor sentido y toda su dimensión particularmente en el plano territorial, y que son los niveles mesoeconómico y microeconómico de la competitividad sistémica.<sup>3</sup> Como se expresa en el gráfico 2, en el nivel microeconómico se trata de introducir los cambios tecnológicos factibles y necesarios para repotenciar el aparato productivo local, para lo cual se puede recurrir a distintos medios. En tanto, en el nivel de la mesoeconomía territorial se trata de impulsar un entorno innovador para el fomento empresarial, lo que implica desarrollar toda una institucionalidad local que efectivamente pueda acometer este desafío.

<sup>3</sup> En este contexto, las palabras mesoeconomía y microeconomía provienen del concepto de competitividad sistémica que apunta a capturar los determinantes económicos y políticos del desarrollo industrial exitoso y cuyos ingredientes clave, según Altenburg, Hillebrand y Meyer-Stamer (1988), son: “—al nivel meta: primero, valores de desarrollo culturalmente orientados que son compartidos por la mayoría de la sociedad; segundo, un consenso básico de la necesidad del desarrollo industrial y de la integración competitiva al mercado mundial y, tercero, la habilidad de los actores sociales de formular conjuntamente visiones y estrategias y de implementar políticas; —al nivel macro, un marco macroeconómico estable y predecible; esto debe incluir una política cambiaria realista y una política general de comercio exterior que estimule la industria nacional; —al nivel meso: instituciones y políticas específicas para desarrollar industrias y su medio (tecnología, institutos, centros de capacitación, financiamiento de

GRÁFICO 2

### Aglomeraciones productivas y desarrollo local



Fuente: Elaborado por el autor.

Para que esto sea factible, sin embargo, y se pueda avanzar realmente hacia la implementación de iniciativas de desarrollo local exitosas, es preciso que los gobiernos subnacionales desempeñen un nuevo rol, particularmente en los planos de la mesoeconomía y microeconomía territoriales y de la articulación público-privada, que pueda contribuir a hacer competitivas a las empresas integrantes de los sistemas locales, con todas las demandas y consecuencias que esto conlleva en los planos social, cultural, político y educativo. Estas nuevas funciones de los gobiernos subnacionales, que se agregan a sus tradicionales tareas, básicamente son:

- Un rol de creador de un entorno favorable para el desarrollo local.

exportaciones, etc.) y crear una ventaja competitiva. Más aún, es el mundo de las iniciativas de competitividad industrial locales y regionales el que debe fortalecer el medio ambiente de las firmas. Muchas de las instituciones que actúan al nivel meso son, o en principio pueden ser, entidades no gubernamentales, como asociaciones de empresarios o entidades sin fines de lucro; —al nivel micro: mejoramiento continuo de las empresas y de las redes de empresas con fuertes externalidades”. Como una forma de resumir el concepto de competitividad sistémica puede decirse que el nivel meta se refiere a la capacidad de animación social y concertación estratégica de los actores; el nivel macro está vinculado a la capacidad de asegurar condiciones para reproducir el régimen de acumulación; el nivel meso responde por la creación de un entorno innovador para el fomento empresarial, y el nivel micro tiene que ver con garantizar el cambio tecnológico en el tejido productivo y empresarial existente.

- Un rol de liderazgo, capaz de activar y canalizar las fuerzas sociales en pos de un proyecto de desarrollo común.
- Un rol articulador público-privado y de impulso a la capacidad asociativa.
- Un rol de fomento productivo y de impulso al desarrollo de los planos mesoeconómico y microeconómico de la competitividad sistémica.

En definitiva, para construir territorios competitivos e innovadores es preciso aprovechar sus recursos endógenos, propiciando la asociatividad y la articula-

ción público-social-privada con miras a flexibilizar los procesos productivos. Tales dinámicas están aún escasamente presentes en la lógica de los gobiernos subnacionales latinoamericanos. Los planos mesoeconómico y microeconómico adquieren mayor sentido en el ámbito territorial y de ahí que, en la medida en que ellos no se fortalezcan, sus posibilidades de éxito resultan disminuidas. La idea de que los territorios son los que compiten cobra cada vez más sentido, aun cuando ellos están desigualmente preparados para enfrentar esta tarea, como se verá en la sección siguiente.

## IV

### Crecimiento, convergencia y disparidades territoriales

Un primer factor que debe tenerse en cuenta en términos de las diferentes capacidades que presentan los territorios, es el de los análisis de convergencia territorial que ponen en su contexto una vieja preocupación de los estudiosos de los temas regionales relativa a las desigualdades territoriales y a su comportamiento a través del tiempo. Esta preocupación está estrechamente relacionada con las diversas teorías sobre el crecimiento económico que en su versión neoclásica postulaban la existencia de mecanismos automáticos que llevarían a la convergencia, en oposición a aquellas teorías que señalaban la necesidad de una intervención decidida para corregir dichas disparidades, estrechamente asociada a la investigación de los factores que permitirían dinamizar el crecimiento de las regiones más pobres de un determinado país.<sup>4</sup>

Uno de los autores que han revivido fuertemente este debate a partir de la década de 1990 ha sido Sala-i-Martin, que en uno de sus trabajos respecto a los conceptos de convergencia señala: “A mediados de los ochenta, los nuevos teóricos del crecimiento endógeno<sup>5</sup>

argumentaron que el supuesto de rendimientos decrecientes del capital llevaba al modelo neoclásico a predecir la convergencia entre naciones. Por el contrario, los rendimientos constantes del capital subyacentes en todos los modelos de crecimiento endógeno comportan la predicción de la no convergencia. El estudio empírico de la hipótesis de convergencia se presentaba, pues, como una manera sencilla de decir cuál de los dos paradigmas representaba una mejor descripción de la realidad” (Sala-i-Martin, 2000). Más adelante en la misma obra argumenta que, sin embargo, “a principios de los años noventa, los economistas neoclásicos hicieron su propia contrarrevolución. Sala-i-Martin (1990), Barro y Sala-i-Martin (1991, 1992a y 1992b) y Mankiw, Romer y Weil (1992) negaron el hecho de que el modelo neoclásico hiciera la predicción de convergencia y negaron, por tanto, que la evidencia presentada hasta entonces pudiera ser utilizada en contra del modelo neoclásico”.

Más allá del interesante debate teórico y de las continuas evidencias empíricas que se han generado, lo que se presenta en esta sección son dos de las definiciones de convergencia utilizadas y que, en este caso, tienen por propósito indagar cuál ha sido la evolución de sus territorios en algunos países latinoamericanos. Uno de los conceptos es el llamado de convergencia

<sup>4</sup> Véase un examen detallado de este tema y de su aplicación a distintos países y regiones en Mancha Navarro y Sotelsek Salem (2001).

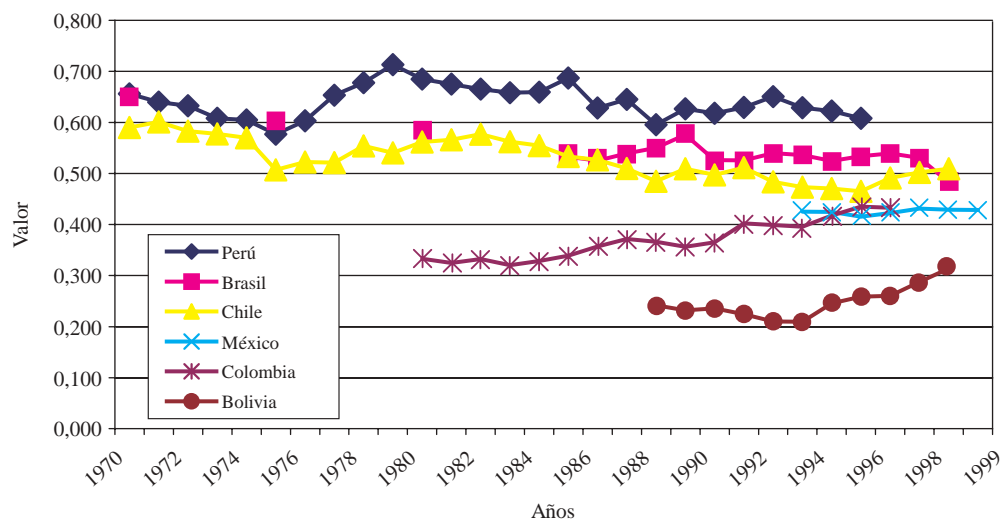
<sup>5</sup> El término crecimiento endógeno aquí hace alusión a la incorporación del progreso técnico como un proceso endógeno del modelo asociado a los gastos en investigación y desarrollo (I+D), a diferencia de los postulados anteriores del modelo neoclásico de Solow, cuya característica principal era considerar el progreso técnico como un factor exógeno, con una función de producción caracterizada

por factores de producción sustituibles, rendimientos constantes a escala y rendimientos decrecientes de los factores de producción variables.



GRÁFICO 3

**América Latina (seis países): Convergencia sigma para distintos países**  
(Desviación estándar de los logaritmos naturales del PIB per cápita)



Fuente: Elaborado por el autor.

beta, que afirma que hay convergencia si las economías pobres crecen más que las ricas. El otro es el de convergencia sigma, según el cual hay convergencia si la dispersión del ingreso real per cápita entre grupos de economías tiende a reducirse en el tiempo.<sup>6</sup>

Es esto lo que se presenta a continuación, solamente para aquellos países sobre los cuales se ha podido obtener información económica desagregada por territorios subnacionales intermedios: Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú.<sup>7</sup>

Ante todo, pasaremos revista a lo sucedido en términos de convergencia territorial, es decir, si el crecimiento de los territorios intermedios ha sido convergente, neutro o divergente en los períodos analizados. Interesa averiguar si los territorios intermedios más pobres están creciendo o no a tasas mayores que los más ricos y comprobar de este modo si hay mayor equidad en su crecimiento a escala nacional. Esta verificación, como ya se comentaba, se hace en términos de la convergencia sigma (S) y de la convergencia beta (B). En ambas situaciones se utiliza el producto interno bruto per cápita; mientras el primer método señala que hay convergencia en la medida en que la dispersión del PIB real per cápita se reduce en el tiempo, es decir, que las

disparidades entre territorios intermedios tienden a disminuir, el segundo se refiere a la velocidad de la convergencia, esto es, al tiempo que demorarían los territorios intermedios más pobres en alcanzar a los más ricos. En este último caso, por lo tanto, existe convergencia beta entre los territorios intermedios si se encuentra una relación inversa entre la tasa de crecimiento del PIB per cápita y el nivel inicial del PIB, en otras palabras, si los territorios relativamente más pobres tienden a crecer más rápido que aquellos más ricos.

El gráfico 3 presenta los resultados de la convergencia sigma para varios países. Cuando el indicador es cercano a 1 las disparidades son muy acentuadas y cuando es cercano a 0 hay un mayor grado de igualdad territorial. Las series de tiempo son distintas, ya que como se puede observar para Perú, Brasil y Chile, se han obtenido series largas, mientras que para México la serie es muy corta, ya que abarca tan sólo de 1993 a 1999; en el caso de Colombia va de 1980 a 1996, y en el de Bolivia de 1988 a 1998. Es decir, a la dificultad de obtener información desagregada por territorios intermedios se agrega el inconveniente de que las series no son uniformes para todos los países y que algunas no son todo lo actualizadas que se quisiera.

Como muestra el gráfico, las mayores disparidades entre territorios subnacionales intermedios se presentan en Perú, seguido de Brasil, Chile, México, Colombia y Bolivia, en este orden. Además de presentar los grados de desigualdad más bajos entre tales

<sup>6</sup> El primero en utilizar estas definiciones fue Sala-i-Martin (1990).

<sup>7</sup> Los territorios subnacionales intermedios corresponden a los departamentos en Bolivia, Colombia y Perú; a los estados en Brasil y México y a las regiones en Chile.

CUADRO 2

**América Latina (seis países): Análisis de convergencia y divergencia subnacionales (beta)**

Período	Tiempo para reducir la brecha a la mitad	Período	Tiempo para reducir la brecha a la mitad
Perú		México	
1970-1980	No convergen	1993-1999	No convergen
1980-1990	51 años		
1990-1995	No convergen		
1970-1995	No convergen		
Brasil		Colombia	
1970-1980	35 años	1980-1996	No convergen
1980-1990	48 años	1990-1996	No convergen
1990-1997	No convergen		
1970-1997	54 años		
Chile		Bolivia	
1970-1980	No convergen	1990-1998	No convergen
1980-1990	53 años	1988-1998	No convergen
1990-1998	No convergen		
1960-1998	61 años		

Fuente: Elaborado por el autor.

territorios, Bolivia es el país de menor desarrollo relativo entre los analizados, lo que podría sugerir que esta condición va de la mano con desarrollos territoriales bajos en todos sus departamentos; en todo caso, a partir de 1994 se observa en este país una tendencia creciente al aumento de las disparidades territoriales.

En Perú, entre 1970 y 1995 el indicador se mueve, con fluctuaciones entre 0,60 y 0,70, observándose una pequeña disminución de las disparidades (mayor convergencia) entre 1970 y 1976, año a partir del cual ellas aumentan, para después entrar en una tendencia descendente hasta 1989 y comenzar de nuevo a aumentar lentamente. Los períodos de mayor convergencia en el caso peruano parecen coincidir con épocas de crisis económicas muy acentuadas a nivel nacional, como las de 1982-1983 y 1988-1989; es decir, se trata de convergencia asociada a un deficiente desempeño económico en esos períodos.

En el caso de Brasil los valores se mueven entre 0,50 y 0,60 en el período 1970-1997, y también exhiben fluctuaciones que no señalan una tendencia clara al aumento o disminución de las disparidades. En Chile se observa una muy leve reducción de las disparidades a partir de 1983, año que paradójicamente también coincide con una gran crisis económica en el país, tendencia que se revierte a partir de 1996. Para México, la serie es muy corta y muestra una situación prácticamente constante en términos de desigualdades territoriales entre 1993 y 1999, mientras que para Colombia

se aprecia un continuo incremento de las disparidades territoriales entre 1980 y 1996.

En resumen, del gráfico 3 se desprende que las disparidades territoriales en los países analizados tienden a mantenerse o a aumentar levemente en el tiempo, y que cuando ellas disminuyen su reducción tiende a coincidir con períodos de crisis económicas; esto sugiere que la causa está más en la caída brusca del crecimiento de los territorios más ricos que en políticas explícitas para incentivar el crecimiento de los más atrasados.

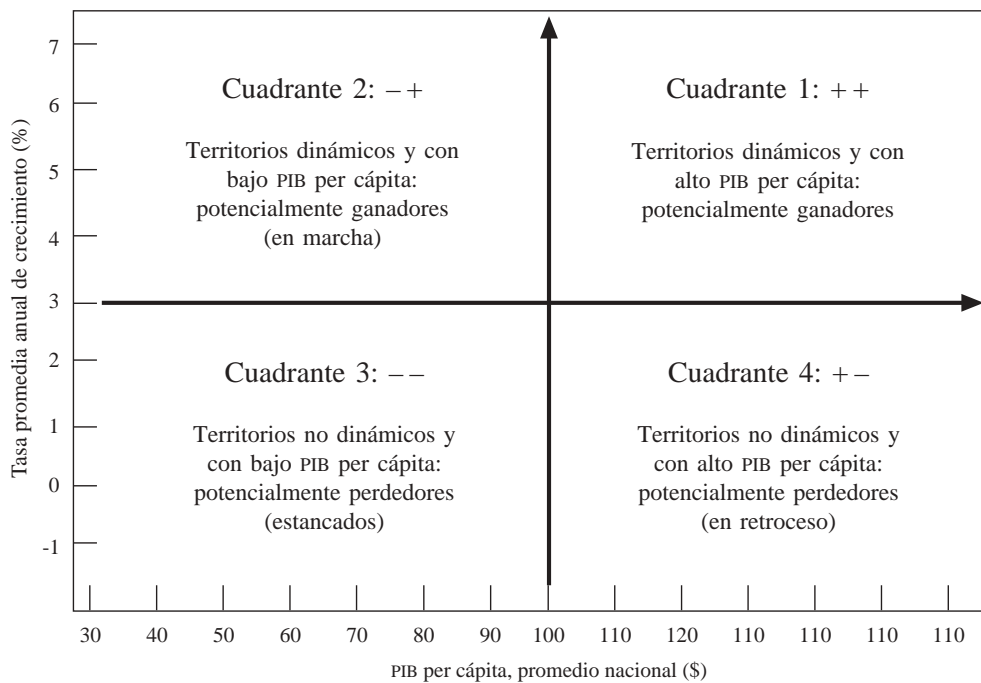
La información contenida en el gráfico 3 se puede relacionar con la del cuadro 2, que presenta los resultados de la convergencia beta, la misma que indica la velocidad de convergencia.<sup>8</sup>

En general, las velocidades de convergencia obtenidas son extraordinariamente bajas. En el caso de Chile, en el período largo, entre 1960 y 1998, los resultados del modelo señalan que tomaría 61 años reducir a la mitad la brecha de PIB per cápita entre regiones, mientras que si el modelo se aplica al período 1990-1998, uno de los de mayor crecimiento económico en la historia del país y en el que se podría considerar que operaban plenamente las fuerzas de la

<sup>8</sup> Véase en el apéndice un cuadro que presenta más detalles sobre los resultados de la regresión no lineal para los distintos países analizados.

GRÁFICO 4

**Tipologías de evolución económica de los territorios subnacionales intermedios en comparación con promedios de crecimiento y PIB per cápita**



Fuente: Elaborado por el autor.

globalización, no hay pruebas de convergencia entre los territorios subnacionales.

Una situación similar se presenta en México, donde el modelo no arroja pruebas de que haya habido convergencia en el período 1993-1999. Tampoco hay indicios de convergencia para Bolivia en los períodos considerados ni para Perú en 1990-1995, situación que se reitera para Colombia tanto en la serie de 1980-1996 como en la de 1990-1996. En el caso de Brasil, cuando hay muestras de convergencia, el tiempo que tomaría reducir las brechas a la mitad va aumentando desde 35 años en el período 1970-1980 a 54 años en el período 1970-1997. Cuando se toma en forma aislada el período 1990-1997, a pesar de que el coeficiente no es significativo, no hay indicios de convergencia.

Se puede concluir que no hay muestras de convergencia territorial en los distintos países analizados y, por lo tanto, sería útil insistir en tener un diagnóstico más detallado de las características de las distintas economías subnacionales que pudieran explicar en alguna medida este comportamiento. Para ello, se propone construir una tipología de territorios, distinguiendo por ejemplo entre ricos y pobres, o ganadores y

perdedores, para tratar de descubrir los atributos que hacen que algunos sean ganadores o las falencias que determinan que otros sean perdedores, con miras a identificar políticas explícitas que permitan a estos últimos converger hacia etapas de mayor crecimiento y desarrollo.

Sobre la base de la información disponible se generó el gráfico 4. En este gráfico<sup>9</sup> se produce el cruce

<sup>9</sup> La explicación más detallada de la construcción del gráfico 4 es la siguiente. La recta horizontal del eje de las abscisas  $x$  corresponde a la tasa media de crecimiento del PIB a nivel nacional para el período considerado. De esta forma, los territorios subnacionales intermedios que se ubiquen por encima de este eje serán aquellos que hayan crecido por sobre el promedio nacional. En el ejemplo del gráfico 4 se plantea que la economía nacional creció, en un determinado período, al 3% como promedio anual. Por lo tanto, los territorios que se sitúen por arriba de este crecimiento medio serán considerados dinámicos y estarán en los cuadrantes 1 y 2. La recta vertical del eje de las ordenadas y corresponde al PIB per cápita medio a nivel nacional, de forma tal que los territorios que se ubiquen a la derecha de este eje tendrán un PIB per cápita superior al promedio nacional. En el ejemplo del mencionado gráfico, el PIB per cápita medio a nivel nacional es de 100 unidades monetarias, de modo que los territorios con promedios de PIB por encima de éste serán considerados como de alto PIB per cápita y corresponde-

CUADRO 3

## América Latina (seis países): Tipología de territorios subnacionales

<p>2. Territorios dinámicos y con bajo PIB per cápita: “potencialmente ganadores” (en marcha)</p> <p>Perú : Huancavelica, Huánuco, Cuzco, Cajamarca, Puno, Ayacucho</p> <p>Brasil : Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Goiás, Pernambuco, Ceará, Rio Grande do Norte, Piauí, Maranhão</p> <p>Chile : Aysén, Maule, Los Lagos</p> <p>México : Durango, Puebla, Michoacán, Tlaxcala, Zacatecas, Yucatán, Guanajuato</p> <p>Colombia : Caldas, Cesar</p>	<p>1. Territorios dinámicos y con alto PIB per cápita: “potencialmente ganadores”</p> <p>Perú : Moquegua, Pasco, Arequipa, Lima, Callao, Lambayeque, Junín, Ica, La Libertad</p> <p>Brasil : D. Federal, Río de Janeiro, Río Grande do Sul, Espírito Santo, Paraná</p> <p>Chile : Antofagasta, Atacama, Tarapacá, Región Metropolitana</p> <p>México : D.F., Nuevo León, Chihuahua, Coahuila, Querétaro, Sonora, Tamaulipas, Aguascalientes, Colima</p> <p>Colombia : Cundinamarca, Bogotá, Valle del Cauca</p> <p>Bolivia : Pando, Oruro, Tarija</p>
<p>3. Territorios no dinámicos y con bajo PIB per cápita: “potencialmente perdedores” (estancados)</p> <p>Perú : Apurímac, Piura, Ancash, Tumbes, San Martín, Amazonas</p> <p>Brasil : Paraíba, Acre, Bahía, Sergipe, Alagoas, Amapá, Pará, Rondonia, Roraima</p> <p>Chile : Araucanía, Coquimbo, G.B. O’Higgins, Valparaíso, Bío-Bío</p> <p>México : Chiapas, Veracruz, Oaxaca, Hidalgo, San Luis Potosí, México, Guerrero, Nayarit, Tabasco, Sinaloa, Morelos</p> <p>Colombia : Sucre, Nariño, Magdalena, Bolívar, Boyacá, Tolima, Atlántico, Huila, Norte de Santander, Caquetá, Córdoba, Quindío, Risaralda, Cauca, Chocó</p> <p>Bolivia : Potosí, Chuquisaca, Beni, La Paz</p>	<p>4. Territorios no dinámicos y con alto PIB per cápita: “potencialmente perdedores” (en retroceso)</p> <p>Perú : Tacna, Madre de Dios, Loreto</p> <p>Brasil : São Paulo, Santa Catarina, Amazonas</p> <p>Chile : Magallanes</p> <p>México : Quintana Roo, Campeche, Baja California Sur, Baja California, Jalisco</p> <p>Colombia : Nuevos Deptos., La Guajira, Antioquia, Santander, Meta</p> <p>Bolivia : Santa Cruz, Cochabamba</p>

Fuente: Elaborado por el autor.

de los dos ejes cartesianos que determinan la configuración de cuatro cuadrantes, los que tienen diferentes dinámicas de crecimiento y permiten aventurar una interpretación de lo que está pasando en los distintos territorios de los países analizados. Los territorios concretos correspondientes a cada cuadrante se presentan en el cuadro 3.<sup>10</sup>

### Cuadrante 1: Territorios dinámicos y con alto PIB per cápita, “potencialmente ganadores”

Agrupar los territorios que han crecido por sobre el promedio nacional y que tienen PIB per cápita también superiores a la media nacional y que, por lo tanto, se podrían considerar como los de comportamien-

rán a los cuadrantes 1 y 4. Como se puede deducir, el cuadrante 3 es el de peor desempeño económico, ya que en él se hallan los territorios que han crecido por debajo del promedio nacional y que tienen PIB per cápita también inferiores al promedio nacional.

<sup>10</sup> Véase un análisis más detallado de esta clasificación en Silva Lira (2003).

to más exitoso frente a los procesos de globalización.<sup>11</sup> Corresponden a zonas geográficas potencialmente ganadoras que acentúan o amplían su diferencia o brecha con los territorios de menor desarrollo relativo.

En este cuadrante se encuentran territorios en situaciones que podrían clasificarse así:

- a) *Territorios potencialmente ganadores con recursos naturales exportables*: son territorios que aprovechan ventajas comparativas muy explícitas y marcadas, como las de la minería, lo que les ha

<sup>11</sup> En realidad, esta clasificación persigue, en primera instancia, interpretaciones a lo que está pasando en los territorios subnacionales intermedios en los distintos países y, en tal sentido, este esquema de análisis probablemente planteará preguntas que obligarán a procesar otra información si se pretende dar una respuesta acertada. Se habla de territorios “potencialmente” ganadores, ya que, por la dinámica misma de los acontecimientos económicos, ser ganador hoy día no significa necesariamente serlo mañana; para seguir siéndolo se necesitan políticas y actitudes muy proactivas frente al proceso de internacionalización de la economía mundial.

permitido atraer inversiones y proyectarse al mundo a través de sus exportaciones. La apertura al capital privado habría sido favorable a este tipo de territorios, que compiten básicamente a partir de una ventaja natural. Sin embargo, no pareciera que su tramado productivo y de servicios se haya densificado y diversificado lo suficiente como para que en ellos surjan efectivamente aglomeraciones productivas territoriales. En otras palabras, siendo hoy día territorios dinámicos, está por verse si serán capaces de construir ventajas competitivas avanzadas.

- b) *Territorios potencialmente ganadores que albergan áreas metropolitanas:* en esta categoría se encuentran las zonas metropolitanas que a través del tiempo han concentrado normalmente mucha actividad económica y que se han transformado en centros financieros importantes y capitales de servicios. Son territorios con ciudades capitales o con grandes ciudades que han tenido un significativo proceso de terciarización de su economía y cuyo entorno urbano es la principal conexión del país con los mercados financieros internacionales.

### **Cuadrante 2: Territorios dinámicos y con bajo PIB per cápita, “potencialmente ganadores”, en marcha**

Incluye territorios que han crecido por sobre el promedio nacional y que tienen PIB per cápita inferiores a la media nacional. Podrían ser algo más pobres o atrasados que los demás (lo que se refleja en su PIB per cápita inferior), pero exhiben un buen ritmo de crecimiento y, en este sentido, se están aproximando a una situación más cercana a la convergencia con territorios más dinámicos, sobre todo si su mayor dinamismo relativo se sostiene.

En general, se trata de territorios que han iniciado interesantes procesos de crecimiento asociados a nuevas tecnologías y a ciertas reconversiones productivas más recientes,<sup>12</sup> aprovechando ventajas comparativas que estaban latentes, como una base económica principalmente primario-exportadora o la posibilidad de agregar valor a sus procesos productivos a partir de recursos locales. Se les podría tipificar como territorios potencialmente ganadores que gracias a la globalización han sacado partido a recursos locales latentes.

<sup>12</sup> Por ejemplo, las nuevas tecnologías de explotación minera que han revalorizado depósitos cuya explotación no era rentable anteriormente.

### **Cuadrante 3. Territorios no dinámicos y con bajo PIB per cápita, “potencialmente perdedores”, estancados**

Este cuadrante es exactamente el opuesto al cuadrante 1. En él se ubican territorios que han crecido por debajo del promedio nacional y cuyos PIB per cápita también son inferiores al promedio del país. Se los ha denominado “estancados”, “potencialmente perdedores”, ya que de mantenerse esta tendencia incrementarán su rezago, distanciándose aún más de los territorios de mayor progreso.

En este cuadrante se podría tipificar las siguientes situaciones:

- a) *Territorios potencialmente perdedores que se han desindustrializado y no han sido capaces de reconvertir cabalmente sus economías:* se trata de territorios con estructuras industriales que fueron muy protegidas, cuya actividad económica ha venido en constante retroceso, que no han logrado reconvertir su aparato productivo y para los cuales la apertura y la globalización siguen siendo una amenaza. Sin embargo, coexisten entre ellos territorios locales que podrían constituir interesantes espacios de cambio e innovación.
- b) *Territorios potencialmente perdedores, con economías rurales de baja productividad y con escaso capital humano, que no se logran insertar en la economía global:* son territorios agrícolas tradicionales que han estado normalmente rezagados, algunos de ellos con fuerte presencia de poblaciones indígenas; demandan una gran preocupación por parte del Estado central traducida en políticas compensatorias que atenúen su deterioro e identifiquen programas de recuperación específicos para cada situación concreta.

### **Cuadrante 4. Territorios no dinámicos y con alto PIB per cápita, “potencialmente perdedores”, en retroceso**

Aquí se incluyen aquellos territorios que han crecido por debajo de la media nacional y que tienen PIB per cápita superiores al promedio nacional. Se trata de territorios a los cuales en un pasado reciente les ha ido muy bien, ya que alcanzaron altos niveles de PIB per cápita, pero que han caído en períodos de contracción económica que pueden amagar su mejor situación relativa reciente; por ello se les considera en retroceso.

En este cuadrante se ubican, por lo tanto, los territorios que han perdido dinamismo por el agotamiento de ciertos recursos naturales o porque estos han perdido competitividad y/o mercados. Se podría decir que

han sufrido una pérdida de ventajas comparativas, que puede ser permanente o pasajera, según sea la capacidad de reposicionamiento que tenga el ámbito local.

Estos territorios podrían ser tipificados como potencialmente perdedores que han retrocedido en sus capacidades competitivas.<sup>13</sup>

## V

### Respuestas para el desarrollo local

Vinculando lo planteado en las secciones anteriores y, en particular, el análisis de las disparidades y tipologías de los territorios, con la creación de territorios competitivos e innovadores, puede intentarse establecer qué tipo de políticas se debiera impulsar en función de las características de cada territorio particular. Además de lo ya enunciado, algunos de los antecedentes que es necesario tener en cuenta para hacerlo son los siguientes:

- No todos los territorios están igualmente preparados para enfrentar los procesos de apertura y globalización.
- Hay grandes disparidades territoriales que aconsejan distintos tipos de intervención en términos de políticas públicas locales.
- Las capacidades técnicas y de liderazgo de los gobiernos subnacionales (locales e intermedios) son desiguales.
- La lógica del desarrollo integral y, en particular, del apoyo a los procesos de desarrollo productivo no está plenamente incorporada en la agenda de los gobiernos subnacionales.
- La descentralización debe necesariamente acompañar los procesos de desarrollo subnacionales y es preciso hacer esfuerzos adicionales por descentralizar también los instrumentos de fomento productivo y desarrollo empresarial.
- Los planos mesoeconómico y microeconómico de la competitividad sistémica, si bien cobran mayor sentido en el ámbito territorial, deben ir acompañados y refrendados por políticas nacionales de fomento productivo e impulso a los procesos de innovación tecnológica. De lo contrario, los esfuerzos que se hagan a nivel subnacional pueden ser poco eficaces.

En definitiva, de lo que se trata es de determinar lo que se puede hacer desde el ámbito nacional y desde la endogeneidad de cada territorio para conseguir que las regiones atrasadas logren crecer más rápidamente, sin perjuicio de que los territorios más avanzados puedan mantener su buen comportamiento econó-

mico. Como bien lo ha dicho Cuadrado Roura (2001) al referirse, en el contexto de estudios de convergencia regional en Europa, a los modelos macroeconómicos de crecimiento, “ellos siguen adoleciendo de un importante olvido. El factor espacio, el *territorio*, queda casi siempre al margen, cuando lo cierto es que bastantes de los factores cuya importancia se destaca porque explican o pueden explicar el mayor crecimiento de una economía, están localizados. Es decir que son factores que no son objetivamente trasladables a otro lugar; son poco móviles, o tienden a permanecer en un área determinada”. Esto es lo que explica por qué si bien la escasez de capital en las regiones subnacionales más atrasadas debería hacer, de acuerdo con la teoría convencional, que estas fueran más atractivas para la inversión y el ahorro exterior, lo que en realidad ocurre

<sup>13</sup> Es muy probable que no haya una exacta correspondencia entre la clasificación establecida y el conocimiento “cultural” que se pueda tener de algunos de los territorios de los países presentados, en particular cuando se utilizan expresiones como “potencialmente ganadores o perdedores”. A algunos incluso les podrá parecer que su territorio no quedó bien clasificado según su propia percepción. Aun cuando esta sensación se puede producir, lo que se busca es ver si es posible encontrar algunas tendencias o patrones de comportamiento que permitan identificar políticas públicas diferenciadas para cada territorio. Lo que sí es indudable es que si un territorio subnacional intermedio (región, departamento o estado) creció por debajo del promedio nacional y tiene un PIB per cápita también inferior a él, estamos hablando de un hecho totalmente objetivo, respecto del cual es poco lo que se puede hacer, al menos en términos de manipulación estadística. A modo de ejemplo, se podría citar el caso de Santa Cruz en Bolivia, que es conocido en general como uno de los departamentos más dinámicos y modernos del país. Sin embargo, aparece clasificado en el cuadrante 4 como territorio “potencialmente perdedor o en retroceso”, porque pese a que su PIB per cápita es alto, tiene un crecimiento medio anual inferior al nacional. Lo que ocurre es que, en términos absolutos, la economía cruceña efectivamente ha mostrado un gran dinamismo, superior al del país, pero este dinamismo no ha alcanzado a compensar los grandes flujos migratorios recibidos: por eso, expresado en términos per cápita el crecimiento de su PIB se ubica por debajo del promedio nacional, al cual, paradójicamente, contribuye de manera importante. Esta es claramente una excepción a la regla de lo que puede ser el comportamiento más típico de los territorios que tienden a ubicarse en este cuadrante.

suele ser lo contrario, porque la productividad de una inversión productiva o en capital físico puede ser baja si ella no va acompañada de inversiones en capital humano y tecnológico.

De aquí que en otra parte del documento citado, Cuadrado Roura (2001) agregue que “la existencia de esta serie de posibles ventajas y mejores dotaciones en un determinado territorio lo hacen no sólo más atractivo para recibir inversiones externas y más favorable para movilizar su propio potencial, sino que incorporan factores que implican la posibilidad de lograr unos rendimientos más altos. En último término, dichos factores hacen que el territorio en cuestión pueda ser *más competitivo* que otros y que, en consecuencia, también puedan serlo las empresas que desarrollen allí sus actividades productivas”. Y, añadimos, hacen por lo tanto más factible la transformación competitiva de los sistemas productivos locales, en los términos en que se examinó anteriormente.

En la investigación indicada de Cuadrado Roura se analizan los factores que explican el mayor crecimiento de 16 territorios subnacionales de la Unión Europea. Entre los factores que al parecer fueron determinantes del mayor éxito económico de la UE, y que es importante tener en cuenta a la hora de tratar de identificar políticas públicas explícitas para incentivar el desarrollo de las zonas más atrasadas, se enumeran los siguientes:

- i) Un sistema de ciudades medianas importantes y de poblaciones de tamaño mediano (40.000 a 150.000 habitantes), que parece constituir una clara ventaja para el crecimiento y la localización de las actividades, así como la disponibilidad de recursos humanos calificados y una base educativa media elevada. Si además los costos laborales relativos son moderados, el territorio cuenta con una ventaja adicional.
- ii) La accesibilidad física del territorio; el acceso del territorio y sus agentes a los mercados internacionales; la posibilidad de acceso a quienes toman decisiones político-administrativas en el país; el acceso a las innovaciones y avances tecnológicos.
- iii) La disponibilidad de servicios avanzados a la producción, como los de planificación estratégica, consultoría tecnológica, diseño, comercialización y exportación, investigación y desarrollo (I+D), y servicios financieros especializados.
- iv) Una institucionalidad territorial avanzada: por ejemplo, un gobierno territorial con altas competencias y autonomía respecto de la administración central, un sistema de cooperación regular entre

las distintas autoridades y con las organizaciones civiles (cámaras de comercio, organizaciones empresariales y sociales).

- v) Clima social favorable, asociado a baja conflictividad laboral y cooperación entre las distintas instituciones públicas y privadas.
- vi) Gran presencia de pequeñas y medianas empresas (pymes), reflejo de una base empresarial local apta para tomar nuevas iniciativas (Cuadrado Roura, 2001).

Los factores enumerados, si bien responden a la lógica europea, deben hacer reflexionar sobre el tipo de capacidades que es preciso desarrollar para tener posibilidades de éxito en un mundo cada vez más globalizado. Así, al menos, lo ha entendido Boisier, en su caso desde la perspectiva de un latinoamericano, ya que en innumerables artículos ha insistido en la necesidad de la mayor complejidad tecnológica e innovativa que deben desarrollar los territorios para que puedan responder a un mundo cada vez más complejo. En uno de esos artículos en particular afirma que “el nuevo escenario estratégico<sup>14</sup> deriva de la intersección de dos procesos. Por un lado emerge una nueva geografía, más virtual que física, que genera nuevas modalidades de organización territorial, surgen nuevos tipos de regiones que derivan de una lógica sistémica y no del voluntarismo del tecnócrata. Transformados los territorios organizados en los nuevos actores de la competencia internacional por capital, por tecnología y por mercados, hay que maximizar las posibilidades de emerger como ‘ganador’ en la dura competencia globalizada. Examinadas empírica o especulativamente las características que exhiben las regiones ganadoras, varios autores apuntan aspectos tales como la complejidad sistémica, la velocidad decisional de las organizaciones, la capacidad innovativa, la flexibilidad, la

<sup>14</sup> Se refiere al nuevo escenario que deben enfrentar los territorios, en el cual se observan dos procesos de apertura, una externa y otra interna, que son a su vez resultado de procesos más complejos. La apertura externa, argumenta Boisier, es empujada por la globalización (que a su vez es acelerada y hecha posible por la revolución científica y tecnológica) en tanto que la apertura interna resulta de la descentralización funcional, territorial y política en marcha (una megatendencia catapultada a su vez por dicha revolución, por las demandas autonómicas de la sociedad civil, por la reforma del Estado y por la privatización); entre ambas formas de apertura, plantea que hay un mecanismo de interacción que es concluyente: no se puede ser competitivo ahora con estructuras de decisión centralizadas. Es decir, uno de los factores de éxito a los que se refería Cuadrado Roura, como es la presencia de gobiernos autonómicos y descentralizados, es aquí recalcada como una condición esencial para que los territorios puedan tener posibilidades de éxito.

trama urbana, la infraestructura (pesada y liviana), la autonomía del gobierno respectivo, la cultura, etc. Muchas de estas características se asocian inversamente al tamaño y lo ‘pequeño’, hermoso o no, se revaloriza. Surge el concepto de **región pivotal**, como célula básica de una estructura piramidal en la que aparecen **regiones asociativas**, resultado de acuerdos entre territorios contiguos y, en último término, las más potentes y postmodernas, las **regiones virtuales** ya sin sometimiento a la restricción de la contigüidad espacial. En estos arreglos, el respeto a la voluntad democrática popular es irrestricto. Por otro lado, el escenario estratégico se asienta en nuevas formas de gestión territorial al dar cabida a la noción de región como **cuasi-Estado** y también como **cuasi-empresa**, usándose el primer concepto como un recordatorio del hecho de ser la cuestión del desarrollo regional una cuestión de naturaleza política expresada en relaciones de dominación y dependencia (de ahí la necesidad para toda región de acumular poder político) y el segundo concepto como indicación de la necesidad de imbuir a los gobiernos regionales de prácticas empresariales de gestión, en particular, la práctica de la gestión estratégica” (Boisier, 2000).

En resumen, a la luz de los trabajos recién comentados y que básicamente apuntan a la cuestión del carácter “ganador” o “perdedor” que tendrían determinados territorios, ya sea que el planteamiento se haga, en un caso, más en el plano conceptual y, en el otro, más en el plano empírico, es posible enumerar algunas de las condiciones que supuestamente convertirían a un territorio en “ganador”. Por lo general, ellas se refieren a la infraestructura pesada (vinculada a transportes y comunicaciones) y a la infraestructura liviana (asociada a los servicios a la producción), así como a las condiciones estructurales del sistema territorial en cuestión.

Desde otro punto de vista, también se especula acerca de las condiciones que deben tener las organizaciones del tejido productivo e institucional de los territorios “ganadores” y desde tal perspectiva se apunta a la “velocidad” organizacional para tomar decisiones, a la “flexibilidad” de las propias estructuras para dotarlas de alta capacidad de adaptación al medio, a la “complejidad” sistémica de las organizaciones territoriales para equipararlas a la complejidad del “juego globalizador”, a la “resiliencia” o capacidad de reconstitución del tejido dañado por elementos exógenos y, finalmente, a la “cultura” territorial, productora de identidad y de particularismos que pueden transformarse en nichos comerciales.

En definitiva, si uno se queda con esta imagen, en alguna medida sofisticada, de todas las condicio-

nes que deberían cumplir los territorios que aspiran a ser ganadores, aunque tales condiciones sean efectivamente ciertas y necesarias, surge la sensación de que, al amparo de la gran heterogeneidad territorial prevaleciente, para muchos territorios sería difícil acceder a estadios superiores de desarrollo. Más bien queda la impresión de que la mayoría de los territorios de América Latina estarían lejos de poder desarrollar las capacidades señaladas y, por lo tanto, de insertarse con posibilidades de éxito en la economía internacional.

Conscientes de esta dificultad, creemos que, teniendo como marco de referencia los desafíos que aquí se han planteado, lo crucial es saber reconocer el punto de partida de cada territorio específico —por ejemplo, las tipologías que se enumeraban en la sección anterior— y luego ser capaces de identificar políticas públicas diferenciadas para cada uno de ellos. No se trata, por lo tanto, de utilizar las condiciones enumeradas como una suerte de lista de verificación para comprobar si cada territorio ha podido cumplir con todas las exigencias, sino que más bien de ver cómo se puede encaminar la elaboración social de distintas respuestas que, yendo en la dirección de la competitividad territorial, la innovación, el cambio tecnológico, la complejidad, etc., sean propias de las necesidades y posibilidades de cada territorio particular.

En función de lo que se argumentaba anteriormente, esa lista de verificación debe ser solamente un recordatorio de algunas de las características que pueden tener o haber tenido algunos “territorios ganadores”, entre las cuales quizás la más importante sea la de desarrollar la capacidad de aprovechar con eficiencia los recursos locales endógenos, propiciando la asociatividad y la articulación público-social-privada con miras a flexibilizar los procesos productivos, en el contexto de procesos de gestión estratégicos territoriales que apuntan a las transformación de los sistemas productivos locales.

En el gráfico 5 se busca ilustrar el sentido que podría tener la diferenciación de políticas en función de las tipologías de territorios y de los factores de éxito de los llamados “territorios ganadores”.

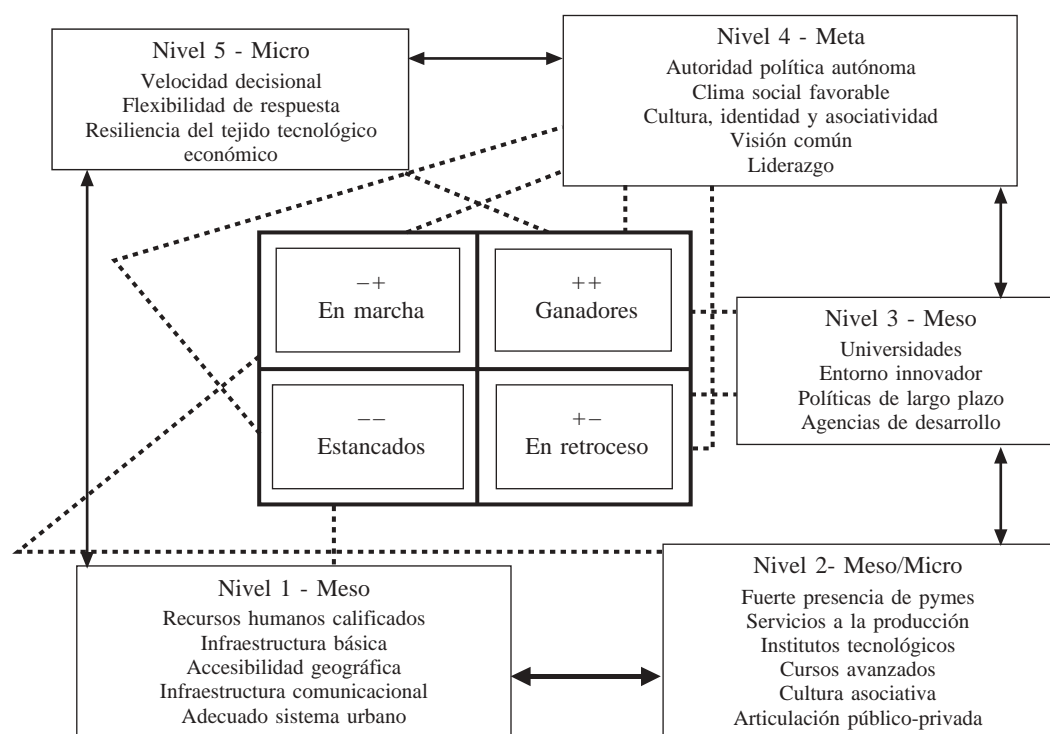
En el gráfico 5 se han agrupado en distintos niveles las condiciones que, según se estima, deben tener los territorios ganadores, y esos niveles de condiciones se han asociado a los distintos tipos de territorios. La interpretación que se puede dar a dicho gráfico es la siguiente:

i) *Territorios estancados* (– –): En este caso, las líneas punteadas pretenden identificar acciones de los niveles 1 y 4. Es decir, en estos territorios, dadas sus



GRÁFICO 5

## Territorios ganadores, disparidades y políticas públicas



Fuente: Elaborado por el autor.

características, hay que hacer mayor hincapié en la identificación de políticas dirigidas a la calificación de recursos humanos —probablemente al incremento de los años de escolaridad de la población— y al desarrollo de infraestructura básica y otros aspectos que tienen que ver principalmente con la falta de inversión en infraestructura tangible que puede estar obstaculizando el avance de estos territorios (condiciones de nivel 1). El nivel 4, que es común a todos los territorios, debiera ser importante para todos ellos, ya que se relaciona principalmente con condiciones institucionales e intangibles que suelen no requerir recursos financieros, como una autoridad política autónoma, un clima social favorable, una cultura territorial, una visión común de desarrollo.

ii) *Territorios ganadores* (+ +): En este otro extremo, por tratarse de territorios ganadores que se supone ya cumplen con muchas de las condiciones enumeradas, se insiste más en dar impulso a condiciones clasificadas en los niveles 3 y 5, es decir, la existencia de universidades comprometidas con el desarrollo del territorio, que aporten a la investigación científica y tec-

nológica asociada al tejido productivo regional; formar e impulsar entornos innovadores, y crear capacidades que propicien tomas de decisiones más rápidas y mayor flexibilidad de respuesta ante un mundo cambiante. Es decir, lo que se busca es hacer mayor hincapié en condiciones bastante más sofisticadas, suponiendo que existe una masa crítica capaz de impulsarlas.

iii) *Territorios en marcha* (- +): En este caso, como se trata de territorios que están evolucionando positivamente pero en los cuales todavía persisten condiciones sociales y económicas atrasadas, se insiste más en impulsar acciones encaminadas a desarrollar servicios de apoyo a la producción y promover institutos tecnológicos y cursos avanzados para capacitar y actualizar recursos humanos, características todas que dicen relación con un activo aparato de producción que demanda apoyos efectivos para consolidarse.

iv) *Territorios en retroceso* (+ -): Como se trata de territorios que tuvieron una evolución económica y social bastante buena en el pasado reciente, se hace mayor hincapié en aspectos relacionados con el desarrollo de la capacidad de innovación para recuperar las

sendas de crecimiento y desarrollo perdidas. En estos territorios, donde probablemente muchos de los esfuerzos en materia de infraestructura, accesibilidad, sistema urbano y otros similares ya han tenido resultados satisfactorios, los mayores desafíos pueden estar asociados a ciertas reconversiones que sería necesario fomentar para reinsertarse con éxito en la economía global.

Aunque los factores enumerados contribuyan efectivamente a alcanzar posiciones “ganadoras”, no se debe desestimar el significado mismo de los procesos de desarrollo y las formas que ellos pueden adoptar. En este sentido, cobra cada día más vigencia lo que, ya en la década de 1980, señalaba Celso Furtado:

*Haré una reflexión final, derivada de mi contacto en éste y en otros países, con los problemas de regiones que acumularon un gran atraso económico. Durante mucho tiempo prevaleció en todas partes la tendencia a imaginar que el desarrollo es algo cuantificable, cuyo sustrato es la acumulación, la inversión, la formación de capacidad productiva. Sin embargo, la experiencia ha demostrado ampliamente que el verdadero desarrollo es principalmente un proceso de activación y canalización de fuerzas sociales, de mejoría de la capacidad asociativa, de ejercicio de la iniciativa y de la inventiva. Por lo tanto, se trata de un proceso social y cultural, y sólo secundariamente económico. El desarrollo se produce cuando en la sociedad se manifiesta una energía capaz de canalizar, de forma convergente, fuerzas que estaban latentes o dispersas.*

*Una verdadera política de desarrollo tendrá que ser la expresión de las preocupaciones y aspiraciones de grupos sociales que toman conciencia de sus problemas y se empeñan en resolverlos. No obstante, sólo la actividad política puede canalizar esas energías de forma de producir los fenómenos de sinergia a que hice referencia. Qué otra cosa sino la rarefacción de la vida política explica que, entre nosotros, los problemas del desarrollo hayan pasado a ser encarados como simples cuestiones técnicas, prevaleciendo una visión simplificada de los procesos sociales y culturales (Furtado, 1982, traducción del autor).*

Las palabras de Furtado se aplican bien al desarrollo territorial, ya que es en la vecindad de las relaciones que se establecen en el plano territorial donde resulta más factible “canalizar, de forma convergente, fuerzas que estaban latentes o dispersas”. Esto, en gran

medida, se puede ver como la tarea de aglutinar tras una visión común, con el liderazgo que sea necesario imprimir desde lo local, a agentes públicos y privados que, cohesionados bajo una cultura territorial que los hace propios y distintos, son capaces de emprender proyectos de desarrollo innovadores, para lo cual se apoyan en el potencial de recursos endógenos con que cuenta el territorio. Es decir, y sin perjuicio de tener como telón de fondo la lista que nos recuerda las características de los llamados territorios “ganadores”, de lo que se trata es de desarrollar ciertos capitales sinérgicos, normalmente asociados a capitales intangibles, que permitan efectuar una “canalización convergente de fuerzas dispersas” para, con la misma dotación de recursos ya disponibles, avanzar más rápido y mejor en pos de los objetivos propuestos.<sup>15</sup>

Este es un desafío que está pendiente y para el cual muchos de los territorios subnacionales de América Latina pueden estar preparados por contar con potencialidades ciertas, como identidades locales muy afianzadas; comunidades con culturas de cooperación bastante desarrolladas; procesos de descentralización bastante desarrollados; gobiernos locales cada vez más conscientes de la necesidad de liderar y articular procesos de desarrollo local; fuerte presencia de pymes con una distribución territorial relativamente homogénea, y capacidades empresariales a las que se puede dar mayor impulso.

En definitiva, al elaborar respuestas para fomentar el desarrollo subnacional y construir territorios competitivos e innovadores, si bien se parte de realidades muy

<sup>15</sup> Boisier (2000) hace una detallada descripción de los capitales intangibles en los procesos de desarrollo. En una parte de este trabajo dice: “En cualquier caso, siendo el desarrollo un resultado intangible, habrá que identificar su causalidad en esa misma dimensionalidad. Es decir, ahora se trata de identificar, en el lugar y en el tiempo, cuáles son los factores intangibles que están detrás del desarrollo. Como esos factores son muy variados, pero agrupables en categorías relativamente homogéneas, no resulta inapropiado introducir el concepto de capital intangible, para referirse a grupos de factores intangibles. Lo que sigue es un listado de capitales intangibles que pueden, eventualmente, estar presentes en cualquier región”. Y más adelante enumera los siguientes capitales intangibles: capital cognitivo, simbólico, cultural, social, cívico, institucional, psicosocial y humano, para agregar en otra parte que: “El hecho de encontrarse los capitales intangibles más fácilmente en territorios de pequeña escala no hace sino reafirmar la idea de que el desarrollo siempre ha sido y siempre será un fenómeno que en sus inicios es de pequeña escala, local, descentralizado y ciertamente endógeno. Esta afirmación es de la mayor importancia teórica y práctica, ya que desde este último punto de vista revaloriza la escala comunal y quizás si principalmente la escala provincial, a lo menos en Chile”.

diversas por las enormes desigualdades territoriales prevaletentes, es posible apoyarse en algunos aspectos comunes y característicos:

- i) Primero, se trata de procesos de naturaleza endógena, en los cuales es preciso estimular la capacidad de detectar las potencialidades propias —naturales, humanas, institucionales y organizacionales— presentes en el territorio, con el fin de saber para qué “somos buenos”. En otras palabras, algo habrá para lo que estemos mejor dotados y capacitados y que pueda inspirar nuestras visiones de futuro.
- ii) Las estrategias que se formulen tienen que estar basadas en el concepto de solidaridad territorial mediante la afirmación de la identidad cultural. Esto significa, en definitiva, construir socialmente un proyecto político territorial que identifique a toda la comunidad y que logre transformarse en una visión común de desarrollo y que, al tener su

sello propio, llegue a constituirse en lo que nos diferencia de los demás.

- iii) La estrategia debe estar basada en una gestión asociativa entre representantes públicos y privados: esto implica estar convencidos de que solos no saldremos adelante y que, por lo tanto, hay que impulsar proyectos que conciten consenso y que, además, sean de largo plazo y trasciendan la esfera de un determinado gobierno.

Indudablemente, el desafío de impulsar procesos de desarrollo subnacional en América Latina demanda esfuerzos enormes, algunos de los cuales están vinculados con aspectos institucionales, organizativos, de coordinación, de articulación, etc., que no siempre exigen recursos financieros, aunque por cierto ellos son necesarios. De ser así, esto significa que hay espacios para proyectos políticos innovadores que apunten a la construcción de territorios competitivos y, por lo tanto, a la transformación de los sistemas productivos locales.

## APÉNDICE

**América Latina (seis países): Análisis de convergencia y divergencia subnacionales (beta)**

Período	Resultados de la regresión no lineal					Tiempo para reducir la brecha a la mitad
	Coefficiente $\beta_1$	Error estándar ( $\beta_1$ )	T	Significación del coeficiente	R <sup>2</sup>	
<b>Perú</b>						
1970-1980	0,011	0,013	0,858	No	0,038	No convergen
1980-1990	0,014	0,006	2,382	Al 5%	0,237	51 años
1990-1995	0,009	0,011	0,852	No	0,035	No convergen
1970-1995	0,010	0,006	1,768	No	0,160	No convergen
<b>Brasil</b>						
1970-1980	0,020	0,010	2,063	Al 10%	0,185	35 años
1980-1990	0,014	0,006	2,250	Al 5%	0,196	48 años
1990-1997	0,011	0,012	0,866	No	0,033	No convergen
1970-1997	0,013	0,005	2,698	Al 5%	0,311	54 años
<b>Chile</b>						
1970-1980	0,006	0,005	1,235	No	0,129	No convergen
1980-1990	0,013	0,004	3,203	Al 5%	0,516	53 años
1990-1998	0,004	0,013	0,320	No	0,010	No convergen
1970-1998	0,011	0,005	2,232	Al 5%	0,414	61 años
<b>México</b>						
1993-1999	0,002	0,006	0,318	No	0,00339	No convergen
<b>Colombia</b>						
1980-1996	-0,006	0,008	-0,814	No	0,025	No convergen
1990-1996	-0,017	0,013	-1,308	No	0,063	No convergen
<b>Bolivia</b>						
1990-1998	-0,019	0,026	-0,727	No	0,061	No convergen
1988-1998	0,002	0,032	0,046	No	0,000	No convergen

Fuente: Elaborado por el autor.

## Bibliografía

- Altenburg, T., W. Hillebrand y J. Meyer-Stamer (1988): *Building Systemic Competitiveness: Concept and Case Studies from Mexico, Brazil, Paraguay, Korea and Thailand*, Berlín, Instituto Alemán de Desarrollo.
- Barro, R. y X. Sala-i-Martin (1991): Convergence across states and regions, *Brookings Papers on Economic Activity*, N° 1, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- \_\_\_\_\_ (1992a): Convergence, *Journal of Political Economy*, vol. 100, N° 2, Chicago, The University of Chicago Press.
- \_\_\_\_\_ (1992b): Regional growth and migration: a Japan-United States comparison, *Journal of the Japanese and International Economies*, vol. 6, N° 4, Amsterdam, Elsevier Science, diciembre.
- Bianchi, P. y M. Parrillo (2002): *Obstáculos y oportunidades de inversión para el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas en Chile*, Bolonia, Italia, Universidad de Ferrara, y Nomisma consultores.
- Boisier, S. (1996): *Modernidad y territorio*, serie Cuadernos del ILPES, N° 42, LC/IP/G.90-P, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.96.III.F.1.
- \_\_\_\_\_ (2000): *Conversaciones sociales y desarrollo regional: potenciación del capital sinérgico y creación de sinergia cognitiva en una región*, Talca, Universidad de Talca.
- Buitelaar, R. (2001a): *Cómo crear competitividad colectiva, La estrategia económica del Tolima*, Tolima, Centro de Productividad del Tolima/Fondo Colombiano de Investigaciones Científicas y Proyectos Especiales (Colciencias).
- \_\_\_\_\_ (comp.) (2001b): *Aglomeraciones mineras y desarrollo local en América Latina*, Bogotá, D.C., CEPAL/Alfaomega.
- Cabrera, A., S. de la Cuadra y otros (2002): *Las pymes: quiénes son, cómo son y qué hacer con ellas*, Santiago de Chile, Sociedad de Fomento Fabril (SOFOPA).
- Cuadrado Roura, J.R. (2001): Convergencia regional en la Unión Europea. De las hipótesis teóricas a las tendencias reales, en T. Mancha Navarro y D. Sotelsek Salem (comps.), *Convergencia económica e integración. La experiencia en Europa y en América Latina*, Madrid, Ediciones Pirámide.
- Furtado, C. (1982): *A nova dependência*, Río de Janeiro, Editora Paz e Terra.
- Mancha Navarro, T. y D. Sotelsek Salem (comps.) (2001): *Convergencia económica e integración. La experiencia en Europa y América Latina*, Madrid, Ediciones Pirámide.
- Mankiw, N. G., D. Romer y N. Weil (1992): A contribution to the empirics of economic growth, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 107, N° 2, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Meyer-Stamer, J. (2000): Estrategias de desarrollo local y regional: clusters, política de localización y competitividad sistémica, *El mercado de valores*, vol. 60, N° 9, México, D.F., Nacional Financiera, septiembre.
- Porter, M. (1991): *La ventaja competitiva de las naciones*, Buenos Aires, Javier Vergara Editor.
- Sala-i-Martin, X. (1990): *On Growth and States*, tesis, Harvard, Universidad de Harvard.
- \_\_\_\_\_ (2000): *Apuntes de crecimiento económico*, Barcelona, Antoni Bosch editor.
- Silva Lira, I. (2003): *Disparidades, competitividad territorial y desarrollo local y regional en América Latina*, serie Gestión pública, N° 33, LC/L.1882-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.47.

## Dimensiones de la pobreza y políticas desde una perspectiva de género

*Irma Arriagada*

**E**n este artículo se sostiene que la pobreza tiene carácter multidimensional y que el modo como se la define determina tanto las formas de medirla como las políticas para superarla. Tras pasar revista a diferentes definiciones, se señala que hay cierto consenso en que la pobreza es la privación de los activos y oportunidades esenciales a los que tienen derecho todos los seres humanos; se examinan conceptos relacionados con la pobreza, como los de vulnerabilidad, desigualdad, marginalidad, exclusión y discriminación, y se analizan las formas específicas que adquiere la pobreza desde una perspectiva de género. Enseguida, se examina el vínculo entre las definiciones de pobreza y las políticas que se implementan; se relacionan las políticas para enfrentar la pobreza y las políticas de género, y se elabora una tipología que distingue cuatro tipos de políticas con diversos despliegues de acciones, proyectos y programas concebidos para disminuir la pobreza de género.

Irma Arriagada

Oficial de Asuntos Sociales,

División de Desarrollo Social, CEPAL

 [irma.arriagada@cepal.org](mailto:irma.arriagada@cepal.org)

## I

## Introducción

Actualmente se reconoce que la pobreza y la desigualdad son fenómenos que aumentan y no han sido superados en la región latinoamericana: “la pobreza y la desigualdad social siguen siendo objetivos esquivos de nuestro desarrollo y han sido duramente golpeados en los últimos años por nuestra vulnerabilidad macroeconómica” (Ocampo, 2002).

Los procesos de pobreza son aspectos de fenómenos más amplios que se relacionan con los modelos y las estrategias de desarrollo puestos en marcha. Estos modelos y estrategias delimitan las opciones de apertura comercial y financiera, las políticas macroeconómicas y mesoeconómicas que son mediadas por instituciones, las normas y prácticas que en conjunto definen el acceso de los individuos y sus familias al uso y control de los recursos y, específicamente, el acceso al mercado laboral y a los ingresos. Al tradicional rezago latinoamericano en materia de pobreza y distribución de ingresos se agrega el empobrecimiento reciente de grandes sectores medios de la población latinoamericana a raíz de las crisis económicas que afectaron a la región, y con especial fuerza a algunos países, en el decenio de 1990. Además, existen evidencias acumuladas de que los efectos de estas crisis han perjudicado de diferente manera a hombres y mujeres (CEPAL, 2003 y 2004b).

Se ha llegado a cierto consenso en que la pobreza es la privación de activos y oportunidades esenciales a los que tienen derecho todos los seres humanos. La pobreza está relacionada con el acceso desigual y limitado a los recursos productivos y con la escasa participación en las instituciones sociales y políticas. Deriva de un acceso restrictivo a la propiedad, de bajos

ingreso y consumo, de limitadas oportunidades sociales, políticas y laborales, de insuficientes logros educativos, en salud, en nutrición, en acceso, uso y control en materia de recursos naturales, y en otras áreas del desarrollo. Según Amartya Sen y su enfoque de las capacidades y realizaciones, una persona es pobre si carece de los recursos necesarios para llevar a cabo un cierto mínimo de actividades (Sen, 1992a y 1992b). Desai, citado en Control Ciudadano (1997), propone cinco capacidades básicas y necesarias: la capacidad de permanecer vivo y de disfrutar de una vida larga; la capacidad de asegurar la reproducción intergeneracional biológica y cultural; la capacidad de disfrutar de una vida saludable; la capacidad de interacción social (capital social) y la capacidad de tener conocimiento y libertad de expresión y pensamiento. De esta forma, la pobreza se enlaza con los derechos de las personas a una vida digna y que cubra sus necesidades básicas, es decir, con los denominados derechos económicos, sociales y culturales.

Asimismo, se sostiene que la pobreza es de naturaleza compleja, relacional y multidimensional. Las causas y características de la pobreza difieren de un país a otro y la interpretación de la naturaleza precisa de la pobreza depende de factores culturales, como los de género, raza y etnia, así como del contexto económico, social e histórico.

Este trabajo examina diversas concepciones de la pobreza y sus connotaciones desde una perspectiva de género; analiza brevemente las políticas orientadas a enfrentar la pobreza, y finalmente elabora una tipología que relaciona tales políticas con las que apuntan a la equidad de género.

## II

## Las dimensiones múltiples de la pobreza

Hace más de dos décadas la CEPAL definía la pobreza como “un síndrome situacional en el que se asocian el

infraconsumo, la desnutrición, las precarias condiciones de vivienda, los bajos niveles educacionales, las

□ Una versión preliminar de este texto se presentó en la Reunión de Expertos sobre Género y Pobreza, organizada por la Unidad Mujer

y Desarrollo de la CEPAL y por la OIT (CEPAL, Santiago, 12 y 13 de agosto del 2003).

malas condiciones sanitarias, una inserción inestable en el aparato productivo, actitudes de desaliento y anomia, poca participación en los mecanismos de integración social, y quizá la adscripción a una escala particular de valores, diferenciada en alguna medida de la del resto de la sociedad” (Altimir, 1979). En esta primera definición surgen elementos que dan cuenta de las múltiples dimensiones a las que la pobreza alude: aspectos relativos a alimentación, vivienda, educación, salud, inserción en el mercado laboral y participación social, así como a otros de carácter subjetivo y simbólico y que definen también áreas diversas para la intervención de las políticas sociales.

El concepto de pobreza se ha elaborado y la pobreza se ha medido en función de carencias o necesidades básicas insatisfechas, utilizando indicadores como la ingesta de alimentos, el nivel de ingresos, el acceso a la salud, la educación y la vivienda. La CEPAL ha desarrollado una metodología para medir la pobreza sobre la base del costo de satisfacer las necesidades básicas, mediante el trazado de líneas de pobreza definidas en términos de consumo o ingreso. Este método indirecto centra las mediciones en las carencias materiales. Tiene la ventaja de que permite establecer comparaciones internacionales y efectuar una buena aproximación a la capacidad de consumo de los hogares. Según las últimas mediciones de la CEPAL para 2002, ese año vivía en la pobreza el 44% de la población latinoamericana, porcentaje que significa 221 millones de personas, de las cuales alrededor de 97 millones eran indigentes. Para 2004 se proyecta una leve disminución en los porcentajes: la pobreza afectaría a 42,9% de la población latinoamericana y la indigencia a 18,6% de ella, de modo que 222 millones de personas se encontrarían en situación de pobreza y 96 millones en la indigencia (CEPAL, 2003 y 2004b).

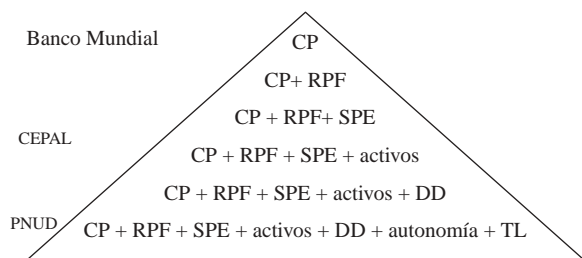
Sin embargo, el método basado en el ingreso no considera que el nivel de vida del hogar depende en parte del patrimonio acumulado ni que la distribución interna de los recursos obtenidos es desigual entre miembros de distinto sexo y edad. Además, el ingreso es una variable difícil de medir, ya que adolece de subregistros sistemáticos y presenta proporciones significativas de no respuesta. Más aún, al considerar exclusivamente ingresos corrientes en efectivo, no toma en cuenta los recursos acumulados (patrimonio) del hogar, las transferencias indirectas y subsidios del Estado en especie (servicios de salud y educación, por ejemplo). Además, con frecuencia las líneas de pobreza cortan intervalos modales de la distribución del ingreso, en los cuales se concentra mayor número de

personas. En estas condiciones, las mediciones de la pobreza tienden a ser muy sensibles a cambios causados por situaciones coyunturales (incrementos de la inflación o el desempleo, por ejemplo), mostrando aumentos o disminuciones drásticas en la incidencia de la pobreza (Martínez, 2002).

En la actualidad se está tratando de incorporar en las mediciones aspectos no materiales de la pobreza, relacionados con la ampliación y fortalecimiento del capital social de la población pobre por medio de su participación en las redes sociales de intercambio: educación, trabajo, información, poder político. Este mejoramiento de los niveles de participación de la población pobre acrecienta la cultura democrática y solidaria en la sociedad, y el tiempo libre del que pueden disponer las personas para el descanso y la recreación también representa un bien valioso en situaciones en que la dificultad de generar recursos para la supervivencia lleva a alargar la jornada laboral. En suma, se han identificado seis fuentes de bienestar de las personas y hogares: i) el ingreso; ii) los derechos de acceso a servicios o bienes gubernamentales gratuitos o subsidiados; iii) la propiedad o derechos sobre activos para uso o consumo básico (patrimonio básico acumulado); iv) los niveles educativos, con las habilidades y destrezas como expresiones de la capacidad de hacer y entender; v) el tiempo disponible para la educación, el ocio y la recreación, y vi) las dimensiones que en conjunto fortalecen la autonomía de las personas. De esta forma, la pobreza queda definida en su versión más amplia por los ingresos bajos o nulos; la falta de acceso a bienes y servicios provistos por el Estado, como seguridad social y salud, entre otros; la no propiedad de una vivienda y otro tipo de patrimonio; nulos o bajos niveles educativos y de capacitación, y la carencia de tiempo libre para actividades educativas, de recreación y descanso, todo lo cual se expresa en falta de autonomía y en redes familiares y sociales inexistentes o limitadas. Sin duda que al aumentar el número de dimensiones incluidas en el concepto de pobreza se diluye la especificidad de este concepto y su medición se vuelve más compleja.

Como vemos en el gráfico 1, cada vez más se incorporan aspectos no materiales que se relacionan con el bienestar de las personas y otros de carácter más cualitativo, como los vinculados a la vulnerabilidad, la inseguridad y la exclusión social. Por otra parte, la visión que tienen los pobres de su propia situación y la concepción de la pobreza en las distintas culturas nacionales y locales han ido adquiriendo progresivamente mayor peso como variables de análisis. La

GRÁFICO 1

Pirámide de los conceptos de pobreza<sup>a</sup>

Fuente: Elaborado sobre la base de Baulch (1996) y UNIFEM (2000).

<sup>a</sup> CP = consumo privado; RPF = recursos de propiedad individual y familiar; SPE = servicios y bienes provistos por el Estado; DD = dignidad y derechos; TL = tiempo libre.

premisa fundamental es que existiría un conjunto de aspectos que no son fáciles de medir en términos cuantitativos y monetarios, que influyen fuertemente en la condición de pobreza: son variables vinculadas a componentes sicosociales y culturales, y a dimensiones normativas, institucionales y cognitivas. Además, desde la filosofía se ha hecho hincapié en los aspectos éticos de la pobreza, en hacer compatibles ciertos principios de igualdad y libertad con los criterios de distribución, así como con los derechos de los pobres y con el respeto a sus preferencias (Dieterlen, 2003).

Poner a la pobreza en el centro de la preocupación de las políticas públicas puede influir fuertemente en las posibilidades de superarla, porque puede cambiar la amplitud y naturaleza de las relaciones entre los sectores pobres y aquellos que no lo son: en suma, puede modificar la amplitud de las redes sociales y el grado de asociatividad existente entre familias y grupos con capital social de unión (*bonding social capital*), capital social de puente entre grupos similares (*bridging social capital*) y capital social de escalera, entre grupos con distinto acceso a los recursos económicos, sociales y simbólicos (*linking social capital*).<sup>1</sup> Significa hacer hincapié en el papel de las relaciones sociales de confianza, reciprocidad y cooperación, en la sustentabilidad de iniciativas comunitarias y de diversas estrategias de vida para mitigar los efectos de la pobreza. El concepto de capital social, si bien en un comienzo se utilizó para denotar la capacidad de los

grupos desposeídos para reaccionar frente a las crisis económicas, a las “fallas del mercado” y a los efectos de la desigualdad económica, el debate en curso ha permitido también analizar lo que ha contribuido a perpetuar la exclusión social y la reproducción de la pobreza. En el ámbito de la intervención estatal se estima que la promoción del capital social en las estrategias de desarrollo permitirá que los actores tengan mayores niveles de participación y protagonismo en la solución de sus problemas (Arriagada, I., Miranda y Pavez, 2004).

En síntesis, se podría decir que hay ciertas dimensiones básicas de la pobreza que deberán considerarse para una adecuada intervención de las políticas públicas:

- Dimensión sectorial: educación, empleo, salud, ingresos e inserción laboral, vivienda.
- Factores adscritos: el género, la raza y la etnia que cruzan las dimensiones sectoriales. También se debe considerar la edad y el ciclo de vida de las personas.
- Dimensiones territoriales. Para contribuir a la superación de la pobreza hay que trabajar a partir de las iniciativas y potencialidades existentes en los sectores pobres (capital social) y en el entorno donde ellos residen o trabajan (Raczynski, 2003).
- Dimensión familiar: es preciso tener en cuenta la etapa y el ciclo de vida familiar en que se hallan las personas, así como los intercambios económicos y la distribución del trabajo al interior de la familia. Esto podría indicar que algunos miembros de hogares no pobres (por ejemplo, mujeres sin ingresos propios) podrían ser consideradas pobres de la misma forma que hombres de hogares pobres podrían no serlo si la distribución de recursos al interior del hogar es inequitativa y ellos conservan para su propia disposición la mayor parte de sus ingresos.

## 1. La pobreza desde una perspectiva de género

La pobreza vista desde la perspectiva de género plantea que las mujeres son pobres por razones de discriminación de género. El carácter subordinado de la participación de las mujeres en la sociedad, por ejemplo, limita sus posibilidades de acceder a la propiedad y al control de los recursos económicos, sociales y políticos. Su recurso económico fundamental es el trabajo remunerado, al cual acceden en condiciones de mucha desigualdad, dada la actual división del trabajo

<sup>1</sup> Véase un examen conceptual y metodológico del enfoque de capital social en Arriagada, Miranda y Pavez, 2004 y en Arriagada, 2003.



por género en que las mujeres asumen el trabajo doméstico y el cuidado de los hijos de manera casi exclusiva, y la persistencia de formas tradicionales y nuevas de discriminación para el ingreso y permanencia de las mujeres en el mercado laboral. Si bien la situación en América Latina no es similar para el conjunto de mujeres, en ningún país se logra el mismo ingreso por igual trabajo entre hombres y mujeres: la existencia de una gran segmentación ocupacional, tanto vertical como horizontal, hace que las mujeres no ocupen los mismos puestos de trabajo ni accedan a los niveles superiores de las ocupaciones a la par con los hombres. A ello se yuxtaponen visiones esencialistas que atribuyen a las mujeres características que las colocan en situación de inferioridad ante los hombres, ligando su potencial reproductivo con la atribución de las tareas reproductivas.

Kabeer (1998a) señala que la pobreza puede ser vista de doble manera: como privación de la posibilidad de satisfacer necesidades básicas y como privación de los medios para satisfacerlas. Las mujeres son pobres en la medida en que no cuentan con tiempo disponible para buscar las formas más apropiadas de satisfacer sus necesidades, y una proporción importante de ellas carece de ingresos propios.

Así, en el caso de las mujeres, además de medir la pobreza en términos de ingresos adquiere relevancia medir la pobreza en términos de tiempo. Para conocer la dinámica de la pobreza es preciso analizar el concepto de tiempo, sobre todo porque parte importante del trabajo de las mujeres —el trabajo doméstico— no es valorizado monetariamente, pero sí puede medirse en términos de tiempo. Diversos estudios (en especial las encuestas de uso de tiempo) han mostrado que la jornada femenina es más larga que la masculina si en ella se incluye el trabajo doméstico no remunerado que realizan todas las mujeres en sus hogares.<sup>2</sup> Asimismo, la creciente incorporación de las mujeres al mercado de trabajo no ha significado una incorporación paralela de los hombres a las actividades domésticas y de cuidado: de los hijos, de los ancianos, de otros familiares y de los enfermos.

Por lo demás, las formas tradicionales de medición de la pobreza, que privilegian el ingreso familiar,

oscurecen la pobreza de los miembros menos favorecidos del hogar: mujeres, jóvenes, niños/as y ancianos/as. Es conveniente entonces examinar el diferente uso del tiempo que hacen hombres, mujeres, jóvenes, niños/as y adultos/as mayores. Para realizar esta medición se requiere un análisis dinámico de la pobreza y de las formas en que esta aumenta o disminuye a lo largo del ciclo de vida familiar.

En lo que se refiere al trabajo en el mercado laboral, existen cuatro formas de exclusión que afectan de manera más severa a las mujeres: i) el desempleo; ii) las formas precarias de inserción laboral; iii) las formas de trabajo no remuneradas y iv) la exclusión de las oportunidades para desarrollar sus potencialidades. A estas formas de exclusión se agregan las desigualdades en las ocupaciones a las que acceden (segmentación ocupacional horizontal y vertical) y la discriminación salarial en el mercado del trabajo.

En síntesis, para analizar la pobreza desde una perspectiva de género hay que hacer visibles diversas relaciones de poder, como las ligadas a las exclusiones, desigualdades y discriminaciones de género en el mercado laboral, el reparto desigual del trabajo no remunerado, el ejercicio de la violencia física y simbólica en contra de la mujer y el diferente uso del tiempo de hombres y mujeres.

## 2. Aspectos relacionales de la pobreza

En América Latina la relación entre pobreza y desigualdad es de larga data. La evolución de ambos fenómenos en las últimas décadas ha sido desigual: aunque se ha logrado disminuir la proporción de población pobre e indigente, han persistido los niveles de desigualdad en el ingreso regional. La concentración del ingreso es una variable que incide directamente en los plazos en que sea posible superar la pobreza (PNUD, 1997). “La desigualdad (entendida como el grado de concentración y polarización de la distribución del ingreso urbano según grupos de la población), aun cuando constituye una problemática más amplia que la pobreza, constituye en el caso de América Latina un referente complementario obligado, puesto que tiene determinantes comunes y marca, además, tanto los niveles de crecimiento económico y gasto social requeridos para la erradicación de la pobreza urbana como los plazos en que puede aventurarse el logro de dicho objetivo en los distintos países” (Arriagada, C., 2000). Se estima que en América Latina, entre 1990 y 2002, ha aumentado la desigualdad en la distribución de los ingresos —medida por el coeficiente de Gini—, debido

<sup>2</sup> Las últimas encuestas de uso de tiempo realizadas en México y Uruguay en 2002 y 2003, respectivamente, indican que las mujeres mexicanas aportaban 85% del tiempo total de trabajo doméstico y los hombres 15%, en tanto que los varones uruguayos responsables del hogar dedicaban un promedio de 31 horas semanales, y las mujeres responsables del hogar uno de 50 horas, al trabajo doméstico y cuidado de la familia (INEGI, 2004; Aguirre, 2004).

principalmente a la elevada proporción de ingresos que concentra el decil de hogares de ingresos más altos (CEPAL, 2004b).

Asimismo, es preciso destacar la interrelación del concepto de pobreza con los de distribución, exclusión, vulnerabilidad, discriminación y marginalidad, por citar algunos. Cuando el concepto de pobreza se define por sus dimensiones más amplias, los conceptos de exclusión y desigualdad tienden a ser incluidos en él, aun cuando es posible diferenciarlos analíticamente. Sin embargo, la distinción es importante puesto que el enfoque escogido definirá políticas y programas diferentes para enfrentar el fenómeno (cuadro 1).

En esta línea y desde un enfoque de género cabe citar las siete desigualdades específicas por género mencionadas por Amartya Sen: i) desigualdad en la mortalidad, referida a que en ciertas partes del mundo (el norte de África, Asia incluida China y el sudeste asiático) hay un índice desproporcionadamente alto de mortalidad femenina; ii) desigualdad en la natalidad,

cuando los padres prefieren hijos varones y se efectúan abortos selectivos de fetos de sexo femenino; iii) desigualdad de oportunidades básicas (prohibición o inequidad de acceso a la educación y salud básicas, al desarrollo de talentos personales o a funciones sociales en la comunidad, entre otras); iv) desigualdad de oportunidades especiales (dificultades o prohibiciones de acceso a la educación superior); v) desigualdad profesional en el acceso al mercado de trabajo y a puestos de nivel superior; vi) desigualdad en el acceso a la propiedad de bienes y tierras, y vii) desigualdad en el hogar, reflejada en la división del trabajo por género, donde las mujeres tienen a su cargo el trabajo doméstico de manera exclusiva (Sen, 2002). Asimismo, en el análisis de la pobreza no se puede ignorar el patrón medio de bienestar de la sociedad porque es este estándar el que establece las condiciones de integración, sin las cuales no hay ciudadanía.

El concepto de marginalidad surgió en el decenio de 1960 en América Latina para denotar a los grupos poblacionales que migran del campo y rodean las principales metrópolis latinoamericanas con un cinturón de pobreza. Según Nun y Marín (1968), la marginalidad se define como un proceso estructural de formación de proletariado, de nuevos pobres, y de constitución de clases sociales. La población marginal pasó a ser caracterizada como carente de infraestructura, de oportunidades educacionales y de empleo, constituyendo un ejército de reserva de mano de obra, funcional para la economía porque su presión por puestos de trabajo tendería a hacer bajar los salarios de los obreros.

La noción de vulnerabilidad se relaciona con dos dimensiones: una externa y objetiva, que se refiere a los riesgos externos a los que puede estar expuesta una persona, familia o grupo (mayor inestabilidad de los ingresos familiares, aumento de la precariedad en el mercado de trabajo reflejado en porcentajes crecientes de personas empleadas con contratos no permanentes, a tiempo parcial, sin contratos y sin seguridad social); y otra dimensión interna y subjetiva, que se refiere a la falta de recursos para enfrentar esos riesgos sin sufrir ciertas pérdidas. Este enfoque integra tres dimensiones centrales: los activos (físicos, financieros, de capital humano y social) que poseen individuos y comunidades; las estrategias de uso de esos activos, y el conjunto de oportunidades que ofrecen los mercados, el Estado y la sociedad (Moser, 1996).

El concepto de exclusión social, si bien surgió del debate europeo, tiene amplia aplicación en la región latinoamericana y específicamente frente a las nuevas situaciones de pobreza y exclusión provocadas por las

CUADRO 1

### Conceptos y dimensiones relacionados con la pobreza

Conceptos	Dimensiones
Marginalidad	Contexto geográfico y ecológico Marginalidad económica, laboral y educativa Contingente de reserva de mano de obra
Vulnerabilidad	Inseguridad y riesgos frente a las crisis Incapacidad de respuesta Inhabilidad de adaptación Grupos objetivo y sus activos
Desigualdad	Dotación de recursos desiguales Justicia y equidad Reglas y normas de distribución de los recursos
Exclusión	Quiebre de vínculos sociales, comunitarios e individuales con el sistema Énfasis en los procesos y su causalidad múltiple Interrelación de aspectos de la pobreza Dimensión relacional Institucionalidad
Discriminación de género, de etnia y raza	Mecanismos implícitos o explícitos de discriminación por sexo/etnia Atribución cultural de la desigualdad de género/etnia Diferente asignación de recursos Construcción cultural que justifica la discriminación División discriminatoria del trabajo doméstico, social y comunitario

Fuente: Elaboración de la autora.

crisis. La exclusión social se refiere a dos dimensiones: la falta de lazos sociales que vinculen al individuo con la familia, la comunidad y más globalmente con la sociedad, y la carencia de derechos básicos de ciudadanía. Lo que diferencia el concepto de exclusión social del de pobreza es que el primero se refiere a las relaciones entre aspectos de la pobreza. Los elementos de proceso que están incorporados en el debate sobre la exclusión son interesantes de considerar en la medida en que se relacionan los diversos mecanismos y tipos de exclusiones: de carácter institucional, social, cultural y territorial. Los lazos que unen al individuo con la sociedad pueden ser catalogados en tres niveles: los de tipo funcional, que permiten la integración del individuo al funcionamiento del sistema (mercado de trabajo, instituciones de seguridad social, legalidad vigente, etc.); los de tipo social, que incorporan al individuo en grupos y redes sociales (familia, grupos primarios, sindicatos, etc.), y los de tipo cultural, que posibilitan que los individuos se integren a las pautas de conducta y entendimiento de la sociedad (participación en las normas y creencias socialmente aceptadas). También puede existir exclusión espacial, vinculada al territorio y la ubicación geográfica.

La discriminación por motivos de género y etnia parte con la atribución a las personas de ciertas características de personalidad y comportamiento en razón de su sexo o del color de su piel o de otros rasgos físicos. Se basa en el esencialismo, al relacionar el sexo y los rasgos físicos externos de las personas con características socialmente construidas que segregan a estos grupos.

En términos analíticos y para los efectos de elaborar una adecuada política antipobreza es necesario distinguir entre:

- Factores de diferenciación de la pobreza, como etnia, género y generaciones, nivel educativo y ocupacional alcanzado y zona de residencia, entre otros.
- Factores de reproducción de las causas de la pobreza (transmisión intergeneracional) que se relacionan con el ciclo de vida de la persona y el ciclo de vida de la familia y con el acceso a la propiedad, al patrimonio y a los recursos económicos sociales y simbólicos.
- Consecuencias de la pobreza en lo que se refiere a pérdida de oportunidades y de bienestar y a reforzamiento de la desigualdad.

El carácter multidimensional de la pobreza obliga a que al enfocarla se tome en cuenta la diversidad

de las causas que generan privación, mientras que la heterogeneidad de la pobreza destaca la importancia de reconocer las diferentes manifestaciones de ella. En esta perspectiva, para formular las políticas sociales destinadas a combatirla es esencial identificar las principales fuentes de la pobreza y la heterogeneidad de sus manifestaciones en distintos grupos o países.

### 3. La pobreza como proceso y no como un estado de situación

Un elemento que suele olvidarse en los análisis de la pobreza y especialmente en las políticas sociales diseñadas para erradicarla, es que la pobreza es un estado de situación que en ciertos casos se mantiene en el tiempo (pobreza estructural, pobreza dura) pero que en muchos otros varía. En los análisis tiende a vérsela como una situación estática en el tiempo. Sin embargo, la situación de pobreza puede alterarse en poco tiempo, especialmente en relación con el desempleo/empleo, así como con los impactos de crisis económicas que pueden traducirse, entre otras cosas, en devaluación de la moneda nacional. La precariedad permanente de la situación de algunas personas, especialmente de aquéllas con menor educación y calificación, junto con nuevas formas laborales que significan inestabilidad y alta rotación en los puestos de trabajo, aumenta la vulnerabilidad ante quiebres de ingresos por desempleo. Asimismo, hay otros procesos de quiebres de ingreso que se enlazan con problemas de salud, de vejez, de disminución del ingreso debido a jubilación y retiro del mercado de trabajo, y de separación y divorcio, especialmente en el caso de mujeres cónyuges que carecen de ingresos propios.

Vemos así que comprender la dinámica de la pobreza tiene importancia crucial para establecer quienes entre los pobres pueden salir de ella, y quienes están más propensos a caer en ella debido a problemas de salud, desempleo, divorcio y/o ausencia de pareja, entre otros factores.

Las contribuciones realizadas desde el análisis de género para comprender mejor la pobreza apuntan a lo siguiente: i) ponen de relieve la heterogeneidad de la pobreza y, por lo tanto, ayudan a comprenderla mejor y a ajustar más las políticas para erradicarla; ii) permiten una nueva mirada que relaciona el comportamiento de hombres y mujeres; iii) mejoran el análisis del hogar, destacando en especial las asimetrías de poder, tanto de género como generacionales, en su interior; iv) aportan una perspectiva multidimensional de la pobreza, con el análisis de los múltiples roles desempeñados

por hombres y mujeres; v) permiten apreciar otras discriminaciones que se combinan con las de género, como las vinculadas a edad y etnia; vi) agregan una

visión dinámica del fenómeno de la pobreza al mostrar sus cambios en el tiempo, y vii) distinguen entre diversas estrategias para salir de la pobreza por género.

### III

## Las políticas ante la pobreza

La evolución y reformas del Estado en América Latina durante el decenio de 1990 desembocaron en una reducción de su tamaño y de sus funciones. Esto se debió al incremento de los procesos de privatización de empresas públicas; cambios en las funciones estatales, al perder el Estado el papel de productor de bienes y servicios; creciente descentralización de los servicios y también de los recursos; aparición de nuevos actores en las políticas públicas no estatales, donde los organismos no gubernamentales adquieren presencia en la entrega de servicios públicos y promueven la participación y el control comunitarios. En ese marco, también cambiaron los enfoques orientados a superar la pobreza, lo que se tradujo en más recursos, nuevas instituciones y programas, modalidades de gestión de las políticas y programas más descentralizados y participativos y con mayor injerencia de la sociedad civil, y la aplicación de nuevos instrumentos de asignación de recursos (Raczynski, 2003). En síntesis, hacia la década del 2000, junto con un aumento en los niveles de pobreza de la población, aparecen nuevas formas de gestión pública que reorientan los esfuerzos estatales hacia programas encaminados a disminuir la pobreza, en especial la extrema pobreza.

El concepto de pobreza no es nuevo en la historia. Ya a mediados del siglo XVI, en Inglaterra se propusieron leyes para combatirla (*the English poor laws*, dictadas en 1563, 1572, 1576, 1597 y 1601, en el período isabelino) por diversas razones: la primera, por las circunstancias económicas y por la presión de la población; luego, por cambios en la concepción (basada en el puritanismo y el protestantismo) de lo que los gobiernos podían y debían hacer a favor de los pobres y, por último, por la ambición política de controlar a quienes las elites consideraban súbditos “inferiores” (Dieterlen, 2003). Lo que es relativamente nuevo es la idea de que el Estado (así como los organismos internacionales y los organismos no gubernamentales) deben intervenir de manera continuada y sistemática para mejorar la situación de quienes viven

en la pobreza y en la extrema pobreza. Más nueva aún es la comprobación de que las causas de la pobreza y la situación de pobreza misma son diferentes para mujeres y hombres y que, por lo tanto, se necesitan políticas y programas que consideren las diferencias de género en los procesos que originan y mantienen las situaciones de pobreza.

Los modelos explicativos y la forma de medir la pobreza también definen políticas para enfrentarla. Si se mide la pobreza en función de situaciones de carencia y por el método del ingreso, la consecuencia más frecuente es que se actúe sobre las carencias mediante transferencias de subsidios monetarios, cursos de capacitación laboral, pavimentación de calles, saneamiento, provisión de servicios en las áreas de educación y salud, otorgamiento de créditos bajo condiciones especiales, y otras medidas compensatorias de corto plazo (Raczynski, 2003). En cambio, las propuestas que se realizaron en la década de 1960 para disminuir la marginalidad consideraban la provisión de infraestructura urbana, la organización de los grupos marginales y la incorporación al mercado laboral como los mecanismos centrales que ayudarían a esta población a integrarse social y económicamente. Las políticas diseñadas en esa época para reducir la desigualdad social incluían redistribución de recursos por la vía impositiva y políticas sociales y económicas redistributivas, como la asignación diferenciada de recursos a la educación básica en salud y educación y las políticas de discriminación positiva a favor de individuos y grupos desfavorecidos (Raczynski, 2003).

En lo que se refiere a la discriminación por género y por etnia, las políticas propuestas en ambos casos apuntan a políticas afirmativas que favorezcan a las mujeres y a las etnias en situación más desmedrada y a políticas de deconstrucción cultural que tiendan a disminuir los prejuicios valorativos respecto de esos grupos (cuadro 2).

CUADRO 2

**Conceptos y propuestas de política relacionados con la pobreza**

Conceptos	Propuestas de política
Marginalidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ampliación de servicios urbanos</li> <li>• Organización de la población marginal</li> <li>• Incorporación al mercado laboral</li> </ul>
Vulnerabilidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyo focalizado para fortalecer los ingresos</li> <li>• Promoción de nuevas fuentes de ingresos o subsidios</li> <li>• Fortalecimiento de redes de protección individuales, familiares o sociales</li> </ul>
Desigualdad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Redistribución de recursos</li> <li>• Políticas sociales y económicas redistributivas</li> <li>• Políticas de discriminación positiva</li> </ul>
Exclusión	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación de condiciones para una ciudadanía ampliada y para el pleno ejercicio de derechos</li> <li>• Políticas sociales integrales</li> <li>• Políticas de participación e integración</li> <li>• Acceso a servicios institucionales</li> </ul>
Discriminación de género y de etnia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acción afirmativa</li> <li>• Deconstrucción cultural</li> <li>• Políticas de conciliación entre trabajo remunerado y familia</li> </ul>

Fuente: Elaboración de la autora.

Antes de elaborar políticas sobre pobreza es importante hacer una precisión. Conviene distinguir entre, por un lado, las políticas de reducción de la pobreza, que aluden a las causas del fenómeno y a su corrección, y que se relacionan con la gestión macroeconómica, las regulaciones y las políticas institucionales para generar un desarrollo equitativo y evitar las crisis y la desigualdad y, por otro, las políticas de alivio y enfrentamiento (protección social) de la pobreza, que apuntan a disminuir el riesgo social en situaciones de crisis, es decir, buscan atenuar las consecuencias en las diversas manifestaciones de la pobreza. Entre las políticas para reducir la pobreza se pueden distinguir las orientadas a establecer derechos económicos y sociales; entre las de alivio y enfrentamiento de la pobreza se pueden incluir las de carácter compensatorio (de asistencia social) y las orientadas a proporcionar bienes y servicios sectoriales a grupos de población focalizados.

### 1. Diversos enfoques de la pobreza de género

La agenda de políticas públicas de los gobiernos y de los organismos internacionales muestra una gran diversidad de enfoques ante la pobreza y el género, los que

han sido aplicados por separado o combinadamente a lo largo de las tres últimas décadas y se sintetizan a continuación:<sup>3</sup>

i) *Enfoque asistencial*: Incluye programas específicos para las mujeres pobres, como “grupo vulnerable”. Plantea un apoyo a las mujeres teniendo en cuenta sólo sus funciones reproductivas, como esposas y amas de casa. Se aplicó de manera más generalizada en los decenios de 1970 y 1980, pero existen remanentes de él en algunos programas actuales del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).

ii) *Enfoque basado en la eficiencia*: Sostiene que para lograr un mayor desarrollo sería más eficiente considerar al conjunto de la población, hombres y mujeres, en tanto personas disponibles para el mercado de trabajo, o, en una versión más elitista, por el aporte económico que la incorporación de las mujeres educadas, en su calidad de recurso humano altamente calificado, puede hacer a la economía. Lo aplican el Banco Mundial, el BID, la CEPAL, la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

iii) *Enfoque basado en la equidad*: Plantea que mejorar la situación de las mujeres pobres contribuiría a la equidad, puesto que hay una incidencia mayor de pobreza en los hogares encabezados por mujeres, que las mujeres reciben salarios más bajos y que su inserción laboral es precaria y segmentada, lo cual se traduce en una mala calidad de vida y dificulta el logro de equidad. Está presente en los estudios de la CEPAL y la OIT.

iv) *Enfoque basado en el empoderamiento, el ejercicio de la ciudadanía social y la toma de decisiones*: Según este enfoque, relativamente reciente, para que los programas dirigidos a las mujeres y otros grupos (etnias, clases) sean mejores y más eficientes hay que comprometer en su elaboración y ejecución a los propios afectados, reforzando sus capacidades mediante la organización, el mejoramiento de la autoestima, el acceso a recursos materiales y el fortalecimiento de sus redes sociales, para que puedan ejercer plenamente su ciudadanía y tomar decisiones en los planos individual, familiar y social. Lo utilizan el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la CEPAL, el Instituto de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD).

<sup>3</sup> Véase al respecto Moser (1991).

Este último enfoque hace hincapié en la promoción de políticas para superar la pobreza que tomen en cuenta todos los factores que causan la pobreza, desde los más personales —falta de autoestima y autonomía, así como la violencia que se ejerce sobre las mujeres— hasta los de carácter social y económico, como el acceso al empleo, la salud, la educación y los servicios técnico-financieros. Para ello propone comprometer en la elaboración y ejecución de estas políticas a los propios afectados y a actores estatales, sindicales y empresariales, y asigna un importante papel a los nuevos criterios de empoderamiento y capital social.

Entre las políticas orientadas a eliminar las desigualdades basadas en el género se encuentran, a su vez, dos conjuntos importantes: las políticas de reconocimiento de las diferencias y las políticas de redistribución, entre las cuales se hallan las de igualdad de oportunidades (Fraser, 1998 y 2000). Las políticas de reconocimiento, que Fraser denomina modelo de la identidad, se refieren a las políticas de reconocimiento de identidades injustamente desvalorizadas. Las de redistribución, en cambio, buscan una transformación o reforma socioeconómica para la solución de las injusticias de género y de etnia.

Las políticas de igualdad de oportunidades se han generalizado en el plano internacional. La igualdad de oportunidades en la tradición política liberal clásica implica que todos los individuos han de tener la misma oportunidad y que las desigualdades que se producen se deben a los distintos méritos que tienen las personas. Es decir, todos han podido utilizar las mismas oportunidades, pero como son diferentes, algunos son más capaces que otros, por lo que terminan siendo desiguales. Existen, por lo tanto, desigualdades injustas que deben ser corregidas, cuando no se ha tenido en el punto de partida las mismas oportunidades, y desigualdades que sólo expresan diferencias de mérito y que son legítimas. Con el propósito de corregir las desigualdades ilegítimas se han diseñado acciones afirmativas destinadas a establecer la igualdad de oportunidades en el punto de partida (Astelarra, 2003).

Sin embargo, como la igualdad de oportunidades de inicio no produce igualdad de resultados, desde una perspectiva democrática se hace hincapié en crear las condiciones sociales para una verdadera igualdad de oportunidades. Pero aunque se partiera de una situación inicial igualitaria, la retribución desigual tendería a perpetuarse de una generación a otra mediante las “herencias” y “sesgos de género”, afectando así la igualdad de condiciones y oportunidades de las mujeres.

Las políticas de reconocimiento hacen hincapié en temas relativos a la identidad que define a los grupos discriminados. Su esfuerzo se orienta a que la cultura dominante reconozca los derechos propios de esos grupos. Una de las principales críticas a este enfoque es que podría tender a estigmatizar a tales grupos, al centrarse en la mantención de una identidad que los mantiene segregados de los demás.

Según Fraser, las políticas de reconocimiento y las de redistribución no se excluyen mutuamente.

## 2. La interrelación de las políticas referidas a la pobreza y al género

Las políticas sobre la pobreza con una perspectiva de género cruzan dos grupos importantes de políticas establecidas y puestas en marcha desde hace varias décadas en América Latina: las orientadas a eliminar las desigualdades de género y las dirigidas a disminuir la pobreza.

Al cruzar estos dos grupos se obtiene un conjunto posible de políticas destinadas a reducir la pobreza de género, con orientaciones muy dispares. El despliegue de acciones, proyectos y programas diseñados para disminuir la pobreza de género origina cuatro tipos de políticas combinadas (cuadro 3).

En el conjunto posible de políticas que se han aplicado hasta el momento podemos distinguir cuatro tipos, cuyos rasgos más estilizados se indican a continuación:

i) *Políticas universales ciegas al género*. Son las políticas que no distinguen entre hombres y mujeres. Se las aplicó en diversos sectores sociales, como la educación y el empleo, con el resultado de perpetuar las desigualdades de género.

ii) *Políticas redistributivas y compensatorias “económicas”*. Este tipo de políticas se puso en marcha con sesgo más redistributivo en la década de 1960, y más compensatorio y asistencialista frente a la pobreza en el decenio de 1980. Se ha reflejado en muchos programas para las mujeres jefas de hogar que con diversos grados de éxito se han ejecutado en la región. Hacia la década de 1990, los programas dedicados a la pobreza extrema incorporaron una focalización territorial más precisa y una ejecución más descentralizada, con transferencias monetarias dirigidas principalmente a las madres, pero no han modificado la visión de las mujeres en general y de las madres en particular como personas al servicio de otros, ni se han relacionado nítidamente con las políticas sectoriales.

CUADRO 3

## Políticas contra la pobreza, con una perspectiva de género

Políticas pro equidad de género	Políticas contra la pobreza	
	Derechos	Compensatorias y sectoriales/ Servicios
De reconocimiento	Derechos y reconocimiento cultural	De reconocimiento y compensatorias
De redistribución e igualdad de oportunidades	Derechos y redistribución (“casillero vacío”)	De redistribución y compensatorias “económicas”

Fuente: Elaboración propia.

iii) *Políticas de derechos y reconocimiento cultural*. Son políticas más recientes —se han aplicado a partir del decenio de 1990— y tienen como objetivo que se reconozcan los derechos de los grupos excluidos, entre ellos las mujeres. Incluyen principalmente medidas legislativas orientadas a la equidad de género.

iv) *Políticas de redistribución y de derechos económicos sociales y culturales*. A este conjunto se le denomina “casillero vacío”, puesto que se trata de políticas para el futuro que no han sido aplicadas en país alguno. Si bien su diseño requiere un equilibrio cuidadoso, no son incompatibles entre ellas, y necesitan voluntad y consenso políticos más vigorosos para su puesta en marcha y ejecución. En especial, estas políticas debieran brindar más autonomía y poder a las mujeres, modificando el desequilibrio de género existente y flexibilizando los roles de género con miras a acrecentar las opciones de hombres y mujeres.

En cuanto al diseño de las políticas sociales, la heterogeneidad de la pobreza obliga a elaborar políticas que sean universales y al mismo tiempo selectivas y orientadas a grupos específicos. No es el mismo tipo de pobreza el de una mujer pobre que es madre adolescente y el de una mujer viuda sin ingresos propios, así como serán diferentes sus necesidades, sus potencialidades y los programas y políticas que deberán formularse para ellas.

Si se considera la pobreza como un proceso que va más allá de una fotografía instantánea (Kabeer, 1998b), queda en claro la importancia de formular políticas heterogéneas, flexibles y adecuadas para encarar las situaciones cada vez más diversas y cambiantes por las que atraviesa la población pobre y para el tránsito continuo de la población entre etapas de bienestar, pobreza e indigencia.

Las políticas orientadas a reducir la pobreza desde una perspectiva de género, por lo tanto, consideran

los recursos individuales, familiares y sociales de hombres y mujeres; toman en cuenta el uso del tiempo de ambos géneros; apoyan el fortalecimiento de las mujeres pobres que se hallan en posiciones más débiles; tienen en cuenta la subjetividad y las diferentes necesidades de hombres y mujeres; toman en consideración la dinámica de los procesos de pobreza y por consiguiente las entradas y salidas de la pobreza, y atienden a las relaciones entre diversos aspectos de esos procesos.

### 3. Evaluación de las políticas sobre pobreza desde una perspectiva de género

Una primera medida para evaluar las políticas de género es la de determinar sus fundamentos (éticos, culturales, económicos y otros) y comprobar si las formas de conceptualización, medición y aplicación no han desvirtuado sus objetivos centrales. Es válido preguntarse entonces si con la puesta en marcha de las políticas se avanza hacia la equidad de género o si se han ido gestando nuevas formas de desigualdad, y si en el proceso se afianza la autonomía o la dependencia respecto de los programas (Arriagada, I., 1998). Otro aspecto fundamental es el fomento de la participación activa de hombres y mujeres pobres en el diseño, ejecución y evaluación de los programas e intervenciones sociales que les afectan. Incorporar a la población en la toma de decisiones puede hacer más lento el proceso, pero a la larga redundará en un mayor compromiso con los programas, haciéndolos más sustentables, y en una notable mejora de la autoestima de la población.

Cabe recalcar la necesidad de efectuar una evaluación precisa de los cambios introducidos, para aprender de la experiencia pasada y reciente en el diseño de programas y proyectos sociales. Esto contribuirá a generar una política de género coherente con

los objetivos iniciales planteados y a evitar que estos se desvirtúen en su ejecución. Por lo mismo, es preciso evaluar también, y de manera permanente, el impacto diferente en hombres y mujeres de las políticas sociales y económicas. Tal evaluación debe referirse a la totalidad de las políticas, ya que no ha sido ajeno a la experiencia latinoamericana que los efectos adversos de una política (por ejemplo, de una determinada política económica) deban paliarse con otras, como es el caso de los programas sociales compensatorios. Para evaluar los resultados esperados e inesperados de los programas

es preciso contar con información actualizada tanto previa como posterior a las intervenciones sociales.

En especial, es necesario velar por la incorporación en la agenda pública de las políticas sobre pobreza con perspectiva de género; fortalecer la voluntad política de llevar a cabo tales políticas; ampliar la cobertura y calidad de los servicios y programas para las mujeres pobres desde una visión de género y evaluar permanentemente el grado de participación y de creciente autonomía de las personas, en especial de las mujeres que son sujeto de las políticas.

### Bibliografía

- Altimir, O. (1979): *Dimensión de la pobreza en América Latina*, serie Cuadernos de la CEPAL, N° 27, Santiago de Chile.
- Aguirre, R. (2004): *Trabajo no remunerado y uso del tiempo. Fundamentos conceptuales y avances empíricos. La encuesta Montevideo 2003*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), por publicarse.
- Arriagada, C. (2000): *Pobreza en América Latina: nuevos escenarios y desafíos de políticas para el hábitat urbano*, serie Medio ambiente y desarrollo, N° 27, LC/L.1429-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.107.
- Arriagada, I. (2003): Capital social: potencialidades y limitaciones de un concepto, *Revista mexicana de estudios sociológicos*, vol. 21, N° 63, México, D.F., El Colegio de México.
- \_\_\_\_\_ (2002): Cambios y desigualdad en las familias latinoamericanas, *Revista de la CEPAL*, N° 77, LC/G.2180-P, Santiago de Chile, agosto.
- \_\_\_\_\_ (2001): Familias latinoamericanas. Diagnóstico y políticas públicas en los inicios del nuevo siglo, serie Políticas sociales, N° 57, LC/L.1652-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.189.
- \_\_\_\_\_ (1998): Políticas públicas y de género: una relación difícil, *Revista paraguaya de sociología*, año 35, N° 101, Asunción, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, enero-abril.
- Arriagada, I., F. Miranda y T. Pavez (2004): *Lineamientos de acción para el diseño de programas de superación de la pobreza desde el enfoque del capital social. Guía conceptual y metodológica*, serie Manuales, N° 36, LC/L.2179-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.106.
- Arriagada, I. y C. Torres (comps.) (1998): *Género y pobreza. Nuevas dimensiones*, Ediciones de las Mujeres, N° 26, Santiago de Chile, ISIS Internacional.
- Astelarra, J. (2003): Veinte años de políticas de igualdad de oportunidades en España, presentación realizada en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Baulch, B. (1996): The new poverty agenda: a disputed consensus, *IDS Bulletin*, vol. 27, N° 1, Sussex, Instituto de Estudios para el Desarrollo.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2003): *Panorama social de América Latina, 2002-2003*, LC/G.2209-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.185.
- \_\_\_\_\_ (2004a): *Caminos hacia la equidad de género en América Latina y el Caribe*, LC/L.2114(CRM.9-3), documento presentado a la 9ª Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (México, D.F., 10 al 12 de junio de 2004).
- \_\_\_\_\_ (2004b): *Panorama social de América Latina, 2004*, LC/L.2220.P, Santiago de Chile.
- Control Ciudadano (1997): *Las dimensiones de la pobreza*, Montevideo, Instituto del Tercer Mundo.
- Desai, Meghnad (1995): Poverty and capability: towards an empirically implementable measure, en M. Desai, ed., *Poverty, Famine and Economic Development*, Aldershot, Edward Elgar Publishing Company.
- Dieterlen, P. (2003): *La pobreza: un estudio filosófico*, México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)/Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Fraser, N. (1998): La justicia social en la época de la política de la identidad: redistribución, reconocimiento y participación, *Contextos*, N° 4, año 2, Lima, Programa de Estudios de Género, Pontificia Universidad Católica del Perú, octubre.
- \_\_\_\_\_ (2000): ¿De la redistribución al reconocimiento?, *New Left Review*, N° 0, edición en español, Londres.
- Grinspun, A. (comp.) (2001): *Choices for the Poor. Lessons from National Poverty Strategies*, Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática) (2004): Encuesta Nacional sobre Uso de Tiempo, 2002, *Comunicado de prensa*, Aguascalientes, 8 de marzo.
- Kabeer, N. (1998a): Tácticas y compromisos: nexos entre género y pobreza, en I. Arriagada y C. Torres (comps.), *Género y pobreza. Nuevas dimensiones*, Ediciones de las Mujeres, N° 26, Santiago de Chile, ISIS Internacional.
- \_\_\_\_\_ (1998b): Realidades trastocadas. Las jerarquías de género en el pensamiento del desarrollo, *Estudios de género*, México, D.F., Paidós/Universidad Nacional Autónoma de México.
- Martínez, J. (2002): Exposición en el Panel inaugural "El combate a la pobreza en las visiones estratégicas para la consolidación de un proyecto país" del Seminario CEPAL/MIDEPLAN "Perspectivas innovativas en política social" (Santiago de Chile, 29 y 30 de octubre).
- Moser, C. (1991): La planificación de género en el Tercer Mundo: enfrentando las necesidades prácticas y estratégicas del género, en V. Guzmán, P. Portocarrero y V. Vargas (comps.), *Una nueva lectura: género en el desarrollo*, Lima, Ediciones Entre Mujeres.
- \_\_\_\_\_ (1996): *Situaciones críticas: reacciones de los hogares de cuatro comunidades urbanas pobres ante la vulnerabilidad y la pobreza*, serie Estudios y monografías sobre desarrollo



- ecológicamente sostenible, N° 75, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Nun, M. y J.C. Marín (1968): *La marginalidad en América Latina*, documento de trabajo, N° 53, Buenos Aires, Instituto Torcuato di Tella, versión preliminar.
- Raczynski, D. (2003): *Equidad, inversión social y pobreza. Innovar en cómo se concibe, diseña y gestiona las políticas y los programas sociales*, documento presentado en el Seminario CEPAL/MIDEPLAN "Políticas innovativas de desarrollo social" (Santiago de Chile, 23 y 24 de mayo).
- Ocampo, J.A. (2002): Discurso pronunciado en el Día de las Naciones Unidas, Santiago de Chile, 24 de octubre.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1997): *Informe sobre desarrollo humano, 1997*, Nueva York, Oxford University Press.
- Sen, A. (1992a): Conceptos de pobreza, en L. Beccaria y otros, *América Latina: el reto de la pobreza. Conceptos, métodos, magnitud, características y evolución*, Bogotá, D.C., Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- \_\_\_\_\_ (1992b): Pobreza: identificación y agregación, en L. Beccaria y otros, *América Latina: el reto de la pobreza. Conceptos, métodos, magnitud, características y evolución*, Bogotá, D.C., Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- \_\_\_\_\_ (2001): Many faces of gender inequality, *India's National Magazine*, vol. 18, N° 22, octubre-noviembre.
- \_\_\_\_\_ (2002): La desigualdad de género. La misoginia como problema de salud pública, *Letras libres*, abril.
- UNIFEM (Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer) (2000): *El progreso de las mujeres en el mundo, 2000*, Nueva York.



# El crédito hipotecario y el acceso a la vivienda para los hogares de menores ingresos en América Latina

*Gerardo M. Gonzales Arrieta*

**B**asándose en un estudio sobre las opciones de crédito hipotecario disponibles en ocho países latinoamericanos, el artículo identifica dos tareas pendientes para la mayoría de los países: la necesidad de movilizar recursos de largo plazo para mitigar los riesgos de descalce de plazos y de tasas, y la necesidad de armonizar los criterios de rentabilidad para los prestamistas con el criterio de acceso al crédito para la población con bajo poder adquisitivo. Recomienda crear vínculos entre el mercado financiero de vivienda y el mercado de capitales a través de mercados secundarios de hipotecas, para lo cual es preciso que el sistema financiero de vivienda utilice instrumentos aislados de subsidios. Asimismo, propone una serie de opciones a fin de que la participación del Estado contribuya a formar mercados hipotecarios y a dar mayor acceso a la vivienda a la población de menores ingresos.

Gerardo M. Gonzales Arrieta  
Representante Residente,  
Unión Interamericana  
para la Vivienda (UNIAPRAVI)  
✉ [gerardog@peru.com](mailto:gerardog@peru.com)

# I

## Introducción

El financiamiento de la vivienda es un elemento central de toda política habitacional. Por lo general, dos son los aspectos que deben considerar las opciones de financiamiento para la vivienda a fin de ser viables y sostenibles. Por un lado, deben ofrecer rentabilidad a los agentes que participan en el mercado, pues de otro modo no será factible atraer inversión, particularmente privada, hacia el sector habitacional. Por otro, deben ser adecuadas a la capacidad de pago de los potenciales prestatarios; en caso contrario, la población con menores ingresos quedará al margen de las operaciones del mercado.

Dado que ambos objetivos no son necesariamente compatibles, se ha producido en diversos contextos una gravitante intervención del Estado, que muchas veces se ha traducido en un enfoque paternalista y ha llevado a una mala asignación de los recursos —por el otorgamiento de créditos a tasas de interés subsidiadas— y a poca eficacia en la recuperación de los fondos prestados, con serios problemas de morosidad.

También se han ensayado otros esquemas que han procurado crear mayor espacio para la gestión privada en la construcción y el financiamiento de viviendas y han reservado al Estado, al menos en teoría, un rol fundamentalmente normativo y subsidiario de la capacidad de compra de los estratos de menores ingresos. Con tal propósito, la intervención del Estado se centra en el aporte de subsidios directos no reembolsables, con exigencia de ahorro previo a las familias beneficiarias. Dado que con frecuencia esto no basta para obtener el tipo de vivienda que las familias de menores ingresos pueden o desean adquirir, estas dos fuentes de financiamiento son complementadas con algún tipo de crédito para la vivienda.

Sin embargo, la provisión de crédito hipotecario en condiciones accesibles para las familias de menores ingresos no ha sido una tarea fácil. Por lo general, los esquemas institucionales de movilización de recursos para la vivienda no se han dotado de fondos de largo plazo, siendo que el financiamiento de la vivienda

tiene precisamente un horizonte temporal de esa índole. La disponibilidad de fondos de corto plazo, básicamente ahorros familiares, no ha sentado bases de estabilidad para los sistemas financieros de vivienda y más bien ha creado riesgos potenciales —y muchas veces reales— de descalce de plazos y tasas. Además, el desarrollo relativamente limitado de los mercados de capital también ha incidido adversamente en la existencia de débiles vínculos entre éstos y el financiamiento de la vivienda.

Por otro lado, el bajo monto de las operaciones de crédito hipotecario para los sectores de menores ingresos y los elevados costos de transacción respecto de los montos involucrados han tendido, en un ambiente de competencia, a desalentar a los intermediarios financieros de otorgar créditos para vivienda a dichos sectores. En otras palabras, muchas de las opciones de crédito hipotecario disponibles en el mercado están, en la práctica, fundamentalmente dirigidas a los sectores con mayor capacidad adquisitiva.

El presente artículo formula un conjunto de consideraciones sobre el funcionamiento de opciones de crédito hipotecario disponibles en una muestra de ocho países latinoamericanos,<sup>1</sup> así como recomendaciones de política que contribuyan a desarrollar los mercados de financiamiento habitacional y mejorar su impacto sobre el acceso a la vivienda, en especial para los sectores de menores ingresos.

---

<sup>1</sup> Los países considerados en el estudio son: Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Perú y la República Dominicana. Además de la disponibilidad de información, otros criterios que han servido para conformar la muestra son: distribución geográfica (cinco países sudamericanos, uno centroamericano, uno norteamericano y uno caribeño); tamaño económico (dos países grandes: Brasil y México; tres medianos: Chile, Colombia y Perú; y tres pequeños: Costa Rica, Ecuador y República Dominicana), y aspectos institucionales que inciden en el sector vivienda (por ejemplo, un país, Ecuador, está legalmente dolarizado); otro, Perú, está dolarizado *de facto*; tres países (Chile, Colombia y México) tienen regímenes de indización vigentes; un país, Brasil, tiene antecedentes al respecto; y dos países (Costa Rica y la República Dominicana) carecen de tradición alguna de indización. El estudio también incluye el análisis de otros dos países —Argentina, país sudamericano de tamaño económico grande con un régimen monetario de convertibilidad hasta hace poco, y Panamá, país centroamericano de tamaño económico pequeño con régimen monetario de dolarización— en lo que concierne al desarrollo de los mercados secundarios de hipotecas.

---

□ Este artículo es una versión abreviada de un estudio publicado con el mismo título por la CEPAL en la serie *Financiamiento del desarrollo* (CEPAL, 2002). Las opiniones vertidas en él son de exclusiva responsabilidad del autor.

La sección II siguiente aborda aspectos conceptuales de la movilización de recursos para la vivienda, teniendo en cuenta diferentes modelos institucionales y operativos y considerando sus implicaciones para el funcionamiento y manejo de riesgos de los intermediarios, por un lado, y las interrelaciones de los mercados de vivienda y los mercados financieros y de capital, por el otro. Dado el doble objetivo de rentabilidad y accesibilidad que debiera tener todo instrumento de crédito para la vivienda, y el predominio en América Latina de vastos sectores de la población con bajo poder adquisitivo, se analiza desde el punto de vista teórico el aporte de los subsidios habitacionales a la demanda en la facilitación del acceso a la vivienda.

## II

### El crédito para vivienda: aspectos conceptuales

#### 1. Modelos de movilización de recursos financieros para la vivienda

La vivienda constituye un bien duradero; es quizá el más importante activo físico de la mayoría de las unidades familiares, y su precio suele ser varias veces superior a los ingresos de los potenciales demandantes. Por esta razón, la adquisición de vivienda, en los más de los casos, sólo resulta viable mediante un crédito de largo plazo, que permita diferir la presión que dicho precio ejerce sobre el ingreso familiar. Ahora bien, la disponibilidad de créditos de largo plazo para vivienda no sólo plantea interrogantes relativos a su volumen en relación con la demanda, sino también a la necesidad de transformación de plazos por parte de los originadores de tales créditos.

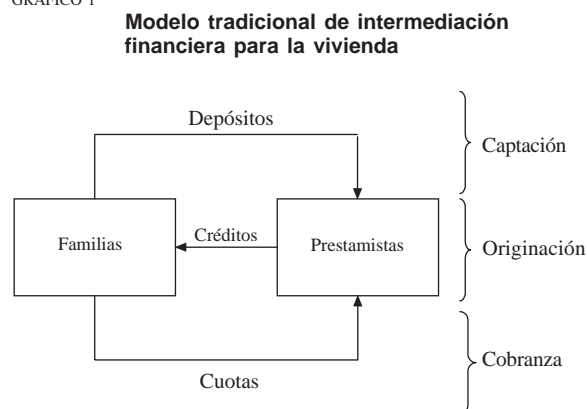
El modelo más tradicional de movilización de recursos financieros para la vivienda es aquel que se basa en la intermediación del sistema financiero (gráfico 1). En él participan bancos o entidades financieras de espectro múltiple —es decir, que financian diversas actividades, incluida la habitacional— o, como sucedió antaño y sucede todavía en muchos países latinoamericanos, instituciones financieras especializadas en otorgar créditos hipotecarios para la vivienda. Como fuente primaria de fondos para este propósito, estas últimas captan los ahorros de las familias, prin-

Por su parte, en la sección III se formula, sobre la base de los esquemas institucionales e instrumentos de crédito hipotecario existentes, un conjunto de conclusiones y recomendaciones de política conducentes a una gestión de financiamiento habitacional que permita alcanzar eficiencia y desarrollo sostenible en los mercados de créditos hipotecarios para la vivienda, y también que estos favorezcan efectivamente el acceso a la vivienda de los estratos de menores ingresos. Se atiende en especial al papel que le corresponde al Estado en el fomento de la formación de mercados hipotecarios, así como al acceso y el financiamiento de la vivienda para los sectores de menores ingresos.

cialmente mediante depósitos a plazos relativamente cortos.

Los créditos originados por estas instituciones permanecen como activos en sus balances durante todo el período de vigencia. Las instituciones prestamistas también se encargan de la administración y cobranza de dichos créditos. En otras palabras, desempeñan todas las funciones del proceso hipotecario: captación de recursos, y originación y administración de créditos. El hecho de que estas instituciones otorguen créditos de largo plazo con ahorros de corto plazo conlleva

GRÁFICO 1



Fuente: Elaboración propia.

riesgos potenciales de descalce de plazos, y posiblemente de tasas, cuando imperen topes a las tasas de interés para los créditos hipotecarios; estos riesgos se concentran en las instituciones prestamistas.

Con miras a atraer mayores recursos financieros hacia el sector vivienda, teniendo en cuenta que los mercados de capital cuentan con nuevos agentes inversionistas y más fondos de largo plazo, y a lograr que los plazos de dichos recursos calcen adecuadamente con los plazos de las colocaciones que financian, se viene prestando creciente atención a un modelo emergente de movilización de recursos. Éste se basa en el desarrollo de un mercado secundario de hipotecas, en el cual los créditos para vivienda son primero vendidos, por lo general a entes especializados en adquirir hipotecas de diferentes prestamistas, con cuyo respaldo se emiten títulos y valores que son adquiridos por inversionistas (generalmente institucionales) en los mercados de capital (gráfico 2).

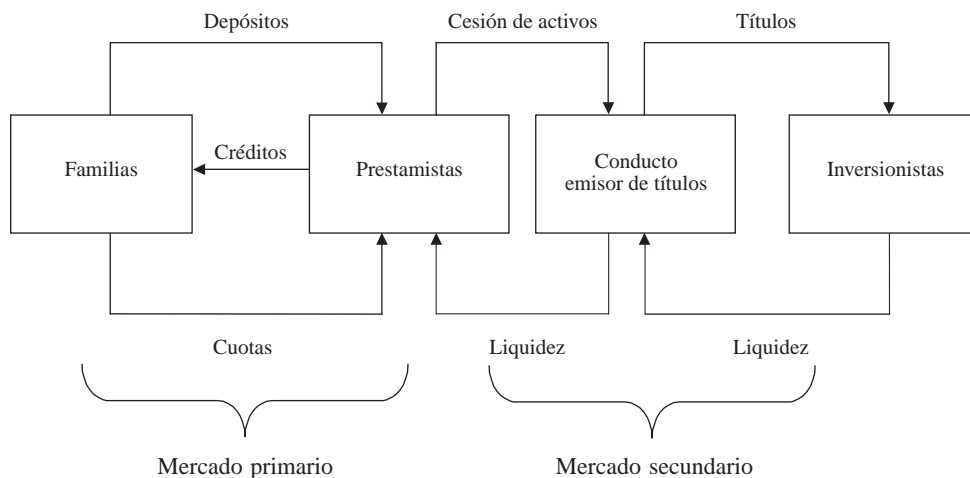
Este proceso de cesión de hipotecas y su posterior securitización permite, en primer lugar, una rotación más rápida de los recursos que manejan las instituciones prestamistas, ya que dichos activos salen de sus balances antes de su vencimiento, a cambio de recursos para originar nuevos créditos y, en segundo lugar, establece un vínculo entre el financiamiento de la vivienda y los mercados de capital, lo que favorece la transformación de plazos que se precisa en el primer caso. En

la versión más sofisticada de este modelo se produce una tendencia a la especialización de funciones dentro del proceso hipotecario: la institución prestamista pasa a ser fundamentalmente un ente que origina créditos, cuyos riesgos son trasladados y difundidos en el mercado de capital, diversificando sus fuentes de recursos e incluso traspasando la administración de los créditos a los entes especializados que puedan surgir.

Desde luego, la descripción anterior es muy simplificada y fundamentalmente sirve para señalar las diferencias entre un modelo de intermediación financiera para la vivienda y un modelo de movilización de recursos con el aporte de un mercado secundario de hipotecas. Existen, no sólo en el ámbito teórico, sino también en la práctica, algunas otras variantes. Un ejemplo son los fondos de vivienda —generalmente de carácter gubernamental— que proveen de recursos a las instituciones prestamistas; éstas, sobre la base de ciertas condiciones, otorgan créditos hipotecarios para vivienda que, dependiendo del grado de desarrollo de los mercados, pueden o no ser securitizados. Otro ejemplo es la obtención de recursos por parte de las instituciones prestamistas mediante la emisión de bonos u otros títulos hipotecarios, los que también sirven para establecer vínculos, aunque menos sofisticados, con los mercados de capital.<sup>2</sup> De hecho, en América Latina, en diferentes momentos y en diversos países, se han dado éstas y otras variantes.

GRÁFICO 2

### Movilización de recursos para la vivienda con un mercado secundario



<sup>2</sup> Un caso destacable en la región es el maduro sistema de letras de crédito hipotecario en Chile; a su consolidación contribuyó la reforma previsional aplicada en el país a partir de 1981, que ha ve-

nido generando crecientes ahorros internos de largo plazo, así como la aparición de las compañías de seguros de vida como otro importante inversionista institucional adquirente de dichas letras.

Lo cierto es que existe una clara tendencia a reevaluar los esquemas institucionales para la movilización de recursos hacia el sector habitacional. Lo que se busca es asegurar un mayor volumen de créditos hipotecarios habitacionales y a la vez procurar que los recursos se obtengan en condiciones de plazo compatibles con el financiamiento de viviendas. Así, se advierte un desplazamiento del modelo tradicional, circunscrito al mercado financiero, de movilización de ahorros familiares de corto plazo para otorgar créditos habitacionales de largo plazo. Pero tal desplazamiento no apunta a descartar este modelo tradicional, que continuará siendo importante en la gran mayoría de los países en desarrollo, sino a complementarlo con un esquema que obtenga recursos tanto del mercado financiero como del mercado de capital, a través de mecanismos tradicionales de captación de ahorros familiares y de mecanismos de captación de ahorros institucionales, para originar créditos hipotecarios que puedan ser securitizados.

A partir de la separación de las funciones de originación de créditos hipotecarios y de captación de ahorros del público, se vislumbra una tendencia hacia la captación del ahorro general de la economía —ya sea el que se deposita en los bancos múltiples o en las instituciones financieras especializadas, el que administran inversionistas institucionales o, incluso, el ahorro del resto del mundo— para canalizarlo de alguna forma al financiamiento de la vivienda, a través de innovaciones en los instrumentos de movilización de recursos.<sup>3</sup> Esto probablemente ocurra en desmedro de la captación de ahorros forzosos específicamente dedicados a financiar vivienda, entre otros motivos por las limitaciones que impone al volumen de recursos que son movilizables por esta vía. El esquema emergente antes descrito debe contribuir a resolver el problema de descalce de plazos y la necesidad de diseminar los riesgos.<sup>4</sup>

## 2. Vinculación del crédito para vivienda con los subsidios habitacionales directos y el ahorro previo

Las instituciones que financian vivienda deberán competir por recursos en el mercado financiero y de capi-

tal. Para ello tendrán que contar con instrumentos que ofrezcan rentabilidades atractivas, tanto a los ahorradores como a los inversionistas; por lo tanto, deberán diseñar instrumentos de crédito hipotecario en condiciones de mercado. Esto quiere decir que las amortizaciones de los créditos para vivienda deben permitir la recuperación de los préstamos en valores reales, para posibilitar el financiamiento de una nueva vivienda así como su venta en el mercado secundario. Se argumenta que subsidiar a una familia significa gravar a 20 ahorradores que recibirán rentabilidades bajas o incluso negativas por sus depósitos, lo cual desincentiva el ahorro y obstaculiza el crecimiento del sistema financiero.<sup>5</sup>

Sin embargo, este objetivo no es necesariamente compatible con las posibilidades de acceso a las opciones de crédito hipotecario que tienen los potenciales prestatarios, principalmente los de sectores con menores ingresos. El obstáculo principal para solucionar el déficit habitacional que aqueja a estos sectores ha sido precisamente su dificultad de acceder a las oportunidades de financiamiento existentes, por tres razones básicas: i) su insuficiente capacidad adquisitiva, que les impide transformar su enorme demanda potencial en una demanda efectiva; ii) su carencia de garantías satisfactorias para obtener los créditos hipotecarios disponibles, y iii) sobre todo en países con sectores informales importantes, su imposibilidad de acreditar ingresos permanentes. Es clara entonces la insuficiencia del binomio ahorro previo/crédito hipotecario para concretar el acceso a vivienda de los sectores de menores ingresos, aunque esto sí puede ser factible en los estratos de ingresos más elevados.

Para este problema han surgido esquemas tripartitos encaminados a facilitar el acceso a la vivienda. Sus componentes son: el ahorro previo de los adquirentes, un subsidio a la demanda de carácter no reembolsable otorgado por el Estado y, si es del caso, un crédito hipotecario complementario en condiciones de mercado. El objetivo central del subsidio habitacional directo (SHD) es complementar la capacidad adquisitiva de las familias de menores ingresos, segmento donde se concentra el grueso de la demanda potencial de vivienda, para permitir que estas familias puedan resolver su problema habitacional a través del mercado, accediendo a una vivienda que satisfaga sus aspiraciones y que sea compatible con su esfuerzo propio y sus posibilidades económicas. Se considera que los subsidios a la demanda son claramente más eficientes que los subsidios a la

<sup>3</sup> Véase Hausmann (1998, p. 11).

<sup>4</sup> Esta tendencia se verifica en el contenido de algunas reformas que recientemente se vienen introduciendo en los marcos legales e institucionales para el financiamiento de la vivienda en varios países de la región.

<sup>5</sup> Véase Renaud (1997, p. 13).

oferta (en la forma de viviendas provistas por el Estado), debido a que significan menores pérdidas en el bienestar del consumidor, menores pérdidas en la soberanía del consumidor y menores costos en la facilitación de una vivienda.<sup>6</sup>

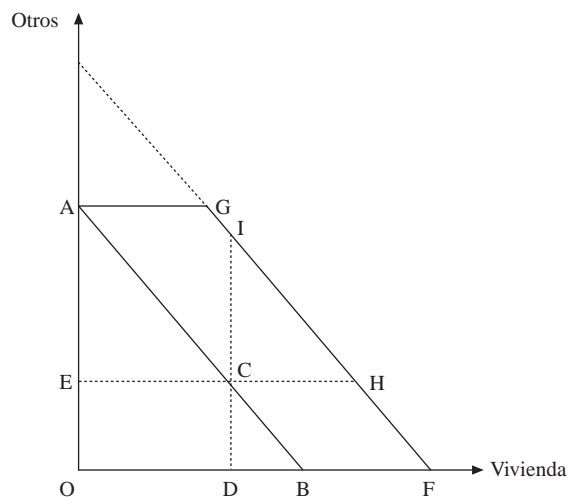
El impacto de los subsidios habitacionales directos sobre las posibilidades adquisitivas de los beneficiarios se ilustra en el gráfico 3.<sup>7</sup> Para simplificar el análisis, supóngase que la canasta de consumo de la familia en cuestión está compuesta por dos bienes: la vivienda y el resto de los bienes.<sup>8</sup> Dado su nivel de ingreso (mensual), dicha familia tiene un conjunto factible de consumo representado por el área AOB y, en función de sus preferencias, elige, por ejemplo, la canasta C (consume OD de vivienda y OE de otros bienes). Supóngase que esta familia resulta beneficiaria de un subsidio habitacional, con lo cual su conjunto factible de consumo se amplía y ahora es representado por el área AOFG. Se produce entonces un incremento del ingreso real de esta familia que desplaza la línea de presupuesto, denotada ahora por la recta FG; esta recta se trunca en el punto G, dado que el subsidio sólo puede utilizarse para consumir vivienda (el subsidio no es entregado en dinero y, por lo tanto, no es fungible).

El gráfico 3 bien puede representar el caso de una familia beneficiaria de un subsidio habitacional directo obtenido en el programa de *leasing* habitacional (arrendamiento con promesa de compraventa), tal como funciona en Chile. Como se trata de un subsidio que es aportado por el Estado de manera parcial y metódica en el tiempo, lo más probable es que la elección de la nueva canasta de consumo se ubique en el tramo HI, pudiendo servir el subsidio para agregarlo al presupuesto y obtener una vivienda mejor y de mayor valor (punto H), o para liberar parte del presupuesto que utiliza la familia beneficiaria para pagar arriendo, por el equivalente del subsidio, y dedicarlo a consumir más de los otros bienes (punto I), o bien para una combinación de ambas cosas (tramo HI).

Los subsidios habitacionales directos tienen diversas ventajas, pero aquí destacaremos tres que guardan directa relación con el desarrollo mismo del mercado de créditos hipotecarios.<sup>9</sup> En primer lugar, dichos sub-

GRÁFICO 3

### Impacto de un subsidio habitacional directo sobre el ingreso real



sidios contribuyen a ampliar el mercado potencial de prestatarios hipotecarios, al reducir el monto de endeudamiento necesario para completar el precio de la vivienda que se adquirirá. Por lo tanto, permiten a las familias beneficiarias convertirse, con sus mismos ingresos monetarios, en sujetos de créditos hipotecarios por montos compatibles con su capacidad de pago permanente. Asimismo, el menor endeudamiento a que dan lugar tales subsidios puede estimular al sistema financiero formal a aumentar el volumen de créditos habitacionales para los sectores de menores ingresos, y también a ofrecer una cartera de mejor calidad, pues además de que el deudor asume una obligación más fácil de pagar, dado su nivel de ingresos, la cobertura de la garantía hipotecaria arroja un excedente sobre la deuda (equivalente al monto del subsidio).

En segundo término, los subsidios habitacionales directos, como parte de los esquemas tripartitos para facilitar el acceso a la vivienda antes descritos, pueden estimular la formación de ahorros financieros canalizados a través del sistema financiero formal, si están orientados a premiar el monto, la antigüedad, la permanencia y el carácter metódico del ahorro previo. Esto es así cuando se establece el ahorro previo metódico como requisito para la adjudicación de tales subsidios. A su vez, la formación de ahorros previos a través del

mejor focalización y progresividad— y en términos de estimular el esfuerzo y la capacidad de los beneficiarios para escoger su solución habitacional. Véase Gonzales Arrieta (1999, pp. 142-143).

<sup>6</sup> Véase Renaud (1997, pp. 3-4).

<sup>7</sup> Véase en Gonzales Arrieta (1999) una explicación detallada sobre la racionalidad económica de los subsidios habitacionales directos.

<sup>8</sup> Según el Teorema del Bien Compuesto de Hicks, si un grupo de bienes mantiene sus precios relativos constantes, puede considerarse como un solo bien.

<sup>9</sup> Los subsidios habitacionales directos tienen otras importantes ventajas, particularmente en términos de equidad —permiten una



sistema financiero puede contribuir a ampliar la base de potenciales prestatarios, incorporando a grupos que tradicionalmente son rechazados por su incapacidad de acreditar ingresos permanentes.

En tercer lugar, los subsidios habitacionales directos, a diferencia de los subsidios a las tasas de interés, acentúan y no distorsionan la operación del mercado financiero de vivienda. Complementan, y no desplazan, el crédito hipotecario en condiciones de mercado: la contrapartida del subsidio habitacional directo

en los segmentos con cierta capacidad de endeudamiento debe ser una operación de crédito hipotecario en tales condiciones. Por lo tanto, la vigencia del mecanismo de subsidio de esta índole es perfectamente compatible con un esquema de movilización de recursos financieros para la vivienda con tasas de interés reales positivas, tanto para los ahorros como para los créditos, que estimule la afluencia de recursos financieros hacia el sector y también la capitalización de los intermediarios financieros.

### III

## Fortalecimiento de los instrumentos de crédito hipotecario para la vivienda: recomendaciones de política

### 1. Panorama general en América Latina

La vigencia y la eficacia de los instrumentos de crédito hipotecario para la vivienda se sustenta sobre dos bases fundamentales: por un lado, la posibilidad de movilizar recursos de largo plazo para ser destinados al financiamiento de la vivienda y, por otro, la posibilidad de diseñar productos de crédito hipotecario que contribuyan al acceso a la vivienda de las familias con capacidad de endeudamiento.

Claramente, la movilización de recursos de largo plazo por los sistemas financieros de vivienda es una tarea pendiente en la mayoría de los países de América Latina. Países como Brasil, con su antiguo Sistema de Financiamiento Habitacional (SFH); Colombia, con el extinto sistema basado en la unidad de poder adquisitivo constante (UPAC); Costa Rica, con el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV), y la República Dominicana, con el Sistema Dominicano de Ahorros y Préstamos para la Vivienda, por citar solamente algunos, sustentan primordialmente la actividad de créditos para vivienda de largo plazo con recursos captados en los mercados financieros, muchos de ellos de corto plazo. En efecto, el SFH de Brasil emplea las denominadas *cadernetas de poupança*, un instrumento de captación de ahorros a la vista cuyo crecimiento real, desde 1981 en adelante, tendió a ser inferior al de los activos financieros no monetarios; además, estos depósitos han sido muy volátiles y prevalece un

rígido esquema de colocación de los recursos captados por esta vía. En Costa Rica, una de las principales debilidades de las mutuales, que forman parte del SFNV, es el descalce de plazos entre sus captaciones —principalmente ahorros del público a corto plazo— y sus colocaciones de largo plazo. Este tradicional esquema para financiar créditos de largo plazo con ahorros de corto plazo es potencialmente vulnerable, por los riesgos de descalce de plazos y tasas que conlleva.

Otros países se amparan en los ahorros forzosos —por ejemplo, el Fondo de Garantía por Tiempo de Servicios (FGTS) en Brasil o los descuentos por nómina en el Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) y otros fondos en México—; o en la constitución de fondos de origen estatal que son intermediados por el sistema financiero, como el Banco Ecuatoriano de la Vivienda (BEV), el extinto Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI) en México, cuyas funciones hoy realiza la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF),<sup>10</sup> o el Fondo Mivivienda en Perú. Además de las restricciones que pueden imponer estos mecanismos en cuanto al monto de los recursos disponibles, el hecho de depender de este tipo de recursos dificulta en muchos casos que las instituciones prestamistas puedan autosustentarse.

<sup>10</sup> Cabe señalar que la facultad de la SHF de otorgar préstamos no puede extenderse más allá del 12 de octubre del 2009.

En Brasil, dado que los depósitos del FGTS dependen mucho de variables tales como el nivel de empleo, el poder adquisitivo de las remuneraciones y la participación del empleo formal, en épocas de adverso desempeño macroeconómico se ha verificado una acentuada descapitalización del FGTS, atentando también contra la estabilidad del crédito inmobiliario. En Perú, es claro que el aporte inicial del Fondo Mivivienda, incluyendo sus recuperaciones y su rentabilidad, no será suficiente para atender de manera sostenida las necesidades de financiamiento habitacional.<sup>11</sup>

Dado que el financiamiento y el acceso a la vivienda sólo es posible con un crédito de largo plazo para las familias con capacidad de endeudamiento, la ingeniería financiera del crédito hipotecario habitacional demanda la transformación de plazos. Para ello, es menester crear vínculos entre el mercado de financiamiento para la vivienda y el mercado de capital, el cual ofrece, en principio, a los sistemas financieros de vivienda la posibilidad de disponer de recursos en volúmenes y plazos que la sola intermediación en el mercado financiero no puede aportar. El desarrollo de un mercado secundario de hipotecas es el vehículo para establecer este vínculo entre el sistema financiero de vivienda y el mercado de capitales.

En América Latina se están llevando a cabo iniciativas legales, institucionales y operativas que apuntan a encaminar los sistemas financieros de vivienda hacia una vinculación con el mercado de capital para atraer recursos de largo plazo destinados al financiamiento de la vivienda. Existiendo recursos (ahorros) de largo plazo e inversionistas institucionales, como viene siendo el caso en muchos países en mayor o menor medida, una forma de lograr lo anterior es mediante la securitización de hipotecas. Sólo por citar algunos ejemplos, en Brasil la creación del Sistema Financiero Inmobiliario (SFI) incorpora claramente esta idea; en Colombia la nueva legislación que norma el desarrollo sectorial contempla instrumentos para establecer tales vínculos; en México algunas reformas legales y la creación de la Sociedad Hipotecaria Federal buscan crear condiciones propicias para la securitización, y en Ecuador y Perú existe ya un marco legal y bases institucionales para permitirla.

Las posibilidades de desarrollar los mercados secundarios de hipotecas se sostienen en la imperiosa

necesidad de contar con sólidos mercados primarios que sean la base para el diseño de productos con los cuales se pueda concurrir al mercado de capital y que éste, a su vez, cuente con recursos de largo plazo. Sin embargo, la experiencia en esta materia señala que este proceso es incipiente —hoy día apenas seis países de la región (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Panamá) registran emisiones de bonos securitizados con respaldo de hipotecas—, en parte por las debilidades de los propios mercados primarios de hipotecas pero también por una serie de dificultades, particularmente las recientes crisis financieras que han deteriorado las carteras de crédito hipotecario y han generado incertidumbre para inversiones financieras de largo plazo. Ahora bien, la securitización de hipotecas no es la única vía para establecer vínculos entre el financiamiento de la vivienda y el mercado de capital. Desde hace muchos años Chile ha sido capaz de establecer esos vínculos mediante el uso de las letras de crédito hipotecario, un instrumento que domina el mercado hipotecario chileno y que es sumamente líquido, además de permitir calzar absolutamente los activos y los pasivos de las instituciones emisoras. En este país, la securitización está sirviendo para crear vínculos adicionales con el mercado de capital, permitiendo sobre todo mitigar los riesgos de otros instrumentos, como los mutuos hipotecarios endosables y los contratos de *leasing* habitacional.

Como se ha señalado, lo anterior permite vislumbrar una tendencia a movilizar el ahorro general de la economía para el financiamiento habitacional, es decir, no sólo el ahorro del público en las instituciones del sistema financiero, sino también el ahorro de inversionistas institucionales que participan en los mercados de capital. Ahora bien, para poder continuar concurriendo al mercado financiero y poder concurrir al mercado de capital, el sistema financiero de vivienda tiene que hacerlo con instrumentos (como depósitos, hipotecas, bonos) aislados de los subsidios. La necesidad de que los sistemas financieros de vivienda otorguen créditos hipotecarios en condiciones de mercado, sin subsidios, está estrechamente relacionada con las posibilidades que tendrán dichos sistemas de establecer vínculos con los mercados de capital, a fin de ampliar su captación de recursos y mejorar el manejo de sus riesgos. Asimismo, para afianzar la capacidad de cualquier sistema financiero habitacional de estimular la captación de ahorros familiares a través del sistema financiero, es indispensable que dichos ahorros tengan una rentabilidad positiva en términos reales, que no sólo impida su depreciación en el transcurso del

<sup>11</sup> En alineación con esta realidad, el Fondo Mivivienda viene trabajando en el diseño de productos de garantía y de otra índole que permitan estimular la movilización de recursos para financiamiento de otras fuentes, entre ellas, del mercado de capital.

tiempo, sino que la conviertan en una alternativa preferible a otras opciones. Una condición como ésta sería incompatible con que las propias instituciones receptoras de los ahorros familiares otorguen créditos con algún contenido de subsidio, si de lo que se trata es de asegurar que los instrumentos de financiamiento para la vivienda sean autosostenibles en el largo plazo.

De todo lo anterior se desprende que, además de dotar de recursos de largo plazo al mercado primario de hipotecas, es menester que prevalezca el criterio de rentabilidad para asegurar la aparición y permanencia del crédito hipotecario. Los esquemas de amortización deben estar concebidos de manera que aseguren la recuperación de los créditos en valores reales. Esto es importante no sólo para descartar subsidios ocultos, sino también para evitar la descapitalización de los intermediarios y permitir que la recuperación de cartera llegue a constituir la principal fuente de recursos de los sistemas financieros de vivienda. En este sentido, en América Latina se han ensayado diversos modelos de indización, particularmente para contrarrestar los efectos adversos de la inflación. Para citar algunos ejemplos, Chile, Colombia y México utilizan un esquema de indización de los créditos que toma como referencia la inflación, mientras que en Ecuador y Perú las hipotecas están total o mayoritariamente dolarizadas. En cambio, Costa Rica y la República Dominicana otorgan créditos para vivienda en moneda local a tasas de interés variables.

Si bien es cierto que actualmente la inflación no es un problema económico relevante en la región, cualquier instrumento de financiación de largo plazo, como es el crédito para vivienda, tendrá mejores posibilidades de desarrollarse si está asociado a un esquema de indización que lo proteja de los riesgos de inflación y devaluación; es decir, que desempeñe un papel de "seguro". Más aún, países con mucha tradición en el uso de este esquema —como Chile— no consideran ni remotamente la posibilidad de prescindir de la indización, a pesar de la trayectoria sostenida de estabilidad de precios alcanzada. Desde luego, ningún sistema de indización es garantía cuando se entra en una espiral inflacionaria o devaluatoria descontrolada; de hecho, muchos de ellos han fracasado en esas circunstancias. En el tema de la indización, queda también como tarea pendiente la forma de cautelar o compensar posibles incapacidades de pago por parte de los deudores cuando los salarios no siguen el ritmo de la inflación (si éste es el factor de indización) o de la devaluación (si los créditos están dolarizados).

Las condiciones anteriores encaminadas a asegurar la rentabilidad y la autosostenibilidad de los siste-

mas financieros de vivienda debieran dar lugar a que el acceso a la vivienda pueda alcanzarse mediante una combinación del ahorro previo y crédito hipotecario de largo plazo. Sin embargo, esto no asegura que todos los segmentos de la población, particularmente los de menores ingresos, puedan tener pleno acceso a las oportunidades que genera el funcionamiento de un sistema financiero de vivienda en tales condiciones. Por lo tanto, en sociedades en desarrollo con ingresos relativamente bajos y vastos sectores de población de escaso poder adquisitivo, como las prevalecientes en América Latina,<sup>12</sup> para desarrollar sólidos sistemas financieros de vivienda es indispensable establecer una clara separación entre subsidio y financiamiento. Cuando se ha intentado aplicar algún mecanismo de financiamiento para la vivienda que contenga algún subsidio (por ejemplo, a la tasa de interés de los créditos) con el propósito de facilitar el acceso a la vivienda de los sectores de menores ingresos, usualmente a la larga no se han obtenido los resultados esperados y, antes bien, se ha atentado contra la autosostenibilidad del sistema financiero de vivienda.

Ciertamente, aquí hay otra tarea pendiente: cómo armonizar los criterios de rentabilidad que favorecen el desarrollo de un sistema financiero de vivienda autosostenible con el criterio de acceso y de protección de la capacidad de pago de los deudores hipotecarios. Los instrumentos de crédito hipotecario habitacional disponibles en los mercados financieros de vivienda de varios países son usualmente accesibles para los estratos de ingresos relativamente más altos y difícilmente contribuyen a facilitar el acceso a la vivienda de los segmentos con limitada capacidad de endeudamiento. Las colocaciones del SFH en Brasil, cuando se utilizan los recursos de las libretas de ahorro, están destinadas a familias de ingresos medios altos (superiores a 1.000 dólares mensuales). En Chile los mutuos hipotecarios endosables se utilizan activamente para el financiamiento de viviendas de mayor valor: el valor medio de las colocaciones acumuladas con este instrumento a cargo de las administradoras de mutuos hipotecarios endosables asciende a 37.000 dólares. La población atendida mediante el Programa Financiero de Vivienda

<sup>12</sup> En CEPAL (2001) se señala que en los países de América Latina y el Caribe el 10% de hogares con más recursos percibe una proporción del ingreso total 19 veces mayor, en promedio, que la que recibe el 40% de hogares más pobres. Más aún, entre dos tercios y tres cuartos de la población, dependiendo del país, perciben un ingreso por habitante inferior al promedio general. Así, en el decenio de 1990 la región mantuvo la distribución del ingreso más desigual del mundo.

(PROFIVI) en México, antes administrado por el FOVI y hoy por la SHF, se concentra en un 37% del total de créditos en los rangos de ingresos mensuales de 780 a 1.300 dólares, y en un 35% en los de 1.300 a 1.950 dólares. El monto promedio de los créditos del Fondo Mivivienda en Perú es de alrededor de 18.000 dólares, lo que significa que estos recursos están llegando fundamentalmente a familias con ingresos mensuales entre 530 y 585 dólares.

De hecho, en la política pública de América Latina hay una corriente de reconocimiento casi generalizada de que el binomio ahorro y crédito (en condiciones de mercado) es insuficiente para atender las necesidades de vivienda de grandes sectores de la población, teniendo en cuenta que casi todos los países de la región disponen desde hace cierto tiempo de algún régimen de subsidios habitacionales directos que constituye un eje central de la política pública para atender al déficit habitacional de los sectores de menores ingresos.

## 2. El papel del Estado en la creación de un mercado hipotecario

De cara a esta tarea pendiente, la participación del Estado resulta decisiva. Ahora bien, durante muchos años el Estado ha tenido activa participación en el sector vivienda, procurando atender a los sectores de menores ingresos; sin embargo, muchas veces esta participación estatal ha desplazado la incursión del sector privado y, finalmente, no ha logrado atender a la población que es su objetivo. Más recientemente, en América Latina se observa una tendencia al retiro del Estado de la construcción y el financiamiento directo de vivienda, preconizándose, en su lugar, un papel fundamentalmente normativo y promotor de la iniciativa privada. Algunas experiencias, como las de Chile, Costa Rica, Ecuador y México, entre otras, dan cuenta de este cambio de orientación y de que se hallan en el camino correcto. Pero esas mismas experiencias permiten identificar también algunas insuficiencias: por ejemplo, en esquemas de esa naturaleza no siempre se ha podido atraer la participación del sector privado en el otorgamiento de créditos hipotecarios de bajo monto. Por lo tanto, debe precisarse que en sociedades de bajos ingresos con amplios sectores de población de escasa capacidad adquisitiva, se necesita una participación del Estado que trascienda el papel normativo a fin de asegurar a esos sectores un mayor acceso a la vivienda. Para que esa participación no incurra en el vicio de desplazar a la iniciativa privada y sí refuerce la autosostenibilidad de los sistemas fi-

nancieros de vivienda, es necesario considerar diversos instrumentos.

En general, en el caso de los sectores de menores ingresos, las posibilidades de acceso a la vivienda deben basarse en la combinación de hasta tres elementos: i) el ahorro previo de los adquirentes (o alguna expresión del esfuerzo propio, no necesariamente de carácter monetario, para el caso de los estratos de mínimos ingresos); ii) un subsidio estatal directo, no reembolsable, en apoyo a la demanda de vivienda, y iii) con carácter complementario para los estratos con cierta capacidad de endeudamiento, un crédito hipotecario de largo plazo en condiciones de mercado. Evidentemente, así como para las familias con suficiente capacidad adquisitiva debiera bastar el binomio ahorro y crédito para acceder a una vivienda, en los sectores más pobres, con nula capacidad de endeudamiento, el acceso a la vivienda debe apoyarse fundamentalmente en la ayuda estatal en forma de subsidio directo (por ejemplo, una vivienda básica o progresiva), quizá añadiéndole algún componente de ahorro o esfuerzo familiar.

En esta perspectiva, el mecanismo del subsidio habitacional directo debe ser utilizado como palanca para transformar la demanda potencial de vivienda en demanda efectiva, sin introducir distorsiones en el funcionamiento del mercado financiero habitacional; para lograrlo habrá que separar la porción del mercado de vivienda que carece de suficiente capacidad adquisitiva y necesita una contribución estatal, de aquella porción con capacidad de pago que puede ser atendida con mecanismos de mercado por los intermediarios privados. Más aún, como ya se destacó, el subsidio habitacional directo puede contribuir al crecimiento del mercado potencial de prestatarios hipotecarios, al reducir el monto de endeudamiento necesario para completar el precio de la vivienda; la excepción es el caso de la población más pobre, a la cual sólo puede darse una solución habitacional combinando ahorro previo y un subsidio estatal. Al pasar revista a la experiencia de la región, se observa claramente que este mecanismo forma parte integral de las políticas de vivienda en un número cada vez mayor de países.

Desde luego, el otorgamiento del subsidio habitacional directo no ha bastado para garantizar que las instituciones financieras privadas den crédito hipotecario complementario a la población beneficiaria o, más en general, a los estratos de menores ingresos. Más aún, la falta de crédito hipotecario que complementa el subsidio estatal ha restado eficacia a este último instrumento, pues eleva la proporción de subsidios adjudicados que no se cobran. En este sentido, la experiencia

latinoamericana también arroja luces sobre otras vías de intervención estatal que resultan prometedoras si lo que se pretende es no distorsionar el funcionamiento del mercado financiero de vivienda. Una de ellas es, por ejemplo, el esquema de créditos hipotecarios con intereses preferenciales que emplea la banca hipotecaria en Panamá.

Este mecanismo está orientado a que los prestamistas hipotecarios originen hipotecas a tasas de interés de mercado, pero que califiquen a posibles prestatarios a tasas de interés preferenciales (es decir, por debajo de las tasas de mercado), a fin de ampliar el acceso a un mayor número de familias. Para cubrir la diferencia de tasas que se genera, el gobierno otorga a los prestamistas hipotecarios títulos tributarios transables en un mercado secundario para éstos. Las hipotecas son originadas teniendo como base la tasa de referencia que calcula y publica la Comisión Bancaria Nacional en función de la tasa media de los créditos hipotecarios de los cinco bancos con las carteras hipotecarias más grandes del sistema. El mecanismo se aplica a créditos para adquirir viviendas de hasta 62.500 dólares, contemplándose dos tramos: el primero es el de viviendas de hasta 25.000 dólares, para cuyos créditos el gobierno le reconoce al prestamista un reembolso (en títulos tributarios) de cinco puntos porcentuales; el segundo tramo abarca viviendas cuyo valor supera los 25.000 dólares pero no excede los 62.500, y en este caso el gobierno reconoce un reembolso de cuatro puntos porcentuales. El intermediario financiero solicita al gobierno el reembolso al final del año, en función del valor de las hipotecas otorgadas. El prestatario paga efectivamente una tasa preferencial definida como la diferencia entre la tasa de referencia (de mercado) y la tasa que habrá de reintegrar el gobierno (4 ó 5%, según el caso). La cuota del préstamo puede ser deducida del sueldo del prestatario por la empresa empleadora, la que remitirá los pagos a las instituciones prestamistas; con esto se procura mejorar los niveles de cobranza, especialmente tratándose de préstamos de montos relativamente bajos.

Nótese que en este caso no se trata de un subsidio que recibe el deudor hipotecario a costa de la descapitalización de la institución financiera, como ha sido y es práctica usual en muchos países. En realidad dicha institución entrega los créditos hipotecarios a tasas de mercado, pues el Estado cubre la diferencia de tasas con títulos tributarios negociables. Si bien el esquema es menos progresivo que el subsidio habitacional directo —ya que a mayor crédito, mayor es el monto del subsidio—, ha probado su eficacia no sólo

para dinamizar la actividad de crédito hipotecario en Panamá, sino también para permitir la generación de una masa de hipotecas que es perfectamente securitizable y atractiva para el mercado de capital. En otras palabras, se ha creado en el mercado primario de hipotecas un producto que ha permitido establecer vínculos con el mercado de capital a fin de canalizar recursos de largo plazo hacia el financiamiento de la vivienda. De hecho, en Panamá una altísima proporción del activo subyacente en las emisiones de bonos securitizados con respaldo de hipotecas está constituida por créditos originados en el ámbito de la Ley de intereses preferenciales.

Otra forma de intervención estatal es la asignación de subsidios estatales a las instituciones financieras para cubrir los costos fijos en que deben incurrir por otorgar y administrar créditos hipotecarios de bajo monto, en los cuales los costos fijos son proporcionalmente más elevados. Si bien en el plano teórico debiera fomentar una mayor disponibilidad de créditos hipotecarios de bajo monto para familias con cierta capacidad de endeudamiento, este mecanismo sólo se ha aplicado en Chile y desde hace poco tiempo. Es una de las innovaciones de la renovada política habitacional chilena, que se aplica desde comienzos del 2002, con miras a estimular una mayor participación de los prestamistas privados en créditos hipotecarios que complementen los subsidios habitacionales directos y también a retirar al Estado de la tarea de otorgar y administrar créditos de bajo monto, en la cual, por lo demás, registra antecedentes poco favorables. Las familias chilenas de menores ingresos han tenido un limitado acceso a las opciones de crédito para vivienda ofrecidas en el mercado.<sup>13</sup> En tal situación, el Estado ha actuado en la práctica como un activo prestamista hipotecario para los segmentos de menores ingresos que calificaban para el Programa de Vivienda Básica del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU). Autores como Pardo (1998) y Rojas (1999) encontraron que el desempeño estatal en este sentido era considerado altamente insatisfactorio. Se estima que aun después de muchas renegociaciones, más del 60% de la cartera hipotecaria del MINVU se encuentra con más de tres cuotas impagas, y la morosidad explica prácticamente tres cuartas partes de los subsidios ocultos.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Véase Rojas y Greene (1995, pp. 31-49).

<sup>14</sup> Véase Almarza (2000, pp. 237-257). Cabe señalar que en Chile, a partir del 2002, se ha aplicado una política de "premios" para disminuir la morosidad de los créditos del MINVU, y se ha logrado reducirla considerablemente.

Complementariamente, la experiencia latinoamericana muestra que las garantías estatales para cubrir parcialmente el riesgo crediticio que conllevan los créditos hipotecarios para la vivienda pueden servir para estimular la participación de instituciones financieras privadas. Generalmente este tipo de garantías está vinculado con fondos de vivienda estatales. En México la SHF otorga a los intermediarios financieros una garantía por incumplimiento del deudor: si éste deja de pagar, la SHF cubre la primera pérdida hasta por el 25% del saldo insoluto del crédito, para lo cual se cobra una prima. Por su parte, los intermediarios financieros que operan con el Fondo Mivivienda en Perú cuentan con una cobertura de riesgo crediticio de un tercio del crédito, además de ser una cobertura subordinada (es decir, primero el banco cobra sus dos tercios y luego el Fondo Mivivienda recupera el tercio restante). En este sentido, se debieran explorar, como de hecho ya lo están haciendo algunos países, las posibilidades de establecer más ampliamente en la región la figura del seguro de hipotecas, para proteger a los prestamistas de posibles pérdidas por incumplimiento en el pago de las hipotecas, por un lado, y posibilitar que los prestatarios accedan a créditos hipotecarios con una menor cuota inicial, por el otro.

La conveniencia de manejar hipotecas indizadas respecto de la inflación o, como en algunos países, dolarizadas, dado el intrínseco horizonte de largo plazo del crédito hipotecario, conlleva el requerimiento de asegurar una adecuada protección de la capacidad de pago del deudor durante la vigencia del crédito. En este sentido, también será importante contar con iniciativas del Estado para establecer algún mecanismo que permita compensar cualquier incapacidad de pago de los deudores derivada del rezago de las remuneraciones respecto de la inflación, cuando éste es el factor de indización, o de la devaluación, cuando los créditos están dolarizados.

En México, desde 1999 se emplea una hipoteca con una garantía de riesgo sistémico que cubre posibles caídas extraordinarias o permanentes del salario mínimo en términos reales, para permitir que los prestatarios paguen en términos de salarios mínimos una hipoteca denominada en unidades de inversión (UDI).<sup>15</sup> El instrumento que se utiliza para que los pagos de los deudores sólo se incrementen con referencia al salario mínimo, a pesar de que el crédito está denominado en

unidades de inversión, es un *swap* que ofrece actualmente la SHF (inicialmente lo hacía el FOVI) a través de los intermediarios financieros. El costo de la cobertura se distribuye entre el deudor y el Gobierno Federal: el primero paga una prima de 71 puntos base, que junto con una línea de crédito bancario avalada por el Gobierno Federal viene generando un fondo para cubrir faltantes temporales de flujos y respaldar situaciones de crisis profundas.<sup>16</sup> Este fondo está concebido para poder soportar un deterioro real del salario de 25% a 30 años. Si el deterioro fuese mayor, la SHF tendría pérdidas; si fuese menor, obtendría una utilidad. Este es un ejemplo práctico que combina la participación estatal con el compromiso de los beneficiarios de compartir el costo de esta suerte de seguro, agregando una prima a la tasa de interés que pagan al prestamista.

Otra acción a la que podría abocarse el Estado con miras a promover el funcionamiento de un mercado de créditos hipotecarios de amplia cobertura es la de asumir un papel activo como banca de segundo piso. La experiencia latinoamericana es reveladora de la ineficiencia del Estado como prestamista directo: ni los fondos disponibles han sido asignados a la población más necesitada ni la cobranza de esos créditos ha sido muy exitosa. En contraposición, los esquemas institucionales de banca de segundo piso, ya existentes en varios países de la región (Costa Rica, Ecuador, México y Perú, entre otros), pueden ser instrumentos más eficientes para allegar recursos a los originadores de crédito y para estimular la formación y consolidación de un mercado financiero de vivienda.

En Costa Rica, el Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI) es una entidad financiera pública que funge de ente rector del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV) como banco de segundo piso. La estrategia seguida para poner en marcha el SFNV fue unir al subsidio una amplia capacidad de compra de hipotecas por parte del BANHVI, a fin de que los intermediarios financieros pudieran comprometerse en masivos financiamientos, mitigando los potenciales problemas de liquidez y de descalce de plazos. En los primeros años del SFNV, la capacidad de descuento de hipotecas del BANHVI no sólo constituyó una de las fuentes de recursos más importantes para las mutuales de ahorro y préstamo, sino también explicó buena parte de la dinámica del sistema.<sup>17</sup> Sin embargo, en el decenio de

<sup>15</sup> La unidad de inversión (UDI) es una unidad de cuenta cuyo valor es estimado por el Banco de México (el banco central del país) y se ajusta diariamente con la inflación.

<sup>16</sup> Véase Zepeda (2000, pp. 30-35).

<sup>17</sup> Entre 1989 y 1992 el BANHVI concretó un promedio anual de más de 7.000 operaciones de redescuento de hipotecas. Véase Zawadzki (1994, p. 40).

1990 se agudizó la escasez de recursos para ejercer esta función y desde hace casi un decenio el BANHVI prácticamente la ha dejado, lo que ha hecho más difícil el logro de una actividad crediticia mayor, especialmente para sectores con capacidad de endeudamiento que son beneficiarios del subsidio.

Por su parte, en 1998 el Banco Ecuatoriano de la Vivienda (BEV) fue reestructurado y se convirtió en un banco de segundo piso, orientado a apoyar la construcción y financiamiento de viviendas mediante el refinanciamiento de las carteras hipotecarias de las instituciones financieras intermediarias (IFI) privadas, pero sin tener relación directa con los beneficiarios finales como antaño. Tras haber ejercido estas funciones durante algunos años, uno de los principales retos que debe encarar hoy el BEV como banco de segundo piso es el de ampliar sus operaciones de redescuento y reducir costos para convertirse en una fuente de recursos capaz de potenciar la oferta de créditos hipotecarios.

En México, la SHF maneja varios productos crediticios, ejerciendo el papel de banca de segundo piso. Entre ellos pueden mencionarse las líneas de crédito a los intermediarios financieros para la adquisición de viviendas, aunque dentro de algunos años esto dejará de tener vigencia. Luego de la crisis del tequila en 1994-1995, las llamadas sociedades financieras de objeto limitado (sofoles) fueron adquiriendo un papel preponderante como instituciones financieras de vivienda; hoy día canalizan casi el 96% de los recursos otorgados por la SHF, y lo que es más, vienen atendiendo a mercados que antes no tenían acceso a créditos hipotecarios de intermediarios financieros privados.<sup>18</sup> Cabe señalar que, según la ley que la creó, la SHF mantendrá la facultad de otorgar préstamos solamente hasta el 12 de octubre del 2009; después sólo podrá influir en el mercado a través del otorgamiento de garantías. Una función que la SHF puede realizar y que no efectuaba su predecesor —el FOVI— es procurar que las sociedades financieras de objeto limitado se financien directamente, mediante líneas de crédito bancario o a través del mercado de valores, pero apoyadas con una garantía de pago oportuno otorgada por la SHF.

Este rol de banca de segundo piso se traduce, por ejemplo, en la extensión de líneas de crédito, incluyendo la contratación de créditos externos, un mecanismo de redescuento de hipotecas, y la emisión de títulos hipotecarios en el mercado de capital. Generalmente, por esta vía es posible movilizar hacia el mercado de

créditos hipotecarios un volumen de recursos en condiciones más ventajosas de plazos y costos, que no solamente incentivan la participación de los prestamistas privados sino también permiten, en principio, abarcar a segmentos de la población con capacidad de pago más limitada.

Además de las vías antes mencionadas para concretar la actuación del Estado como banca de segundo piso, presentes en mayor o menor medida en varios países de la región, la tendencia a la formación de mercados secundarios de hipotecas —vital, como ya se ha dicho, para asegurar la transformación de plazos que requiere el financiamiento de la vivienda— también permite ampliar la participación del Estado como agente catalizador del mercado financiero habitacional. Hace muchos años, por ejemplo, en Chile le cupo al Estado desempeñar un papel gravitante como hacedor de mercados en la negociación de letras de crédito hipotecario. En el caso de los mercados de bonos securitizados con respaldo de hipotecas, puede ser importante lo que haga el Estado por impulsar la estandarización en el mercado primario de hipotecas sobre la base de incentivos para que los originadores y otros agentes participantes adhieran a ciertos estándares que faciliten la formación de una masa de hipotecas securitizables. Por ejemplo, desde 1998 el Banco Central de la República Argentina incentiva a los intermediarios financieros a utilizar un contrato estandarizado para el otorgamiento de créditos hipotecarios para vivienda, mientras que en México la SHF, en su papel de garante, está promoviendo la estandarización tanto de documentos como de procedimientos de generación y cobranza de créditos hipotecarios.

Asimismo, la provisión de garantías por parte del Estado a los títulos y valores que se emitan con respaldo de carteras hipotecarias, particularmente las que incluyan créditos de vivienda para deudores de menores ingresos, puede contribuir al mejoramiento crediticio de dichos instrumentos. Es lo que se pretende hacer en Colombia a través de la Titularizadora Colombiana; en México, por medio de la SHF, a la que se asigna una función preponderante como proveedor de seguros a emisiones respaldadas por hipotecas; y en Perú, por conducto del Fondo Mivivienda, cuya ley de creación fue reformada para permitirle garantizar títulos y valores relacionados con el financiamiento habitacional que emitan o gestionen las instituciones financieras o sociedades securitizadoras.

Por otro lado, puesto que el déficit habitacional en los sectores de menores ingresos es muchas veces de naturaleza cualitativa, estos sectores dan alta prioridad

<sup>18</sup> Véase Obregón (2001, pp. 49-56).

al mejoramiento de las viviendas existentes. Por lo tanto, sus necesidades de financiamiento para vivienda están relacionadas con créditos de menor valor, a plazos más cortos y no necesariamente con garantía hipotecaria. En tal sentido, conviene estimular alternativas de microfinanzas que sirvan para atender este tipo de necesidades de crédito. En la República Dominicana, por ejemplo, han surgido algunas iniciativas de otorgar microcréditos, a cargo de las asociaciones de ahorros y préstamos, para mejorar viviendas en barrios de bajos ingresos. Asimismo, el Banco Nacional de Fomento de la Vivienda y la Producción (BNV) creó un fondo de microfinanciamiento para mejorar y ampliar viviendas, cuyos recursos serán canalizados a través de organizaciones no gubernamentales que promuevan el microcrédito y de grupos solidarios con capacidad de penetración en las comunidades. Se fundamentará la solidez del financiamiento en la supervisión dirigida y permanente, y no tanto la existencia de garantías reales; se ofrecerán programas de financiamiento para la mejora y reparación de viviendas y, por ende, se proporcionarán créditos de bajo monto (1.500 a 2.000 dólares en promedio). También se apoyarán sistemas de autoconstrucción dirigida y de ayuda mutua, y se operará en condiciones de mercado, a fin de que los recursos existentes en el sector formal puedan ser aplicados en el sector informal. Aun cuando experiencias de este tipo son aún incipientes en la República Dominicana y en general en la región, el producto financiero descrito tiene un enorme mercado potencial; más aún, por tratarse de créditos a corto y mediano plazo,

puede haber una mejor correspondencia entre modalidades tradicionales de captación y de colocación, y por el hecho de haber inversión previa en la vivienda, la relación crédito-garantía es más favorable, si la propiedad actúa como garantía.

Finalmente, siempre pensando en hacer más accesible el crédito habitacional a la población de escasos recursos, es importante diseñar productos que estimulen el ahorro previo para vivienda a través del sistema financiero y que permitan ampliar la base de clientes potenciales con la incorporación de grupos que tradicionalmente son rechazados por su incapacidad de acreditar ingresos permanentes. En Chile, por ejemplo, la exigencia de ahorro previo como requisito para acceder al subsidio estatal ha sido una poderosa herramienta para la formación de un volumen significativo de ahorros financieros de bajo monto. En México, a través de planes de aportes metódicos se puede construir un historial financiero que permite a las familias involucradas demostrar su capacidad de pago y, al mismo tiempo, cubrir la cuota inicial del crédito que posteriormente se otorgue. Más recientemente, en Perú se han puesto en marcha programas de ahorro similares como requisito para postular a los programas de subsidio directo y de créditos complementarios. Dichos programas no sólo contribuyen a identificar sino también a “calificar” a sujetos de crédito. Por esta vía se puede atraer al mercado de créditos hipotecarios a un amplio sector de la población que trabaja por cuenta propia y que constituye una porción significativa de la demanda potencial de vivienda.

#### Bibliografía

- Almarza, S. (2000): Evaluación de los recursos en la política habitacional, en G. Crespo, P. Gross y otros, *Consulta sobre la política habitacional en Chile: informe final*, Lima, Unión Interamericana para la Vivienda (UNIAPRAVI).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2001): *Panorama social de América Latina, 2000-2001*, LC/G.2138-P, Santiago de Chile, septiembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.141.
- \_\_\_\_\_ (2002): *El crédito hipotecario y el acceso a la vivienda para los hogares de menores ingresos en América Latina*, serie Financiamiento del desarrollo, N° 122, LC/L.1779-P, Santiago de Chile, septiembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.94.
- Forero, E. (2001): La financiación de vivienda en Colombia, documento presentado en el XX Congreso Nacional de FEDELONJAS “El futuro de la vivienda en Colombia” (Bogotá, D.C., junio de 2001).
- Gonzales Arrieta, G. (1999): Acceso a la vivienda y subsidios habitacionales directos: experiencias latinoamericanas, *Revista de la CEPAL*, N° 69, LC/G.2067-P, Santiago de Chile, diciembre.
- González, G. (2001): Nuevos instrumentos de acceso a la vivienda en Chile: el leasing habitacional, en G.M. Gonzales Arrieta (comp.), *Mercados de capitales y financiamiento de la vivienda: la securitización en Chile*, Lima, Unión Interamericana para la Vivienda (UNIAPRAVI).
- Hausmann, R. (1998): *Perspectivas del financiamiento de vivienda en América Latina: una visión coyuntural y de largo plazo*, Cuadernos, N° 179, julio-septiembre, Lima, Unión Interamericana para la Vivienda (UNIAPRAVI).
- Marez, M. (2000): Adapting risk management practices to the realities of the Mexican mortgage market, *International Journal of Real Estate Finance*, vol. 1, N° 2, Washington, D.C., Societas, noviembre-diciembre.
- Obregón, C. (2001): Las sofoles como alternativa de financiamiento para la vivienda en México, *La consolidación de los mercados financieros de vivienda en América Latina*, Lima, Unión Interamericana para la Vivienda (UNIAPRAVI).
- Pardo, C. (1998): Housing financing in Chile: the experience in primary and secondary mortgage financing, documento presentado en la Conferencia del Banco Interamericano de



- Desarrollo "The development of mortgage securitization in Latin America and the Caribbean" (Washington, D.C., noviembre de 1998).
- Renaud, B. (1997): Financial markets and the financing of social housing: a view from developing countries, documento presentado en la *Conference on Social Housing Finance in the European Union* (Nunspeet, Países Bajos, febrero de 1997).
- Rojas, E. (1999): The long road to housing reform: lessons from the Chilean experience, *Sustainable Development Department Best Practices Series*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), julio.
- Rojas, E. y M. Greene (1995): Reaching the poor: lessons from the Chilean housing experience, *Environment & Urbanization*, vol. 7, Nº 2, Londres, Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo (IIMAD), octubre.
- Varela, J.G. (2001): Instrumentos de financiamiento habitacional en el mercado primario chileno: letras de crédito hipotecario y mutuos hipotecarios endosables, en G.M. Gonzales Arrieta (comp.), *Mercados de capitales y financiamiento de la vivienda: la securitización en Chile*, Lima, Unión Interamericana para la Vivienda (UNIAPRAVI).
- Zawadzki, C. (1994): Nuevos modelos de financiamiento de vivienda en América Latina, *Anales de la XXXI Conferencia Interamericana para la Vivienda*, Lima, Unión Interamericana para la Vivienda (UNIAPRAVI).
- Zepeda, M. (2000): Innovaciones en la originación y administración de créditos hipotecarios: el caso del FOVI de México, *La vivienda y la gestión urbana: un desafío para el año 2000*, Lima, Unión Interamericana para la Vivienda (UNIAPRAVI).



# Segregación espacial, empleo y pobreza en Montevideo

*Rubén Kaztman y Alejandro Retamoso*

**E**ste artículo examina dos procesos que están afectando las características de la pobreza en la ciudad de Montevideo: el debilitamiento de los vínculos de los trabajadores menos calificados con el mercado de trabajo y la creciente concentración de esos trabajadores en barrios con alta densidad de pobreza. Los resultados, si bien están lejos de ser concluyentes, sugieren la conveniencia de investigar más a fondo la relación entre las transformaciones en la morfología social de las ciudades y la segmentación de sus mercados de trabajo. De corroborarse las tendencias a una polarización creciente en la distribución espacial de las clases en las ciudades, y de verificarse que en los barrios más desaventajados se activan mecanismos que realimentan el aislamiento social de sus residentes, estaríamos en presencia de procesos que, a menos de ser contrarrestados de manera efectiva, ampliarán irremediablemente las desigualdades, ya excesivamente altas, que sufren las grandes ciudades latinoamericanas.

Rubén Kaztman

Director del Programa de Investigación  
sobre Integración,

Pobreza y Exclusión Social (IPES)

Universidad Católica de Uruguay

✉ [kaztman@adinet.com.uy](mailto:kaztman@adinet.com.uy)

Alejandro Retamoso

Investigador Asociado del IPES,

Universidad Católica de Uruguay

✉ [aretamo@ine.gub.uy](mailto:aretamo@ine.gub.uy)

# I

## Introducción: empleo, concentración espacial y endurecimiento de la pobreza urbana

Entre las ciudades de América Latina, Montevideo se ha distinguido por sus niveles relativamente bajos de desigualdad y pobreza. Durante el período de gobierno militar ese perfil sufrió deterioros importantes, pero a partir de 1985, con la reapertura democrática y por espacio de una década, la estructura social de la ciudad fue recobrando los rasgos que la marcaron en el pasado. En particular, se observó un descenso continuo del porcentaje de hogares por debajo de la línea de pobreza (gráfico 1).

Sin embargo, a mediados del decenio de 1990 esa tendencia se revirtió. Desde entonces y hasta 2001 los índices de pobreza exhibieron aumentos leves y, con posterioridad, un alza brusca producto de la crisis financiera del 2002. Como resultado, en 2003 la pobreza afectaba aproximadamente a un quinto de los hogares de la capital uruguaya.

El actual aumento de la pobreza está asociado a un cambio significativo en sus características. Se trata de un marcado debilitamiento de los vínculos que las personas de poca calificación pueden establecer con el mercado de trabajo —y que se expresa en niveles altos de desempleo, precariedad e inestabilidad laboral, en niveles bajos de remuneraciones— y en un aumento en todas estas dimensiones de la brecha con los trabajadores más calificados (Kaztman, 2002; Amarante, Arim y Vigorito, 2004). Como estas tendencias están ancladas en aspectos centrales de las nuevas modalidades de acumulación, anuncian un endurecimiento progresivo de la pobreza y, por ende, dificultades crecientes para que los hogares superen esa situación.

Numerosos estudios realizados en Uruguay muestran que la mayor parte de las variaciones en los índices de pobreza y en sus características obedece a cambios en el mercado de trabajo.<sup>1</sup> Sin dejar de reconocer

la potencia de esa línea explicativa, los resultados de una serie de investigaciones recientes revelan la conveniencia de ampliar el marco interpretativo para que incorpore las profundas transformaciones que afectan el tejido social de la ciudad. Esas transformaciones, menos visibles que las que ocurren en el mercado de trabajo, deterioran la salud de los mecanismos que a lo largo del siglo pasado habrían permitido a muchos hogares superar la pobreza. Nos referimos a segmentaciones crecientes en la calidad de los servicios (salud, educación, vivienda) a los que acceden las distintas clases sociales, junto con un aumento de la concentración de los hogares pobres en el territorio urbano.

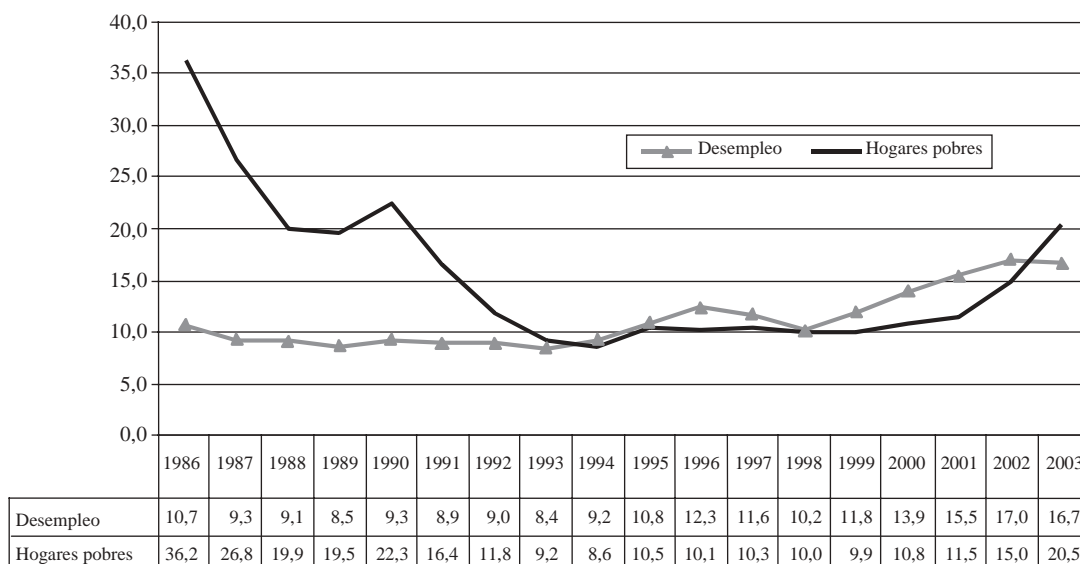
Este último fenómeno está atrayendo la atención de las ciencias sociales de la región. Retomando una tradición que inicia un artículo seminal de Park (1926), se observa un interés creciente por la exploración sistemática de los efectos de la concentración espacial de la pobreza urbana sobre su endurecimiento y perpetuación.<sup>2</sup> Desde esa perspectiva, que bajo el rótulo de “segregación residencial” agrupa hoy día numerosos trabajos académicos, se otorga gran importancia a los efectos del entorno social de los lugares de residencia sobre las posibilidades que tienen las personas y los hogares pobres de mejorar sus condiciones de vida. Los vecindarios son vistos como contextos ecológicos que mediatizan el acceso de las personas a las fuentes más importantes de activos físicos, sociales o humanos localizadas en el mercado, en el Estado y en la comunidad. Esa mediación se produce principalmente por dos vías. De un lado, por el estrechamiento progresivo de los ámbitos de interacción con otras clases sociales y, de otro, por un aumento de las diferencias entre los

<sup>1</sup> El resultado del plebiscito de 1989 sobre la indexación de jubilaciones y pensiones también tuvo un impacto importante sobre la evolución de la pobreza. El plebiscito implicó la aprobación de una enmienda a la constitución por la cual los pagos a los sectores pasivos pasaron a reajustarse, de acuerdo al índice de aumento de los salarios del trimestre anterior y cuya aplicación produjo importantes aumentos de las jubilaciones y pensiones.

<sup>2</sup> Más allá de sus excelentes aportes a la medición de la segregación residencial en los países latinoamericanos, un trabajo reciente de Rodríguez y C. Arriagada (2004) pasa revista detallada a los estudios sobre el tema en América Latina señalando, además, las líneas más promisorias de investigación para futuros avances en este campo. En Jencks y Mayer (1990) y en Sampson, Morenoff y Gannon-Rowley (2002) se hace una exhaustiva revisión de la literatura estadounidense acerca de los efectos del vecindario sobre distintos tipos de comportamiento.

GRÁFICO 1

**Montevideo: Evolución de la tasa de desempleo y del porcentaje de hogares por debajo de la línea de pobreza, 1986-2003**



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), de Uruguay.

barrios pobres y el resto de los barrios de la ciudad, en cuanto a la calidad de los servicios y de las instituciones. Según este enfoque, la residencia en barrios con altas concentraciones de pobreza agregaría desventajas importantes a aquellas que, en estructuras productivas organizadas cada vez más en torno al conocimiento, se derivan de las bajas calificaciones relativas de los residentes.

Si bien todavía es temprano para hacer afirmaciones concluyentes, los resultados de los trabajos emprendidos bajo este enfoque bastan para aceptar que la consideración conjunta de las transformaciones en el mercado laboral y en la segregación espacial de las clases enriquece nuestra capacidad para comprender tanto los cambios que se están produciendo en la naturaleza de la pobreza urbana, como algunos aspectos centrales de la inequidad de las estructuras sociales urbanas.

Este artículo examinará en las secciones que siguen la evidencia existente sobre tendencias a la concentración espacial de los pobres en Montevideo. Co-

mentará brevemente los resultados de los estudios sobre la evolución del empleo y, en particular, sobre los cambios en la situación de los menos calificados en el mercado de trabajo. Analizará la relación entre ambos fenómenos, haciendo hincapié en el lado menos conocido y estudiado de esa relación, esto es, en los efectos de los vecindarios sobre el vínculo de los residentes con el mercado laboral. Por último, extraerá algunas conclusiones sobre el papel que pueden estar desempeñando los procesos de segregación en las posibilidades de alcanzar mayores niveles de equidad en la estructura social de la ciudad.

Como el interés de este trabajo es examinar y discutir procesos estructurales de largo plazo, hemos procurado sortear los períodos claramente afectados por crisis coyunturales como las que sufrió Uruguay en los últimos años del siglo pasado y, particularmente, la que se desencadenó a inicios del 2002. Por tal motivo, el entramado de evidencias que se utilizará para poner a prueba la consistencia del marco conceptual adoptado se limitará a la última década del siglo XX.

## II

### Los procesos de segregación espacial en Montevideo

A través de índices diversos, los cuadros siguientes muestran los cambios que ha experimentado la distribución espacial de las clases en Montevideo entre las décadas de 1980 y de 1990. En efecto, del cuadro 1 se desprende un incremento significativo de la homogeneidad en la composición social de los barrios, que se refleja en los índices de segregación residencial y de disimilitud de Duncan para hogares clasificados por distintas variables de estatus social y condiciones de vida.<sup>3</sup> El incremento de la concentración geográfica de población con condiciones de vida similares se observa en los indicadores de ingreso de los hogares, de nivel educativo, de empleo y de tipo de inserción laboral de los jefes de hogar. Estos resultados son congruentes con otras mediciones (Kaztman, 1999; Pellegrino, Macadar y otros, 2002).

Pese a la significativa reducción de la pobreza que registraron todos los barrios de Montevideo en las décadas de 1980 y de 1990, en ese período el proceso de convergencia de las familias con escasos ingresos en los barrios más pobres se acentuó considerablemente. De esta forma, como se observa en el cuadro 2, en las tres zonas (o grupos de barrios) de la ciudad con mayores carencias la concentración subió del 65% de las personas pobres al 78% de las personas pobres, y del 78% al 84% de los indigentes del departamento. Paralelamente, estos mismos barrios, ubicados en la periferia de la ciudad, también acrecentaron su contribución a la población total.

Por su parte, el cuadro 3 permite concluir que los barrios que exhibieron un crecimiento demográfico

mayor son aquellos de menor densidad inicial y cuya transformación resultó de desplazamientos que se produjeron principalmente desde las zonas centrales a las periféricas de la ciudad. A este respecto, se debe subrayar el notable aumento de los asentamientos irregulares los que, si bien fueron tomando cuerpo con las crisis económicas de los decenios de 1970 y 1980, recibieron un fuerte impulso a partir de la apertura democrática, en 1985.

El panorama se completa con los datos del cuadro 4, los que muestran que los barrios receptores de población son precisamente los que presentan las características sociales más desventajosas, esto es, una alta densidad de hogares con carencias y una elevada incidencia de factores de riesgo. Paralelamente, también se produjeron desplazamientos de las clases medias y altas hacia los barrios del este de la ciudad. Con la consiguiente ampliación de la distancia física entre las clases, comenzó a tomar forma en Montevideo un nivel de segregación espacial bien conocido en otras grandes ciudades latinoamericanas.

#### 1. ¿Qué hay de nuevo en la actual segregación residencial urbana?

Pese a las tendencias anteriores, se podría aducir que en la historia de Montevideo del siglo XX siempre hubo diferencias claras en la localización de las clases en el suelo urbano. Caben al menos tres posibles cuestionamientos frente a esa afirmación, los que hacen a las dimensiones cuantitativas y cualitativas del fenómeno.

El primer cuestionamiento subraya diferencias en la intensidad del fenómeno y descansa en la importancia que tiene su acentuación para la homogeneidad en la composición social de los barrios. Esto es, sin desconocer la existencia previa de segregación espacial en la ciudad, lo que se dice es que ahora los niveles de esa segregación son mucho mayores.

El segundo cuestionamiento se basa en que los residentes de los barrios homogéneamente pobres de la ciudad están ahora menos integrados al resto de la

<sup>3</sup> El índice de disimilitud de Duncan es un indicador sintético de la relación que existe entre la composición de las subunidades territoriales (social, laboral, racial, etc.) y la composición social de la unidad territorial superior (ciudad o aglomerado urbano). Si la composición de una y otra difieren, estaremos en presencia de segregación residencial, pues la distribución de los grupos sociales entre las subunidades territoriales estaría desalineada respecto a la representación del grupo en toda la ciudad o aglomeración superior. El recorrido de la medida es de 0 (segregación nula) a 100 (segregación total en donde ninguna subunidad registra composición mixta). En cambio, el índice de segregación residencial que se utiliza en este trabajo indica la proporción de la varianza total que se explica por la varianza entre subunidades territoriales.

CUADRO 1

**Montevideo: Evolución del índice de segregación residencial (ISR)  
y del índice de disimilitud en los barrios**

Variable	Indicador	1986-1987-1988	1996-1997-1998	Variación relativa (%)
Ingreso per cápita del hogar	ISR	16,36	21,94	34
Ingreso por trabajo del hogar, per cápita	ISR	14,49	18,43	27
Promedio educativo de mayores 26 años por hogar	ISR	21,69	26,02	20
Hogares cuyo jefe tiene ocupación de alto estatus	Disimilitud	32%	35%	10
Desempleo	Disimilitud	9%	13%	39
Cuenta propia sin local (no profesionales)	Disimilitud	13%	17%	28

Fuente: Cervini y Gallo (2001), a partir de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del Instituto Nacional de Estadística (INE).

CUADRO 2

**Montevideo: Incidencia de la pobreza en la población y contribución a la pobreza,  
a la indigencia y a la población total, según grupos de barrios**

Grupos de barrios <sup>a</sup>	Incidencia de la pobreza en la población de cada barrio <sup>b</sup>		Contribución de los grupos de barrios al total de la pobreza en Montevideo <sup>b</sup>		Contribución de los grupos de barrios al total de la indigencia en Montevideo <sup>b</sup>		Contribución de los grupos de barrios al total de la población de Montevideo <sup>c</sup>	
	1986-88	1995-97	1986-88	1995-97	1986-88	1995-97	1985	1996
<i>Total</i>	<i>34,5</i>	<i>15,8</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>
1 (N = 3)	66,7	45,0	9,4	14,2	14,1	21,4	4,8	6,5
2 (N = 12)	58,4	31,6	25,7	33,2	33,3	36,4	15,9	17,4
3 (N = 14)	45,7	20,4	30,5	30,8	30,4	25,9	23,2	23,6
4 (N = 15)	29,1	9,7	20,2	13,2	14,4	7,9	22,3	20,6
5 (N = 7)	23,1	6,7	6,8	4,5	3,7	2,8	10,4	9,8
6 (N = 6)	14,7	4,0	5,3	3,1	3,2	3,9	12,8	11,7
7 (N = 3)	8,4	1,6	1,8	0,8	0,5	1,0	7,7	7,4
8 (N = 2)	4,5	1,3	0,4	0,2	0,5	0,7	3,0	3,0
Barrios de los grupos 1, 2 y 3	52,5	27,2	65,5	78,2	77,7	83,7	43,9	47,5

Fuente: Cervini y Gallo (2001), a partir de la Encuesta Continua de Hogares del INE.

<sup>a</sup> Agrupación de barrios mediante el método multivariado *cluster*, a partir del ingreso per cápita del hogar, la proporción de adultos que completaron la enseñanza secundaria y el porcentaje de personas con atención en salud del Ministerio de Salud Pública.

<sup>b</sup> Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta Continua de Hogares del INE.

<sup>c</sup> Elaboración propia a partir de datos del INE (1998).

CUADRO 3

**Montevideo: Estructura barrial en 1996 por variaciones intercensales de población entre 1985-1996, según la densidad poblacional media de cada barrio<sup>a</sup>**

Tipo de barrio según variación intercensal de población (1985-1996)	Densidad poblacional media del barrio			Total
	Baja	Media	Alta	
Barrios expulsores	9,1	20,0	75,0	33,9
Barrios estables	9,1	60,0	20,0	29,0
Barrios receptores	81,8	20,0	5,0	37,1
<i>Total</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>
<i>Total de barrios</i>	<i>22</i>	<i>20</i>	<i>20</i>	<i>62</i>

Fuente: Elaboración propia con datos del INE (1998).

<sup>a</sup> Tasas de variación intercensal 1985-1996: Barrios expulsores, menor de -4%; barrios estables entre -4% y + 3%; barrios receptores: mayor de +3%. Densidad bruta de la población en 1996: la densidad se considera baja hasta 6.000 hab./km<sup>2</sup>, media de 6.000 a 10.000 hab./km<sup>2</sup>, y alta de más de 10.000 hab./km<sup>2</sup>.

CUADRO 4

**Montevideo: Porcentaje de barrios según tasas de variación intercensal,<sup>a</sup> por composición social e índice de situaciones de riesgo, 1996**

Barrios	Barrios expulsores	Barrios estables	Barrios receptores	Total
<i>Composición social del barrio</i>				
Baja	4,8	22,2	69,6	33,9
Media	38,1	38,9	21,7	32,3
Alta	57,1	38,9	8,7	33,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Índice de riesgo social del barrio</i>				
Bajo	57,1	38,9	4,3	32,3
Medio	33,3	44,4	26,1	33,9
Alto	9,5	16,7	69,6	33,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
N	21	18	23	62

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Kaztman (1999), de datos del VII Censo General de Población (INE, 1998).

<sup>a</sup> Las tasas de variación intercensal 1985-1996 se utilizan para clasificar los barrios en expulsores (tasa menor de -4%); estables (entre -4% y +3%) y receptores (mayor de +3%). La composición social de los barrios se mide a partir del porcentaje de ocupaciones de alto estatus (profesionales, gerentes, técnicos, etc.), y el índice de comportamientos de riesgo surge de la suma estandarizada de los indicadores de riesgo (maternidad adolescente, insuficiencia educativa y jóvenes que no estudian, no trabajan ni buscan trabajo).

sociedad urbana que en el pasado reciente, cuando sus vínculos con el mercado de trabajo eran más fuertes, más estables y más protegidos, y componían un escenario más cercano a lo que Castel llamó “la sociedad asalariada”. De hecho, en Montevideo los barrios con alta densidad de obreros industriales fueron bastante homogéneos en su composición, pero se trataba de una homogeneidad de carácter “virtuoso”, fruto de un ensamble entre el mundo de la fábrica con el del vecindario, cuya armonía se manifestaba en una sociabilidad y una institucionalidad locales que fortalecían las solidaridades generadas en uno y otro ámbito. En los nuevos barrios pobres, en cambio, la mayor fragilidad de los lazos laborales y su correlato de mayor densidad de carencias limitan tanto la formación de redes de reciprocidad como las posibilidades de crear y mantener instituciones barriales propias, todo lo cual tiende a hacer más endeble el tejido social comunitario.

El tercer cuestionamiento tiene que ver con disparidades en el marco de referencia desde el cual los residentes de barrios pobres evalúan su situación. Los

hogares que se establecieron de manera precaria en la periferia de la ciudad en el decenio de 1950 fueron resultado de desplazamientos de población de origen rural o de pequeños pueblos. Muchos de los migrantes enfrentaron ese cambio con expectativas de mejorar su calidad de vida, tanto por la conquista simbólica de una ciudadanía urbana, y el acceso real a consumos y servicios mucho más variados que los disponibles en su lugar de origen, como por las oportunidades ocupacionales que brindaba en esa época la expansión de mercados internos, cuya capacidad de absorción de empleo, estimulada por la sustitución de importaciones y la ampliación del aparato del Estado, permitió mantener abiertas importantes avenidas de movilidad social.

La escasa información disponible acerca de la conformación de barrios pobres a partir del decenio de 1980 arroja un panorama diferente. En primer lugar, se trata mayoritariamente de una población de origen urbano que se traslada desde otras zonas de la propia ciudad de Montevideo.<sup>4</sup> En otras palabras, si la conformación de los asentamientos marginales de mediados del siglo XX fue impulsada por la fuerte atracción de las ciudades, la del decenio de 1980 en adelante está marcada por procesos de expulsión. Segundo, si lo característico del escenario que enfrentaban los pobres urbanos de la década de 1950 era la ampliación de vías de movilidad, lo que se destaca en la actualidad es el estrechamiento de esas vías. En tercer lugar, se debe tener en cuenta que, a la par con el aumento de la concentración territorial de los pobres, hubo movimientos de las clases medias altas y de las clases altas a barrios exclusivos, los que en algunos casos adoptaron el modelo de los condominios cerrados (Álvarez, 2004). Pero como la misma autora destaca, la magnitud del fenómeno de barrios exclusivos en Montevideo está muy lejos de la que exhiben otras grandes ciudades del Cono Sur, como San Pablo (Caldeira, 2000) o Buenos Aires (Svampa, 2002). De hecho, según Álvarez, en el año 2003 sólo había 10 condominios cerrados en el Gran Montevideo donde alojaban 315 familias.<sup>5</sup> O sea que, sin negar el aporte de los nuevos barrios exclusivos a los recientes procesos de fragmentación del espacio urbano, es posible afirmar que en Montevideo dicho aporte ha sido mucho más débil que en otras ciudades

<sup>4</sup> Ya en 1984 quienes residían en esos asentamientos habían nacido en su mayoría (93,5%) en áreas urbanas, y tres de cada cuatro en el mismo Montevideo (Cecilio, 1996).

<sup>5</sup> Compárese con las 434 comunidades cerradas habitadas en el 2000 por 13.500 familias en el Gran Buenos Aires, según informa Svampa (2002).



sudamericanas. Por último, la heterogeneidad que aún existía en algunos barrios de composición social baja, o media baja, se vio alterada por procesos de salida de las familias con más recursos, las que buscaron eludir de ese modo los riesgos asociados al aumento de las tensiones e inseguridad en esas zonas.<sup>6</sup> Todos estos movimientos contribuyeron a fragmentar la totalidad de la trama social urbana.

En suma, los actuales procesos de concentración espacial de la pobreza en Montevideo son más proclives que los del pasado a generar situaciones de aislamiento entre las clases y de vulnerabilidad a la exclusión social.

## 2. ¿Por qué se ha hecho más homogénea la composición social de los barrios pobres de Montevideo?

Históricamente, muchas de las ciudades que han sufrido procesos significativos de concentración espacial de la pobreza suelen exhibir como antecedente una importante acentuación de la densidad urbana y de la movilidad social de su población. Ambos procesos, potenciados por una expansión del transporte y de las comunicaciones que facilita la separación de los lugares de trabajo y de residencia, suelen vincularse al aumento de las diferencias de precios de los terrenos entre las distintas zonas de la ciudad, así como al despliegue de una lógica inmobiliaria que distribuye a la población en el espacio urbano de conformidad con sus ingresos.

Pese a la evidencia de un aumento significativo de la concentración espacial de los pobres, Montevideo no ha mostrado ninguna de esas dos características. Cuando se compara su evolución desde mediados del siglo pasado con la de otras ciudades de la región, se destaca por su bajo crecimiento poblacional. Pese a ello, como lo señalan varios trabajos —Lombardi (1989), Retamoso (1999), Kaztman, Corbo y otros (2003)—, bajo la aparente quietud de su dinámica demográfica hubo, particularmente en los últimos 20 años, desplazamientos masivos de población, principalmente del centro a la periferia de la ciudad.<sup>7</sup> Tampoco

hay pruebas que apoyen la hipótesis de una movilidad social importante. La escasa información disponible en este campo parece indicar más bien una alternancia entre períodos de estancamiento de la estructura social y períodos de movilidad descendente de importantes segmentos de las clases medias.

A juicio de los autores, la explicación más sustentable acerca del incremento de la concentración espacial de los pobres en Montevideo conjuga al menos tres factores: la insuficiente demanda de mano de obra de baja calificación, la liberalización del mercado de alquileres, y el repliegue de políticas públicas de vivienda en el contexto de un gasto social crecientemente absorbido por el pago de pensiones y jubilaciones.<sup>8</sup> La combinación de estas fuerzas empujó a muchas familias a buscar solución a sus problemas habitacionales en los suelos urbanos más baratos, o simplemente a ocupar tierras donde construyeron viviendas precarias.

Con respecto a la demanda de mano de obra de baja calificación, se puede argumentar que las limitaciones generales en la capacidad de absorción de empleo no son nuevas en Uruguay. Ya en las etapas finales del período de sustitución de importaciones, la llamada “insuficiencia dinámica de la economía” era un rasgo al que los especialistas en estos temas apuntaban con preocupación. De modo que lo nuevo que introdujo la reciente ampliación de las fronteras de competitividad del país, así como el rápido giro hacia la incorporación de tecnología, fue una agudización tanto de insuficiencias dinámicas que ya se registraban en el mercado como de la brecha entre las situaciones de empleo de los calificados y los no calificados.

En ese escenario, la liberalización de alquileres colocó a una proporción creciente de los no calificados en situación de no poder pagar los arrendamientos ni

---

mediados de la década de los 80 encuentran que una parte de los asentamientos informales no se distribuyen en torno a la ciudad en forma de anillos, sino que tienden a localizarse como enclaves próximos a las oportunidades de trabajo. Las dos formas asumidas por esos enclaves son: o la localización próxima a los barrios ricos o la utilización de espacios en el centro de la ciudad en viviendas de mala calidad (Portes, 1989). El elemento determinante que une a ambas modalidades de ubicación residencial es la proximidad a zonas de generación de empleo. Sin embargo, al mantenimiento de los patrones de localización orientados por oportunidades laborales vinculadas a los servicios se contraponen una lógica inmobiliaria que, activada por los cambios en el precio de la tierra urbana, tiende a desplazar a los más pobres de las áreas de mayor densidad, así como de las cercanías de las áreas residenciales” (Kaztman, 1999).

<sup>8</sup> Entre los factores determinantes del rápido crecimiento de los asentamientos irregulares en Montevideo se debe incluir también la actitud general del sistema político hacia la ocupación de tierras.

---

<sup>6</sup> En las entrevistas realizadas como parte del estudio sobre los recursos de las familias urbanas de bajos ingresos para enfrentar situaciones críticas (Zaffaroni, 1999) se documentan traslados de hogares que “escapan” de barrios a impulsos de lo que perciben como graves condiciones de inseguridad.

<sup>7</sup> “En el marco de esta polarización, existen, sin embargo, contracorrientes en la localización de los hogares más vulnerables. Los estudios empíricos de Mazzei y Veiga (1985a, 1985b y 1986) de

conseguir avales para suscribir contratos de alquiler, cuyo cumplimiento, por otra parte, era incierto. Un estudio publicado en 1994 ya advertía sobre la notable expansión de los asentamientos irregulares y sobre el hecho de que una parte significativa de sus habitantes provenía de “casas o apartamentos”, lo que llevaba a los autores a suponer que la ocupación de terrenos surgió como opción ante la imposibilidad de continuar habitando en viviendas que formaban parte del mercado “formal”, situación que aparentemente se agravaba en los casos de hogares jóvenes de reciente formación (Cecilio, 1996).

### III

## Las tendencias del empleo

Al igual que en otras ciudades, la nueva pobreza en Montevideo está fuertemente anclada en lo que hoy se considera uno de los rasgos dominantes de los modernos mercados laborales, a saber, la debilidad de sus vínculos con las personas de escasa calificación. Durante el proceso de sustitución de importaciones, la solidez de esos vínculos bastó para que una significativa proporción de trabajadores, en particular los que se incorporaron a las industrias entonces emergentes, pudieran planificar sus vidas, construir sus identidades y elaborar expectativas razonables de movilidad social en torno al trabajo.<sup>9</sup>

Esas posibilidades y proyectos son hoy día poco viables. Algunas cifras sintetizan las transformaciones en el mercado de trabajo que avalan la afirmación anterior. Entre 1970 y 1999, el Estado redujo casi a la mitad (del 28% al 16%) su presencia en ese mercado. Algo similar sucedió con la industria, que en 1970 concentraba el 32% de la fuerza de trabajo y en el 2002 sólo alcanzaba al 16%. Paralelamente se registró un notable crecimiento de la población económicamente activa (PEA) femenina, cuyas tasas de participación subieron en esos treinta años del 27,5% al 52,55%, y que, a falta de un dinamismo concomitante en la ge-

En suma, en el marco de las políticas habitacionales existentes, de las diferentes rentas del suelo y de las modalidades de especulación inmobiliaria, los procesos mencionados generaron un desplazamiento progresivo de familias pobres a los barrios más baratos de la ciudad o, en el caso de los asentamientos, a la ocupación de terrenos sin costo. En estos aspectos, la literatura sobre el tema en Uruguay concuerda en afirmar que el factor singular más importante para explicar los actuales niveles de segregación residencial en Montevideo ha sido el de la pauperización e inestabilidad ocupacional de un gran número de asalariados.

neración de empleo, favorecieron el alza de las tasas de desempleo, el empeoramiento de las condiciones de trabajo y la disminución de los salarios. A partir de 1980 irrumpieron grandes capitales en el comercio y en los servicios, desplazando a proporciones significativas de una pequeña burguesía semiformal que había operado como importante fuente de generación de clases medias independientes. También a partir de la segunda mitad del decenio de 1990 hubo un aumento de crisis recurrentes de corto plazo.

Los procesos recién resumidos repercutieron en el aumento del desempleo y en la generación de inestabilidad, precariedad y baja productividad, fenómenos propios del sector informal que causaron un progresivo distanciamiento de los trabajadores de menor calificación con respecto a aquellos con mayor calificación (Katzman, Corbo y otros, 2003; PNUD, 2001).<sup>10</sup>

Estos rasgos de la inserción laboral constituyen el antecedente singular más importante no sólo del endurecimiento de la pobreza en la generación presente, sino también del reforzamiento de los mecanismos de su reproducción intergeneracional. Ello se debe a que los adultos que no cuentan con habilidades y destrezas

<sup>9</sup> Gran parte de la integración social predominante históricamente en Uruguay se basó en la naturaleza del llamado modelo de sustitución de importaciones, fruto de una alianza que abarcaba aproximadamente un 80% de la población y que se apoyaba en un triángulo antishumpeteriano entre el Estado, la burguesía industrial protegida y sus trabajadores.

<sup>10</sup> Se podría contraargumentar que la crisis del mundo laboral, y el consecuente aumento de la incertidumbre con respecto al bienestar, afecta a todos los estratos sociales. Sin embargo, indudablemente aquellos con mayor capital humano acumulado están en mejor posición que el resto para aprovechar las oportunidades que brinda una estructura productiva crecientemente organizada alrededor del conocimiento y que incorpora innovaciones tecnológicas en forma más y más acelerada.

como para eludir la inestabilidad y la precariedad laboral, difícilmente podrán transferir a sus hijos los recursos en capital físico, humano y social que demandará su desarrollo integral en las sociedades posindustriales.

Por su fuerte impacto sobre las características de las clases populares urbanas, vale la pena detenerse un poco más en la evolución de las actividades industriales en Montevideo. Además de compartir la declinación general que registraron estas actividades en el país, la ciudad fue perdiendo primacía en ellas. Mientras que en 1960 concentraba el 78% de la producción industrial bruta, a principios de la década de 1990 la cifra era de

60% (Becker, Jager y Raza, 2001). El doble proceso —la declinación general de la actividad y la pérdida de primacía industrial— afectó fuertemente la capacidad de absorción de empleo de las fábricas que, instaladas en distintos barrios de la capital, se nutrían básicamente de trabajadores del entorno. Ese reclutamiento zonal había favorecido la formación de circuitos densos de relaciones entre las familias, los vecinos y los compañeros de trabajo.<sup>11</sup> Con el ocaso del modelo de sustitución de importaciones gran parte de las industrias cerraron sus puertas, los empleos estables como los del sector público disminuyeron y Montevideo perdió parte de la supremacía que ostentaba en términos industriales.

## IV

### Segregación residencial y empleo

Siempre que se plantean relaciones entre características contextuales (barrios segregados) y características individuales (situación de empleo, precariedad laboral) es conveniente mantener una mirada crítica sobre la dirección de las líneas de causalidad, sin perder de vista la posibilidad de movimientos inversos allí donde las supuestas causas son afectadas por las supuestas consecuencias. En el caso de las relaciones entre la situación de empleo y la ubicación de la vivienda, la línea de causalidad que se examina con mayor frecuencia es consonante con la idea que asigna una mayor probabilidad de fijar su residencia en los vecindarios más pobres a los que tienen mayores problemas en el mercado laboral. Dado lo razonable de esa asociación, no es de extrañar que la concentración de poblaciones de baja calificación en ciertos vecindarios sea usualmente interpretada más como consecuencia que como causa de lo que le pasa a las personas en el mercado de trabajo.

La evidencia proporcionada por los estudios que examinan el rápido crecimiento de los asentamientos irregulares en los bordes de la ciudad de Montevideo apuntala esa interpretación. En ellos se señala que la incapacidad para pagar alquileres, obtener garantías para contratos de arrendamiento o, en algunos casos, para cubrir los impuestos de pequeñas propiedades, son los causantes singulares más importantes del desplazamiento masivo de familias jóvenes desde zonas relativamente centrales de la ciudad hacia otras más periféricas. A ese desplazamiento, que alimenta la con-

centración territorial de la pobreza, se suma una homogeneización creciente de la composición social de los barrios periféricos, que resulta de las crecientes dificultades de empleo enfrentadas por los que ya residían en esas zonas.

Pero aun admitiendo que las oportunidades de empleo son causas importantes tanto de los desplazamientos hacia los barrios que concentran pobres como del “nuevo” empobrecimiento de sus antiguos residentes, también cabe reconocer que, una vez que las personas se establecen o permanecen en esos barrios de pobreza más concentrada y homogénea, sus eventuales vínculos con el mercado de trabajo van a ser afectados por factores y procesos propios de entornos con altas densidades de carencias. Los efectos del contexto de residencia se van a revelar con mayor nitidez en las generaciones socializadas en esos vecindarios, para las cuales la influencia del barrio claramente antecede a sus intentos de inserción laboral.

Los cuadros que siguen exhiben distribuciones de algunos indicadores sustitutivos de la inestabilidad (la tasa de desempleo), de la informalidad (el trabajo por cuenta propia) y de la precariedad laboral (la falta de cobertura de salud), que afectan a residentes de distintos segmentos censales de Montevideo según su

<sup>11</sup> Nótese, además, que la estabilidad del empleo fabril estimulaba los intentos de los obreros de radicar su vivienda en las cercanías de los lugares de trabajo.

CUADRO 5

**Montevideo: Tasa de desempleo según el contexto educativo del segmento censal, por edad, sexo y educación de los residentes, 1996**

Edad y educación		Contexto educativo del segmento								
		Bajo			Medio			Alto		
Edad	Educación	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
15 a 29	Primaria incompleta	22,8	39,0	27,0	22,2	33,4	25,6	17,6	24,1	19,7
	Primaria completa	21,6	33,7	25,3	23,5	32,3	26,2	19,1	26,9	21,6
	7 y 8 años	19,6	29,9	23,5	20,2	26,6	22,7	17,5	21,5	19,0
	9 y 10 años	17,2	24,3	20,3	16,0	22,6	19,0	15,2	19,4	17,1
	11 años	15,6	20,9	18,2	13,4	20,5	16,8	13,8	17,3	15,5
	12 y más	12,9	16,3	14,8	13,6	15,6	14,8	12,7	16,1	14,6
	<i>Total</i>		<i>19,6</i>	<i>27,7</i>	<i>22,7</i>	<i>18,1</i>	<i>22,4</i>	<i>20,0</i>	<i>14,7</i>	<i>17,8</i>
30 y más	Primaria incompleta	13,0	16,0	14,1	10,6	13,6	11,8	7,5	9,8	8,5
	Primaria completa	11,2	16,9	13,4	10,1	14,3	11,8	7,2	10,0	8,4
	7 y 8 años	11,0	16,0	13,1	9,2	14,3	11,4	6,4	10,1	8,0
	9 y 10 años	8,5	14,0	10,9	7,1	11,3	9,0	5,1	8,8	6,8
	11 años	8,6	11,9	10,1	6,2	9,0	7,6	4,8	7,0	6,0
	12 y más	7,2	8,4	7,7	4,6	5,2	4,9	2,4	4,2	3,3
	<i>Total</i>		<i>10,7</i>	<i>15,0</i>	<i>12,4</i>	<i>8,0</i>	<i>10,8</i>	<i>9,3</i>	<i>4,3</i>	<i>6,6</i>
Total	Primaria incompleta	15,1	19,4	16,5	12,0	15,1	13,2	8,2	10,5	9,2
	Primaria completa	15,0	21,9	17,5	13,7	17,6	15,2	9,7	12,3	10,8
	7 y 8 años	15,2	22,4	18,0	14,0	19,1	16,0	10,8	13,7	11,9
	9 y 10 años	11,9	18,2	14,7	10,1	15,1	12,4	8,3	12,1	10,0
	11 años	11,5	16,0	13,6	8,7	12,9	10,8	7,7	9,9	8,8
	12 y más	9,0	11,5	10,2	7,1	8,6	7,9	5,1	7,9	6,5
	<i>Total</i>		<i>14,0</i>	<i>19,4</i>	<i>16,1</i>	<i>11,1</i>	<i>14,3</i>	<i>12,5</i>	<i>7,2</i>	<i>9,8</i>

Fuente: Elaboración propia con datos no publicados del proyecto *Activos y estructura de oportunidades* (Kaztman, 1999).

composición social. Dado que el censo no investiga el ingreso de los hogares, la definición operacional de la composición social de los segmentos censales se basó en el nivel educativo medio de los hogares que residen en ellos.<sup>12</sup> Los datos provienen del censo de población y vivienda de 1996 y, por ende, cubren la totalidad de la población económicamente activa de la ciudad.

El cuadro 5 presenta la tasa de desempleo, considerada en este caso como una variable sustitutiva de la inestabilidad de la situación de empleo, para los

segmentos censales de Montevideo clasificados en tres categorías, según el porcentaje de hogares con bajo nivel educativo. La información se presenta desagregada según la edad, el sexo y los años de estudio completados por los residentes.

Del cuadro se desprende que el comportamiento del desempleo varía sistemáticamente en función inversa a los niveles de educación medios utilizados para caracterizar la composición social de los segmentos censales, y que ello ocurre con independencia del sexo, la edad y la educación de los sujetos.<sup>13</sup>

Reflexiones similares surgen de los cuadros 6 y 7. Con ellos buscamos estimar la distribución barrial de la actividad informal, a través del trabajo por cuenta propia, y de la precariedad laboral, a través de la ausencia de protección legal de la salud. Aun siendo imperfectos, los controles por nivel educativo de los individuos permiten una aproximación a la puesta a

<sup>12</sup> La construcción de este indicador se hizo en dos etapas. En la primera se calculó para cada segmento censal el porcentaje de hogares con nivel educativo bajo, clasificando como tales a los hogares en los cuales el promedio de años de estudio de sus miembros mayores de 18 años no superaba el equivalente a educación primaria incompleta (menos de seis años de educación). En la segunda, una vez ordenados los 1.032 segmentos censales de la ciudad, según el porcentaje de hogares con bajo nivel educativo se procedió a dividir la distribución en deciles. Posteriormente, los deciles se agruparon en tres categorías. El "contexto educativo bajo" reúne al 30% de los deciles que tienen mayor porcentaje de hogares con baja educación; el "contexto educativo medio" aglutina a los cuatro deciles intermedios y el "contexto educativo alto", al 30% de los deciles con menor cantidad de hogares poco educados.

<sup>13</sup> Nótese que los intervalos entre los años de estudio de las personas son lo suficientemente estrechos como para verificar la posibilidad de que la variable dependiente esté siendo afectada por variaciones dentro de cada intervalo.

CUADRO 6

**Montevideo: Porcentaje de ocupados por cuenta propia, según el contexto educativo del segmento y los años de educación del ocupado,<sup>a</sup> 1996**

Educación del ocupado	Contexto educativo del segmento			
	Bajo	Medio	Alto	Total
Menos de 6 años	24,8	23,4	20,5	23,8
6 años	18,9	18,0	16,9	18,3
7 y 8 años	15,5	14,6	12,8	14,6
9 y 10 años	13,5	11,7	8,9	11,2
11 años	10,8	8,6	6,5	8,0
12 años o más	8,5	5,1	3,0	4,1
<i>Total</i>	<i>17,0</i>	<i>12,6</i>	<i>7,1</i>	<i>11,9</i>

Fuente: Elaboración propia con datos no publicados del proyecto *Activos y estructura de oportunidades* (Kaztman, 1999).

<sup>a</sup> Excluye directivos de empresa, profesionales y técnicos.

CUADRO 7

**Montevideo: Porcentaje de empleados privados sin cobertura de salud o con atención en el Ministerio de Salud Pública,<sup>a</sup> según el contexto educativo del segmento y los años de educación del ocupado, 1996**

Educación del ocupado	Contexto educativo del segmento			
	Bajo	Medio	Alto	Total
Menos de 6	37,5	25,4	18,3	31,0
6 años	34,6	23,7	18,0	28,1
7 y 8 años	27,5	19,1	14,3	21,2
9 y 10 años	18,8	11,1	7,5	11,9
11 años	13,4	7,9	4,9	7,6
12 años o más	11,3	5,7	3,6	5,0
<i>Total</i>	<i>27,6</i>	<i>14,7</i>	<i>7,4</i>	<i>16,2</i>

Fuente: Elaboración propia con datos no publicados del proyecto *Activos y estructura de oportunidades* (Kaztman, 1999).

<sup>a</sup> De conformidad con la legislación vigente, los empleados del sector privado generan derechos de atención en salud en instituciones de asistencia médica colectiva (IAMC). El hecho de no contar con esta atención, y encontrarse sin cobertura médica o con atención en el Ministerio de Salud Pública (MSP), da cuenta de aquellos ocupados que podrían no estar registrados en la seguridad social.

prueba de un efecto causal del contexto sobre los individuos. Pero independientemente de su interpretación final, los resultados estimulan interrogantes como el siguiente: ¿cuáles son los mecanismos que intervienen para que, por ejemplo, personas que completaron 11 años de estudios (única categoría de educación de las presentadas en el cuadro que cubre un solo año), sean ellos jóvenes o adultos (y en el caso del desempleo, sean hombres o mujeres), y que residen en barrios cuya composición social revela alta concentración de caren-

cias, muestren mayores tasas de desempleo, mayores porcentajes de trabajadores por cuenta propia y menor cobertura de salud que las personas con el mismo nivel de estudios que residen en otros barrios?

Como recién se mencionó, la explicación de estas asociaciones no es simple, particularmente en lo que se refiere a la dirección de la causalidad. Por un lado, se puede argumentar que, con independencia del nivel de educación que hayan alcanzado, las personas con mayor propensión al desempleo tenderán a concentrarse en los barrios más pobres. Las regularidades empíricas observadas serían interpretadas entonces en términos de un proceso de selección implícito en la relación entre la pobreza del barrio y el vínculo de sus residentes con el mercado de trabajo. Desde ese punto de vista, en los barrios con mayores desventajas se acumularían los “perdedores” del sistema, aquellos que por una u otra razón no consiguen establecer un vínculo estable, protegido y redituable con el mundo laboral. Y que, al no disponer de recursos para cubrir los costos de vivir en otros lugares de la ciudad, se ven obligados a desplazarse con sus familias a las áreas marginales. De ser así, las diferencias encontradas entre los residentes de los distintos barrios no deberían atribuirse a la influencia de contextos que socializan o limitan oportunidades en forma diferenciada a los vecinos, sino simplemente a la agregación territorial de aquellos que comparten experiencias de fracasos en el mundo laboral.

Por otro lado, también se puede argumentar en el sentido opuesto, es decir, que la dirección causal va desde las características del contexto barrial a la situación de empleo de los residentes. Al respecto, resulta oportuno presentar un antecedente empírico que permite afinar la interpretación del peso relativo de una u otra de las posibles líneas de causalidad que ligan territorio y empleo. Los datos del cuadro 8 procuran abrir esa posibilidad.

CUADRO 8

**Montevideo: Porcentaje de varones de 15 a 19 años no emancipados que no estudian, no trabajan ni buscan trabajo, por contexto educativo del segmento, y según nivel educativo del hogar, 1996**

Nivel educativo del hogar	Contexto educativo del segmento			
	Bajo	Medio	Alto	Total
Hasta 6 años	28,2	24,9	19,1	26,3
Más de 6 hasta 9	26,2	23,3	16,1	23,1
Más de 9 años	21,9	18,1	12,5	15,5
<i>Total</i>	<i>26,8</i>	<i>22,0</i>	<i>13,8</i>	<i>21,4</i>

Fuente: Elaboración propia con datos no publicados del proyecto *Activos y estructura de oportunidades* (Kaztman, 1999).

El cuadro presenta la situación de jóvenes de 15 a 19 años que todavía viven en su hogar de origen y que no tienen afiliación con instituciones como las del mundo del trabajo y las educativas, que resultan centrales para su inserción en el mundo adulto. Se trata de los jóvenes que no trabajan, no estudian ni buscan empleo. Para nuestros propósitos, lo interesante del indicador es que, por su edad, se puede asumir razonablemente que en la población a que hace referencia existe una alta proporción de adolescentes y jóvenes que han nacido o se han socializado en los barrios donde residen, y que no han tomado ellos mismos la decisión de radicarse en esas zonas. Por ende, la comprobación de regularidades similares a las anteriores en estos grupos etarios restaría fortaleza a la dirección de causalidad que procura explicar las características del lugar de residencia por los problemas de inserción en el mercado. En el cuadro se considera el nivel educativo de los padres, habida cuenta de que esa variable ha probado ser uno de los predictores más potentes de la desafiliación institucional de los adolescentes y jóvenes (CEPAL, 1997; MEMFOD, 2002).

Al igual que en los casos anteriores, los resultados muestran una relación negativa, estadísticamente significativa, entre el nivel socioeconómico medio del barrio donde los jóvenes residen y la incidencia de la desafiliación institucional, cualquiera sea el nivel educativo de los padres. Cabría considerar aquí también, sin embargo, la posibilidad de que la misma configuración de recursos que determinó la localización de los padres en barrios pobres pueda haber incidido en los hijos a través de la socialización familiar. Si ese fuera el caso, estaríamos nuevamente en presencia de una relación espuria entre entorno y comportamientos, con la diferencia de que esta vez estaría intermediada por las familias. Abona este argumento el hecho de que el nivel educativo de los padres efectivamente incide en la desafiliación institucional de los hijos. En cambio, lo contradice el hecho de que, al comparar las diferencias explicadas por una y otra variable, se encuentra que el efecto de la composición social del vecindario parece ser más importante que el efecto del nivel educativo de la familia para explicar las variaciones en la desafiliación de los jóvenes.

Con estos antecedentes empíricos, pasemos ahora a examinar los mecanismos que podrían activarse en barrios con altas concentraciones de pobreza y que afectarían el tipo de vínculo que establecen sus residentes con el mercado laboral.

### 1. ¿Cuáles son los factores asociados a la composición social de los barrios que pueden mediatizar el acceso de los residentes al mercado de trabajo?

Antes de analizar los distintos mecanismos asociados a las condiciones de vida en barrios con altas concentraciones de pobreza —examen que ayuda a explorar sus efectos sobre el empleo— conviene considerar brevemente uno de los interrogantes básicos que surge cuando se pretende explicar comportamientos de personas por las características de los barrios donde residen: ¿cuáles son los factores que determinan la mayor o menor susceptibilidad de las personas a las influencias del entorno social del lugar donde habitan? Una primera aproximación a la respuesta es separar las condiciones que tienen que ver con características globales y analíticas de los barrios, de aquellas que guardan relación con características de los individuos que residen en ellos.

Con respecto a las primeras, hay múltiples atributos de los barrios que favorecen su incidencia sobre los residentes. El más general es la cercanía física. En efecto, cuando se la compara con otras tramas sociales que podrían operar como fuentes de reconocimiento, de sociabilidad y de formación de identidades —como, por ejemplo, las que se construyen en el lugar de trabajo, en el lugar de estudio y en las asociaciones e instituciones en las que participan los residentes— la trama social del barrio se caracteriza por ser la más próxima a los espacios privados de las personas. Saravi (2004) grafica muy bien esta idea cuando afirma que "...el barrio constituye [...] el primer encuentro público al abrirse la puerta de lo privado".

Si bien la proximidad física es un rasgo que facilita la incidencia de la trama social del barrio sobre las personas, el signo de esa incidencia variará según otras características. Las siguientes parecen ser las tres más significativas. En primer lugar, importa el nivel de seguridad y el tono general de la convivencia vecinal. Con respecto a sus efectos sobre la formación de las actitudes y expectativas de los residentes, Saravi (2004, p. 35) afirma que "...el clima —de seguridad o inseguridad, violencia o amistad, reconocimiento mutuo o indiferencia— que predomine moldeará las características de las interacciones y relaciones que se construyen en los espacios públicos locales". Un segundo factor significativo es el estatus social del barrio. Los habitantes de las ciudades suelen tener imágenes claras de la ubicación de su barrio en una escala general de prestigio de los barrios de la ciudad. Aunque los

residentes de algunos barrios pueden ser más sensibles que otros a criterios tales como el nivel de desorden social, el criterio más general para ese ordenamiento es el nivel socioeconómico medio de los hogares que en ellos residen. Para los vecinos de un barrio, y dependiendo de sus márgenes de elección, esas imágenes tendrán mayor o menor peso en las decisiones que tomen para fijar su residencia, en el grado de apertura a las influencias de su entorno social inmediato, así como en la mayor o menor importancia que asignen a la pertenencia al barrio en su configuración de identidad. Un tercer factor que ayuda a entender la incidencia del barrio en los hábitos, comportamientos y expectativas de los residentes es su trama socioinstitucional. Cuanto más densa sea dicha trama, mayor será la probabilidad que los patrones normativos locales intervengan eficazmente en la regulación del comportamiento público de los vecinos.

Con respecto a las características individuales, las diferencias en la receptividad de las personas a las influencias de su entorno vecinal dependerán, entre otros factores, de sus “valencias libres”. Cuanto más estrechos sean los ámbitos disponibles para satisfacer las necesidades de reconocimiento, identidad y pertenencia, mayor será la susceptibilidad a las influencias de la trama vecinal y la propensión a modificar o incorporar hábitos y expectativas como resultado de interacciones con vecinos. De ser así, cabría esperar que la influencia de los barrios sobre los comportamientos fuera mayor en los sectores de la población urbana más vulnerables a la exclusión social, justamente porque el proceso de exclusión alude a una progresiva reducción de otras fuentes de pertenencia, reconocimiento e identidad ajenas al barrio.

Estas breves observaciones sobre algunos de los aspectos que pueden mediatizar la influencia del contexto vecinal sobre el comportamiento alertan acerca de la conveniencia de comprobar empíricamente cualquier supuesto sobre un impacto uniforme de los barrios sobre las personas. Más bien, este campo de estudio parece requerir todavía prolongados esfuerzos encaminados a elaborar y pulir marcos conceptuales basados en una también importante acumulación de estudios de casos. Con estas advertencias, pasaremos al análisis de los mecanismos.

## 2. Mecanismos de intermediación entre contextos barriales y comportamientos individuales

Existe una serie de mecanismos, algunos de los cuales ya han sido examinados extensamente en la literatura

especializada, que intervienen entre aspectos del barrio y los comportamientos de sus residentes. Aun cuando los mecanismos que se comentarán a continuación no coinciden con los señalados por Small y Newman (2001), al presentarlos utilizaremos la distinción que hacen esos autores entre mecanismos instrumentales y mecanismos de socialización.

### a) *Mecanismos instrumentales*

Los mecanismos instrumentales son las distintas vías a través de las cuales las condiciones del barrio pueden limitar la acción individual. Bajo esta categoría incluimos los siguientes: la distancia a los lugares de trabajo y los costos en tiempo y dinero asociados al transporte, las oportunidades locales de empleo, las posibilidades de acumular un capital social útil al logro de empleo, las limitaciones a la movilización de la fuerza de trabajo familiar que plantea la inseguridad ambiental, y la reacción de los potenciales empleadores frente al eventual reclutamiento de residentes de estos barrios.

Si las concentraciones de hogares pobres se producen en barrios ubicados en la periferia de las ciudades, los problemas de transporte asumen para sus residentes una dimensión concordante con el costo de la movilización como proporción de los ingresos. En estudios de casos sobre jóvenes pobres de Montevideo se observa que dichos costos, además de constituir una pesada limitación a la búsqueda de empleo, tienen una incidencia gravitante en la decisión de aceptar trabajos cuyas remuneraciones son muy bajas una vez deducido el precio de los traslados. Al respecto, se debe tener en cuenta que el fuerte desplazamiento hacia los servicios personales de la demanda urbana de trabajadores no calificados se concentró en los barrios en que reside la población con mayores recursos, donde los valores de la propiedad y del arrendamiento de viviendas son los más elevados de la ciudad. Las dificultades que por ese motivo enfrentan las personas poco calificadas para establecer sus lugares de residencia cerca de sus potenciales lugares de trabajo repercuten sobre sus posibilidades de empleo a través de los costos de transporte y del tiempo que toman los traslados.<sup>14</sup> De todos modos, alrededor de los vecindarios de clase media alta y de clase alta de Montevideo es posible observar manchones de pobreza, resultado seguramente

<sup>14</sup> Suárez (2004). Según dicha autora, “muchos entrevistados comentaron que se contentaban con hacer trabajos de tipo changas en el mismo barrio o cerca del mismo, porque ‘para salir a buscar trabajo hay que tener plata’; ‘uno no puede pagar todos los días un colectivo para buscar trabajo’ ...”.

de elaboradas estrategias de los hogares de menores recursos para compatibilizar vivienda con trabajo.

Un segundo mecanismo, cuyo impacto varía con el nivel de concentración de pobreza en los barrios, se relaciona con la presencia de pequeños talleres industriales o reparadores y de comercios que proveen distintos tipos de servicios. En los barrios populares que reunían una proporción relativamente alta de trabajadores estables, los adolescentes y jóvenes se beneficiaban de la presencia de estas iniciativas, las que ofrecían de vías importantes para sus primeras experiencias de trabajo como cadetes, asistentes, aprendices o ayudantes en distintas tareas. Nótese que, en esos casos, el reconocimiento de la posibilidad de réditos potenciales asociados a la existencia de oportunidades laborales en el vecindario brindaba a las familias una motivación adicional para invertir en la construcción de capital social local, dada la expectativa realista de que ese capital se materializara en empleos concretos.

Una de las consecuencias de la pérdida de dinamismo industrial, la apertura de importaciones de todo tipo de electrodomésticos baratos y la creciente presencia del gran capital en los supermercados, fue la gradual desaparición de muchos de estos pequeños negocios y talleres. Lo que se observa —tanto en los viejos barrios obreros como en los que se van formando en la periferia de la ciudad— son, por un lado, numerosas ofertas individuales de productos usados o de alimentos de producción casera, ofertas que muchas veces se concentran en ferias localizadas en distintos puntos de esos barrios, y por otro lado, microemprendimientos familiares con infraestructura mínima que funcionan dentro de las viviendas o como extensiones de estas. En ese panorama son pocos los negocios que exhiben un nivel de formalidad y una dinámica suficientes como para necesitar más mano de obra que aquella movilizaba dentro de los hogares como trabajadores familiares no remunerados.

En relación a los réditos del capital social vinculados a la obtención de trabajo, el aumento de la segregación espacial tiene otra consecuencia negativa. Esto porque la construcción del otro capital social —el de los lazos débiles, en la denominación de Granovetter (1985)— que para los pobres suele ser una fuente vital de información y de contactos útiles para insertarse en el mundo laboral, se ve crecientemente obstruida por el distanciamiento físico y el estrechamiento de los ámbitos de interacción con otras clases que acompañan ese proceso de segregación.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Durante el período de expansión del empleo público hubo redes de capital social basadas en el clientelismo político que penetraron

Un cuarto mecanismo instrumental tiene que ver con las limitaciones que plantea la inseguridad pública a la movilización de la fuerza de trabajo del hogar. El temor a las agresiones, a los robos y a la exposición de los niños a influencias indeseadas congela recursos de los hogares que podrían utilizarse para la generación de ingresos, moldeando sus estrategias de supervivencia. El clima de inseguridad influye en la elección de ocupaciones, en las restricciones horarias al tránsito por espacios públicos que los vecinos han dejado de controlar, en la necesidad de asignar recursos humanos de la familia al cuidado de los bienes de la vivienda, o de los niños que no pueden quedar solos y que deben ser acompañados a los lugares de estudio o de recreación.

Finalmente, el aumento de la distancia física y social entre las poblaciones de los vecindarios pobres y el resto de la ciudad también modifica la forma en que las clases sociales se miran unas a otras. Esas transformaciones resultan de la confluencia de dos procesos. Por un lado, a medida que se reducen las oportunidades de sociabilidad entre las clases, aquellas que son parte de los circuitos principales de la sociedad urbana van perdiendo su capacidad para “colocarse en el lugar de la otra” (empatía). Estas circunstancias favorecen mayores umbrales de tolerancia tanto a las desigualdades como a las diversas manifestaciones de la miseria en las calles de la ciudad. Por otro lado, el aumento de la densidad de carencias en los barrios pobres produce fisuras en su tejido social, por las que germinan las subculturas marginales. Los consecuentes estados de desorden afectan la imagen pública de esos barrios. Aquellos cuyos patrones de comportamientos son percibidos por el resto de la sociedad urbana como más exóticos y peligrosos se catalogan de “zonas rojas”. La combinación de ambos procesos favorece la creación de estigmas. Estas imágenes estereotipadas llegan a gravitar pesadamente en la identificación colectiva de aquellos que, expuestos a experiencias similares de discriminación, van descubriendo una penosa comunidad de problemas y de destinos con sus vecinos. Para nuestros propósitos, importa destacar que dichas imágenes, que imponen su sello negativo a ciertas zonas de la ciudad, también tienen los criterios que

---

profundamente en los barrios pobres de Montevideo, ampliando las oportunidades de inserción laboral de sus residentes. Debilitado su margen de maniobra por las crecientes presiones por ajustar las cuentas fiscales, los políticos que manejaban esas redes fueron perdiendo los recursos necesarios para mantener tales prácticas. Véase en Rama (1971) y Luna (2004) el análisis de los procesos que acompañaron el apogeo y el ocaso (o cambio de naturaleza) del clientelismo político en Uruguay.



## Recuadro

El tema de los costos que implica para los hogares pobres el clima de inseguridad de sus barrios ha sido escasamente tratado en la literatura, por lo que vale la pena dar algunos pocos ejemplos de cómo lo viven los afectados. Una entrevistada en un barrio desfavorecido del Gran Buenos Aires manifiesta, refiriéndose a la ocupación que tiene (Suárez, 2004):

*“Son los trabajos que puedo hacer... Con hijos es difícil hacer otra cosa. Ellos me necesitan en la casa... si no estás, andá a saber en qué se meten... Antes de soltera trabajé en un hotel en Once, pero ahora no me puedo ir todo el día”.*

Problemas similares plantean residentes de barrios pobres de Montevideo (Zaffaroni, 1999):

- *“Cuando voy al trabajo tengo que dejar a los chiquilines toda la tarde encerrados, no los puedo dejar acá solos. Los gurises andan por ahí drogados. Si tenemos que salir salgo yo o sale Julio, los dos juntos no podemos. Si dejás acá solo, cuando venís no tenés ni las ventanas”.*
- *“En el merendero le dan leche a los chiquilines, pero no los puedo dejar ir solos, prefiero hacerles la leche aquí”.*
- *“Donde nosotros vivíamos era uno de los peores lugares. Por ese motivo tuvimos que abandonar una casa terminada y un almacén funcionando”.*
- *“Usted no puede dejar a su hijo en una esquina con otros muchachos, porque por ahí están tomando cocaína o cemento”.*
- Una mujer afirma que luego de un robo en la casa: *“Las salidas a partir de ahí las cortamos, y ya van a ser dos años. Sólo que tengamos alguien que se quede acá. Si no, no salimos”.*
- *“Son unos ladrones. No podés salir dos horas que te roban todo”.*

Fuente: Suárez (2004) y Zaffaroni (1999).

utilizan los empleadores cuando reclutan mano de obra no calificada. A su vez, el reconocimiento de que los residentes de esas áreas son rechazados como potenciales candidatos a puestos de trabajo por el lugar donde viven lleva a muchos de los jóvenes que buscan trabajo a ocultar sus domicilios reales.

#### b) *Mecanismos de socialización*

Estos mecanismos —que incluyen fenómenos tales como la existencia en el entorno vecinal de modelos de rol, la eficiencia de los patrones normativos comunitarios y la presencia de subculturas marginales— están estrechamente interrelacionados. En lo que concierne a los vínculos con el mercado laboral, la consecuencia más importante de su funcionamiento es el grado de exposición de las personas a señales, imágenes y hábitos que justifican y refuerzan el desaliento, cuestionan la posibilidad de superación de la pobreza a través del trabajo, o restan valor a contenidos mentales congruentes con la formación de una cultura del trabajo.

Un primer factor en este sentido es la ausencia en el entorno social inmediato de modelos de rol que traduzcan las expectativas, hábitos y tipos de comportamiento vinculados al trabajo que predominan en los circuitos sociales y económicos principales de la ciudad. Tales modelos constituyen ejemplos vivientes de la posibilidad de salir de la pobreza y elevar el bienestar familiar utilizando las oportunidades que se hallan dentro del marco legal que regula al mundo laboral.<sup>16</sup> El contacto regular con esas personas puede contribuir a elevar las expectativas de bienestar futuro, a estimular la ética y la disciplina de trabajo y, en particular, a fortalecer el convencimiento de que las inversiones continuadas en educación y capacitación serán eventualmente premiadas con logros significativos. La

<sup>16</sup> La función de “modelo de rol” también puede ser cumplida por vecinos que alcanzan éxitos económicos por vías ilegales, fenómeno frecuente en barrios con actividades delictivas organizadas, como el tráfico de drogas y los “desarmaderos” de autos robados, o cuasidelictivas como el contrabando “hormiga” de mercaderías.

abundancia de casos de movilidad descendente en los barrios pobres de Montevideo ciertamente no genera condiciones favorables a ese tipo de contactos.

Otros dos factores, estrechamente interrelacionados, plantean condiciones desfavorables para la formación de una cultura del trabajo. Uno es la ineficiencia de los patrones normativos que regulan la convivencia entre los vecinos, dimensión central del capital social comunitario. Las urgencias que plantean a los hogares las necesidades cotidianas de supervivencia, así como la carencia e inestabilidad de los recursos mínimos necesarios para alimentar redes de reciprocidad o instituciones de base comunitaria, conspiran contra la

generación y mantenimiento de patrones generales de convivencia. El otro, que suele emerger como su contrapartida, es la presencia de subculturas marginales. Los barrios con altas concentraciones de pobreza experimentan, de manera constante y larvada, una pugna entre una y otra opción, entre quienes procuran resistir la desafiliación social y quienes, víctimas ya del desaliento, aceptan la ruptura con los marcos normativos generales y exploran vías no legítimas para mejorar sus condiciones de vida. Al prestar apoyo a los que transitan esas vías, las subculturas marginales restan atractivo al trabajo como medio para alcanzar metas de bienestar.

## V

### Consideraciones finales

Este artículo ha querido presentar un conjunto de reflexiones y de antecedentes empíricos sobre dos procesos que están afectando las características de la pobreza en la ciudad de Montevideo: el debilitamiento de los vínculos de los trabajadores menos calificados con el mercado de trabajo urbano y la creciente concentración de esos trabajadores y sus familias en barrios con alta densidad de pobreza. Si bien están lejos de ser concluyentes, los resultados de este ejercicio sugieren la conveniencia de investigar más a fondo la relación entre los cambios en la morfología social de la ciudad, por un lado, y la segmentación de su mercado de trabajo, por otro, teniendo en cuenta la posibilidad de que haya hallazgos espurios, examinando de manera pormenorizada el peso relativo de una u otra dirección causal (del contexto al individuo y del individuo al contexto) y buscando revelar las complejas facetas de los mecanismos que intervienen entre los contextos y sus eventuales efectos sobre las personas. Como se observa, lo anterior configura todo un programa de investigación.

¿Qué es lo que justifica llevar a cabo tal programa? El argumento principal para hacerlo es que, de corroborarse las tendencias a una distribución espacial cada vez más polarizada de las clases en las ciudades, y de verificarse que en los barrios más desaventajados se activan mecanismos que realimentan el aislamiento social de sus residentes, estaríamos en presencia de procesos que, si no son contrarrestados con eficacia, conducirán ineludiblemente a una reproducción am-

pliada de las desigualdades, ya extremadamente marcadas, de las que adolecen las grandes ciudades de la región. Toda estrategia de intervención dirigida a promover la integración sobre la base de la equidad, la construcción de ciudadanía y el fortalecimiento del tejido social deberá desactivar esos procesos y, por ende, necesitará contar con diagnósticos que ayuden a entender mejor la naturaleza de esta relación perversa entre territorio y trabajo.<sup>17</sup>

Cabe añadir que la observación de los cambios en la estructura productiva de la ciudad sugiere que las posibles reactivaciones futuras de la capacidad de absorber empleo tendrán un marcado sesgo a favor de los más calificados, y que las diferencias de ingreso y de condiciones de trabajo seguirán acentuándose en torno a ese eje. Los efectos de los mecanismos socializadores e instrumentales en los barrios donde se concentran cada vez más los hogares con grandes carencias vendrían a reforzar las tendencias señaladas.

Para simplificar la exposición, en este análisis se ha dado un carácter quizás demasiado lineal y determinístico a los factores que impulsan la exclusión social

<sup>17</sup> Habría que emprender exploraciones similares de los mecanismos que afectan el acceso a servicios que son fuente de activos en capital físico, humano y social, como la educación, la salud, la infraestructura de vivienda, la seguridad pública, la actividad política, los lugares de esparcimiento y cuya activación suele estar estrechamente vinculada con los procesos de segregación espacial de los pobres urbanos.

de los trabajadores urbanos menos calificados. En rigor, las fortalezas relativas de los factores de exclusión y de inclusión están sujetas a un escenario de posibilidades. Pero las pugnas entre esos factores están presentes, en formas manifiestas o larvadas, en cada barrio. Hay quienes resisten la desafiliación social y quienes se abandonan a ella, conformándose con una “ciudadanía de segunda”. Lo que se afirma en este ensayo es que, en el Montevideo de los últimos años, el balance de tal pugna se ha inclinado hacia esta última opción.

En el área laboral, da sostén a esa visión pesimista la conclusión de que los residentes de barrios pobres segregados sólo podrán aprovechar las oportunidades de una eventual reactivación si el tiraje de la chimenea económica es mucho más fuerte que en el pasado. De hecho, no hay por qué suponer que demandas de empleo suficientemente intensas no puedan neutralizar los mecanismos analizados, devolviendo esperanzas a los que las perdieron y generando, entre los que nunca las tuvieron firmes, esperanzas de alcanzar condiciones de vida dignas con su propio esfuerzo. Si ese fuera el caso, parecería razonable anticipar que, en cada barrio segregado, las señales positivas de empleo irán reforzando la posición de los que resisten la desafiliación y restando argumentos a los desalentados y rebeldes.

El problema reside más bien en cuán realista es un escenario de ese tipo en el corto y mediano plazo. Si para hacer esa apreciación se parte de las actuales tendencias en la situación de empleo en las grandes ciudades latinoamericanas, cabe observar que ellas —salvo en México, que comparte fronteras con el mercado de trabajo más dinámico del mundo— mantienen tasas de desempleo relativamente altas que afectan en particular a los trabajadores de menor calificación. Al igual que en Montevideo, esto tiene que ver con los ritmos de crecimiento débiles e inestables de las economías y con el hecho de que el dinamismo de dicho crecimiento está fuertemente atado a actividades pro-

ductivas de creciente densidad tecnológica. En tales circunstancias, es difícil identificar elementos sobre los cuales edificar expectativas de mejoras importantes en las tasas de desempleo, en los índices de precariedad e inestabilidad del trabajo y en las diferencias de remuneraciones entre trabajadores calificados y no calificados, por lo menos a corto y mediano plazo. De ser así, no habría esperar que se desactiven mecanismos como los aquí expuestos.

Si la mirada se vuelca a la inserción laboral de las próximas generaciones, el problema fundamental es cómo elevar el nivel de calificación de los niños de hogares pobres y achicar las brechas educativas entre las clases urbanas. Existen numerosos estudios que entregan señales acerca de los efectos que tienen sobre el desempeño escolar de los niños mecanismos similares a los aquí planteados que se activan en barrios con fuertes carencias. El tipo de inversiones educativas necesarias para neutralizar esos efectos y generar esperanzas de futuro en esos niños y adolescentes es el que exige un fuerte aumento del tiraje de la chimenea educativa, potenciando su capacidad de absorber y retener a aquellos menores, cuyos entornos de socialización primarios muestran fuertes deficiencias, y de elevar la calidad de la enseñanza que se les brinda.

En cuanto al ordenamiento del territorio urbano, cabe plantear medidas para revertir o frenar los procesos de segregación residencial, pero se debe tener en cuenta que los costos económicos y políticos de ellas se elevan en forma exponencial a medida que van cristalizando las subculturas marginales. La consolidación de esas subculturas suele ser paralela al debilitamiento del mundo del trabajo como eje de la formación de las identidades adultas urbanas, así como de las expectativas de ascenso social y de integración efectiva en los circuitos económicos y sociales principales de la sociedad. Al igual que en otras áreas de las políticas sociales, la mejor intervención en este campo es la preventiva.

#### Bibliografía

- Álvarez, M.J. (2002): *Asentamientos irregulares en Montevideo: la desafiliación resistida*, documento de trabajo, Montevideo, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- \_\_\_\_\_. (2004): *Moving to a Golden Ghetto*, tesis, Pittsburgh, Departamento de Sociología, Universidad de Pittsburgh.
- Amarante, V., R. Arim y A. Vigorito (2004): *Pobreza, red de protección social y situación de la infancia en Uruguay*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), borrador.
- Becker, J., J. Jager y W. Raza (2001): *Economía política de Montevideo: desarrollo urbano y políticas locales*, Montevideo, Centro Latinoamericano de Ecología Social (CLAES).
- Caldeira, T. (2000): *City of Walls: Crime, Segregation and Citizenship in São Paulo*, California, University of California Press.
- Cecilio, M. (1996): *Relevamiento de asentamientos irregulares en Montevideo, Asentamientos irregulares*, Montevideo, Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1997): *Panorama social de América Latina, 1996*, LC/G.1946-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.97.II.G.4.
- Cervini, M. y M. Gallo (2001): Un análisis de exclusión social: la segregación residencial entre los barrios de Montevideo, 1986-1998, tesis de grado del FCE, Montevideo.
- Granovetter, M. (1985): Economic action, social structure and embeddedness, *American Journal of Sociology*, vol. 91, N° 3, Chicago, The University of Chicago Press.
- INE (Instituto Nacional de Estadística) (1998): *VII Censo General de Población, III de Hogares y V de Viviendas*, Montevideo.
- \_\_\_\_\_ (2002): *Evolución de la pobreza por el método del ingreso, 1986-2001*. Montevideo.
- \_\_\_\_\_ (2003): *Estimaciones de pobreza por el método del ingreso. Año 2002*, Montevideo.
- \_\_\_\_\_ (2004): *Estimaciones de pobreza por el método del ingreso. Año 2003*, Montevideo.
- Jencks, Ch. y S. Mayer (1990): The social consequences of growing up in a poor neighborhood, en L. Lynn y M. McGeary (comps.), *Inner City Poverty in the United States*, Washington, D.C., National Academy Press.
- Katzman, R. (coord.) (1999): *Activos y estructura de oportunidades: estudio sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*, LC/MVD/R.180, Montevideo, Oficina de la CEPAL en Montevideo.
- Katzman, R. (2002): Convergencia y divergencia: exploración sobre los efectos de las nuevas modalidades de crecimiento sobre la estructura social de cuatro áreas metropolitanas, en R. Katzman y G. Wormald (coords.), *Trabajo y ciudadanía: los cambiantes rostros de la integración y la exclusión social en cuatro áreas metropolitanas de América Latina*, Montevideo, Cebra.
- Katzman, R., G. Corbo y otros (2003): *La ciudad fragmentada: respuesta de los sectores populares urbanos a las transformaciones del mercado y del territorio en Montevideo*, Working Papers Series, N° 02, Austin, University of Texas.
- Lombardi, M. (1989): La cuestión urbana uruguaya: una nueva realidad de partida, en M. Lombardi y D. Veiga (comps.), *Las ciudades en conflicto: una perspectiva latinoamericana*, Montevideo, Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU).
- Luna, J.P. (2004): *La política desde el llano: conversaciones con militantes barriales*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental.
- Massey, D. y A. Gross (1994): Migration, segregation, and the geographic concentration of poverty, *American Sociological Review*, vol. 59, N° 3, Washington, D.C., American Sociological Association.
- Mazzei, E. y D. Veiga (1985a): Pobreza urbana en Montevideo: nueva encuesta en "Cantegriles", *Cuadernos de Ciesu*, N° 47, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental.
- \_\_\_\_\_ (1985b): *Pobreza urbana en Montevideo*, Montevideo, Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU).
- \_\_\_\_\_ (1986): Una experiencia de investigación en un área de pobreza crítica de Montevideo, *Revista de ciencias sociales*, N° 1, Montevideo.
- MEMFOD (Programa de Modernización de la Educación Media y Formación Docente) (2002): *Jóvenes, educación y trabajo. Un análisis del proceso de inserción laboral en los jóvenes que han abandonado sus estudios*, Cuaderno de trabajo N° 1, Montevideo, Comisión de Transformación de la Educación Media Superior en Uruguay (TEMS).
- Park, R.E. (1926): The urban community as a spatial pattern and a moral order, en E.W. Burgess y R.E. Park (comps.), *The Urban Community*, Chicago, University of Chicago Press.
- Pellegrino, A., D. Macadar y otros (2002): Proyecto segregación residencial en Montevideo: ¿un fenómeno creciente?. Montevideo, Proyecto de la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC), Universidad de la República, Concurso de Proyectos I+D del año 2000.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2001): *Informe de desarrollo humano en Uruguay, 2001*, Montevideo.
- Portes, A. (1989): La urbanización de América Latina en los años de crisis, en M. Lombardi y D. Veiga (comps.), *Las ciudades en conflicto: una perspectiva latinoamericana*, Montevideo, Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU).
- Rama, G. (1971): *El club político*, Montevideo, Editorial Arca.
- Retamoso, A. (1999): El dinamismo poblacional del área metropolitana, *Estudios sociales sobre educación*, N° 8. Montevideo, Administración Nacional de Educación Pública (ANEP).
- Rodríguez, J. y C. Arriagada (2004): Segregación residencial en la ciudad latinoamericana, *Eure*, vol. 29, N° 89, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Sampson, R.J., J. Morenoff y T. Gannon-Rowley (2002): Assessing "neighborhood effects": social processes and new direction in research, *Annual Review of Sociology*, vol. 28, Palo Alto, California, Annual Reviews.
- Saravi, G. (2004): Segregación urbana y espacio público: los jóvenes en enclaves de pobreza estructural, *Revista de la CEPAL*, N° 83, LC/G.2231-P, Santiago de Chile, agosto.
- Small, M. y K. Newman (2001): Urban poverty after the truly disadvantaged: the rediscovery of the family, the neighborhood, and culture, *Annual Review of Sociology*, vol. 27, Palo Alto, California, Annual Reviews.
- Suárez, A.L. (2004): *Inserción laboral de residentes en asentamientos urbanos del Gran Buenos Aires*, documento presentado a las Jornadas 2004 de la Universidad Nacional de General Sarmiento, inédito.
- Svampa, M. (2002): Las nuevas urbanizaciones privadas. Sociabilidad y socialización: la integración social "hacia arriba", en S. Fieldman (comp.), *Sociedad y sociabilidad en la Argentina de los 90*, Buenos Aires, Biblos.
- Wilson, W. (1997): *When Work Disappears: The World of the New Urban Poor*, Nueva York, Vintage Books.
- Zaffaroni, C. (1999): Los recursos de las familias urbanas de bajos ingresos para enfrentar situaciones críticas, en R. Katzman (coord.), *Activos y estructura de oportunidades: estudio sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*, LC/MVD/R.180, Montevideo, Oficina de la CEPAL en Montevideo.

# Movilidad social intergeneracional en el México urbano

*Fernando Cortés y Agustín Escobar Latapí*

**E**n este artículo los autores estiman los cambios en las oportunidades absolutas y relativas de acceso a los estratos altos de la estructura social y ocupacional urbana en México, basándose en datos de la mayor encuesta retrospectiva de movilidad social que se aplica en el país y que comprende las ciudades mayores y algunas medianas. Analizan la movilidad intergeneracional en tres períodos: antes de 1982, de 1982 a 1988 y de 1988 a 1994. Los resultados muestran una caída notable de las oportunidades de acceso al estrato de profesionales, funcionarios y grandes patronos. Esta caída no es lineal, sino que afecta en primer lugar a quienes provienen de los estratos más bajos, en segundo lugar a los de estratos privilegiados, y casi no afecta a los estratos medios de la estructura socioocupacional. El trabajo analiza también la evolución por género de las oportunidades absolutas y relativas.

Fernando Cortés  
Profesor Investigador,  
Centro de Estudios Sociológicos  
El Colegio de México  
✉ [fcortes@colmex.mx](mailto:fcortes@colmex.mx)

Agustín Escobar Latapí  
Profesor Investigador,  
Centro de Investigaciones y Estudios  
Superiores  
de Antropología Social (CIESAS)  
Guadalajara, México  
✉ [ageslat@fast-mail.fm](mailto:ageslat@fast-mail.fm)

## I

## Introducción

Desde sus orígenes a principios del siglo XX, el estudio de la movilidad social<sup>1</sup> ha debatido la articulación entre sistemas de movilidad social y sistemas económicos. La naturaleza de esta relación se examina en los estudios pioneros sobre movilidad social en Estados Unidos (Sorokin, 1927) y se amplía posteriormente al resto del mundo industrial de occidente (Lipset y Zetterberg, 1959). A partir del decenio de 1970, la mayor parte de los trabajos sobre el tema gira en torno a la llamada “hipótesis FJH” (Featherman, Jones y Hauser),<sup>2</sup> que afirma que los sistemas de movilidad social de las sociedades industriales occidentales son sustancialmente fluidos y homogéneos.

Dicha discusión da lugar a un enfrentamiento crucial entre los sociólogos liberales y los materialistas. Para los primeros, la estructura económica industrial y posindustrial basada en el mercado, por sí misma y con mayor razón gracias a las reformas de los mercados, acarrea una ampliación relativamente constante de las oportunidades de movilidad social, es decir, una igualación de las oportunidades (Featherman, Jones y Hauser, 1975). Los segundos, que sostienen una diversidad de posiciones, coinciden en afirmar que dicha tendencia no existe (Goldthorpe, 1987; Erikson y Goldthorpe, 1992; Haller, 1990). Así, pues, en estos análisis es crucial la noción de una relación estrecha entre el sistema económico y el sistema de movilidad social.

Estas ideas pueden explorarse en América Latina que ha transitado de un modelo de acumulación (orientado hacia el mercado interno) que produjo la urbanización, el crecimiento y el desarrollo de la región, a

otro que en términos generales se ha traducido en un deterioro del crecimiento económico y de la capacidad del Estado para manejar las nuevas circunstancias internacionales, y en la acentuación de la desigualdad económica y social. En México se han estudiado ampliamente los efectos de ese tránsito en los niveles de pobreza y de desigualdad en la distribución del ingreso (Boltvinik y Hernández Laos, 1999; Cortés, 2000; Rubalcava, 1999). Se conoce, asimismo, la evolución de la población y de la creación de empleo (CONAPO, 1999 y 2000; Tuirán, R. 2000; Escobar, A. 2000a). Lo que prácticamente no se ha estudiado hasta hoy es la relación entre la reforma económica y el grado de equidad del sistema de movilidad social.

Dado el deterioro del crecimiento y las notables oscilaciones económicas registradas es imprescindible realizar este análisis con una metodología que permita medir la movilidad estructural, que resulta precisamente de los cambios en la población, el crecimiento económico y la creación de fuentes de empleo en cada estrato ocupacional.

El presente análisis se desarrolla en dos etapas. En primer lugar, se establece el nivel general de incorporación de los individuos a cada estrato o clase social, es decir, las oportunidades absolutas de movilidad, que están fuertemente influidas por el nivel de crecimiento económico y demográfico. En segundo lugar, a través del estudio de las oportunidades relativas, se establece el nivel de desigualdad en las condiciones de competencia, independientemente del desempeño económico y demográfico. Este es, propiamente, el análisis “endógeno” del sistema de movilidad social. Muchas veces el debate confunde los cambios en los niveles de participación o en la distribución ocupacional con los cambios en las condiciones de desigualdad en la competencia por alcanzar las máximas posiciones socioocupacionales. Por ejemplo, hoy hay más mujeres que antes en el mercado de trabajo en general y en puestos altos, pero esto en sí no significa que haya una “apertura” del sistema de movilidad social; en otras palabras, el hecho de que más mujeres lleguen a posiciones altas no permite afirmar cosa alguna sobre las condiciones y barreras que enfrentan para alcanzarlas, puesto que hoy compiten muchas más mujeres que antes. Hace falta entonces un análisis específico que muestre la evolución de la desigualdad en la competencia

□ El material aquí analizado proviene del proyecto “Género, edad, familia y trabajo: la reestructuración de la sociedad urbana en México”, dirigido por Agustín Escobar y que contó con financiamiento de la Fundación Ford, del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) y del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores de Antropología Social (CIESAS). Varias versiones preliminares fueron generosa y acertadamente comentadas por M. González de la Rocha, R.M. Rubalcava y B. García.

<sup>1</sup> En éste, como en la mayoría de los estudios sobre el tema, se considera que la movilidad ocupacional es movilidad social, dada la estrecha relación entre ambas. México no es la excepción. Véase más adelante la correspondencia entre escolaridad, ingreso y estrato ocupacional.

<sup>2</sup> Véanse Featherman, Jones y Hauser (1975); Erikson y Goldthorpe (1992).

con mujeres de otras clases y con los hombres, es decir, un análisis de oportunidades relativas por clase y género.

Este es el objetivo del presente trabajo que explora el cambio en la apertura de los sistemas de movilidad, cuando las ciudades mexicanas transitaron de la “industrialización por sustitución de importaciones” (ISI) a un período de crisis, ajuste e incertidumbre (fase de transición) y finalmente (hasta hoy) a un tercer período que llamamos de “reestructuración”. Para nosotros, y en este texto, el análisis a nivel del “genotipo” del sistema de movilidad social se define como el análisis de las oportunidades relativas de movilidad social según clase y género y, más concretamente, como el análisis de cambios y de razones de cambios, respectivamente, de todos los grupos sociales con respecto a la clase más alta de la estructura ocupacional.

El análisis se basa en una muestra aleatoria de hogares e individuos en seis ciudades mexicanas (Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey, Mérida, Veracruz y Córdoba-Orizaba), levantada entre julio y septiembre de 1994, que fue parte medular del estudio “Género, edad, familia y trabajo”. Aunque con limitaciones, se trata de la encuesta más amplia sobre movilidad social realizada en México y, dada su cobertura, pensamos que refleja las condiciones generales de la estructura social urbana.

Los sistemas de movilidad social fueron estudiados en México durante el decenio de 1960 y comienzos del de 1970. En esos estudios el análisis de la movilidad social se relacionaba con la rápida urbanización mexicana y con la inserción desigual de la población en el proceso de modernización del trabajo y del empleo que se observaba entonces: el de expansión del aparato del Estado y de los servicios sociales, así como de las funciones de servicios en las empresas (Balán, Browning y Jelin, 1973; Muñoz, de Oliveira y Stern, 1977; Contreras, 1978).

Los principales aportes de esos trabajos a nuestro tema son los siguientes: i) establecen la desigualdad en los logros de los individuos según clase de origen; ii) destacan la influencia del origen migratorio y de la “exposición” al medio urbano en los logros, y iii) permiten distinguir entre la movilidad social estructural y la movilidad circular.

Sin embargo, tienen cuatro limitaciones: i) se refieren a una sola ciudad, la Ciudad de México o Monterrey, y no son comparables entre sí; ii) consideran sólo hombres; iii) no ofrecen un análisis de los cambios en el sistema de movilidad social propiamente dicho, es decir, en las características “endógenas” o

de desigualdad de la movilidad social, y iv) no tienen en cuenta sistemáticamente la heterogeneidad de las ocupaciones, los estratos y las clases sociales.

Estas limitaciones definen los principales desafíos que deberán enfrentar las investigaciones contemporáneas sobre movilidad social. El más importante entre ellos, sin embargo, será el de conocer cómo y cuánto han variado los componentes básicos de la movilidad social, para contar con un diagnóstico histórico de mediano plazo sobre la apertura o cerrazón de los sistemas de estratificación y movilidad en nuestros países. Esto es primordial, dada la profundidad de los cambios económicos e institucionales en las sociedades de América Latina.

El peso de la Ciudad de México y de otras ciudades grandes en el país ha disminuido, y las ciudades más dinámicas son ahora las medianas. Por esta razón el análisis, si bien debe tomar en cuenta las ciudades principales, debe también incluir ciudades medianas; esto permitiría, en principio, considerar que los hallazgos se pueden extender al sistema urbano en su conjunto.

Es necesario que las mujeres sean incluidas. Dadas la duplicación de las tasas de participación femenina, la reestructuración económica —que puede afectar más a los hombres que a las mujeres— y el crecimiento de la proporción de hogares encabezados por mujeres (Payne y Abbott, 1990), resulta inaceptable que la clase o el estrato social se determine de manera predominante por el empleo del jefe de hogar varón.

El análisis que se presenta enseguida busca superar las limitaciones señaladas. Su principal contribución es la de establecer los niveles de cambio en las oportunidades absolutas y relativas de movilidad social al ritmo de las fases de la economía, y la interacción de la creciente participación de las mujeres en el empleo, por un lado, y de las condiciones generales del sistema de movilidad, por otro.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Sin embargo, quedan muchos otros problemas que abordar en futuros trabajos. Cabe mencionar dos: las reformas económicas no redujeron, sino que reafirmaron, la heterogeneidad estructural del empleo en América Latina, donde coexisten un sector con empleos privados o públicos modernos, regido por normas burocráticas, y contingentes cada vez mayores de personas ocupadas en circuitos informales (o economías “negras”) o que trabajan por cuenta propia. ¿Deben los análisis de movilidad social crear por lo menos dos sistemas de movilidad, cada uno identificado con un sector de empleo? ¿Cómo se debe reconocer esta diversidad? ¿Hay suficiente tránsito entre estos sectores como para hablar de un solo sistema? ¿Es uno de los dos una “trampa” para los que ingresan, o en ambos casos son sectores “abiertos”, lo cual indicaría que en conjunto constituyen un solo sistema? Otro reto analítico está en la importancia creciente de la exclusión ocupacional y social en América Latina, cuyo análisis rebasa aquel centrado en las ocupaciones.

## II

### Objetivos e hipótesis del análisis

El presente análisis se propone medir el cambio en las oportunidades de acceso a ocupaciones superiores en las ciudades mexicanas. El primer eje de esta medición es la clase social,<sup>4</sup> por lo cual se diseña una estratificación específica. El segundo eje es el tiempo. Se examinan las carreras ocupacionales de individuos que se insertaron en el empleo antes de 1982, entre 1982 y 1988, y entre 1988 y 1994, y se contrastan las oportunidades relativas de los individuos de distintas clases sociales en el período de industrialización sustitutiva de las importaciones, en los años de transición comprendidos entre 1982 y 1988, y en la reestructuración económica posterior. Se incorpora una variable más: el género, con el fin de establecer si las mujeres compiten hoy en las mismas condiciones de desigualdad (de género y de clase) que antes de 1982.

La importancia de un análisis empírico de tales fenómenos es vital, porque durante esos períodos operan fuerzas opuestas sobre los sistemas de movilidad. De estancarse el crecimiento de los puestos modernos y no manuales en su conjunto, algunos grupos privilegiados pueden poner en práctica mecanismos de restricción a la entrada, lo que produce cerrazón del sistema y acentúa la desigualdad de acceso. Por otra parte, el sector privado y el Estado buscan emplear en esos puestos a personas con menores demandas salariales y de seguridad, lo cual puede llevar a más apertura (y a una disminución correlativa del privilegio). Las instituciones sociales que producen cierta equidad (subsidios a los alimentos básicos, servicios educativos gratuitos, servicios de salud universales) están también en proceso de reestructuración, aunque no se puede decir que en México se observe una clara disminución de su influencia. Los subsidios a través de los precios de los alimentos y servicios básicos se han desmantelado. Los servicios educativos públicos han ampliado su cobertura. Los servicios “abiertos” de salud también lo han hecho, pero el sistema más desarrollado, el de salud ligado al em-

pleo provisto por el Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS) cubre hoy a una proporción menor de la fuerza de trabajo, por el aumento de la ocupación informal. En otras palabras, mientras estos sistemas funcionan, se dispone de mecanismos que ayudan a acrecentar la equidad y la apertura del sistema de movilidad social; pero si entran en crisis, se puede producir una mayor cerrazón. Por último, la rápida expansión de programas sociales “focalizados” que promueven la salud y la educación también deberá evaluarse en términos de equidad de la movilidad social, aunque sus efectos todavía no son observables.<sup>5</sup>

Los hogares compensaron parcialmente el descenso salarial real con el aumento de la participación laboral de las mujeres y de los jóvenes (González de la Rocha y Escobar, 1986; González de la Rocha, 1988; de Oliveira, 1988; Selby, Murphy y Lorenzen, 1990; De Barbieri, 1989; Cortés y Rubalcava, 1991; Tuirán, 1993; González de la Rocha, 1994, pp. 136 a 139; Escobar y González de la Rocha, 1995; Hernández-Licona, 1997, pp. 547-560). Hoy, la participación de las mujeres en el empleo (39%) dobla aproximadamente lo que fue en 1979 (García y de Oliveira, 1994; INEGI, 2002). Si esta intensificación del empleo va acompañada por la disminución de los años de estudio de los jóvenes y las mujeres pobres, entonces se podría observar una mayor desigualdad. Pero si el incremento se distribuye de manera igual entre todas las clases sociales, tal vez no se observe variación.

Además de la acción de fuerzas opuestas, es probable que en los períodos examinados se observen cambios en la naturaleza del mercado del trabajo. Nos referiremos sólo a dos. En primer lugar, es posible que el significado de llegar a la “cima” de la jerarquía

<sup>4</sup> Estamos conscientes de la ambigüedad del término “clase social” cuando se refiere a conglomerados sociales que comparten niveles educativos, de ingresos y de posición en la escala social, más que relaciones de producción. En algunos casos se usará, por esta razón, el término “estrato social”. Sin embargo, cabe hacer notar que en este texto ambos términos se usan como sinónimos.

<sup>5</sup> En México, el programa Progresá (hoy Programa Oportunidades) comenzó a operar en 1997 en comunidades rurales marginadas y sólo incluyó zonas urbanas pobres en 2001 y 2002. Este programa hace transferencias monetarias a familias pobres (4.240.000 familias beneficiarias en el 2002), con la condición de que envíen a sus hijos a la escuela y que cumplan con programas de salud (Escobar, 2000b y 2000c). Dado que el apoyo se concentra en los hogares pobres, el impacto de este programa debería consistir en: i) un aumento rápido de la escolaridad de los más pobres, y ii) una disminución de la desigualdad de logros escolares entre los pobres y los no pobres.



ocupacional cambie. En otras palabras, puede suceder que el poder cada vez mayor de los empleadores lleve a una “degradación” de esas posiciones superiores respecto de las inferiores y que, por lo tanto, el acceso a ellas retribuya menos que antes, por lo menos en un sector del empleo (el sector público, por ejemplo). Reyes Heróles (1983) ya había notado los inicios de un proceso de este tipo en la segunda mitad del decenio de 1970, cuando la diferencia de ingresos entre el empleo manual y el no manual se redujo perceptiblemente. Lo mismo observó Solís (2002) en un análisis reciente de movilidad ocupacional y de ingresos en Monterrey. En segundo lugar, puede suceder que el estancamiento de los niveles no manuales y superiores lleve a una estructuración más larga de la carrera, es

decir, a la multiplicación de los pasos intermedios entre su inicio y su culminación. Esto puede querer decir que las carreras laborales se iniciarán más abajo, aunque algunos de los que parten en posiciones inferiores a las de cohortes anteriores puedan llegar también a las posiciones más altas, sólo que más tarde en su carrera.

En suma, en épocas de cambio de modelo económico hay un conjunto importante de fuerzas que operan en diversos sentidos sobre la estructura social y de empleo, y algunas de esas fuerzas modifican la naturaleza de esa estratificación. Pero esto no obsta para que, con las fuentes y métodos adecuados, se pueda establecer el rumbo y el significado del cambio económico en la apertura o cerrazón de la estructura social del empleo.

### III

## Metodología y modelo de análisis

Como ya se ha dicho, este trabajo se limita a indagar hasta qué punto y de qué manera se han producido cambios en los patrones de movilidad laboral, tanto de hombres como de mujeres, en las fases por las que ha atravesado la economía mexicana durante las últimas cinco décadas. Se propone buscar respuestas a la pregunta ¿ha habido cambios en los patrones de movilidad de clase y de género?, y si la respuesta es positiva, identificar el sentido de los cambios.

Con este propósito en mente se analiza una de las principales bases de datos del proyecto “Género, edad, familia y trabajo”. Se trata de los resultados de un cuestionario amplio, aplicado a una muestra aleatoria de 11.800 hogares en seis ciudades mexicanas (Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey, Mérida, Veracruz y Córdoba-Orizaba) y que fue respondido por 25.000 personas mayores de 18 años. En él se inquiría sobre la historia de migraciones, educativa, laboral y familiar tanto del informante (llamado también ego) como del responsable económico<sup>6</sup> cuando el informante tenía 14 años. El cuestionario se anexó entre julio y

septiembre de 1994 a la Encuesta Nacional de Empleo Urbano (ENEU) que efectúa trimestralmente el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) en 44 ciudades mexicanas. Dada la naturaleza de la investigación se tuvo especial cuidado en evitar los sesgos pro varones característicos de las encuestas clásicas de movilidad social. Los detalles del diseño y los resultados se encuentran en Escobar (1996).

Para el análisis de la movilidad social se consideraron seis estratos ocupacionales que, jerarquizados desde la cúspide a la base, fueron los siguientes:

- (I) Profesionales, funcionarios y empleadores de más de cinco trabajadores.
- (II) Técnicos y empleados.
- (III) Pequeños empleadores y trabajadores por cuenta propia no profesionales.
- (IV) Trabajadores calificados de la industria y trabajadores formales de los servicios.
- (V) Trabajadores no calificados de la industria y trabajadores informales en los servicios.
- (VI) Ejidatarios y pequeños propietarios rurales y jornaleros.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Por “responsable económico” se entiende la persona que hacía el aporte principal a la subsistencia del informante cuando este tenía 14 años. En más del 80% de los casos se trata de su padre; en menos del 10%, de su madre; el resto comprende a otros adultos y al propio informante. El responsable económico, hombre o mujer, se considera el antecesor del informante para el estudio de la movilidad social de este último.

<sup>7</sup> En esta muestra urbana el estrato agrícola está poco representado en la ocupación del informante; sin embargo, los cálculos incluyen dicho estrato, porque es muy significativo como ocupación del responsable económico (N = 2.255), y la desigualdad encontrada es significativa y consistente con otros estudios.

El cuadro 1 muestra que el ingreso medio del informante según estratos de ocupación disminuye sistemáticamente desde la cima a la base de la jerarquía.<sup>8</sup>

Nótese que el ingreso mensual de los profesionales, funcionarios y empleadores de más de cinco trabajadores (estrato I) es 3,25 veces el ingreso que alcanzan los técnicos y empleados (estrato II) y 3,3 veces el promedio; desde el segundo estrato en adelante el descenso es monótono y suave. La polarización que muestra el cuadro es un reflejo de la desigual distribución del ingreso en México.

Por otra parte, los niveles de instrucción disminuyen sistemáticamente a medida que descienden los estratos ocupacionales.

Nótese que no estamos incluyendo en este análisis a los desocupados. Ellos carecen de los atributos que los podrían ubicar en la estratificación. Además, sería incorrecto ubicar igualmente a un profesional desocupado y a un agricultor desocupado. Sus estratos sociales siguen siendo distintos a pesar de compartir el estado de desocupación, por su pertenencia a grupos sociales definidos normalmente por sus ocupaciones previas. Sin embargo, el análisis de los tránsitos hacia y desde la desocupación y su impacto en los logros ocupacionales posteriores, tanto entre hombres como entre mujeres, es de importancia creciente en América Latina (Cerrutti, 2000a y 2000b).

De este cuadro vale la pena destacar que: i) los niveles de instrucción de las personas que están en el estrato superior I se diferencian claramente de los res-

tantes, y la distribución en este grupo está concentrada en la educación superior completa y el posgrado; ii) los técnicos y empleados se caracterizan por el predominio de los niveles de instrucción secundaria y superiores, y iii) a partir del tercer estrato predominan los niveles más bajos de instrucción.

En este trabajo se estudia la movilidad entre el estrato ocupacional del primer empleo (del informante) y el del responsable económico del hogar cuando el informante tenía 14 años. Se trata, entonces, de la movilidad a los primeros empleos de hombres y mujeres pertenecientes a todas las clases sociales urbanas.

La medición de la movilidad social debe tomar en cuenta que en una muestra de personas, cuyas edades fluctúan entre 18 y más de 97 años, hay que diferenciar entre los cambios en la estratificación ocupacional originados por el espectro de oportunidades que ofrece la estructura económica, es decir, la comúnmente denominada movilidad estructural, y los cambios que están condicionados por la clase de origen del sujeto. Por ejemplo, está ampliamente documentado que la expansión de los servicios que registró la economía mexicana en el decenio de 1970 acrecentó las oportunidades laborales de las mujeres; por lo tanto, parte de la movilidad social de ellas respondió al ensanchamiento de las oportunidades que les brindó la evolución de la estructura económica. Se necesita entonces un método que mida la desigualdad de los logros de distintas personas y no sólo su movilidad ascendente o descendente absoluta.

Suelen distinguirse tres períodos por los que habría pasado la economía mexicana en las cinco últimas décadas, a saber: la época del desarrollo estabilizador, que fenece con la crisis de 1982, aunque sus padecimientos empiezan a comienzos de la década de 1970 y se manifiestan dramáticamente en la crisis de 1976; el período de transición, en que coexisten las orientaciones de política de la época del desarrollo basado en la sustitución de las importaciones con las que serían propias del tercer período, y la que sería la última fase, la del cambio estructural, cuyo inicio se data en 1988 y se podría caracterizar por la fórmula "más mercado y menos estado" (Cortés, 2000).

Si a cada uno de estos tres períodos corresponden estructuras económicas cualitativamente distintas, los patrones de movilidad ocupacional urbana deberían registrar alteraciones significativas. Por ejemplo, es sabido que uno de los rasgos destacables del modelo de sustitución de importaciones (fase I) fue, entre otros, el acentuado crecimiento de los empleos típicos de la

CUADRO 1

**México (6 ciudades): Estratos ocupacionales e ingreso medio del informante en la encuesta**

Estratos	Ingreso por mes en el trabajo principal (en dólares de 1994)
I	1 403,1
II	430,6
III	404,3
IV	274,8
V	245,0
VI	201,8
<i>Total</i>	<i>427,6</i>

Fuente: Módulos anexos a la Encuesta Nacional de Empleo Urbano (ENEU), julio-septiembre de 1994.

<sup>8</sup> Todos los cuadros de este artículo se basan en material obtenido de la encuesta del proyecto "Género, edad, familia y trabajo: reestructuración de la sociedad urbana en México".

CUADRO 2

**México (seis ciudades): Estratos ocupacionales y niveles de instrucción<sup>a</sup>**  
(Porcentajes y casos)

Estratos	Sin estudios	Primaria incompleta	Primaria completa	Secund. incompleta	Secund. completa	Med.-sup. incom.	Med.-sup. completa	Superior incom.	Superior completa	Posgrado	Sin datos	Total	Total de casos
I	0,0	0,6	2,0	0,6	4,8	1,2	3,0	5,2	71,7	10,9	0,0	100,0	1 280
II	0,9	3,9	10,3	5,3	37,6	6,7	11,6	8,1	15,1	0,7	0,0	100,0	5 657
III	9,3	18,9	26,4	6,5	19,7	3,4	4,6	3,5	7,0	0,9	0,0	100,0	3 251
IV	3,7	14,6	30,0	9,6	28,4	6,2	4,9	1,5	1,1	0,0	0,0	100,0	3 567
V	6,3	18,3	29,8	8,2	26,2	4,3	4,3	1,8	0,8	0,0	0,0	100,0	2 367
VI	4,0	22,0	26,0	10,0	24,0	0,0	0,0	10,0	4,0	0,0	0,0	100,0	50
Total	3,9	11,2	20,1	6,5	27,6	5,1	6,9	4,6	12,7	1,3	0,0	100,0	16 172

Fuente: Elaboración propia con datos de CIESAS/INEGI (1996).

<sup>a</sup> En México el nivel primario incluye seis años de escolaridad básica; el secundario tres años más, y el medio superior otros tres. El nivel "superior" equivale al universitario.

clase media; a su vez, las notas predominantes del cambio estructural (fase III) han sido, por lo menos hasta los albores del siglo XXI, el aumento de la pobreza y una mayor polarización social a nivel mundial (Banco Mundial, 2000; UNRISD, 2000, pp. 11-13). México no ha sido la excepción (Hernández Laos, 2001, pp. 56-67 y 98-119).

Habida cuenta de las tres fases por las que habría pasado la economía mexicana a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, se procedió a dividir la muestra en tres, según la edad del entrevistado: hasta 26 años, de 27 a 35 años, y de 36 años o más. Estas tres categorías sitúan al responsable económico ya sea en el mismo período del informante, o bien, en el inmediatamente anterior, como se observa en el cuadro 3 (recuérdese que la información del responsable económico está referida al año en que el informante tenía 14 años, y permiten realizar el análisis entre períodos y dentro de cada uno de ellos). En sentido estricto, el estudio dentro de cada fase informa acerca de la movilidad social, manteniendo constante la movilidad estructural; sin embargo, este control sólo será parcial, pues los intervalos contiguos se solapan.<sup>9</sup> Esta imprecisión en los cortes empíricos debe superarse para poder depurar los resultados.

Para los efectos del presente trabajo, todos los miembros del primer grupo de edad se clasifican como

<sup>9</sup> La clasificación no se basa en la fecha del primer empleo, sino en la edad en cada uno de los períodos. Así, por ejemplo, la cohorte joven tenía entre 12 y 20 años de edad al iniciar el período de reestructuración en 1988, por lo que la gran mayoría inició su carrera ocupacional con posterioridad a este momento.

CUADRO 3

**México (seis ciudades): Períodos de la economía<sup>a</sup> en que se produjo la primera ocupación del informante y de su responsable económico cuando el informante tenía 14 años, por grupos de edad**

Grupos de edad	Informante	Antecesor (padre del informante o responsable económico de él) <sup>b</sup>
De 18 a 26 años	III, II	III, II
De 27 a 35 años	II, I	I
De 36 y más años	I	I

Fuente: Elaboración propia con datos de CIESAS/INEGI (1996).

<sup>a</sup> Período I, de desarrollo estabilizador, en 1982 y antes; período II, de transición, entre 1983 y 1987, y período III, de cambio estructural, entre 1988 y 1994.

<sup>b</sup> La categoría "padre o responsable económico" se refiere al padre (cuando vivía con el informante) o, en su defecto, a quien hacía el principal aporte económico a la unidad doméstica en que vivía el informante a los 14 años. Entre quienes ingresaron al mercado de trabajo en el período I, en el 80% de los casos se trata del padre. Entre quienes lo hicieron después, es el padre en el 91% de los casos.

pertenecientes al período económico III (de cambio estructural); los del segundo grupo de edad se adscriben al período II y los miembros del tercer grupo, al período I. Con esta clasificación de los grupos etarios en los períodos históricos se elaboraron las matrices de transición que pueden consultarse en el apéndice. Los cálculos informan acerca de la proporción de "sucesores" que llegaron a cada uno de los seis estratos, dados los estratos de los "antecesores". Estos datos son bastante informativos cuando no ha habido cambios en

la estructura de oportunidades, o cuando los cambios han sido paulatinos y el tiempo de observación breve, o cuando la estructura económica no ha experimentado alteraciones significativas durante el período analizado. Ninguna de estas situaciones caracteriza al México de la segunda mitad del siglo XX, por lo que las probabilidades de movilidad en el país no sólo dependen del estrato del responsable, sino también de cambios estructurales.

Ya se había señalado que la división de las observaciones en tres subconjuntos definidos por la edad del informante mide sólo parcialmente el efecto de la movilidad estructural, pues, como se vio en el cuadro III, las casillas combinan algunos de los períodos por los que ha atravesado la economía mexicana. En los estudios de movilidad suele controlarse la movilidad estructural a través del cálculo de la razón de momios (R),<sup>10</sup> siendo

los momios el cociente entre la probabilidad de moverse y de no moverse entre los estratos  $i$  y  $j$ .

Ahora bien, dada la clase social de origen, medida por la ocupación del responsable del hogar cuando el informante tenía 14 años, se puede saber cuál es la clase modal de destino, es decir, la más probable. En el lenguaje de la estadística descriptiva esta categoría sería un indicador de la tendencia central y habría una para cada renglón de la matriz de transición. Si se sabe que el antecesor estaba situado en el estrato  $i$  la moda señala el destino más probable para el informante en la jerarquía ocupacional. Siguiendo los cánones de la estadística elemental, se complementaron las probabilidades de transición, los momios y sus razones, que se pueden considerar medidas de tendencia central, con la entropía, que es una medida de dispersión para variables no métricas (Theil, 1972).

## IV

### Los resultados

#### 1. Cambios en la movilidad intergeneracional general al primer empleo

En este artículo se analiza únicamente la movilidad social intergeneracional entre el primer empleo del informante y la ocupación de su padre o responsable económico cuando él tenía 14 años. Naturalmente, a la fecha de la entrevista la mayor parte de los encuestados se encontraba ya en otros empleos u ocupaciones. Sin embargo, la decisión de considerar únicamente la movilidad al primer empleo hace posible estimar parcialmente el efecto de la diferente extensión de las carreras ocupacionales de los jóvenes y los viejos. De esta manera, contrastamos puntos relativamente compara-

bles de la carrera de todos los individuos analizados, sin importar su edad.

El cuadro 4 muestra las oportunidades de movilidad asociadas a los seis estratos sociales durante el período de industrialización sustitutiva de las importaciones (ISI), el período de transición (mixto) y el período de reestructuración económica (reestructuración). Los momios que se despliegan en el cuerpo del cuadro indican las oportunidades que tienen los individuos de la muestra de llegar al estrato I, según sus estratos de origen y su cohorte.<sup>11</sup>

Las tres series de momios muestran, como era de esperar, que la oportunidad de acceso al estrato I decrece a medida que descendemos de la cúspide a la base de la estratificación. Las posibilidades de movilidad social no sufren modificaciones significativas en los dos primeros períodos, pero en el tercero experimentan una caída marcada en todos los niveles sociales. Estos resultados muestran que la reestructuración económica en México, por lo menos en sus primeras

<sup>10</sup> La idea es que la movilidad estructural ofrecería, en principio, mayores opciones a todas las edades, por lo que cabría esperar un incremento proporcional de los momios; es decir, los momios de todas ellas deberían crecer. Supongamos, por ejemplo, que durante una época por cada hijo de profesionales que descienden, cuatro se mantienen en la clase I, mientras que por cada hijo de oficinista sólo uno llega a ella y que, producto de un cambio en la estructura productiva, los momios se duplican en ambos casos, es decir, aumentan a ocho y dos, respectivamente. En este ejemplo ambos momios suben, pero la razón entre ellos se mantiene constante. Este artificio estadístico anula el efecto del factor estructural, ya que la incidencia que tiene sobre la probabilidad del numerador se cancela con la que opera sobre el denominador.

<sup>11</sup> La definición de momio es  $M_{ij} = \frac{P_{ij}}{1 - P_{ij}}$   $i, j = 1, 2, 3, 4, 5, 6$ ,

donde  $P_{ij}$  simboliza la probabilidad de que una persona tenga un empleo del estrato  $j$ , dado que el responsable económico estuvo en el estrato  $i$  cuando el informante tenía 14 años.

CUADRO 4

**México (seis ciudades): Oportunidades absolutas de movilidad hacia el estrato I**

Estrato social del antecesor		ISI <sup>a</sup>	Transición	Reestructuración
I	Profesionales, funcionarios, empleadores de más de 5 trabajadores	0,218	0,230	0,084
II	Técnicos y empleados	0,051	0,051	0,026
III	Pequeños empleadores y trabajadores por cuenta propia no profesionales	0,021	0,020	0,016
IV	Trabajadores calificados de la industria y trabajadores formales de los servicios	0,014	0,011	0,006
V	Trab. no calificados de la industria y trabajadores informales de los servicios	0,013	0,015	0,004
VI	Ejidatarios, pequeños propietarios rurales y jornaleros	0,011	0,010	0,002

Fuente: Elaboración propia con datos de CIESAS/INEGI (1996).

<sup>a</sup> Industrialización sustitutiva de las importaciones.

CUADRO 5

**México (seis ciudades): Oportunidades absolutas de movilidad hacia el estrato I teniendo como base el período de reestructuración**

Estrato social del antecesor		ISI	Transición	Reestructuración
I	Profesionales, funcionarios, empleadores de más de 5 trabajadores	2,591	2,744	1,000
II	Técnicos y empleados	1,985	2,000	1,000
III	Pequeños empleadores y trabajadores por cuenta propia no profesionales	1,324	1,262	1,000
IV	Trabajadores calificados de la industria y trabajadores formales de los servicios	2,349	1,932	1,000
V	Trab. no calificados de la industria y trabajadores informales de los servicios	3,021	3,626	1,000
VI	Ejidatarios, pequeños propietarios rurales y jornaleros	4,936	4,502	1,000

Fuente: Elaboración propia con datos de CIESAS/INEGI (1996).

etapas, estrechó las oportunidades de movilidad ocupacional en relación con las opciones que abrió el modelo económico anterior.

Con el propósito de formarnos una idea de la intensidad del estrechamiento de las oportunidades absolutas de movilidad laboral, establecimos para cada estrato la relación entre los momios de los períodos de sustitución de importaciones y de transición con respecto a los del período de reestructuración; de esta manera se dispone de un único y simple número que da una idea del efecto que ha tenido el cambio de modelo sobre la movilidad, según las distintas clases sociales.

Como muestra el cuadro 5, el empeoramiento de las oportunidades es mayor entre los originarios de las dos clases más bajas, aunque también es notable entre las clases más altas. La reestructuración económica estrechó las posibilidades de movilidad social para todos los estratos, pero este efecto fue mucho más marcado en las clases más bajas. Hay que destacar que la disminución de oportunidades casi no afectó a los patrones de hasta 5 trabajadores y no profesionales. Este es un dato interesante que podría orientar futuras investigaciones sobre el sector informal, y cabe preguntarse

si tendrá alguna relación con el marcado crecimiento de este sector en las últimas dos décadas. Los rasgos centrales que señala el cuadro muestran que la tendencia no es lineal según estrato social de origen (más bien es una "U"). Además, el hecho de que la caída mayor se concentre entre los más desprotegidos indica un aumento de la desigualdad de oportunidades.

Hemos incluido en este análisis, como se explicó en la sección anterior, una medida de dispersión de las salidas de cada estrato social de origen, llamada entropía.<sup>12</sup> Esta medición es la única en nuestro análisis que no se refiere al logro del estrato social más alto, sino a la dispersión de los originarios de una categoría en todas las posiciones de destino. En el

<sup>12</sup> Para el caso particular bajo análisis la entropía  $H$  se define como:

$$H_i = \sum_{j=1}^{j=6} P_{ij} \ln \frac{1}{P_{ij}} \quad i = 1, 2, 3, 4, 5, 6.$$

Se normaliza la entropía limitando su recorrido al intervalo 0 a 1 ( $H_N$ ); para ello se divide  $H_i$  por el valor teórico máximo ( $H_M$ ), que en este caso es igual a  $\ln 6$ . En consecuencia  $H_N$  responde a la siguiente expresión,  $H_{iN} = \frac{H_i}{H_M}$   $i = 1, 2, 3, 4, 5, 6$ .

CUADRO 6

**México (seis ciudades): Índice entrópico estandarizado de las oportunidades absolutas de movilidad**

Estrato social del antecesor	ISI	Transición	Reestructuración
I Profesionales, funcionarios, empleadores de más de 5 trabajadores	0,770	0,686	0,692
II Técnicos y empleados	0,733	0,666	0,685
III Pequeños empleadores y trabajadores por cuenta propia no profesionales	0,914	0,848	0,810
IV Trabajadores calificados de la industria y trabajadores formales de los servicios	0,833	0,774	0,762
V Trab. no calificados de la industria y trabajadores informales de los servicios ambulantes	0,749	0,761	0,733
VI Ejidatarios, pequeños propietarios rurales y jornaleros	0,837	0,849	0,795

Fuente: Elaboración propia con datos de CIESAS/INEGI (1996).

cuadro 6 presentamos los resultados del cálculo de la entropía estandarizada. Los valores de esta medida fluctúan entre 0 y 1; el índice entrópico de un estrato tiende a cero cuando todos los sucesores tuvieron como destino un único y mismo estrato (aunque no necesariamente el del antecesor); cuando esto ocurre, debe examinarse la matriz de transiciones para identificar cuál fue ese destino. Si el origen no influye en absoluto sobre el destino, entonces el índice asume el valor 1; en este caso es igualmente probable alcanzar cualquier destino a partir de un estrato dado.

La información contenida en el cuadro 6 complementa la de cuadros anteriores; aquellos se limitan a presentar lo acontecido con la movilidad social hacia la cima de la estratificación, en tanto que este sintetiza las oportunidades de movilidad desde cualquier origen a cualquier destino.

Los datos de dicho cuadro permiten concluir que durante los años de la transición, en comparación con la etapa de industrialización sustitutiva de las importaciones, disminuyeron las opciones de movilidad social de los primeros cuatro estratos (I a IV) y aumentaron las de los trabajadores manuales no calificados, los ambulantes y los agrupados en la categoría "otros". Por el contrario, cuando comparamos el período de reestructuración con el de ISI se observa que la movilidad social baja para todas las clases sociales sin excepción.

Dentro del panorama delineado hasta este momento (movilidad social en la época de ISI, variaciones irregulares de ella por estratos durante el período de transición y una clara reducción de las oportunidades de movilidad durante la reestructuración, en lo general, acompañada en lo particular por una disminución de las posibilidades de alcanzar la cúspide), cabe preguntarse en este punto cuál fue la clase cuyos miembros sufrieron los cambios con mayor rigor. Hacerse esta pregunta equivale a focalizar la indagación en las oportunidades de movilidad social, teniendo en cuenta los

cambios de épocas; de este análisis emergerá lo que suele denominarse el "genotipo" del sistema de movilidad social.

La razón de momios<sup>13</sup> permite estudiar la movilidad considerando los efectos que tiene sobre ella la movilidad estructural, es decir, aquella parte de los cambios de estrato que surge de las alteraciones de la estructura económica. Esto es lo que llamamos el análisis de las oportunidades relativas, es decir, de las condiciones de competencia en el sistema de movilidad social, con independencia de oscilaciones económicas y demográficas.

El cuadro 7 muestra la evolución de las oportunidades relativas para los originarios de distintos estratos, independientemente del nivel absoluto de movilidad hacia I, y permite analizarlas entre cualquier par de clases sociales, aunque la referencia sea siempre la razón de las oportunidades de los originarios del estrato I. Centrando nuestra atención en la fase de reestructuración económica, comparada con la de sustitución de las importaciones, se observa que crece la desproporción entre las oportunidades de las clases más bajas y las de los originarios de la clase más alta; este resultado era de esperar, ya que, como se vio antes, el mayor empeoramiento se concentró en las clases más bajas.

Las razones de momios del segundo y tercer estratos aumentaron significativamente en la fase de reestructuración con respecto a la fase de ISI. Así, los técnicos y empleados, y los empleadores de hasta cinco trabajadores y no profesionales que no escaparon a la baja generalizada de las oportunidades de movilidad,

<sup>13</sup> La razón de momios se define como  $R_{i1} = \frac{M_{i1}}{M_{11}} = \frac{\frac{P_{i1}}{1-P_{i1}}}{\frac{P_{11}}{1-P_{11}}}$   
 $i = 1, 2, 3, 4, 5, 6$

CUADRO 7

**México (seis ciudades): Oportunidades relativas de alcanzar el estrato I**

Estrato social del antecesor		ISI	Transición	Reestructuración
I	Profesionales, funcionarios, empleadores de más de 5 trabajadores	1,000	1,000	1,000
II	Técnicos y empleados	0,233	0,222	0,305
III	Pequeños empleadores y trabajadores por cuenta propia no profesionales	0,096	0,086	0,187
IV	Trabajadores calificados de la industria y trabajadores formales de los servicios	0,063	0,049	0,069
V	Trab. no calificados de la industria y trabajadores informales de los servicios	0,058	0,066	0,050
VI	Ejidatarios, pequeños propietarios rurales y jornaleros	0,050	0,043	0,026

Fuente: Elaboración propia con datos de CIESAS/INEGI (1996).

sí mejoraron en términos relativos sus posibilidades de acceder al pináculo de la estructura ocupacional. Como se puede observar, la razón del estrato III casi se duplicó, porque sus oportunidades no cayeron tanto respecto a las del estrato I, y la razón del estrato II aumentó significativamente.

De esta manera, los cambios en las oportunidades relativas de alcanzar el estrato I entre las fases de ISI y de reestructuración pueden dividirse en tres: la desigualdad relativa de oportunidades disminuye entre los originarios de las tres primeras clases sociales, se mantiene relativamente igual para la clase IV y aumenta en las clases V y VI, aunque con mayor fuerza en la última. De esta manera, llegar desde la agricultura hasta el estrato I se vuelve prácticamente imposible: durante el período de ISI, la desigualdad era de 1 sobre 0,05, o 20 veces; durante el período de reestructuración, la razón es de 1 sobre 0,026, lo que equivale aproximadamente a 40 veces; esto indica que los originarios del estrato I tienen 40 veces más oportunidades de llegar a ese estrato que los originarios de la agricultura o, en otras palabras, que las oportunidades relativas de estos últimos han caído a la mitad.

## 2. La movilidad intergeneracional según el género

Las investigaciones realizadas en México muestran un significativo y sostenido aumento de la participación laboral femenina. Cabe entonces preguntarse por el destino laboral de las mujeres en un contexto de mayor rigidez en la movilidad social.

El aumento del empleo femenino podría responder tanto a una estrategia de los hogares para enfrentar las sucesivas crisis por las que ha pasado el país desde la década de 1980 (González de la Rocha y Escobar Latapí, 1986) como a una estrategia de las empresas para reducir costos, si consideramos que a igual calificación y ocupación las remuneraciones de las mujeres tienden a ser menores que las de los hom-

bres (Pacheco y Parker, 1996). Si este fuera el caso, deberíamos observar barreras al ascenso social de las mujeres. Por otra parte, la investigación ha registrado que el aumento de los niveles educativos de las mujeres (García y De Oliveira, 1994) ha sido una de las fuerzas que sostienen dicho crecimiento. Estos procesos deberían traducirse bajo el supuesto de una relación entre años de instrucción y estrato social, en ascenso social. ¿Qué efectos han tenido estos cambios en la participación laboral sobre la movilidad social según el género?

El cuadro 8 muestra los momios de alcanzar el estrato I para los originarios de todos los estratos, según cohorte y sexo. Los momios del panel donde se despliega la información relativa a las mujeres indican que las provenientes de hogares, cuyo responsable económico se ubicaba en cualquiera de los tres estratos superiores (I a III) tuvieron un aumento significativo en sus oportunidades de movilidad social en el período de transición, comparado con el de ISI. Sin embargo, este aumento no fue parejo: el momio se multiplicó por 8,4 para las mujeres del estrato I, por 3,1 para las del estrato II y sólo por 1,6 para las del estrato III. En las capas sociales de la base de la pirámide no hubo cambios significativos durante dicho período. Las mujeres de unidades domésticas encabezadas por trabajadores manuales calificados y no calificados, así como las de hogares rurales, no experimentaron cambios significativos en sus casi nulas opciones de llegar a la cúspide de la sociedad.

Los años de reestructuración económica fueron acompañados por una reducción significativa en las opciones de movilidad social de las mujeres en los estratos I, III y IV, mientras que los dos inferiores volvieron a no tener alteraciones significativas. Sólo las hijas de los técnicos y empleados (IV) mantuvieron los momios de los años de transición. Será necesario realizar estudios en mayor profundidad para entender este comportamiento.

CUADRO 8

**México (seis ciudades): Oportunidades absolutas de movilidad hacia el estrato I, según género**

Estrato social del antecesor			ISI	Transición	Reestructuración
Hombres	I	Profesionales, funcionarios, empleadores con más de 5 trabajadores	0,332	0,231	0,071
	II	Técnicos y empleados	0,071	0,071	0,023
	III	Pequeños empleadores y trabajadores por cuenta propia no profesionales	0,020	0,008	0,016
	IV	Trabajadores calificados de la industria y trabajadores formales de los servicios	0,014	0,015	0,007
	V	Trab. no calificados de la industria y trabajadores informales de los servicios	0,021	0,021	0,007
	VI	Ejidatarios, pequeños propietarios rurales y jornaleros	0,013	0,011	0,000
Mujeres	I	Profesionales, funcionarias, empleadoras de más de 5 trabajadores	0,026	0,218	0,102
	II	Técnicas y empleadas	0,009	0,028	0,029
	III	Pequeñas empleadoras y trabajadoras por cuenta propia no profesionales	0,023	0,038	0,015
	IV	Trabajadoras calificadas de la industria y trabajadoras formales de los servicios	0,010	0,008	0,002
	V	Trab no calificadas de la industria y trabajadoras informales de los servicios	0,000	0,005	0,000
	VI	Ejidatarias, pequeñas propietarias rurales y jornaleras	0,006	0,007	0,006

Fuente: Elaboración propia con datos de CIESAS/INEGI (1996).

El paso del modelo de ISI al de transición estuvo en sincronía con un aumento en las oportunidades que tuvieron las mujeres de las clases de la cúspide de alcanzar el estrato I (o de mantenerse en él), y el paso de la transición a la reestructuración se caracterizó por un descenso significativo de los momios, con la excepción ya señalada de las hijas de técnicos y empleados. Como el crecimiento fue mayor que la reducción, las mujeres de los estratos I y II mejoraron sus opciones de movilidad a lo largo de los tres períodos.

Las descendientes de los pequeños empleadores y técnicos, cuyas opciones se acrecentaron significativamente en la época de transición, las vieron contraerse severamente cuando tuvo lugar la reestructuración económica, de modo que finalizaron el período con una reducción importante en sus momios de ascenso a la clase más alta. Las del estrato V prácticamente no experimentaron cambios mientras que las del IV vieron aún más disminuidas sus magras opciones.

La transición no modificó las oportunidades de movilidad social de los hombres, excepto para los que tienen antecesores en los estratos I y III, cuyos momios exhibieron una reducción del 30% y del 60%, respectivamente. Una vez que se consolidó el nuevo modelo económico, las opciones de movilidad descendieron marcadamente en todos los estratos, excepto el de pequeños empleadores y trabajadores no profesionales por cuenta propia, para los cuales la caída fue leve. ¿Tendrá este hecho algún vínculo con la expansión del sector informal?

Como resultado de los movimientos descritos de los hombres y de las mujeres se aprecia que las oportunidades de llegar al estrato I evolucionan de manera muy distinta según el género. En efecto, mientras que los cuadros 4 a 7, que aparecen en el apartado anterior, sólo mostraron cambios insignificantes entre la primera y segunda fases, el cuadro 8 hace ver que para los hombres hay un empeoramiento casi lineal, y para las mujeres de las clases altas una mejoría muy significativa, del primer al segundo período, y un empeoramiento marcado del segundo al tercero. La “estabilidad” en las oportunidades de movilidad social entre la época de ISI y la de transición que se observa en los cuadros 4 a 7 se compone de un empeoramiento de las oportunidades para los hombres y una mejoría para las mujeres. Del segundo al tercer período, el empeoramiento es para ambos sexos.

El cuadro 9 compara las oportunidades de movilidad de las dos primeras fases con las de la reestructuración. Para los hombres originarios del estrato I, la caída es casi lineal, para los del estrato II primero hay una caída y luego una leve recuperación, mientras que para los demás hay más estabilidad de la primera a la segunda fase y una reducción marcada en la tercera.

En todo caso, el saldo general masculino es una pérdida, mientras en el caso de las mujeres lo sucedido es mucho más variado. Las originarias de los dos primeros estratos tienen a final de cuentas una mejoría muy significativa de sus oportunidades. Las originarias



CUADRO 9

**México (seis ciudades): Oportunidades absolutas de movilidad hacia el estrato I según género, teniendo como base el período de reestructuración**

Estrato social del antecesor			ISI	Transición	Reestructuración
Hombres	I	Profesionales, funcionarios, empleadores de más de 5 trabajadores	4,642	3,231	1,000
	II	Técnicos y empleados	3,033	3,052	1,000
	III	Pequeños empleadores y trabajadores no profesionales por cuenta propia	1,203	0,518	1,000
	IV	Trabajadores calificados de la industria y trabajadores formales de los servicios	2,015	2,110	1,000
	V	Trab. no calificados de la industria y trabajadores informales de los servicios	3,092	3,071	1,000
	VI	Otros (agricultura)	Indeterminado	Indeterminado	1,000
Mujeres	I	Profesionales, funcionarias, empleadoras de más de 5 trabajadores	0,254	2,148	1,000
	II	Técnicas y empleadas	0,303	0,979	1,000
	III	Pequeñas empleadoras y trabajadoras por cuenta propia no profesionales	1,559	2,533	1,000
	IV	Trabajadoras calificadas de la industria y trabajadoras formales de los servicios	5,287	4,216	1,000
	V	Trab. no calificados de la industria y trabajadoras informales de los servicios	Indeterminado	Indeterminado	1,000
	VI	Ejidatarias, pequeñas propietarias rurales y jornaleras	0,978	1,181	1,000

Fuente: Elaboración propia con datos de CIESAS/INEGI (1996).

CUADRO 10

**México (seis ciudades): Índice entrópico normalizado de las oportunidades absolutas de movilidad social según género**

Estrato social del antecesor			ISI	Transición	Reestructuración
Hombres	I	Profesionales, funcionarios, empleadores de más de 5 trabajadores	0,753	0,749	0,784
	II	Técnicos y empleados	0,765	0,799	0,791
	III	Pequeños empleadores y trabajadores por cuenta propia no profesionales	0,916	0,858	0,848
	IV	Trabajadores calificados de la industria y trabajadores formales de los servicios	0,723	0,818	0,793
	V	Trab. no calificados de la industria y trabajadores informales de los servicios	0,760	0,734	0,753
	VI	Ejidatarios, pequeños propietarios rurales y jornaleros	0,741	0,829	0,792
Mujeres	I	Profesionales, funcionarias, empleadoras de más de 5 trabajadores	0,414	0,396	0,491
	II	Técnicas y empleadas	0,603	0,431	0,382
	III	Pequeñas empleadoras y trabajadoras no profesionales por cuenta propia	0,849	0,764	0,698
	IV	Trabajadoras calificadas de la industria y trabajadoras formales de los servicios	0,753	0,622	0,607
	V	Trab. no calificados de la industria y trabajadoras informales de los servicios	0,606	0,690	0,641
	VI	Ejidatarias, pequeñas propietarias rurales y jornaleras	0,859	0,782	0,678

Fuente: Elaboración propia con datos de CIESAS/INEGI (1996).

de los estratos III y IV sufren una pérdida en sus oportunidades, y aquellas con antecesores en la agricultura prácticamente no acusan cambios.

El índice entrópico por género enriquece el análisis del apartado anterior, que no distinguía esta variable. La dispersión de los hombres en los estratos de llegada es bastante alta, lo que indica que los varones de cualquier condición social tienen probabilidades “similares” de llegar a cualquier estrato. Además, se observan modificaciones menores en las entropías, de manera que las opciones de tránsito entre los diferentes estratos parecen ser independientes del período por el que atravesaba la sociedad mexicana.

Durante los años de la transición las oportunidades de movilidad social de las mujeres se redujeron

respecto a la fase anterior en todos los estratos, excepto entre las que provenían de hogares encabezados por trabajadores manuales no calificados y ambulantes. Al pasar al período de reestructuración se vuelve a estrechar el horizonte de la movilidad para las mujeres de todas las clases excepto la alta. Escapan a esta tendencia las de los estratos I y V, que terminan con una entropía superior en la fase de reestructuración que en la etapa de ISI. Una mirada global al cuadro 10 indica que es probable una menor desigualdad según origen entre los hombres jóvenes y una mayor entre las mujeres jóvenes.

El cuadro 11 muestra las razones de momios de la movilidad social hacia el estrato I según condición de origen y género, es decir, la desigualdad de las

CUADRO 11

**México: Oportunidades relativas de alcanzar el estrato I, según género**

Estrato social del antecesor		ISI	Transición	Reestructuración
Hombres	I Profesionales, funcionarios, empleadores de más de 5 trabajadores	1,000	1,000	1,000
	II Técnicos y empleados	0,213	0,308	0,326
	III Pequeños empleadores y trabajadores por cuenta propia no profesionales	0,059	0,037	0,228
	IV Trabajadores calificados de la industria y trabajadores formales de los servicios	0,043	0,065	0,100
	V Trab. no calificados de la industria y trabajadores informales de los servicios	0,064	0,091	0,096
	VI Ejidatarios, pequeños propietarios rurales y jornaleros	0,039	0,049	0,000
Mujeres	I Profesionales, funcionarias, empleadoras de más de 5 trabajadores	1,000	1,000	1,000
	II Técnicas y empleadas	0,341	0,130	0,286
	III Pequeñas empleadoras y trabajadoras por cuenta propia no profesionales	0,895	0,172	0,146
	IV Trabajadoras calificadas de la industria y trabajadoras formales de los servicios	0,383	0,036	0,018
	V Trab. no calificadas de la industria y trabajadoras informales de los servicios	0,000	0,023	0,000
	VI Ejidatarias, pequeñas propietarias rurales y jornaleras	0,215	0,031	0,056

Fuente: Elaboración propia con datos de CIESAS/INEGI (1996).

CUADRO 12

**México (seis ciudades): Razones de oportunidades hombres/mujeres**

Estrato social del antecesor		ISI	Transición	Reestructuración
I	Profesionales, funcionarios, empleadores de más de 5 trabajadores	12,822	1,057	0,702
II	Técnicos y empleados	8,006	2,493	0,800
III	Pequeños empleadores y trabajadores por cuenta propia no profesionales	0,848	0,225	1,099
IV	Trabajadores calificados de la industria y trabajadores formales de los servicios	1,452	1,906	3,810
V	Trab. no calificados de la industria y trabajadores informales de los servicios	Indeterminada	4,111	Indeterminada
VI	Ejidatarios, pequeños propietarios rurales y jornaleros	2,345	1,688	0,000

Fuente: Elaboración propia con datos de CIESAS/INEGI (1996).

oportunidades de acceder al estrato I dentro de cada categoría de género.

El aumento de las razones de momios de los hombres en la época de reestructuración, con respecto a la etapa de ISI, muestra que, pese a la disminución de las oportunidades de ascenso social al estrato I, ha tenido lugar una reducción de la desigualdad relativa según estrato de origen dentro de la distribución masculina, salvo para los originarios de la agricultura. Lo contrario sucede con las mujeres: las originarias de los estratos I y II se alejan marcadamente de las demás.

Por último, el cuadro 12 analiza la evolución de la desigualdad de género, es decir, las razones de los momios masculinos respecto a alcanzar el estrato I, comparados con los momios femeninos.<sup>14</sup>

$$^{14} R_{ilh} = \frac{M_{ilh}}{M_{ilm}} = \frac{1 - P_{ilh}}{1 - P_{ilm}} \text{ donde } h = \text{hombre y } m = \text{mujer.}$$

Un valor superior a 1 indica que los hombres tienen ventaja respecto de las mujeres. El cuadro muestra que a lo largo del período analizado hay una tendencia clara a que la ventaja masculina tienda a desaparecer en los dos estratos superiores. En los años de ISI el momio de los hombres del estrato superior con relación a las mujeres de la misma clase es casi 13 veces mayor, tiende a igualarse durante la transición y se vuelca modesta, pero perceptiblemente, a favor de las mujeres durante la vigencia del nuevo modelo económico. Un movimiento similar, aunque no tan drástico, se observa en el estrato de los técnicos y empleados, pues durante la transición los hombres aun tenían ventaja sobre las mujeres.

Los hombres cuyos antecesores fueron pequeños empleadores o trabajadores no profesionales por cuenta propia (estrato III), o trabajadores calificados de la industria y formales de los servicios (estrato IV), tienen mayor posibilidad de alcanzar el estrato superior que las mujeres en esas mismas categorías ocupacionales. Sin embargo, entre esos dos estratos hay una diferencia, ya

que los hombres provenientes del estrato IV mejoraron sistemáticamente su ventaja a lo largo de los tres períodos, empezando con una ventaja relativa durante los años de ISI, mientras que los provenientes del III tenían una desventaja respecto a las mujeres durante los años del modelo sustitutivo, la que se acrecentó

durante la transición y se equiparó a la de las mujeres en la época del nuevo modelo. De este modo desaparece la ventaja masculina y se crea una femenina en los estratos I y II y el privilegio masculino se refuerza en el estrato IV, mientras que el III equipara las opciones de movilidad social.

## V

### Conclusiones

Este trabajo se centra en el estudio de los cambios que han ocurrido: i) en las oportunidades de logro ocupacional; ii) en la desigualdad de estos logros, y iii) en la interacción de la creciente participación de las mujeres en el empleo con los cambios en las oportunidades ocupacionales entre los géneros y dentro de ellos. Esperamos que contribuya al debate en torno al cambio estructural de la sociedad mexicana y latinoamericana, tomando como punto de partida el desarrollo estabilizador, su crisis y la implantación del modelo basado en la apertura comercial y la liberalización económica interna.

La estrategia que se siguió toma como referencia el logro de la clase o estrato I (profesionales, funcionarios y grandes empleadores). Esta decisión evita caer en apreciaciones erróneas sobre los logros ocupacionales según género (Portocarero, 1989), y la necesidad de incluir como antecedentes análisis que den cuenta del proceso de reestratificación de la sociedad mexicana (Rubalcava, 1999). Las ocupaciones que componen la clase I han sido desde el decenio de 1960, y siguen siéndolo, muy superiores en todo sentido a las demás, tanto para los hombres como para las mujeres.

Entre los hallazgos destacamos, en primer lugar, desde 1988 en adelante, un descenso considerable de las oportunidades de todos los estratos ocupacionales de ascender a la clase I o de permanecer en ella. Ese año señala, a nuestro juicio, la frontera entre el viejo modelo sustitutivo de importaciones y el modelo nuevo. La única excepción a esta regularidad se observa en los originarios de la clase III (pequeños empleadores y trabajadores por cuenta propia no profesionales), en donde el descenso es mucho menos marcado. Cabe hacer notar que la condición de mercado de los integrantes de esta clase les permitió eludir, por lo menos en parte, las consecuencias de las políticas que a prin-

cipios del decenio de 1980 redujeron los salarios y los ingresos en México.

El descenso de las oportunidades o probabilidades de logro no se relaciona de manera directa con el crecimiento económico. Mientras que el crecimiento económico y el de los empleos formales se estanca desde 1982, las probabilidades de logro caen a partir de 1988. Esto, en nuestra opinión, indica que el cambio en el sistema de movilidad guarda una relación estrecha con el modelo de acumulación y no con el simple crecimiento económico.

En segundo lugar, dicho descenso es mayor entre los originarios de las clases trabajadoras urbanas y agrícolas que en el resto de los estratos. Ahora bien, el estrechamiento relativo de las oportunidades de logro muestra tres tendencias: disminuye en los tres primeros estratos, se mantiene en el cuarto, y es mayor entre los originarios de los estratos quinto y sexto. Este hallazgo constituye un primer indicador de creciente desigualdad y, en especial, de un aumento de la barrera que separa los logros de las clases superiores e intermedias respecto de los obreros, empleados de bajo nivel de los servicios, y de los agricultores en general.

En tercer lugar, el análisis que se realizó de los índices entrópicos mostró que la dispersión de los originarios de cada clase por la estructura ocupacional es cada vez menor: esto quiere decir que en los años en que imperaba el viejo modelo de desarrollo estabilizador era mayor la fluidez ocupacional en la sociedad que en los años en que ha regido el nuevo modelo. Este hallazgo, aunado al anterior, nos permite afirmar que, junto con intensificar la desigualdad, el sistema de movilidad ocupacional mexicano se vuelve más rígido. En otras palabras, la ocupación del padre o responsable económico del informante se vuelve un predictor más robusto del destino ocupacional de éste. Lo dicho indica que el papel de las instituciones sociales

que contribuyen a una mayor equidad en la competencia por posiciones ocupacionales (los subsidios al consumo de las clases bajas, los servicios sociales de educación, salud y urbanos) es cada vez más débil dentro del sistema de movilidad social en México.

Lo anterior se aplica al conjunto de los ocupados urbanos mexicanos en las ciudades cubiertas por los datos y, creemos, en el conjunto del México urbano. Pero la inclusión de la variable género en el análisis permite mostrar que los resultados están compuestos de tendencias diferentes para hombres y mujeres.

Mientras que las oportunidades de logro masculinas descienden continuamente del primer período al segundo y de éste al tercero, para las mujeres se observa: i) una sustancial mejoría en las oportunidades del primer período al segundo y ii) una caída importante, pero menor, que la masculina del segundo al tercero. Así, la aparente estabilidad en las oportunidades entre los dos primeros períodos está en realidad compuesta de un empeoramiento para los hombres y una mejoría para las mujeres, mientras que del segundo al tercero la tendencia para ambos es similar, aunque difiriendo en intensidad. Seguramente dicho comportamiento está relacionado con la continua expansión de las oportunidades educativas y ocupacionales para las mujeres desde el decenio de 1970. Sin embargo, la fuerza de este fenómeno durante el período de la transición (1982-1988), cuando los servicios modernos ya no estaban creciendo, sugiere también que es posible que en esos años se haya impuesto una estrategia patronal de reclutamiento femenino a posiciones altas, posiblemente porque las mujeres obtienen remuneraciones menores y tienen menos capacidad de negociación ante los empleadores que los hombres. Pero esta es una hipótesis que convendrá explorar en otro estudio. El resultado final, en todo caso, indica una menor desigualdad en las oportunidades de logro según género. Esta disminución, sin embargo, no es lineal de la cúspide al pie de la estructura ocupacional.

El análisis detallado de la evolución de las oportunidades de movilidad social dentro de los grupos de género, sin embargo, muestra que, a fin de cuentas, mientras las oportunidades de alcanzar la cima de la estratificación han descendido para los hombres de todas las clases sociales, entre las mujeres la situación es más compleja. Las oportunidades de logro de las descendientes de antecesores ubicados en el pináculo de la estratificación ocupacional aumentaron en los años de reestructuración económica con respecto a las que tuvieron en la época de vigencia del viejo modelo económico; pero entre las mujeres de clases bajas

se observa el movimiento opuesto, es decir, se registra una disminución marcada de sus oportunidades en el mismo lapso. La composición de ambos movimientos condujo a que la desigualdad por clase de origen de unas mujeres respecto de otras se haya acrecentado. Esto marca una diferencia notable por género, pues los hombres originarios de las clases altas han reducido su ventaja respecto de los hombres de los estratos bajos, disminuyendo la desigualdad por clase de origen.

Estas tendencias se manifiestan en índices entrópicos mayores para los hombres que para las mujeres, a la vez que a lo largo del tiempo tienden a ser crecientes (menos determinados por la clase de origen) para ellos y decrecientes (más determinados por la clase de origen) para ellas. Estas regularidades llevan a concluir que la estructura ocupacional de los hombres tiende a ser más fluida que la de las mujeres y que esta fluidez aumenta en el caso de los primeros y tiende a disminuir para las segundas.

La mezcla de estos movimientos ha repercutido en que la desigualdad en las oportunidades de logro sea hoy mayor entre las mujeres que entre los hombres. Cabe sugerir que este hallazgo se relaciona con cambios más rápidos en la fecundidad y el tamaño de la familia en las clases altas, así como una mayor percepción de que las mujeres han de desempeñarse como trabajadoras durante la mayor parte de su vida adulta, es decir, de la necesidad de que ellas "hagan carrera", por lo que los padres tiendan a invertir más en su educación. Pero esta es, una vez más, una hipótesis que convendrá explorar posteriormente.

El análisis precedente apoya la idea de que, en los años en que otros analistas han mostrado cambios bruscos importantes, México ha atravesado una transformación profunda que no sólo afecta los ingresos (Rubalcava, 1999), la pobreza y la desigualdad (Cortés, 2000), sino las formas profundas en que la sociedad distribuye las oportunidades entre la población. Convendrá actualizar este análisis en fechas posteriores, para lo cual se puede disponer de bases de datos como la Encuesta Demográfica Retrospectiva aplicada en 2000 y 2001 en el país.

No obstante los anteriores resultados, cabe recordar que nuestro análisis tiene algunas limitaciones. Una importante, y con varias consecuencias, es que, conforme evoluciona el mercado de trabajo, también se podría modificar la relación observada entre los inicios y los logros máximos en las carreras de las personas. El mercado se ha hecho más rígido, y las diferencias de escolaridad podrían, por una parte, ayudar a muchos

varones originarios de la clase I a regresar a esa clase, a pesar de que su primer empleo haya sido en otra. Por la misma razón, podría volverse menos probable que un originario de clases bajas logre acceder al estrato I con el tiempo. En otras palabras, el análisis podría enmascarar una creciente desigualdad entre los hombres. De manera similar, nuestro análisis encuentra mayor igualdad en las oportunidades ocupacionales por género. Pero hasta ahora las carreras de los hombres son más ascendentes que las de las mujeres. No sabemos por algún tiempo si los hombres mantendrán esta ventaja sobre las mujeres, o si por el contrario las carreras de ambos se volverán más parecidas, lo que reforzaría la igualación encontrada en este estudio. En tercer lugar, queda claro que, hasta el momento de este análisis, las ocupaciones representadas en la clase I eran ocupaciones “ganadoras”, es decir, las que casi garantizaban encontrarse en la cima de la estructura de

ingresos (el decil I) y ocupacional. Pero la creciente escolaridad de la población en general, y la degradación de muchas profesiones, podrían hacer necesario cortar más fino al interior de la clase I con el fin de distinguir a los que realmente obtienen éxito al ingresar a este estrato, de otros (funcionarios públicos medios, por ejemplo) que pierden una parte considerable de sus ingresos y de su prestigio. Por último, la clase o estrato I de nuestra distribución no se refiere a los grandes capitalistas, y la clase o estrato VI tampoco representa correctamente a los jornaleros rurales, debido a las limitaciones de las encuestas ocupacionales y de hogares realizadas en ciudades (Cortés, 2002). Esto impide estimar la evolución de la desigualdad de oportunidades respecto de este estrato. Pero esperamos que, en todo caso, los resultados precedentes motiven nuevos trabajos de investigación para responder a estas nuevas preguntas.

## APÉNDICE

**México (seis ciudades): matriz de resultados**Movilidad intergeneracional: Primera ocupación, según ocupación del antecedente, período histórico y género<sup>a,b,c</sup>

Época de las ocupaciones	Género	Ocupación antecedente (del responsable económico)		Primer empleo: sólo ocupados						Total	
				I	II	III	IV	V	VI		
Reestructuración (después de 1987)	Hombre		I	11	83	9	32	24	6	165	
			II	12	210	30	142	116	18	528	
			III	13	198	67	178	289	65	810	
			IV	6	196	63	275	275	32	847	
			V	3	110	27	95	192	13	440	
			VI		68	3	72	52	81	276	
		<i>Total</i>		45	865	199	794	948	215	3 066	
	Mujer			I	12	98	6	10	4		130
				II	10	294	6	26	16	2	354
				III	8	272	17	89	149	12	547
				IV	1	322	12	107	83	10	535
				V		145	7	54	72	3	281
VI				1	75	2	10	65	24	177	
	<i>Total</i>		32	1 206	50	296	389	51	2 024		
Mixta (1982-1987)	Hombre		I	24	61	15	15	8	5	128	
			II	23	166	23	61	64	10	347	
			III	7	218	67	186	263	95	836	
			IV	9	155	48	206	163	26	607	
			V	7	86	12	75	142	17	339	
			VI	4	98	19	50	85	101	357	
		<i>Total</i>		74	784	184	593	725	254	2 614	
	Mujer			I	19	80	1	3	1	2	106
				II	8	232	6	23	17	3	289
				III	20	281	46	83	108	14	552
				IV	3	213	12	65	90		383
				V	1	79	8	31	73	4	196
VI				1	62	9	14	40	24	150	
	<i>Total</i>		52	947	82	219	329	47	1 676		

(continúa en página siguiente)

(continuación)

Época de las ocupaciones	Género			Primer empleo: sólo ocupados						Total
				I	II	III	IV	V	VI	
I.S.I. (Hasta 1982)	Hombre	Ocupación antecedente (del responsable económico)	I	64	101	9	39	26	18	257
			II	34	273	17	82	82	28	516
			III	31	361	202	238	382	397	1 611
			IV	11	157	53	254	241	60	776
			V	9	66	35	80	207	36	433
			VI	12	129	42	119	164	467	933
	<i>Total</i>	<i>161</i>	<i>1 087</i>	<i>358</i>	<i>812</i>	<i>1 102</i>	<i>1 006</i>	<i>4 526</i>		
	Mujer	Ocupación antecedente (del responsable económico)	I	3	96	4	9	7		119
			II	2	150	23	31	21	2	229
			III	19	310	104	148	215	44	840
			IV	4	150	45	96	109	4	408
			V		69	19	27	172	2	289
			VI	2	100	39	67	104	50	362
<i>Total</i>			<i>30</i>	<i>875</i>	<i>234</i>	<i>378</i>	<i>628</i>	<i>102</i>	<i>2 247</i>	

<sup>a</sup> Estratos ocupacionales:

I: Profesionales, funcionarios, empleadores de más de cinco trabajadores.

II: Técnicos y empleados de oficina.

III: Pequeños empleadores y no profesionales por cuenta propia.

IV: Trabajadores calificados de la industria y trabajadores formales de los servicios.

V: Trabajadores no calificados de la industria y trabajadores informales de los servicios.

VI: Ejidatarios, pequeños propietarios rurales y jornaleros.

<sup>b</sup> Las cifras de este cuadro no están ponderadas. Los factores de expansión están disponibles.

<sup>c</sup> La muestra total corresponde a 9/13 de la muestra de la Encuesta Nacional de Empleo Urbano para estas ciudades.

### Bibliografía

- Balán, J., H. Browning y E. Jelin (1973): *Men in a Developing Society: Geographic and Social Mobility in Monterrey, Mexico*, Austin, University of Texas Press.
- Banco Mundial (2000): *Attacking Poverty*, Washington, D.C.
- Boltvinik, J. y E. Hernández Laos (1999): *Pobreza y distribución del ingreso en México*, México, D.F., Siglo Veintiuno Editores.
- Breiger, R.L. (comp.) (1990): *Social Mobility and Social Structure*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Cerrutti, M. (2000a): Economic reform, structural adjustment and female participation in the labor force in Buenos Aires, Argentina, *World Development*, vol. 28, N° 5, mayo, Amsterdam, Elsevier.
- \_\_\_\_\_ (2000b): Intermittent employment among married women: a comparative study of Buenos Aires and Mexico City, *Journal of Comparative Family Studies*, vol. 31, N° 1, París, Comité para la Cooperación Internacional en las Investigaciones Nacionales sobre Demografía (CICRED).
- CIESAS/INEGI (Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social/Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática) (1996): *Género, edad, familia y trabajo: encuesta sobre movilidad social y organización doméstica en seis ciudades mexicanas*, México, D.F., archivo electrónico.
- CONAPO (Consejo Nacional de Población) (1999): *Envejecimiento demográfico en México: retos y perspectivas*, México, D.F.
- \_\_\_\_\_ (2000): *La situación demográfica de México*, México, D.F.
- Contreras, E. (1978): *Estratificación y movilidad social en la ciudad de México*, México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Cortés, F. (2000): *La distribución del ingreso en México en épocas de estabilización y reforma económica*, México, D.F., Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS)/Miguel Ángel Porrúa.
- \_\_\_\_\_ (2002): El cálculo de la pobreza en México a partir de la encuesta de ingresos y gastos, *Comercio exterior*, vol. 51, N° 10, México, D.F., Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT), octubre.
- Cortés, F. y R.M. Rubalcava (1991): *Autoexplotación forzada y equidad por empobrecimiento*, México, D.F., El Colegio de México.
- De Barbieri, T. (1989): La mujer, *Demos 2: Carta demográfica sobre México*, México, D.F.
- De Oliveira, O. (1988): *El empleo femenino en tiempos de recesión económica: tendencias recientes*, ponencia presentada al Coloquio sobre fuerza de trabajo femenina urbana, México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Erikson, R. y J. Goldthorpe (1992): *The Constant Flux: A Study of Class Mobility in Industrial Society*, Oxford, Clarendon Press.
- Escobar Latapí, A. (1996): *Crisis, Restructuring and State Action in Mexico*, ponencia presentada en el Seminario sobre reestructuración y globalización en Latinoamérica, Austin, Instituto de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Texas.
- \_\_\_\_\_ (2000a): *Employment Trends in Mexico: Reversing a 15 Year Loss?*, documento preparado para el grupo ITAM-Carnegie de estudios sobre relaciones México-Estados Unidos.
- \_\_\_\_\_ (2000b): *PROGRESA y cambio social en el campo en México*, en E. Valencia, A.M. Tepichín y M. Gendreau (comps.), *Los dilemas de la política social: ¿cómo combatir la pobreza?*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara/Universidad Iberoamericana/Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO).

- \_\_\_\_\_ (2000c): PROGRESA y el bienestar de las familias: los hallazgos, *Evaluación de resultados del PROGRESA: impacto a nivel comunitario*, México, D.F., PROGRESA.
- Escobar, A. y M. González de la Rocha (1995): Crisis, restructuring and urban poverty in Mexico, *Environment and Urbanization*, vol. 7, N° 1, Londres, Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo (IIMAD).
- Featherman, D., F. Jones y R. Hauser (1975): Assumptions of social mobility research in the U.S.: the case of occupational status, *Social Science Research*, vol. 4, Nueva York, Social Science Research Council.
- García, B. y O. de Oliveira (1994): *Trabajo femenino y vida familiar en México*, México, D.F., El Colegio de México.
- \_\_\_\_\_ (por publicarse): Heterogeneidad laboral y calidad de los empleos en las principales áreas urbanas de México, *Revista latinoamericana de estudios del trabajo*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Goldthorpe, J. (1987): *Social Mobility and Class Structure in Modern Britain*, Oxford, Clarendon Press.
- González de la Rocha, M. (1988): Economic crisis, domestic reorganization and women's work in Guadalajara, San Diego, Universidad de California/CIESAS occidente.
- \_\_\_\_\_ (1991): Economic crisis, domestic reorganization and women's work in Guadalajara, en M. González de la Rocha y A. Escobar (comps.), *Social Responses to Mexico's Economic Crisis*, La Jolla, Universidad de California.
- \_\_\_\_\_ (1994): *The Resources of Poverty: Women and Survival in a Mexican City*, Londres, Blackwell.
- González de la Rocha, M. y A. Escobar Latapí (1986): *Crisis y adaptación social: hogares de Guadalajara*, ponencia presentada en la III Reunión de la Sociedad Mexicana de Demografía, México, D.F., El Colegio de México, noviembre.
- Haller, M. (1990): *Class Structure in Europe: New Findings from East-West Comparisons of Social Structure and Mobility*, Armonk, N.Y., M.E. Sharpe.
- Hernández Laos, E. (2001): *Globalización, distribución del ingreso y pobreza en México*, inédito.
- Hernández Licona, G. (1997): Oferta laboral familiar y desempleo en México: los efectos de la pobreza, *El trimestre económico*, vol. 64, N° 4, México, Fondo de Cultura Económica (FCE), octubre-diciembre.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática) (2002): Banco de Información Económica (BIE), <http://dgcnesyp.inegi.gob.mx>.
- Lipset, S.M. y H.L. Zetterberg (1959): Social mobility in industrial societies, en S.M. Lipset y R. Bendix (comps.), *Social Mobility in Industrial Societies*, Berkeley, University of California Press.
- Muñoz, H., O. de Oliveira y C. Stern (comps.) (1977): *Migración y desigualdad social en la Ciudad de México*, México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Pacheco, E. y S. Parker (1996): Participación económicamente activa femenina en el México urbano: un breve recuento y algunos hallazgos recientes, *Problemas del desarrollo*, vol. 27, N° 106, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), julio-septiembre.
- Parker, S. (1999): Niveles salariales de hombres y mujeres: diferencias por ocupación en las áreas urbanas de México, en B. Figueroa Campos (comp.), *México diverso y desigual: enfoques sociodemográficos*, México, D.F., El Colegio de México/Sociedad Mexicana de Demografía (SOMEDE).
- Payne, G. y P. Abbott (1990): *The Social Mobility of Women: Beyond Male Mobility Models*, Londres, The Falmer Press.
- Portocarero, L. (1989): Trends in occupational mobility: the gender gap in Sweden, *Acta sociológica*, vol. 32, N° 4, Londres, Sage Publications.
- Reyes Heróles, J. (1983): *Política macroeconómica y bienestar en México*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Rubalcava, R.M. (1999): *Necesidades, recursos y posibilidades: el ingreso de los hogares mexicanos en el período 1984-1994*, Guadalajara, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS).
- Selby, H., A.D. Murphy y S.A. Lorenzen (1990): *The Mexican Urban Household: Organizing for Self-Defense*, Texas, University of Texas Press.
- Sorokin, P.A. (1927): *Social Mobility*, Glencoe, Estados Unidos, Free Press.
- Solís, P. (2002): *Structural Change and Men's Work Lives: Transformations in Social Stratification and Occupational Mobility in Monterrey, Mexico*, Tesis, Austin, Universidad de Texas en Austin.
- Theil, H. (1972): *Statistical Decomposition Analysis*, Amsterdam, North Holland Press.
- Tuirán, R. (1993): Las respuestas de los hogares de sectores populares urbanos frente a la crisis: el caso de la Ciudad de México, en B. Navarro Raúl y H. Hernández Bringas (coords.), *De población y desigualdad social en México*, México, D.F., Centro Regional de Informática de la Mujer (CRIM)/Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- \_\_\_\_\_ (coord.) (2000): *Migración México-Estados Unidos: presente y futuro*, México, D.F.
- UNRISD (Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social) (2000): *La mano visible: asumir la responsabilidad por el desarrollo social*, Ginebra.





Jueces de la *Revista de la CEPAL*  
2003 - 2004

Durante este período han sido jueces de la *Revista de la CEPAL* los siguientes académicos e investigadores:

<i>Manuel Agosin</i>	<i>João Ferraz</i>	<i>Arturo O'Connell</i>
<i>José Pablo Arellano</i>	<i>Ricardo Ffrench-Davis</i>	<i>Lucio Reca</i>
<i>Héctor Assael</i>	<i>Roberto Frenkel</i>	<i>Jorge Rodríguez</i>
<i>Raúl Atria</i>	<i>Norberto García</i>	<i>Mauricio Rodríguez</i>
<i>Harry Bareño</i>	<i>Francisco Gatto</i>	<i>Mónica Rodríguez</i>
<i>Antonio Barros de Castro</i>	<i>Pablo Gerchunoff</i>	<i>Octavio Rodríguez</i>
<i>Renato Baumann</i>	<i>Juan Carlos Gómez Sabaini</i>	<i>Pilar Romaguera</i>
<i>José Miguel Benavente</i>	<i>Martín González</i>	<i>Jaime Ros</i>
<i>Ricardo Bielschowsky</i>	<i>Arthur Gray</i>	<i>Gonzalo Saraví</i>
<i>Roberto Bouzas</i>	<i>Rosana Guber</i>	<i>Alejandro Schejtman</i>
<i>Luíz Carlos Bresser-Pereira</i>	<i>Daniel Heymann</i>	<i>Miguel Solanes</i>
<i>José Joaquín Brunner</i>	<i>André Hofman</i>	<i>Rogério Studart</i>
<i>Rudolf Buitelaar</i>	<i>Martín Hopenhayn</i>	<i>Giovanni Stumpo</i>
<i>Rodrigo Cárcamo</i>	<i>Carlos Ibarra</i>	<i>Raquel Szalachman</i>
<i>Pedro Cavalcanti</i>	<i>David Ibarra</i>	<i>Joanilio Teixeira</i>
<i>Mario Cimoli</i>	<i>Rubén Kaztman</i>	<i>Rosalba Todaro</i>
<i>Dante Contreras</i>	<i>Bernardo Kosacoff</i>	<i>Juan Carlos Torre</i>
<i>Mario Damill</i>	<i>Xavier Mancero</i>	<i>Vivianne Ventura-Dias</i>
<i>José Durán</i>	<i>Mauricio Mesquita Moreira</i>	<i>Francisco Verdera</i>
<i>Alain de Janvry</i>	<i>Graciela Mognillansky</i>	<i>Miguel Villa</i>
<i>Víctor Elías</i>	<i>Juan Carlos Moreno-Brid</i>	<i>Gabriel Yoguel</i>
<i>Hubert Escaith</i>	<i>Carlos Mussi</i>	

La *Revista de la CEPAL* les agradece su valiosa contribución.



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

La Dirección de la *Revista*, con el propósito 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 del autor de no someterlo simultáneamente a la consideración de otras publicaciones. Los derechos de autor de los artículos que sean publicados por la *Revista* pertenecerán a las Naciones Unidas.

Los artículos serán sometidos a la opinión de jueces externos.

Los trabajos deben enviarse en su idioma original (español, francés, inglés o portugués), y serán traducidos al idioma que corresponda por los servicios de la CEPAL.

Junto con el artículo debe enviarse un resumen de no más de 150 palabras, en que se sinteticen sus propósitos y conclusiones principales.

La extensión total de los trabajos —incluyendo resumen, notas y bibliografía— no deberá exceder de 10.000 palabras. También se considerarán artículos más breves.

Los artículos deberán enviarse por correo electrónico a: [revista@cepal.org](mailto:revista@cepal.org) o por correo regular, en un CD o disquete, a: *Revista de la CEPAL*, Casilla 179-D, Santiago, Chile. No deben enviarse textos en PDF.

### Guía de estilo:

Los *títulos* no deben ser innecesariamente largos.

### Notas de pie de página

- Se recomienda limitar las notas a las estrictamente necesarias.
- Se recomienda no usar las notas de pie de página para citar referencias bibliográficas, las que de preferencia deben ser incorporadas al texto.
- Las notas de pie de página deberán numerarse correlativamente, con superíndices (*superscript*).

### Cuadros y gráficos

- Se recomienda restringir el número de cuadros y gráficos al indispensable, evitando su redundancia con el texto.
- Los cuadros, gráficos y otros elementos deben ser insertados al final del texto en el programa en que fueron diseñados; la inserción como “*picture*” debe evitarse. Los gráficos en Excel deben incluir su correspondiente tabla de valores.

- La ubicación de los cuadros y gráficos en el cuerpo del artículo deberá ser señalada en el lugar correspondiente de la siguiente manera:

Insertar gráfico 1

Insertar cuadro 1

- Los cuadros y gráficos deberán indicar sus fuentes de modo explícito y completo.
- Los cuadros deberán indicar, al final del título, el período que abarcan, y señalar en un subtítulo (en cursiva y entre paréntesis) las unidades en que están expresados.
- Para la preparación de cuadros y gráficos es necesario tener en cuenta los signos contenidos en las “Notas explicativas”, ubicadas antes del Índice de la *Revista*.
- Las notas al pie de los cuadros y gráficos deben ser ordenadas correlativamente con letras minúsculas en superíndice (*superscript*).
- Los gráficos deben ser confeccionados teniendo en cuenta que se publicarán en blanco y negro.

### Siglas y abreviaturas

- No se deberá usar siglas o abreviaturas a menos que sea indispensable, en cuyo caso se deberá escribir la denominación completa la primera vez que se las mencione en el artículo.

### Bibliografía

- Las referencias bibliográficas deben tener una vinculación directa con lo expuesto en el artículo y no extenderse innecesariamente.
- Al final del artículo, bajo el título “Bibliografía”, se solicita consignar con exactitud y por orden alfabético de autores toda la información necesaria: nombre del o los autores, año de publicación, título completo del artículo —de haberlo—, de la obra, subtítulo cuando corresponda, ciudad de publicación, entidad editora y, en caso de tratarse de una revista, mes de publicación.

La Dirección de la *Revista* se reserva el derecho de realizar los cambios editoriales necesarios en los artículos, incluso en sus títulos.

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 el idioma respectivo.

# La Revista de la CEPAL en Internet

[www.cepal.cl](http://www.cepal.cl)  
[www.cepal.org](http://www.cepal.org)

[www.eclac.cl](http://www.eclac.cl)  
[www.eclac.org](http://www.eclac.org)



- Suscripción por tres números .....
- Suscripción por seis números .....
- Ejemplares sueltos .....

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: .....

Los precios de suscripción anual vigentes son de US\$30. El precio por ejemplar suelto es de US\$15 incluidos los gastos de envío. El precio de suscripción por dos años es de US\$50.



**Publicaciones de la CEPAL**  
COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA  
Y EL CARIBE  
Casilla 179-D - Santiago de Chile  
publicaciones@eclac.cl  
Fax (562) 210-2069



CEPAL

REVIEW

Request for subscription  
and/or back issues

- Subscription for three issues .....
- Subscription for six issues .....
- Single issues .....

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: .....

Annual subscription costs are US\$35. The price of single issues is US\$15, shipping costs included. The cost of a two-year subscription is US\$60.



**ECLAC publications**  
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA  
AND THE CARIBBEAN  
Casilla 179-D - Santiago, CHILE  
publications@eclac.cl  
Fax (562) 210-2069



## Publicaciones recientes de la CEPAL

### Informes periódicos institucionales

**Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2004**, LC/G.2265-P, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.147, CEPAL, Santiago de Chile, febrero del 2005.

La economía de América Latina y el Caribe habría crecido un 5,5% en el 2004, superando los pronósticos más optimistas, mientras que el PIB per cápita de la región se habría incrementado en alrededor del 4%. Para el año 2005 se prevé un crecimiento del PIB de alrededor del 4%, lo que permitiría alcanzar un PIB por habitante casi 5% superior al registrado en 1997, alrededor del cual osciló la región hasta el año pasado.

La satisfactoria evolución de las economías de la región obedeció en gran medida a la situación de la economía internacional. En el año 2004, la actividad económica mundial se aceleró y se estima que el PIB global podría crecer casi un 4% (2,7% en el 2003), mientras que el crecimiento del comercio mundial podría superar el 9% (5,8% en el 2003). Estados Unidos y China han sido los propulsores de la expansión de la actividad económica mundial, que ha contribuido al aumento de los precios de los productos básicos, que ha favorecido a muchos países de la región, sobre todo sudamericanos.

El auge del comercio mundial hizo que se prolongara el proceso de recomposición de los términos del intercambio iniciado en el 2003, registrándose un aumento del 1,3%. Dicho proceso se acentuó en el año 2004, con una mejora del 5,6%, derivada del alza de 10,5% de los precios de los productos de exportación y de 4,7% de los de importación. La evolución de los precios de los productos básicos, especialmente del petróleo y los metales, fue un factor determinante de este aumento.

Una característica distintiva del actual proceso de recuperación, si se le compara con la historia económica de la región, es que por segundo año consecutivo el crecimiento del PIB se da en paralelo con un saldo positivo en la cuenta corriente de la balanza de pagos y ambos van en aumento. Otra característica, relacionada con la primera, es que el notable aumento del producto se presentó en un contexto de salida de capitales. En el 2004 se produjo una marcada disminución del flujo neto de capitales recibido por la región; pero, a diferencia de lo ocurrido en el pasado, cayeron también las primas de riesgo soberano.

Estas modalidades del ciclo expansivo iniciado en el segundo semestre del 2003 y consolidado en el 2004 obedecen en gran medida al hecho de que las exportaciones lideraron la demanda, seguidas luego por la inversión. El consumo, a su vez, se desplazó a ritmo más lento que el PIB y las importaciones se incrementaron 2,6 veces más que el producto. No obstante, la formación bruta de capital en relación con el PIB (18,9%) resulta todavía inferior al promedio registrado en el decenio de 1990.

El aumento del tipo de cambio real observado desde principios de la década actual ha sido un incentivo para expandir la oferta de bienes comerciables en el ámbito internacional, sustituyendo importaciones y aumentando las exportaciones. A partir del año

2003, y sobre todo en el 2004, las favorables condiciones externas comenzaron a influir positivamente en los términos del intercambio.

En materia de política macroeconómica hubo dos fenómenos importantes. Por un lado, los bancos centrales redujeron las tasas de interés, acompañando la disminución de las primas de riesgo y favoreciendo la reactivación de la economía. La política monetaria flexible también contribuyó a sostener el tipo de cambio nominal.

Por otro lado, el mantenimiento de un elevado nivel de ahorro del sector público no facilitó la expansión de la economía, dado que en el mejor de los casos fue neutral, pero sí contribuyó a sostener el precio relativo de los bienes transables y a flexibilizar la política monetaria. El desempeño macroeconómico observado en el 2004 permitió una significativa mejora de las cuentas fiscales de los países de América Latina y el Caribe.

En virtud de las políticas cambiarias aplicadas en la región, desarrolladas casi sin salvedades en un contexto libre de restricciones, se logró mantener relativamente estables los tipos de cambio reales, tarea no exenta de dificultades, teniendo en cuenta los altos precios de los productos básicos y el aumento de los volúmenes exportados, sobre todo en América del Sur.

En relación con el mercado de trabajo, se destaca la creación de empleo, como consecuencia de la mayor demanda laboral. A nivel regional y en ausencia de presiones de la oferta laboral, la mayor ocupación se tradujo en una reducción de la tasa de desempleo, que pasó de un 10,7% en el 2003 al 10,0% en el 2004. Este resultado positivo obedeció principalmente a lo sucedido en los países que se están recuperando de profundas crisis, pero aún no se detecta una mejora generalizada de los indicadores laborales de la región. Cabe suponer que la reducción del desempleo, sumada a una leve recuperación salarial, haya contribuido a una disminución de la pobreza desde el 44,3% estimado para el 2003 a 42,9% en el 2004.

Por su parte, la tasa de inflación siguió mostrando una tendencia descendente, hasta llegar a un promedio regional del 7,7%, en 12 meses hasta noviembre, que se compara con el 8,5% del 2003 y el 12,1% del 2002.

Para el año 2005 se prevé que en América Latina y el Caribe continuará la expansión iniciada hace dos años, aunque con cierta desaceleración del ritmo de crecimiento. El promedio regional del 4% se alcanzaría con tasas positivas en todos los países y con menos desvíos en torno de dicho valor. Sin embargo, el panorama no está exento de riesgos, especialmente porque la economía internacional atraviesa por desequilibrios que podrían derivar en mayores tasas de interés y menos crecimiento mundial. En todo caso, la región América debe aprovechar esta oportunidad para modificar su patrón de inserción internacional, aumentar la productividad agregada y mejorar la distribución del ingreso.

**Estudio económico de América Latina y el Caribe 2003-2004**, LC/G.2255-P, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.2, CEPAL, Santiago de Chile, septiembre del 2004.

Esta edición del *Estudio económico de América Latina y el Caribe* corresponde al número 56 de esta serie y se divide en dos partes. En la primera se analizan los principales aspectos de la economía regional, mientras en la segunda se examina la coyuntura de los países de la región. El anexo estadístico resumido se complementa con información detallada en formato electrónico, con el fin de facilitar el procesamiento de los datos.

La primera parte, dedicada al desempeño de la economía de la región, se inicia con una introducción en la que se resumen las

principales tendencias de la evolución reciente y se destacan los desafíos que enfrenta la política económica. Los capítulos siguientes están dedicados al escenario internacional y el sector externo, las políticas macroeconómicas (fiscal, cambiaria y monetaria) y la evolución del desempeño interno (actividad económica, inflación, empleo y salarios). Para reforzar la orientación analítica de la publicación, se han incorporado a esta parte dos contribuciones que profundiza en elementos clave del desempeño económico de América Latina y el Caribe y están vinculados a la coyuntura de corto plazo. En el capítulo sobre política económica se incluye una sección sobre la sostenibilidad de la deuda pública, tema muy pertinente en muchos países de la región y que ha ido cobrando creciente importancia en los últimos años. La primera parte concluye con un capítulo sobre la dinámica del crecimiento económico regional, considerado en términos comparativos y de mediano plazo.

En la segunda parte se presentan reseñas sobre la evolución y las políticas macroeconómicas de los países de América Latina y del Caribe en el 2003 y el primer semestre del 2004. Las notas sobre los países incluyen cuadros que muestran la trayectoria de los principales indicadores económicos.

El anexo estadístico contiene 25 cuadros con información regional, mientras el CD-ROM contiene alrededor de 400 cuadros, que permiten visualizar rápidamente la información correspondiente a los últimos años.

#### Otras publicaciones

**Etnicidad y ciudadanía en América Latina**, Libro de la CEPAL, N° 79 (LC/G.2230-P), Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.113, CEPAL, Santiago de Chile, noviembre del 2004.

La construcción de la ciudadanía indígena en América Latina es un tema de importancia creciente tanto en la agenda política como en

la reflexión académica. Este libro representa una puesta al día tanto del debate académico como de la evolución política de la ciudadanía indígena en la región. Por consiguiente, se centra en la noción de "conflicto indígena", considerando como sus ejes clave los conceptos de etnicidad, identidad y acción colectiva.

El autor plantea que la ciudadanía indígena es un proceso construido por los propios actores en sus contextos sociohistóricos, en un escenario en el que el Estado ha tenido una presencia permanente como eje organizador de las sociedades nacionales. Por este motivo, la construcción de la ciudadanía indígena es fundamentalmente una lucha por el reconocimiento de derechos específicos en el marco de dichos Estados y opera a través de la politización de las identidades, vale decir, de una dinámica mediante la cual la identidad cultural se constituye en eje de acción política, de negociación con el Estado y de visibilidad pública del actor indígena en la sociedad. Esta dinámica se conoce habitualmente como "etnicidad".

El principal precedente de los procesos de desarrollo de ciudadanía de esta índole es que la globalización, junto a las transformaciones del Estado, el mercado y la sociedad civil, ha producido profundos cambios en la acción colectiva de los pueblos indígenas, en especial en las mediaciones entre la comunidad, el plano nacional y el internacional. Como consecuencia de esto, las estrategias políticas de los movimientos y organizaciones indígenas se estructuran de distintas formas, pero se expresan y simbolizan a partir de códigos compartidos que les imprimen unidad discursiva.

El libro consta de una introducción y siete capítulos, a lo largo de los cuales se desarrollan diversos conceptos teóricos y se presentan: un análisis descriptivo de los pueblos indígenas; un marco general sobre el desarrollo de los derechos humanos y las demandas indígenas; un análisis y una interpretación de las demandas indígenas; un examen del desarrollo de la acción colectiva indígena en cuatro países de la región, y un debate final sobre las nuevas propuestas de ciudadanía planteadas hoy en día por los Estados y los intelectuales en respuesta a las demandas indígenas.





## Publicaciones de la CEPAL

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE  
Casilla 179-D Santiago de Chile

Véalas en: [www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)

### Revista de la CEPAL

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

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

Los precios de suscripción anual vigentes para 2005 son de US\$ 30 para la versión en español y de US\$ 35 para la versión en inglés. El precio por ejemplar suelto es de US\$ 15 para ambas versiones.

Los precios de suscripción por dos años (2005-2006) son de US\$ 50 para la versión español y de US\$ 60 para la versión inglés.

Revista de la CEPAL, número extraordinario: CEPAL CINCUENTA AÑOS, reflexiones sobre América Latina y el Caribe, 1998, 376 p. (agotado).

### Informes periódicos institucionales

Todos disponibles para años anteriores

- *Panorama social de América Latina, 2004*, en prensa.  
*Social panorama of Latin America, 2002-2003*, 340 p.
- *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2004*, 169 p.  
*Preliminary overview of the economies of Latin America and the Caribbean, 2003*, 168 p.
- *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2003-2004*, 358 p.  
*Economic survey of Latin America and the Caribbean 2003-2004*, 336 p.
- *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe / Statistical yearbook for Latin America and the Caribbean* (bilingüe), 2003, 636 p.

- *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe, 2003*, 146 p.  
*Foreign investment of Latin America and the Caribbean, 2003*, 146 p.
- *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2002-2003*, 240 p.  
*Latin America and the Caribbean in the world economy, 2002-2003*, 238 p.

### Libros de la CEPAL

- 80 *Gobernabilidad e integración financiera: ámbito global y regional, 2004*, José Antonio Ocampo, Andras Uthoff (compiladores), 278 p.
- 79 *Etnicidad y ciudadanía en América Latina. La acción colectiva de los pueblos indígenas, 2004*, Álvaro Bello, 222 p.
- 78 *Los transgénicos en América Latina y el Caribe: un debate abierto, 2004*, 416 p.
- 77 *Una década de desarrollo social en América Latina 1990-1999, 2004*, 300 p.
- 77 *A decade of social development in Latin America 1990-1999, 2004*, 308 p.
- 77 *Une décennie de développement social en Amérique latine 1990-1999, 2004*, 300 p.
- 76 *A decade of light and shadow. Latin America and the Caribbean in the 1990s, 2003*, 366 p.
- 76 *Une décennie d'ombres et de lumières. L'Amérique latine et les Caraïbes dans les années 90, 2003*, 401 p.
- 75 *Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe, Ricardo Jordán y Daniela Simioni (compiladores), 2003*, 264 p.
- 74 *Mercados de tierras agrícolas en América Latina y el Caribe: una realidad incompleta, Pedro Tejo (compilador), 2003*, 416 p.
- 73 *Contaminación atmosférica y conciencia ciudadana, 2003*, Daniela Simioni (compiladora), 260 p.
- 72 *Los caminos hacia una sociedad de la información en América Latina y el Caribe, 2003*, 139 p.
- 72 *Road maps towards an information society in Latin America and the Caribbean, 2003*, 130 p.
- 71 *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe. En busca de un nuevo paradigma, 2003*, Raúl Atria y Marcelo Siles (compiladores), CEPAL/Michigan State University, 590 p.
- 70 *Hacia el objetivo del milenio de reducir la pobreza en América Latina y el Caribe, 2002*, 80 p.
- 70 *Meeting the millennium poverty reduction targets in Latin America and the Caribbean, 2002*, ECLAC/PEA/UNDP, 70 p.
- 70 *L'objectif du millénaire de réduire la pauvreté en Amérique Latine et les Caraïbes, 2002*, 85 p.
- 70 *Rumo ao objetivo do milênio de reduzir a pobreza na América Latina e o Caribe, 2002*, 81 p.
- 69 *El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural. Diadas, equipos, puentes y escaleras, 2002*, John Durston, 156 p.
- 68 *La sostenibilidad del desarrollo en América Latina y el Caribe: desafíos y oportunidades, 2002*, 251 p.
- 68 *The sustainability of development in Latin America and the Caribbean: challenges and opportunities, 2002*, 248 p.

67 *Growth with stability, financing for development in the new international context*, 2002, 248 p.

## Copublicaciones recientes

En ocasiones la CEPAL establece convenios para la copublicación de algunos textos de especial interés para empresas editoriales, o para otros organismos internacionales. En el caso de las empresas editoriales, éstas tienen exclusividad para su distribución y comercialización.

*Pequeñas y medianas empresas y eficiencia colectiva. Estudios de caso en América Latina*, Marco Dini y Giovanni Stumpo (coordinadores), CEPAL/Siglo XXI.

*En búsqueda de efectividad, eficiencia y equidad: las políticas del mercado de trabajo y los instrumentos de su evaluación*, Jürgen Weller (compilador), CEPAL/LOM.

*América Latina en la era global*, José Antonio Ocampo y Juan Martín (coordinadores), CEPAL/Alfaomega.

*El desarrollo económico en los albores del siglo XXI*, José Antonio Ocampo (editor), CEPAL/Alfaomega.

*Los recursos del desarrollo. Lecciones de seis aglomeraciones agroindustriales en América Latina*, Carlos Guaipatin (compilador), CEPAL/Alfaomega.

*Medir la economía de los países según el sistema de cuentas nacionales*, Michel Sérurier, CEPAL/Alfaomega, 2003.

*Globalization and Development. A Latin American and Caribbean Perspective*, Edited by José Antonio Ocampo and Juan Martín, CEPAL/Alfaomega, 2003.

*Globalización y desarrollo. Una reflexión desde América Latina y el Caribe*, José Antonio Ocampo y Juan Martín (editores), CEPAL/Alfaomega, 2003.

*Autonomía o ciudadanía incompleta. El Pueblo Mapuche en Chile y Argentina*, Isabel Hernández, CEPAL/Pehuén, 2003.

*Reformas económicas y formación*, Guillermo Labarca (coordinador), CEPAL/GTZ/OIT-CINTERFOR, 2003.

*El desarrollo de complejos forestales en América Latina*, Néstor Bercovich y Jorge Katz (editores), CEPAL/Alfaomega, 2003.

*Territorio y competitividad en la agroindustria en México. Condiciones y propuestas de política para los clusters del limón mexicano en Colima y la piña en Veracruz*, Enrique Dussel Peters, CEPAL/Plaza y Valdés, 2002.

*Capital social rural. Experiencias de México y Centroamérica*, Margarita Flores y Fernando Rello, CEPAL/Plaza y Valdés, 2002.

*Equidade, desenvolvimento e cidadania*, José Antonio Ocampo, CEPAL/Editor Campus, 2002.

*Crescimento, emprego e equidade; O Impacto das Reformas Econômicas na América Latina e Caribe*, Barbara Stallings e Wilson Peres, CEPAL/Editor Campus, 2002.

*Crescer com Estabilidade, O financiamento do desenvolvimento no novo contexto internacional*, José Antonio Ocampo, CEPAL/Editora Campus, 2002.

*Pequeñas y medianas empresas industriales en América Latina y el Caribe*, Wilson Peres y Giovanni Stumpo (coordinadores), CEPAL/Siglo XXI, México.

*Aglomeraciones mineras y desarrollo local en América Latina*, Rudolf M. Buitelaar (compilador), CEPAL/Alfaomega, Colombia, 2002.

*Panorama de la agricultura en América Latina y el Caribe 1990-2000 / Survey of Agriculture in Latin America and the Caribbean 1990-2000*, CEPAL/IICA, 2002.

## Cuadernos de la CEPAL

90 *Los sistemas de pensiones en América Latina: un análisis de género*, 2004, Flavia Marco (coordinadora), 270 p.

89 *Energía y desarrollo sustentable en América Latina y el Caribe. Guía para la formulación de políticas energéticas*, 2003, 240 p.

88 *La ciudad inclusiva*, Marcello Balbo, Ricardo Jordán y Daniela Simioni (compiladores), CEPAL/Cooperazione Italiana, 2003, 322 p.

87 *Traffic congestion. The problem and how to deal with it*, 2004 Alberto Bull (compiler), 196 p.

87 *Congestión de tránsito. El problema y cómo enfrentarlo*, 2003, Alberto Bull (compilador), 114 p.

## Cuadernos Estadísticos de la CEPAL

30 *Clasificaciones estadísticas internacionales incorporadas en el banco de datos del comercio exterior de América Latina y el Caribe de la CEPAL*, 2004, 308 p.

29 *América Latina y el Caribe: series estadísticas sobre comercio de servicios 1980-2001*, 2003, 150 p.

## Estudios e Informes de la CEPAL

95 *México: la industria maquiladora*, 1996, 237 p.

94 *Innovación en tecnologías y sistemas de gestión ambientales en empresas líderes latinoamericanas*, 1995, 206 p. (agotado)

93 *Comercio internacional y medio ambiente. La discusión actual*, 1995, 112 p. (agotado)

92 *Reestructuración y desarrollo productivo: desafío y potencial para los años noventa*, 1994, 108 p.

91 *Las empresas transnacionales de una economía en transición: la experiencia argentina en los años ochenta*, 1995, 193 p.

90 *El papel de las empresas transnacionales en la reestructuración industrial de Colombia: una síntesis*, 1993, 131 p.

## Serie INFOPLAN: Temas Especiales del Desarrollo

13 *Políticas sociales: resúmenes de documentos II*, 1997, 80 p.

12 *Gestión de la información: reseñas de documentos*, 1996, 152 p.

11 *Modernización del Estado: resúmenes de documentos*, 1995, 75 p.

10 *Políticas sociales: resúmenes de documentos*, 1995, 95 p.

9 *MERCOSUR: resúmenes de documentos*, 1993, 219 p.

8 *Reseñas de documentos sobre desarrollo ambientalmente sustentable*, 1992, 217 p. (agotado)

7 *Documentos sobre privatización con énfasis en América Latina*, 1991, 82 p.

## **Boletín demográfico / Demographic Bulletin (bilingual)**

Edición bilingüe (español e inglés) que proporciona información estadística actualizada, referente a estimaciones y proyecciones de población de los países de América Latina y el Caribe. Incluye también indicadores demográficos de interés, tales como tasas de natalidad, mortalidad, esperanza de vida al nacer, distribución de la población, etc.

Publicado desde 1968, el Boletín aparece dos veces al año, en los meses de enero y julio.

Suscripción anual: US\$ 20.00. Valor por cada ejemplar: US\$ 15.00

## **Notas de población**

Revista especializada que publica artículos e informes acerca de las investigaciones más recientes sobre la dinámica demográfica en la región, en español, con resúmenes en español e inglés. También incluye información sobre actividades científicas y profesionales en el campo de población.

La revista se publica desde 1973 y aparece dos veces al año, en junio y diciembre.

Suscripción anual: US\$ 20.00. Valor por cada ejemplar: US\$ 12.00

## **Series de la CEPAL**

Comercio internacional

Desarrollo productivo

Estudios estadísticos y prospectivos

Estudios y perspectivas:

— Bogotá

— Buenos Aires

— México

Financiamiento del desarrollo

Información y desarrollo

Informes y estudios especiales

Macroeconomía del desarrollo

Manuales

Medio ambiente y desarrollo

Población y desarrollo

Políticas sociales

Recursos naturales e infraestructura

Seminarios y conferencias

Vea el listado completo en [www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)



# PROBLEMAS DEL Desarrollo

REVISTA LATINOAMERICANA DE ECONOMÍA

Publicación trimestral del Instituto de Investigaciones Económicas  
Universidad Nacional Autónoma de México

Vol. 35, núm. 139, octubre-diciembre, 2004

## ÍNDICE

### EDITORIAL

#### ARTÍCULOS

El crecimiento económico en América Latina y sus perspectivas más allá del sexenio perdido

HUBERT ESCAITH

Ciclos políticos largos en América Latina durante el siglo XX y sus efectos en el crecimiento económico

GUY PIERRE

Trajectoires de croissance et de volatilité macro-économique dans le MERCOSUR: Quelques éléments d'analyse empirique

ALEXIS SALUDJIAN

Medición del desarrollo sustentable, reto de las cuentas nacionales. La experiencia de México en el cálculo del producto interno bruto ecológico

FRANCISCO ALMAGRO VÁZQUEZ

Medición de la sensibilidad de la estructura productiva al desarrollo sostenible

MIGUEL ÁNGEL TARANCÓN MORÁN

Clúster y coo-petencia (cooperación y competencia) industrial: algunos elementos teóricos por considerar

ALEJANDRO GARCÍA GARNICA Y ARTURO A. LARA RIVERO

Innovación, financiamiento y organización financiera nacional

CELSO GARRIDO Y LILIANA GRANADOS

La condicionalidad estructural de las IFIS y la autonomía de la política económica: crítica a los argumentos de la impotencia

OSCAR MARIO MAÑÁN GARCÍA

Los actores de Petrópolis-Tecnópolis: ¿experiencia de desarrollo endógeno basada en nuevas tecnologías?

ESTER SCHIAVO Y GERMÁN DABAT

#### COMENTARIOS Y DEBATES

El péndulo monetario

DAVID IBARRA MUÑOZ

Perspectivas socioeconómicas de México después del desarrollismo y del neoliberalismo, una nueva economía política

FIGENIA MARTÍNEZ HERNÁNDEZ

#### TESTIMONIOS

Por una globalización justa: el trabajo como objetivo global y hemisférico

VIRGLIO LEVAGGI

#### REVISTA DE REVISTAS

#### RESEÑAS

Reclaiming Development: an Alternative Economic Policy Manual, de Hajo Joon Chang e Ilene Grabel

NOEMÍ LEVY ORLIK

Mercado de trabajo y competitividad en los capitalismo emergentes de Europa Central y Oriental, de Fernando Luengo

GENOVEVA ROLDÁN DÁVILA

#### ACTIVIDADES EN EL IIEC

#### NORMAS PARA LA RECEPCIÓN DE ORIGINALES

#### GUIDELINES FOR SUBMITTING ORIGINALS

### UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

#### Rector:

Juan Ramón de la Fuente

#### Coordinadora de Humanidades:

Mari Carmen Serra Puche

#### Director del IIEC:

Jorge Basave Kumbardt

#### Secretaría Académica del IIEC:

Rosario Pérez Espejo

#### Directora de la Revista:

Esther Iglesias Lesaga



#### Comité Editorial

Juan Arambona Córdova  
(IIEC-UNAM-México)

José Luis Calva Yéliz  
(IIEC-UNAM-México)

Victor Gilboa Borrell  
(FLACSO-Guatemala)

Germán A. de la Bera  
(UNAM-México)

Hubert Escath  
(CEPAL-Chile)

Miguel Ángel Rivera Bías  
(IIEC-UNAM-México)

Gonzalo Rodríguez Gispert  
(ALADI-Uruguay)

Enlio Romero Polanco  
(IIEC-UNAM-México)

Héctor Salas Harris  
(FOA-UNAM-México)

Horacio Sobrino Fimbres  
(COLMEX-México)

A la venta en librerías de la UNAM. Suscripciones y ventas: Depto. de Ventas del IIEC: Torre 6 de Humanidades, 1er. piso, Ciudad Universitaria, 04510, México, D.F., MÉXICO o al A.P. 20-721, 01000, México, D.F., MÉXICO. Tel.: (52-55) 5623-0080. Fax: (52-55) 5623-0124, 5623-0097. Correos electrónicos: [ventas@servidor.unam.mx](mailto:ventas@servidor.unam.mx), [revprod@servidor.unam.mx](mailto:revprod@servidor.unam.mx)

Colaboraciones: Departamento de la Revista: Torre 6 de Humanidades, 5o. piso, Cubículo 515, Tels.: (52-55) 5623-0105, 5623-0074, Tel./fax: (52-55) 5623-0097, con Atención de la Directora, Doctora Esther Iglesias Lesaga. Correo electrónico: [revprod@servidor.unam.mx](mailto:revprod@servidor.unam.mx)

Consultar la página:  
[http://www.ies.unam.mx/problemas\\_del\\_desarrollo.htm](http://www.ies.unam.mx/problemas_del_desarrollo.htm)

## Corrupción y Política en América Latina

COYUNTURA: **Alberto A. Zalles**, La encrucijada boliviana: ¿fin del «entrónque» y refundación societal? **Lincoln Bizozero**, Nueva etapa del Mercosur frente a los 10 años de Ouro Preto. Límites y perspectivas del ajuste institucional.

APORTES: **José Manuel Quijano**, Algunas enseñanzas de las crisis bancarias recientes. **Oliver Kozlarek**, Teoría y método para una crítica comparada de la modernidad.

TEMA CENTRAL: **Francisco Nieto**, Desmitificando la corrupción en América Latina. **Cláudio Weber Abramo / Eduardo Ribeiro Capobianco**, Licitaciones y contratos públicos. El caso de Brasil. **Oscar Ugarteche**, La nueva corrupción. Tipología y aproximaciones teóricas desde el caso Fujimori/Montesinos. **Sigrid Arzt / Amalia Mena**, El acceso a la información pública en México. Transparencia y combate a la corrupción. **Francisco Durand**, Cleptocracia y empresariado en el Perú. **Edmundo Vargas**, La lucha contra la corrupción en la agenda regional e internacional. Las convenciones de la OEA y de la ONU.

LIBROS: **Fernando Bustamante**, La cultura política: ¿más allá de la modernización? **Yolanda Salas**, Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización.

SUMMARIES.

SUSCRIPCIONES (incluido flete aéreo)	ANUAL (6 núms.)	BIENAL (12 núms.)
América Latina	US\$ 56	US\$ 97
Resto del mundo	US\$ 86	US\$ 157

PAGOS: Las suscripciones desde América Latina y el resto del mundo únicamente se pueden efectuar con transferencias bancarias. Solicitar los datos para la transferencia. Dirección: Apartado 61712, Chacao-Caracas 1000-A, Venezuela. Telfs.: (58-212) 267.31.89 / 265.99.75 / 265.53.21 / 266.16.48 / 265.18.49, Fax: 267.33.97; @: nuso@nuevasoc.org.ve; nusoven@nuevasoc.org.ve.

# Gestión y Política Pública

VOLUMEN XIV, NÚMERO 1, MÉXICO, D.F.  
PRIMER SEMESTRE DE 2005

## *Gestión y política pública*

**Johan Olsen** UNIDAD, DIVERSIDAD  
E INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS

## *Gestión y organización*

**Lucía I. Passoni** GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO:  
UNA APLICACIÓN EN  
DEPARTAMENTOS  
ACADÉMICOS

## *Experiencias relevantes*

**Krister Andersson  
y Diego Pacheco** ¿CÓMO HACER FUNCIONAR LA  
GESTIÓN DESCENTRALIZADA DE  
LOS RECURSOS NATURALES?

**María de Jesús Delgado  
e Inmaculada Álvarez** EVALUACIÓN DE LA EFICIENCIA  
TÉCNICA EN LOS PAÍSES  
MIEMBROS DE LA UNIÓN  
EUROPEA

## *Gestión regional y local*

**Ileana Espejel, Alberto  
Hernández,  
Hugo Riemann  
y Laura Hernández** PROPUESTA PARA UN NUEVO  
MUNICIPIO CON BASE EN LAS  
CUENCAS HIDROGRÁFICAS

**Jorge Ibarra,  
Alfredo Sandoval  
y Lida Sotres** VARIABLES QUE EXPLICAN EL  
DESEMPEÑO DE LOS GOBIERNOS  
ESTATALES MEXICANOS



CIDE

www.gestionypoliticapublica.cide.edu

ISSN: 0185-0458

# economía mexicana

NUEVA ÉPOCA

vol. XIV, núm. 1, México,  
primer semestre de 2005

## ARTÍCULOS

Julio A. Santaella and Abraham E. Vela *The 1987 Mexican Disinflation Program: An Exchange-rate-based Stabilization?*

Alfonso Mendieta *Alternative Effects of Antidumping Policy: Should Mexican Authorities be Worried?*

Alicia García Herrero *Determinants of the Venezuelan Banking Crisis of the Mid-1990s: An Event History Analysis*

## NOTAS

Karen Watkins, Jaap Spronk y Lucía Félix *Propagación de crisis en las empresas: la experiencia mexicana*



www.economiamexicana.cide.edu

## CUADERNOS DE ECONOMÍA

Latin American Journal of Economics

Vol. 41 Diciembre 2004 N° 124

## SUMARIO / CONTENTS

ORIENTACIÓN EXPORTADORA Y PRODUCTIVIDAD EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA CHILENA 315  
*Roberto Alvarez, Ricardo A. López*

FIRM AND CORPORATE BOND VALUATION: A SIMULATION DYNAMIC PROGRAMMING APPROACH 345  
*Augusto Castillo*

### SIMPOSIO SOBRE ECONOMÍA ESPACIAL

SPATIAL PATTERNS OF CROP YIELDS IN LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN 361  
*Stanley Wood, Liangzhi You, Xiaobo Zhang*

CAN NON-AGRICULTURAL EMPLOYMENT REDUCE RURAL POVERTY? EVIDENCE FROM MEXICO 383  
*Caridad Araujo*

SPATIAL INEQUALITY, MIGRATION AND ECONOMIC GROWTH IN CHILE 401  
*Raimundo Soto, Aristides Torche*

INDICE ALFABÉTICO POR AUTORES AÑO 2004 425

RESÚMENES EN ESPAÑOL 429

### PRECIO SUSCRIPCIÓN ANUAL 2004 (CUATRIMESTRAL)

Chile	\$	12.000
América Latina	US\$	44 (incluye envío aéreo)
Europa y USA	US\$	54 (incluye envío aéreo)

### NUMEROS SUELTOS O ATRASADOS

Chile	\$	4.000
Extranjero	US\$	15 (incluye envío aéreo)

Enviar pedidos de suscripción y cheque o giro (libre de comisiones y gastos bancarios) a nombre de:  
Pontificia Universidad Católica de Chile  
Instituto de Economía  
Oficina de Publicaciones  
Casilla 76, Correo 17, Santiago  
CHILE  
Teléfonos: 354-4314; 354-4312 y FAX 56-2-5536472  
echamorr@faceapuc.cl  
Dirección WEB: www.cuadernosdeeconomia.cl

*Cuadernos de Economía*  
Pontificia Universidad Católica de Chile  
Derechos reservados  
Inscripción N° 63.967

(autorizada su reproducción con mención de las fuentes)

# Sumario

Nº 96 Primavera 2004

CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS  
Monseñor Sotero Sanz 175,  
Santiago, Chile.  
Fono (56-2) 231-5324.  
Fax (56-2) 233-5253.

# ESTUDIOS PÚBLICOS

[www.cepchile.cl](http://www.cepchile.cl)

Micros en Santiago: De enemigo público a servicio público	<i>Guillermo Díaz, Andrés Gómez-Lobo y Andrés Velasco</i>
Gas y electricidad: ¿Qué hacer ahora?	<i>Alexander Galetovic, Juan R. Inostroza y Cristián M. Muñoz</i>
Competencia y participación privada: La experiencia chilena en educación	<i>Oswaldo Larrañaga</i>
Datos y control más que conocimiento y colaboración: Las TIC en la empresa chilena	<i>Claudio Ramos Zincke</i>
Oportunidades y desafíos para Chile de la apertura económica en China	<i>Sebastián Claro</i>
Suecia después del modelo sueco: Del Estado benefactor a la sociedad del bienestar	<i>Mauricio Rojas</i>
Absolutismo, tiranía y resistencia civil en el pensamiento político de John Locke	<i>Óscar Godoy Arcaya</i>
Momento en que el embrión es persona humana	<i>José Joaquín Ugarte Godoy</i>
La píldora y la bioética en Chile	<i>Alejandra Carrasco B.</i>
Cuba y nosotros	<i>Jorge Edwards</i>
Años de disparos y tortura (1973-1975): Los últimos días de Miguel Enriquez	<i>Cristián Pérez</i>
"Querido Homero..." O, brechas y puentes entre imaginación y poder	<i>Carlos Franz</i>
Itinerario de mi encuentro con la poesía de Gonzalo Rojas	<i>Mario Valdovinos</i>
La ciudad y el arte abstracto	<i>Óscar Bustamante</i>

SUSCRIPCIONES: Anual \$ 9.000 • Bianaual \$ 13.500 • Estudiantes \$ 5.000



## ARTÍCULOS

- CLAUDIO FUENTES *La inevitable "mano dura": sociedad civil y violencia policial en Argentina y Chile*
- JAVIER COUSO *Consolidación democrática y Poder Judicial: los riesgos de la judicialización de la policía*
- DAVID ALTMAN *Redibujando el mapa electoral chileno: incidencia de factores socioeconómicos y género en las urnas*
- JOSÉ MOLINAS  
ANÍBAL PÉREZ LIÑÁN  
SEBASTIÁN SAIEGH *Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes in Paraguay, 1954-2003*
- CARLOS GUEVARA MANN *Calidad de la representación política y tamaño de las circunscripciones electorales: una comparación de las asambleas panameñas de 1945 y 1999*
- BERNARD JOUVE *La democracia local: entre el espejismo neotocquevillista y la globalización*

## DOSSIER

## EL LEGADO DE JOHN LOCKE A 300 AÑOS DE SU MUERTE

- CARLOS PEÑA *Locke y la filosofía política*
- LEONIDAS MONTES *De la tolerancia, su contexto y una posible relación con el "nombre general" de propiedad en John Locke*
- OSCAR GODOY ARCAÑA *Libertad y consentimiento en el pensamiento político de John Locke*
- TOMÁS CHUAQUI *Locke y la adulación*

## VERBATIM

- ALFREDO REHREN *Medidas de confianza mutua entre Chile y Perú*
- JOSÉ MIGUEL PIUZZI *La relación cívico-militar en los nuevos escenarios de seguridad y defensa hemisférica: su impacto en la relación peruano chilena*
- ALEJANDRO DEUSTUA *Perú, Bolivia y Chile: por una nueva relación trilateral*
- PAZ VERÓNICA MILET *Chile-Perú: las dos caras de un espejo*

## RECENSIONES

- ROBERTO DURÁN *José Mornadé y Claude Pomerleau. Globalización y visiones religiosas. Opciones por los Derechos Humanos y el Medio Ambiente.*
- PATRICIO VALDIVIESO *Michael Walzer. Reflexiones sobre la guerra.*
- SEBASTIÁN BRIONES *Ken Binmore. Game Theory and The Social Contract*

La *Revista de Ciencia Política* es una publicación bianual del Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Desde su fundación en 1979 publica artículos de carácter politológico provenientes de Chile y del extranjero. Las políticas editoriales de la *Revista de Ciencia Política* obedecen a criterios amplios y pluralistas, tanto en cuanto a áreas de especialización como a metodologías utilizadas. Todos los artículos publicados han sido sometidos a arbitraje especializado. Asimismo, intenta incentivar la discusión a un nivel académico de fenómenos políticos actuales y pasados, desde la perspectiva de las diversas sub-disciplinas de la Ciencia Política: Teoría Política, Política Comparada, Relaciones Internacionales, Análisis Formal, Estudios Regionales, etc.

The *Revista de Ciencia Política* is an international and refereed journal published by the Instituto de Ciencia Política of the Pontificia Universidad Católica de Chile. It appears twice a year in July and December and publishes articles in all areas of Political Science. It was founded in 1979. The editorial policies of the *Revista de Ciencia Política* encompass all areas of specialization and methodological approaches within Political Science. The journal promotes the academic discussion of present and past political phenomena, as well as conceptual analyses, from the perspective of the various sub-disciplines of Political Science: Political Theory, Comparative Politics, International Relations, Formal Analysis, Regional Studies, etc.

---

## كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

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

### 如何获取联合国出版物

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

### HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

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

### COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

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

### КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

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

### COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

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

---

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

Publicaciones de las Naciones Unidas  
Sección de Ventas – DC-2-0853  
Fax (212)963-3489  
E-mail: publications@un.org  
Nueva York, NY, 10017  
Estados Unidos de América

Publicaciones de las Naciones Unidas  
Sección de Ventas, Fax: (22)917-0027  
Palais des Nations  
1211 Ginebra 10, Suiza

Unidad de Distribución  
CEPAL – Casilla 179-D  
Fax (562)210-2069  
E-mail: publications@eclac.cl  
Santiago de Chile

Publications of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) and those of the Latin American and the Caribbean Institute for Economic and Social Planning (ILPES) can be ordered from your local distributor or directly through:

United Nations Publications  
Sales Section, DC-2-0853  
Fax (212)963-3489  
E-mail: publications@un.org  
New York, NY, 10017  
USA

United Nations Publications  
Sales Section, Fax (22)917-0027  
Palais des Nations  
1211 Geneve 10, Switzerland

Distribution Unit  
CEPAL – Casilla 179-D  
Fax (562)210-2069  
E-mail: publications@eclac.cl  
Santiago, Chile



ANDROS IMPRESORES