



NACIONES UNIDAS



JOSÉ LUIS MACHINEA
Secretario Ejecutivo

ALICIA BÁRCENA
Secretaria Ejecutiva Adjunta

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

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.

REVISTA

de la

COMISIÓN
ECONÓMICA
PARA
AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE

CEPAL

NUMERO 84
DICIEMBRE 2004
SANTIAGO DE CHILE

OSCAR ALTIMIR
Director

REYNALDO BAJRAJ
Director Adjunto



NACIONES UNIDAS

CEPAL

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).

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

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 0252-0257 - ISSN electrónico 1682-0908

ISBN 92-1-322607-1

LC/G. 2258-P

Copyright © Naciones Unidas 2004, diciembre de 2004. 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 2004”, o el año correspondiente.

I N D I C E

La renovada contemporaneidad de Raúl Prebisch	7
<i>Rubens Ricupero</i>	
Método y pasión en Celso Furtado	19
<i>Luiz Carlos Bresser-Pereira</i>	
México: las reformas del mercado desde una perspectiva histórica	35
<i>Juan Carlos Moreno-Brid y Jaime Ros</i>	
Evaluación de un cuarto de siglo de reformas estructurales de pensiones en América Latina	59
<i>Carmelo Mesa-Lago</i>	
Comercio internacional y pobreza mundial	83
<i>Alieto Guadagni y Jorge Kaufmann</i>	
La sostenibilidad de la deuda pública	99
<i>Ricardo Martner y Varinia Tromben</i>	
Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina	117
<i>Oscar Cetrángolo y Juan Pablo Jiménez</i>	
Las relaciones intergubernamentales en Brasil	135
<i>José Roberto Rodrigues Afonso</i>	
El empleo terciario en América Latina: entre la modernidad y la sobrevivencia	159
<i>Jürgen Weller</i>	
La desigualdad en Centroamérica durante el decenio de 1990	177
<i>Juan Diego Trejos y Thomas H. Gindling</i>	
Orientaciones para los colaboradores de la <i>Revista de la CEPAL</i>	199
La <i>Revista</i> en Internet	200
Publicaciones recientes de la CEPAL	203

La renovada contemporaneidad de Raúl Prebisch

Rubens Ricupero

El artículo comienza con una breve evocación de los rasgos principales de la herencia de Raúl Prebisch, no solo desde el punto de vista estrictamente intelectual, sino también como modelo de humanista. En seguida trata de la coyuntura por la que atraviesa el mundo actual, haciendo hincapié en el comercio; destaca el retorno del espíritu de economía de guerra y la inestabilidad en el mercado del petróleo, factores que conspiran contra la mayor inversión necesaria para que la economía mundial crezca satisfactoriamente, y señala que, pese a ello, en la coyuntura actual hay una recuperación del crecimiento y una revitalización del comercio. Por último, analiza los cambios estructurales en el sistema comercial que ya han ocurrido o están en curso y, en particular, en qué medida esos cambios se parecen a los que Prebisch esperaba, o se han alejado de esas expectativas.

Rubens Ricupero

Ex Secretario General de la Conferencia
de las Naciones Unidas
sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD)

 mricupero@blewin.ch

I

Introducción

En este artículo, deseo ante todo evocar los que son, en mi opinión, los rasgos principales de la herencia de Raúl Prebisch, no tanto desde el punto de vista estrictamente intelectual sino como modelo de humanismo. En segundo lugar, quiero referirme a lo que podríamos llamar el aquí y el ahora, la coyuntura, lo que ocurre en el mundo actual, con énfasis en el comercio, mi área principal de experiencia. Por circunstancias de la vida diplomática, el vínculo que he tenido con el comercio ha sido quizás mi rasgo distintivo por excelencia, el que me ha diferenciado de mis cuatro antecesores en la UNCTAD. Ellos no tuvieron una experiencia directa en el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), como la tuve yo en los puestos de dirección y

de negociador que ocupé, experiencia que quizás me ha ayudado a desarrollar una visión diferente que solo puede nacer de la realidad negociadora de los acuerdos de comercio.

En tercer lugar, pasaré revista a los cambios estructurales en el sistema comercial que ya han ocurrido o que están en marcha, y examinaré particularmente en qué medida esos cambios se parecen a los que Prebisch deseaba, o se han alejado de sus expectativas. Por último, expresaré una breve conclusión sobre la situación de América Latina, que es mi tierra y donde espero vivir dentro de muy poco tiempo y seguir colaborando con la CEPAL desde una posición más cercana.

II

La herencia intelectual y humanista de Prebisch

“... si miráramos hoy los momentos que estamos atravesando no podríamos ser optimistas. Yo creo que hay que seguir en la lucha, que no solamente concierne al ámbito internacional sino a nuestros propios países. No se trata solamente de un nuevo orden económico internacional, sino de un nuevo orden económico social y ético interno. Esos son los grandes problemas que tenemos que resolver en la América Latina, tras duros sacrificios” (Prebisch, 1983).

Estas palabras de Raúl Prebisch cerraron la primera de la serie de conferencias instituidas por la UNCTAD en su honor y fueron pronunciadas en Ginebra el 6 de julio de 1982. Ellas ponen de manifiesto lo que, a mi juicio, es lo más importante de todo cuanto él nos ha dejado: su compromiso ético y moral con la promoción social de los latinoamericanos.

Yo utilicé otra frase de la misma conferencia para inaugurar mi intervención en las conmemoraciones del centenario del nacimiento de Prebisch, organizadas por la CEPAL en Santiago de Chile. Esa intervención la denominé “La globalización de Raúl Prebisch”, explicando que daba al término globalización un doble significado. “Primero, dicho término explica el sentido del itinerario personal de Prebisch hacia una creciente universalización: desde la Argentina natal hacia América Latina y desde ésta al conjunto del sistema de la economía mundial en la UNCTAD. Segundo, sugiere que una de las mejores maneras de recordar a este gran latinoamericano es intentar imaginar cómo sería la globalización si ella fuera diseñada por él, en vez de

□ Este artículo recoge una conferencia magistral dictada por el autor en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Santiago de Chile, 27 de agosto de 2004), en el marco de la Cuarta Cátedra Raúl Prebisch.

aquella globalización real con las características que generan y provocan un movimiento popular de contestación...” (Ricupero, 2001).

Deseo referirme aquí, no a la evolución que llevó al pensamiento de Prebisch a abarcar un espacio cada vez más amplio, hasta confundirse con la totalidad del sistema económico planetario, sino a la permanencia de ese pensamiento en el tiempo, a su constante actualización, a lo que se podría llamar su renovada contemporaneidad. No quiere eso decir que él no se haya equivocado, que sus ideas fuesen intemporales, ni que se deba olvidar lo que él mismo dijo en su contribución a *Pioneros del desarrollo*: que su “pensamiento sobre el desarrollo ha atravesado por etapas sucesivas bajo la influencia de una realidad cambiante y del ensanchamiento de mi experiencia propia” (Prebisch, 1984).

Lejos de dejarse inmovilizar por ideologías o ideas inmutables, “lo que es notable”, comenta Jagdish N. Bhagwati, es “cómo él ha sido capaz de interaccionar con su ambiente económico y político y, de esa forma, elevar su estatura de economista” (Bhagwati, 1984).

La actualidad de un pensamiento no se mide por el balance contable de aciertos y errores, sino por la relevancia perenne de sus temas y preocupaciones, tal vez de sus preguntas aún más que de sus respuestas. Así, todos los temas principales de la obra futura de Prebisch y del debate de hoy están ya presentes en *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas* (Prebisch, 1949): el dualismo centro-periferia; su “espléndida terminología”, como dice Bhagwati; la importancia central del progreso técnico, el nexo entre comercio exterior y desarrollo, la inversión extranjera, la sustitución de importaciones, la interdependencia, los precios de las materias primas.

Otro elemento básico de la influencia del ejemplo de Prebisch aparece también en ese lejano estudio: el énfasis que él pone en partir de la propia realidad para crear una reflexión adaptada a las circunstancias de espacio y tiempo. Como él escribe entonces: “No hay que confundir el conocimiento reflexivo de lo ajeno con una sujeción mental a las ideas ajenas, de la que muy lentamente estamos aprendiendo a liberarnos” (Prebisch, 1949). Treinta y tres años más tarde, en la conferencia Prebisch de la UNCTAD de 1982, él retornaría a ese enfoque: “En aquellos años de la gran depresión comenzó en la América Latina un fenómeno de emancipación intelectual que consistía en contemplar con sentido crítico las teorías de los centros. Y ello sin una actitud de arrogancia intelectual —esas teorías

tienen gran valor— sino dándose cuenta que habría que estudiarlas con sentido crítico. (...) es ese examen crítico que nos llevó a esforzarnos por buscar nuestras propias vías del desarrollo —vías no imitativas— a tratar de comprender esta realidad y responder a las exigencias económicas, sociales y morales del desarrollo —vías de la equidad” (Prebisch, 1983).

La actitud de tratar consistentemente de juzgar las teorías a la luz de sus resultados prácticos, de hacer esa prueba de viabilidad, nunca lo abandonará. Sus referencias a lo que está pasando en el mundo, en los centros, en los Estados Unidos y, con más frecuencia, en América Latina, hacen de él un pensador siempre dispuesto y abierto al cambio, a lo nuevo, a la autocrítica. Contemporáneo de Ortega y Gasset, encarnó como pocos la circunstancia latinoamericana, su circunstancia personal y nacional.

En ese sentido, es curioso cómo en el ensayo sobre sus “cinco etapas” (Prebisch, 1984) él no se adentra en su experiencia de “globalización” personal —que corresponde al cuarto estadio, el de la UNCTAD—, lo que no escapa a dos comentaristas del texto, Albert Fishlow y Jagdish N. Bhagwati. No debe verse en ello la manifestación de una frustración o sensación de fracaso más acentuada con respecto a esa etapa de su itinerario intelectual, pues sus textos finales sobre la América Latina de las dictaduras militares y de la crisis de la deuda en la “década perdida” de 1980, no están más henchidos de esperanza. La explicación sencilla, creo, es que él tenía que retornar cada vez a la circunstancia latinoamericana a fin de alimentar su comprensión del mundo a partir de una realidad que es la suya. Su raigambre latinoamericana es tan fuerte que se convierte en un hábito, quizás, inconsciente. Hasta el punto de que en un texto destinado en principio a un auditorio internacional y, en lo que atañe a los países en desarrollo, al conjunto de la periferia como un todo, él termina sus palabras pasando de lo general —el ámbito internacional— a lo particular: “Esos son los grandes problemas que tenemos que resolver en la América Latina tras duros sacrificios” (Prebisch, 1983), como si los problemas no fueran los mismos en otros continentes.

En el mismo texto, él lamentaba que “cuando vinieron esos grandes años de prosperidad y nos dejamos deslumbrar por los centros, ese esfuerzo de búsqueda de nuestros propios caminos quedó interrumpido” (Prebisch, 1983). En una sorprendente anticipación de algunas tendencias actuales, él criticaba que “las iniciativas de comercio recíproco entre los países de la región se debilitaron considerablemente, porque

creíamos que ya se abría una nueva era para el mundo, en la cual las exportaciones de manufacturas a los centros iban a resolver los grandes problemas de estrangulamiento exterior... Nos dejamos seducir, lo que es natural, por las consecuencias de la prosperidad de los centros. El péndulo fue al otro lado, nada de sustitución, nada de esfuerzos de comercio recíproco, todo nuestro porvenir estaba en el crecimiento hacia afuera, en la explotación de los mercados de los centros” (Prebisch, 1983).

Palabras como esas describen incluso mejor lo que ocurre hoy en día que lo que sucedía en 1982, que marcaría, meses después de la reunión de la UNCTAD, en julio de ese año, el comienzo de la larga crisis de la deuda externa de la región, con el colapso mexicano de octubre y la década o década y media perdidas. No sería difícil encontrar otros ejemplos de la extraordinaria lucidez de la visión casi profética de Prebisch, la capacidad de prever numerosos fenómenos que son ahora más claramente decisivos que en la época en que él los describió.

Ahora bien, en lugar de hacer un balance exhaustivo, destacaré dos aspectos fundamentales y permanentes del legado intelectual de Prebisch. El primero es lo que se puede llamar su actitud frente al mundo: la búsqueda de un camino latinoamericano propio, basado en nuestra realidad, como uno de los criterios principales para evaluar y adaptar críticamente las teorías y terapias importadas.

El segundo es lo que está en la raíz de la crítica que emprende en contra de los excesos del cambio radical de orientación de los gobiernos de la región en la década de 1980, y que él resume de la siguiente manera: “... mirando hacia afuera, hemos abandonado lo que, a mi juicio, era una política que con todos sus defectos y fallas considerables —que las tuvo— debiera haberse seguido, aprovechando la experiencia adquirida para ir la depurando” (Prebisch, 1983). La razón de su rechazo a lo que llama “teorías convencionales” es que ellas hacían caso omiso de la estructura social y sus continuas mutaciones. Además de las insuficiencias que identifica en la capacidad de explicación de las teorías convencionales, incluso en lo que respecta al sistema económico de los centros, lo que le parece más grave es que, aplicadas a América Latina, esas fórmulas obligarían a dejar “al margen la gran masa de la población a la cual no había llegado sino en forma incipiente la industrialización” (Prebisch, 1983).

El mecanismo de la marginalización comienza con la imitación frenética de las formas avanzadas de consumo de los centros por los grupos sociales supe-

riores de la periferia latinoamericana. Gracias a las grandes disparidades en la distribución del ingreso esos grupos tuvieron la posibilidad de asimilar rápidamente las formas de consumo de los centros. Eso ocurre “en detrimento de la acumulación de capital reproductivo, que es lo único que puede resolver nuestros problemas de exclusión social, es decir, el hecho de que grandes masas de la población quedan rezagadas en el fondo del sistema, con bajos ingresos, con muy baja productividad y muchos de sus miembros desocupados, porque no se ha acumulado suficiente capital reproductivo que haga crecer el empleo y la productividad de las masas” (Prebisch, 1983).

Esa descripción de la realidad latinoamericana fue esbozada hace exactamente 22 años, el espacio de una generación histórica. A todos nos gustaría poder decir que ella no es más que eso, algo pasado, superado, que pertenece en definitiva a una historia en vías de ser olvidada. ¿Será posible sustentar tal posición cuando leemos el *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2003* (CEPAL, 2003) publicado en diciembre del año pasado? Ese balance contiene la siguiente frase, lamentando que, no obstante su crecimiento de 2003, el PIB per cápita de la región se haya mantenido estancado, un 1,5% por debajo del nivel de 1997: “Los seis años de crecimiento negativo por habitante provocaron daños sociales que tardarán en revertirse. En 2003 hay 20 millones más de latinoamericanos pobres que en 1997. La tasa de desempleo ha crecido dos puntos en este período, ascendiendo a 10,7%” (CEPAL, 2003). En otro sitio, la publicación citada nos informa que la pobreza afectaba, en aquel momento, al 44% de la población.

Estoy consciente, como es obvio, de que esas cifras preocupantes son el resultado de una coyuntura particularmente adversa que refleja, entre otros factores, el colapso financiero argentino de 2001 y las consecuencias económico-sociales de los problemas políticos en Venezuela y otros países. No ignoro que se trata de un promedio y que hay excepciones esperanzadoras de países que han logrado reducir significativamente la pobreza y que crecen gracias a sólidas políticas macroeconómicas, como es, entre otros, el caso de Chile, que todos admiramos. Tampoco desconozco que las perspectivas más halagadoras de crecimiento de 2004, y ojalá de los próximos años, deben en breve producir resultados positivos en la reducción del desempleo.

Sin embargo, hay una realidad que no se puede ignorar y que permite argumentar que la visión de Prebisch conserva su carácter contemporáneo.

Armados con esas herencias definidoras, el compromiso moral con un desarrollo socialmente equitativo y una actitud intelectual crítica y sin prejuicios ideológicos construida a partir de nuestra realidad, cerra-

mos esta sección y pasamos a la siguiente, inspirándonos en otra exhortación de Prebisch, título de su conferencia en Medellín en 1986 poco antes de morir: “Renovar nuestras ideas, un imperativo”.

III

El aquí y el ahora

El 27 de agosto de 2004 se completaron tres años desde las conmemoraciones del centenario de Prebisch en la CEPAL. Allí hablé el 28 de agosto de 2001, precisamente 15 días antes de los atentados terroristas que cambiaron el mundo el 11 de septiembre de aquel año.

En ese entonces no teníamos idea de lo que iba a pasar en el mundo ni de los cambios que iban a ocurrir a partir de ese momento. No intentaré hacer un balance exhaustivo de esos cambios. Solamente me referiré a algunos de ellos, en la medida en que tienen influencia sobre el ambiente económico y comercial, principal tema de este artículo.

Me gustaría señalar primero que lo que realmente ha cambiado es que hemos pasado a vivir nuevamente en una economía de guerra. En ciertos aspectos, a veces podría parecernos que hemos vuelto al decenio de 1970, cuando la economía de guerra debida al conflicto en Vietnam se había combinado con otros factores que hoy día no están presentes, como por ejemplo, la inflación.

Tenemos en la actualidad por lo menos dos aspectos que se asemejan a los de esa época: una economía de guerra nuevamente asociada a una gran inestabilidad en los mercados del petróleo. Cuando me refiero a una economía de guerra, lo que quiero decir es que hemos dejado atrás una atmósfera mental en que nos dominaba la idea de que lo que importaba era la globalización económica. Entre la caída del muro de Berlín y los atentados terroristas, lo que se consideraba importante era el mercado, la globalización, la facilitación de las transacciones de todo género. Hemos pasado de esa actitud mental a otra en la que predominan las preocupaciones por la seguridad. Los estadounidenses afirman que están en una guerra contra el terrorismo que no sabemos cuando terminará. En menos de tres años ya tuvimos una guerra en Afganistán, otra en Irak, y ya se puede leer en los diarios que hay planes, no para ir a la guerra, sino para desestabilizar países como Irán. Son planes serios anunciados

en cierta medida en diarios destacados como el *Times* de Londres.

Es este un período casi de movilización permanente, en que un conflicto no lleva a la paz sino a un nuevo conflicto, con la utilización cada vez mayor de recursos humanos, militares y financieros. ¿Cómo va a terminar? No tengo idea ni quiero hacer predicción alguna. Constató solamente el hecho de que hay una economía de guerra, cuya primera consecuencia es el fortalecimiento desmesurado del Estado, del poder del Estado. El Estado se fortalece frente al mercado y frente a la sociedad civil, y se fortalece porque las consideraciones militares, estratégicas, de seguridad y políticas pasan a ser cuestiones de vida o muerte. Como dijo Napoleón, “la intendencia sigue”; la economía, el comercio, las finanzas, todo eso tiene que seguir.

El Estado destina recursos a fortalecer su seguridad. No es por otra razón que en la campaña electoral estadounidense las preocupaciones por el déficit fiscal son menos importantes que las preocupaciones estratégicas. No es por otra razón que se votan aumentos extraordinarios de créditos para crear nuevas capacidades, ya sea para la seguridad en el exterior o para la interior. Se trata, por lo tanto, de una transformación profunda. No sé cuánto va a durar, pero a mi juicio, es incompatible a largo plazo con lo que era la idea de la globalización.

¿Cuál era la idea fuerza de la globalización? Era la creencia en que las fronteras seguirían ahí pero se volverían irrelevantes porque las transacciones, cada vez más fáciles, no se harían de un lado a otro de las fronteras (*crossborder*), sino que se harían por encima de ellas (*transborder*), como las transacciones electrónicas transportadas por internet que no son captadas por ningún tipo de aduana. Esa era la convicción que subyacía la globalización: que las mercancías pueden traspasar las fronteras y que lo mismo harían los empresarios (no los trabajadores, eso no se ha agregado nunca), los préstamos y las inversiones.

Si dura demasiado la preocupación excesiva por la seguridad, no es que se vaya a terminar con la globalización, pero los obstáculos se multiplicarán. Quienes hayan visitado los Estados Unidos recientemente saben de lo que estoy hablando. No es preciso dar muchos ejemplos. Ha habido un cambio radical, importante. Es la vuelta del espíritu de una economía de guerra. Lo ocurrido con una zona de alto valor estratégico en la producción del petróleo obviamente impacta sobre los precios de este producto. Entre las numerosas razones que se han dado para explicar la guerra de Irak, confesadas y no confesadas —la existencia de armas de destrucción masiva, los posibles vínculos con el movimiento terrorista—, estaba la idea de que un Irak pacificado, democrático, sería una garantía más de suministro regular de petróleo. También este motivo ha resultado ser falso, porque ahora las frecuentes interrupciones de la producción en Irak son uno de los factores que causan la volatilidad de los precios. Al factor Irak se suman otros, como el aumento de la demanda de países como China, los problemas en Rusia vinculados con la empresa Yucos, las dificultades políticas en Venezuela, y, sobre todo, la pesadilla más grave, la creciente inestabilidad de Arabia Saudita.

Por sí sola, Arabia Saudita genera más de 10% del suministro de petróleo. En 1979, cuando la revolución de los ayatolas retiró por algún tiempo del mercado el petróleo iraní —que en volumen no se compara con el de Arabia Saudita— hubo un aumento del precio del barril que hoy, corregido, sería equivalente a 100 dólares. ¿Qué ocurriría si algo similar pasara con Arabia Saudita? Estoy singularizando esos dos factores, la economía de guerra y el petróleo, por una razón muy sencilla: es que ambos afectan el sentimiento de seguridad de quienes deciden sobre las inversiones.

La economía mundial sólo crecerá a tasas satisfactorias si la inversión es cada vez más alta. Pero está claro que en una coyuntura como la actual, en que la preocupación principal es la inseguridad, lo imprevisible de una economía de guerra y de los precios del petróleo, no cabría esperar nuevamente un movimiento importante de inversión. Creo que este es un factor coyuntural importantísimo, aunque hay muchos otros a los que no me referiré aquí. A pesar de esta situación, hemos tenido la suerte que, después de la breve recesión en 2001, que siguió, entre otras cosas, al gran aumento del precio del petróleo en 2000, la economía mundial comenzó a recuperarse hasta el punto de que este año ya hay estimaciones de crecimiento en torno a 4%. Esto se debe en gran medida al crecimiento de China y de India y a la recuperación de la economía

de los Estados Unidos, aunque hoy esta comienza a despertar dudas por los resultados menos halagadores del segundo trimestre de 2004 y por el agravamiento enorme, de más de 9 mil millones de dólares, del déficit comercial de ese país en el mes de junio.

Este ambiente de crecimiento ha traído consigo una revitalización del comercio mundial, que había tenido un año excepcional en 2000, con un crecimiento de más de 13%, seguido en 2001 por una contracción de -1%, un comienzo de recuperación en 2002 y un crecimiento de 4,5% en 2003. El excelente *Balanza preliminar de las economías latinoamericanas y del Caribe 2003*, publicado por la CEPAL en diciembre de ese año, mostró cómo ese crecimiento ha permitido a América Latina exhibir varios récords de crecimiento de las exportaciones, un excedente comercial de 41.000 millones de dólares y un excedente en cuenta corriente de 6.000 millones de dólares. La publicación citada habla de un buen desempeño casi general, con excepción de algunos casos importantes. Ya se han visto los primeros frutos de esa recuperación del comercio, y la tendencia se ha acentuado en el año en curso. Las estimaciones más conservadoras —como las de la Organización Mundial del Comercio (OMC)— indican que el comercio puede crecer 7% en 2004. Los datos más recientes de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) calculan el crecimiento para este año en 8,6% y quizás en 10,2% para el próximo, siempre y cuando los factores asociados al crecimiento mundial, como el petróleo y otros, no creen demasiados problemas.

Es verdad que, por lo menos en muchos continentes y regiones, ese crecimiento se explica en gran medida por modificaciones de los tipos de cambio y de precios de bienes y servicios. No es el caso de América Latina y aún menos el de Asia, pero en Europa occidental una buena parte del crecimiento se debe más bien a factores relacionados con los tipos de cambio y los precios. Hay que reconocer que 2004 es un año excepcional en materia de comercio, con buenas perspectivas, como las anunciadas por la OCDE para el año próximo.

Sin embargo, nos encontramos con una paradoja: ¿cómo explicar que en un año en que las cosas caminan tan bien, sólo las negociaciones comerciales anden mal? Normalmente, cuando la economía mundial crece, cuando el comercio crece, cuando hay recuperación en los precios de la mayoría de las materias primas, lo natural es la tendencia a que las negociaciones avancen. Sin embargo, hemos venido observando recientemente que, por el contrario, hubo proble-

mas en las negociaciones de Cancún el año pasado y en las negociaciones en Ginebra en el año en curso, que no progresaron hasta el último momento, creando el temor de que no se llegaría a un acuerdo. Las negociaciones sobre el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) prácticamente dejaron de existir, por lo menos como fueron planteadas en su origen. Actualmente el ALCA ya no es lo mismo que se había propuesto en sus comienzos hace 10 años. Las negociaciones entre el Mercosur y la Unión Europea tampoco han realizado grandes avances. Hubo algunos acuerdos de libre comercio —entre ellos, el de Chile con los Estados Unidos— pero ninguno que pueda llamarse un hito en temas álgidos. Por ejemplo, el acuerdo entre Australia y Estados Unidos prácticamente no ha tenido ningún impacto positivo inmediato en temas espinosos como los relativos a la agricultura.

¿Cómo explicar esta aparente contradicción? La explicación, a mi juicio, es muy sencilla: el problema es más político que económico o comercial. De hecho, las negociaciones comerciales que en el GATT se concentraron por largos años en los aranceles industriales, prácticamente se han agotado, puesto que los temas fáciles ya se trataron. Lo que queda ahora es lo difícil. La esencia de los temas proteccionistas, lo que se llamó en Ginebra la tarea inconclusa de la Ronda de Tokio y la Ronda Uruguay (es decir, el trabajo sin terminar de todas las rondas), lo que son los problemas difíciles, quedaron por resolver.

El GATT pudo avanzar muy rápidamente en los decenios de 1950, 1960 y 1970 porque se dejaron de lado los temas más arduos: la agricultura, los textiles, las prendas de vestir, el calzado, los artículos de cuero. Todos esos productos quedaron aislados, sujetos a reglas especiales.

Se ha avanzado en los sectores en que todos han querido avanzar, pero tarde o temprano habrá que enfrentarse con el problema fundamental. No fue sin razón que esos temas se dejaron de lado, pues son sumamente complejos. Y ahora, cuando ha llegado finalmente el día de encararlos, se está comprobando que realmente el reto es muy grande. No es algo que va a desaparecer con las elecciones estadounidenses. En lo que atañe a la agricultura, por ejemplo, estoy seguro de que las dificultades serán muy grandes y durarán muchos años. Esto va a ser el resultado no sólo de la renuencia de Europa y los Estados Unidos, sino también de la de grandes países en desarrollo como China, India y otros.

Este problema de la coyuntura ha tenido hace pocas semanas un resultado halagador: con un acuer-

do marco para permitir solamente que las negociaciones no terminen. En realidad, si uno quiere definir el contenido real de ese acuerdo, hay que reconocer que es extremadamente minimalista. La ventaja del acuerdo es que se ha evitado lo peor, es decir, se ha evitado que la Ronda de Doha muera. Dicha ronda debía terminar a fines de 2004. Si no se hubiese logrado ni siquiera el compromiso de seguir negociando, hubiera perecido de inanición, por falta de alicientes. El acuerdo que se ha logrado, construido sobre numerosas ambigüedades creativas, hace posible que las negociaciones se reanuden el próximo año. En el sector agrícola, en los llamados tres pilares de la agricultura, hay ese tipo de ambigüedad. Sobre los subsidios a la exportación se acepta la idea de que, en algún momento, en alguna fecha, en un futuro incierto y no conocido, habrá que terminar con ellos. ¿Cuál será la fecha? No se sabe, y el objetivo sólo podrá lograrse si hay progresos paralelos en otras formas de subsidios, créditos, ayuda en alimentos, etc.

En cuanto a medidas internas de apoyo a la agricultura, si bien es cierto que se llegó a un acuerdo en principio sobre límites que no se deben sobrepasar, no es menos cierto que se ha permitido igualmente, por lo menos en principio, examinar con cierta flexibilidad la llamada “caja azul”,¹ y con ella, la posibilidad de permitir que países como Estados Unidos legalicen a través de las negociaciones lo que han perdido en el sistema de solución de conflictos. No es que el acuerdo estipule que eso va a ocurrir, pero sí deja abierta la posibilidad.

En lo que respecta al acceso a mercados de productos agrícolas, todo está por hacerse. En materia de productos industriales el acuerdo es bastante vago, y no establece normas para definir si la negociación en ciertos sectores en que se llevaría el arancel a cero debía ser obligatoria o voluntaria. Quedan aún por resolver unas cinco, seis o siete cuestiones clave en las negociaciones, sin que se pueda predecir cuál será el resultado.

A pesar de todo lo antedicho, el acuerdo sin duda es positivo y representa lo máximo que podía lograrse en ese momento. Permite mantener vivo el sistema multilateral, pues gracias a él las negociaciones pueden comenzar de nuevo con más vigor, una vez pasada una

¹ La “caja azul” se refiere a medidas de ayuda interna limitantes de la producción, específicamente exentas de compromisos de reducción, según acuerdo bilateral entre Estados Unidos y la Unión Europea.

coyuntura política desfavorable. Creo que hay una posibilidad razonable de que esas negociaciones terminen, no en 2005, sino, al menos en los aspectos fundamentales, a fines de 2006. El mandato negociador que otorga al poder ejecutivo la Autoridad de Promoción Comercial estadounidense expira el 1° de junio de 2005,

pero contiene una cláusula de prórroga casi automática por dos años, es decir, hasta junio de 2007. A mi juicio, lo más probable es que las negociaciones tengan éxito y que haya avances progresivos. En otras palabras, yo apostaría a que los resultados serán moderadamente positivos, dentro de un horizonte no lejano.

III

Cambios estructurales en el sistema internacional de comercio

Paso ahora a analizar los que en mi opinión son los grandes cambios estructurales, no en lo que atañe a temas políticos ni de seguridad, sino específicamente al sistema de comercio. No abordaré todo lo que propuso Prebisch, sino que me concentraré en algunos aspectos fundamentales de su pensamiento, para ver después cómo y en qué medida ellos han evolucionado en la práctica.

Me referiré en primer lugar al **sistema mundial de comercio**: ¿qué esperaba Prebisch de la institucionalización de ese sistema? En segundo lugar, a la exportación de manufacturas y, en tercer lugar, a la reciprocidad real, no legal o aparente, frente a los países en desarrollo, y al “trato especial y diferenciado” frente al Sistema Generalizado de Preferencias. Trataré además el asunto de los servicios, si bien estos no fueron parte de las preocupaciones de Prebisch. Por último, formularé algunas consideraciones sobre un tema que él anticipó muy bien, el de la interdependencia.

Quiero dejar claro que lo que haré aquí es plantear los problemas, porque no tengo realmente muchas propuestas para resolver las dificultades. Ese es el desafío que vamos a encarar en el futuro. El primer problema es el del sistema internacional o multilateral de comercio. Tomo como punto de partida el gran informe que Raúl Prebisch presentó a la primera UNCTAD, en 1964, hace 40 años. En ese informe Prebisch decía que el GATT estaba lejos de la universalidad que requería para ser realmente eficaz e internacional. Los miembros del GATT eran en ese entonces algo más de 60. Por añadidura, el GATT no era, como él decía, una organización supranacional capaz de adoptar reglas que pudiesen prevalecer sobre las leyes nacionales. Ahora bien, en ese sentido la historia ha caminado con rapidez, pues en 1995 se creó en

Marrakech la OMC, aunque sin las características que Prebisch había concebido para una organización de ese género. De todas formas, la OMC es una organización con rasgos supranacionales y que se acerca a la universalidad, aunque aún no es universal. Recientemente ha ingresado China, pero países como Irán no han sido admitidos y razones políticas impiden que se inicien negociaciones al respecto. Tampoco son miembros Arabia Saudita y la Federación de Rusia, y muchos países de la ex Yugoslavia y Vietnam se encuentran aún en la etapa de negociación. A pesar de lo anterior, la OMC tiene actualmente 149 miembros, lo que es bastante razonable en términos de universalidad. Desde esta perspectiva, se puede decir que la visión del informe de Prebisch se ha transformado en realidad.

En cuanto al segundo punto, **la exportación de manufacturas**, no es necesario repetir lo que todos saben. Para Prebisch, la solución de los problemas de países en desarrollo como los latinoamericanos es la industrialización unida a la posibilidad de exportar cada vez más manufacturas a los centros. Su lucha insistente tuvo como objetivo abrir los mercados de los centros para que pudiesen acceder a ellos las manufacturas de la periferia. Prebisch criticaba la renuencia de esos países a abrir el mercado de las industrias maduras. Este es un caso interesante en que la profecía de Prebisch se ha cumplido en gran medida, pero los resultados no han sido todo lo que él esperaba.

Hoy día, tomadas en conjunto, más del 70% de las exportaciones de los países en desarrollo son manufacturas, aunque con diversos grados de contenido tecnológico. La participación de los países en desarrollo en el comercio global de manufacturas es muy elevada y crece cada día más.

Este fenómeno trajo consigo dos problemas principales: primero, una gran concentración de dichas exportaciones y, segundo, el hecho de que la exportación creciente de manufacturas no siempre se ha traducido en el beneficio que Prebisch esperaba del progreso tecnológico o del aumento de la productividad o el valor agregado.

El primer problema se ve claramente en el caso de China. Nadie ignora que en la actualidad China tiende a atraer a todas las industrias maduras del mundo. Los estadounidenses, por ejemplo, ya han transferido a China sectores enteros de su industria manufacturera que hoy ni siquiera tienen protección en los Estados Unidos. Los estadounidenses ya no fabrican los productos de esas industrias, pero las compañías estadounidenses sí los fabrican en China, con mano de obra china. Así sucede con numerosos productos en que China tiene ventajas, sobre todo en el costo de la mano de obra, lo que hace que toda esa industria migre a China.

El caso de Brasil es conocido. En el decenio de 1970, Brasil era el gran exportador de calzado a los Estados Unidos. Hoy día, Brasil provee sólo el 6% de las importaciones de calzado de los Estados Unidos, mientras que China provee más de 60%. En cierta medida, el traslado de las industrias maduras ha ido en desmedro también de otros países en desarrollo. No se trata solamente de las maquiladoras mexicanas, caso muy conocido en que México ha perdido 250.000 empleos en los últimos años. Otros países como Vietnam van por el mismo camino. En otras palabras, se puede decir que el fenómeno de aumento de la exportación de manufacturas se ha concentrado básicamente en Asia oriental. Hoy existe, incluso entre los asiáticos, una tendencia a trasladar esas industrias a China y Vietnam. Taiwán, provincia de China, por ejemplo, está reteniendo la investigación y el diseño de los productos electrónicos, y fabrica cada vez más sus productos en tierra firme y no en la isla. Este fenómeno no llegó a beneficiar a América Latina.

El segundo problema es que no basta con exportar manufacturas con alto contenido tecnológico, porque lo que cuenta realmente es el valor agregado en dichas exportaciones. ¿Cuál es el aumento de lo que se podría llamar el índice de valor agregado en la manufactura de los productos de exportación? Lo que ha pasado es que muchos países que exportan productos tecnológicamente sofisticados, lo hacen básicamente sobre líneas de ensamblaje en que importan los insumos, los montan y los reexportan. Esto es lo que ocurre con las maquiladoras, y no es el único caso en que el valor agregado es ínfimo.

La contribución a la economía local de ese tipo de actividad existe y es positiva en términos de empleo, salarios y otros aspectos. Pero no es el sueño de Prebisch del gran progreso tecnológico que se propagaría a toda la economía. En cierto modo, esas actividades suelen ser enclaves dentro de una economía y tener pocos vínculos con el resto de ella.

¿Qué pasó en ese terreno con relación a lo previsto en el decenio de 1960? No se había visto entonces con claridad un fenómeno al cual hoy sí estamos acostumbrados: que la producción dejó de ser nacional. A través de las empresas transnacionales, la producción pasó a ser dividida en etapas, que esas empresas asignan a sus diferentes filiales para la producción de determinados bienes o servicios con el fin de obtener economías de escala gracias a la especialización. Es curioso que se haya ignorado el fenómeno por tan largo tiempo, porque en América Latina asistimos al principio de esa tendencia mucho antes de que se hablara de globalización. En mis años de juventud viví en Buenos Aires como encargado del sector comercial de Brasil. En esa época, Brasil aún exportaba a Argentina productos decimonónicos —madera de pino, yerba mate, bananas y café—, lo que comenzaba a cambiar gracias a una idea de la CEPAL y de Prebisch: la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), surgida del tratado de Montevideo de 1960. El tratado abrió la posibilidad de negociar lo que se llamaban acuerdos sectoriales de integración. Lo que sucedió es que nosotros los latinoamericanos no teníamos empresas continentales. Nuestras empresas eran nacionales, locales, provinciales. Quienes sacaron provecho del tratado fueron compañías como la IBM, Olivetti, Borroughs, que hicieron uso de esos acuerdos, dividiendo sus líneas de producción, fabricando algunas cosas en México, otras en Argentina o en Brasil. Ese fue el comienzo de lo que más tarde sería uno de los dos grandes motores de la globalización. Uno fue la revolución en telecomunicaciones, en la tecnología de la información; la otra, la internacionalización de las cadenas de producción y distribución.

Lo que Prebisch tenía en mente cuando deseaba que se transfiriesen hacia América Latina las industrias maduras era un sistema nacional de producción integrada. No se había anticipado que eso ocurriría de la manera en que sucedió. Habría que añadir que hay algo que siempre nos ha faltado y aún nos falta, la sensibilidad para potenciar los servicios. Hoy estamos viendo un fenómeno extraordinario en India, que ya está exportando más de 15.000 millones de dólares en servicios, mediante subcontrataciones externas, *software* y la operación de centros de llamadas.

Algunos países del Caribe también están haciendo lo mismo. Pero en América Latina aún no estamos realmente preparados para aprovechar el gran potencial de los servicios.

Los países en desarrollo hablan mucho de manufacturas y poco de servicios, sector en el que todos ellos son muy vulnerables. India, por ejemplo, está muy preocupada, ya que en este campo no hay compromisos jurídicos claros, tendientes a proteger las subcontrataciones. El día de mañana, si un país como Estados Unidos o Francia decide tomar medidas contra las subcontrataciones externas, esas medidas no serán consideradas ilegales porque, entre otras cosas —y esta es una situación irónica—, pocos países en desarrollo han adherido al acuerdo de la Ronda de Tokio sobre compras del sector público, que es donde los políticos proteccionistas quieren ahora imponer límites.

Hoy, tanto la CEPAL como la UNCTAD están trabajando más en ese sentido, encarando problemas a los que no habíamos dado quizás la atención debida: los que existen del lado de la oferta del sistema productivo. La CEPAL, con el importante trabajo realizado por Fernando Fajnzylber, lanzó el lema de la transformación productiva con equidad. Pero aún no se ha avanzado mucho en ese campo, ni en materia de transformación productiva ni en términos de equidad.

Es innegable que actualmente, en materia de exportaciones, estamos tendiendo a volver atrás. Hay honrosas excepciones, pero estamos retornando a la especialización en productos que dependen de recursos naturales. El caso de Brasil es típico. El gran éxito brasileño en materia de exportaciones, aparte por ejemplo los aviones de EMBRAER, es la agroindustria (básicamente la agricultura y la ganadería).

Otro tema de carácter más estructural es el de los bloques comerciales. Este no ha sido un tema de Prebisch, muy al contrario. Él quería la integración de América Latina, de los países en desarrollo. Se ha hablado mucho hasta fecha reciente de que el mundo camina hacia una división en tres grandes bloques comerciales: Europa con el euro como moneda; nosotros en el hemisferio occidental con los Estados Unidos y el dólar; y los asiáticos con Japón y el yen. Eso en realidad, ha ocurrido sólo en parte. El gran bloque que realmente ha surgido es el de los asiáticos con los Estados Unidos. Actualmente, la realidad del comercio mundial, del sistema mundial de pagos, es que los asiáticos crecen gracias al mercado estadounidense y compran los dólares y los bonos del Tesoro para que los estadounidenses puedan seguir siendo, no los

prestadores de última instancia, sino los consumidores de última instancia.

Llegamos a una situación de simbiosis muy curiosa. Ya hubo quien dijo que hoy existen solamente dos categorías de países en desarrollo. En la primera están los que financian su desarrollo gracias a las exportaciones a los Estados Unidos y la acumulación de reservas que impiden la depreciación de sus monedas frente al dólar y que, al mismo tiempo, se protegen de la volatilidad de los recursos financieros mundiales. Esos países se encuentran en Asia, y entre ellos destaca en particular China, además, por supuesto, de Japón, uno de los miembros principales del grupo. En la otra categoría de países en desarrollo se hallan los que no logran financiarse con sus exportaciones y tienen que hacerlo con endeudamiento, entre los cuales están los latinoamericanos.

Este sistema tiene características preocupantes, pues se basa en la capacidad casi ilimitada de los Estados Unidos de succionar todas las importaciones del mundo. Yo comparo siempre a ese país con los agujeros negros de la astronomía. Estados Unidos está recibiendo el 10% de los ahorros mundiales. Nunca se había visto algo comparable. Es el gran consumidor y el gran país financiado por los demás. Tiene un déficit comercial de más de 5% del PIB, y sigue creciendo, a pesar de la relativa depreciación del dólar frente a las monedas europeas. Son los europeos los que están pagando. Esta es la realidad, y no los bloques de que se hablaba anteriormente. La realidad es que los estadounidenses nunca han aceptado límites regionales para su actuación. Entre los acuerdos de libre comercio que han firmado hay tratados con Jordania, con Marruecos, con los africanos en el marco de su ley especial, la Ley relativa al crecimiento y las oportunidades de África (*African Opportunity Act*). Los estadounidenses no aceptan que África sea el patio trasero de los europeos, y se las está disputando palmo a palmo.

Prebisch imaginaba una **reciprocidad que fuera real, no puramente legal**. Eso significa una reciprocidad que tome en cuenta las diferencias en nivel de desarrollo y de estructura económica de los países. De ahí viene su idea de un Sistema Generalizado de Preferencias Comerciales, que nació en la primera UNCTAD pero que no ha sido adoptado como él pensaba.

Prebisch quería que el sistema fuera multilateral y no unilateral, en que cada país discute y decide cómo quiere las preferencias. Todas estas ideas están hoy bajo fuertes presiones en dos sentidos diferentes. Existe una tendencia cada vez mayor a la multiplicación de

acuerdos bilaterales o regionales de libre comercio; estos acuerdos casi siempre desestiman del todo, o en gran medida, las diferencias de nivel de desarrollo e imponen un tipo más legal, más jurídico, de reciprocidad. Este fenómeno se suma a otro: el hecho de que el pensamiento de Prebisch, o el de la UNCTAD de 1964, que veía a los países en desarrollo como un universo compacto poco diferenciado, no corresponde a las nuevas realidades.

Una de esas nuevas realidades es la irrupción de China, fenómeno que nadie podría haber imaginado en 1964, en vísperas de la Revolución Cultural. ¿Es China un país en desarrollo?, ¿o es más bien un país desarrollado, con esa capacidad suya de competir ateniéndose a reglas económicas muy particulares? El fenómeno de Asia y el Pacífico, en general, tiene como extremo opuesto a los llamados países en desarrollo menos adelantados, los 50 países que son los más pobres de los pobres, los miserables de la tierra. Hay que ser tan pobre para entrar en esa categoría de las Naciones Unidas, que de los 35 países del hemisferio occidental, el cual como todos sabemos incluye a América Latina, sólo Haití está en esa lista de los 50. De éstos, 34 son africanos y el Timor oriental ha sido el último en incorporarse a esa categoría. Está claro que esos países son heterogéneos, que son distintos de los latinoamericanos, tanto en su historia como en su estructura económica. Muchos de ellos tienen una economía agraria prácticamente de subsistencia. Están en una etapa muy diferente a la que atraviesan los países latinoamericanos. Lo que voy a decir molesta mucho a algunos países en desarrollo, pero esa diferenciación encontrará tarde o temprano una expresión en las normas del comercio.

Es muy difícil imaginar que países como China, India, Brasil, Argentina y otros puedan tener el mismo tratamiento que Burundi, Benin, Chad, Ruanda, Tanzania, Bután. La diferenciación es uno de los grandes retos que tenemos por delante. Se podría decir más de este problema, pero aquí me limitaré a señalar que éste es uno de los temas que no estaban claros ni presentes en la agenda de Prebisch.

No quisiera cerrar el tema de los cambios en el sistema de comercio sin al menos mencionar dos asuntos fundamentales. El primero es que estamos observando **un cambio en las bases mismas** del sistema multilateral de comercio. Este sistema se desarrolló a partir del siglo XIX sobre la base del principio de no discriminación y la cláusula de la nación más favorecida, que son los dos primeros artículos del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio. Sin em-

bargo, la proliferación de acuerdos de libre comercio, utilizando de manera muy peligrosa los términos del artículo 24 de dicho Acuerdo General, ha permitido una erosión continua de ese principio. Para justificar tal erosión, se dice que los tratados de libre comercio son los elementos con los cuales se construye un sistema de comercio totalmente libre de trabas. Pero en realidad no es así, pues muchas veces tales tratados crean trabas que no existían antes. Sólo para darles un ejemplo: el Tratado de Libre Comercio de América del Norte ha creado reglas de origen en el área de los textiles o de las piezas de automóviles que no existían antes y que constituyen trabas nuevas al libre flujo de mercancías.

Observo esa tendencia con mucha preocupación porque, habiendo sido presidente de las Partes Contratantes del GATT, creo que tengo el deber de defender el sistema multilateral de comercio. También me preocupa que del total del comercio de los Estados Unidos, más de un 40% esté regido por normas preferenciales.

Quien habla de normas preferenciales habla de normas discriminatorias, por una razón muy sencilla: preferir significa escoger a uno y no a otro. Las diferencias son, pues, discriminatorias. Tengo muchas veces la impresión de que lo que hoy está pasando en el sistema de comercio se parece un poco a lo que ocurrió entre 1971 y 1973, cuando una serie de decisiones *ad hoc*, fortuitas, tomadas unilateralmente por el presidente Nixon, liquidaron prácticamente la base del sistema de Bretton Woods, al menos en sus dos piedras angulares: el sistema de tipos de cambio con una cierta estabilidad y la plena y libre convertibilidad entre el dólar y el oro. Las instituciones surgidas de Bretton Woods han sobrevivido, el Fondo Monetario Internacional (FMI) está ahí, y pasamos a tener un sistema de tipos de cambio fluctuantes que no corresponde a lo que fue acordado en el Convenio Constitutivo del FMI en 1944. Es otra cosa, otro sistema, y temo que algo parecido está ocurriendo con el sistema multilateral. No es que este vaya a morir, pero se está transformando radicalmente.

El segundo asunto es **la idea de la interdependencia**, tan importante para Prebisch, quien insistía continuamente en que al Norte, en su interés propio bien entendido, le convenía promover la industrialización del Sur. Prebisch persistió siempre en esa idea: que el progreso, la industrialización del Sur, iba a crear una demanda cada vez más importante de productos sofisticados del Norte, de tecnología del Norte, y sería una fuente adicional de demanda. Lo anterior lo estamos comprobando hoy con China de una manera espectacular. Nadie podrá negar jamás que ese es el papel que China está desempeñando primero con relación a

Japón. Como se sabe, una de las causas principales de la reciente mejora en la posición japonesa son las exportaciones a China, que crecen en forma extraordinaria. Lo mismo ocurre con relación a los Estados Unidos y muchos países asiáticos. También se han beneficiado Argentina y Brasil, que últimamente han tenido a China como destino del 10% y del 7% de sus exportaciones, respectivamente. Ese papel que el crecimiento del Sur puede desempeñar en materia de dinamización del comercio mundial no va en desmedro del Norte, ya que contribuye a aumentar la demanda de países como los Estados Unidos.

Es curioso, por ejemplo, observar lo que ocurre con la República de Corea y que se aplica también a

Malasia y a otros países asiáticos. Para ellos, en los últimos dos o tres años China se ha convertido en su primer mercado, sobrepasando a los Estados Unidos. Cabría pensar que podrían prescindir de este último país, pero no es así, porque, a fin de cuentas, se encuentra siempre a los Estados Unidos. ¿Qué es lo que importa China desde la República de Corea? Importa partes de productos electrónicos de distinta naturaleza que los chinos después ponen en su línea de ensamblaje, montan y reexportan a los Estados Unidos. En el fin de la línea está el agujero negro estadounidense. Otra vez tenemos ahí el bloque gigante, por lo que el comercio Sur-Sur no es una alternativa, sino algo que va junto con el comercio Norte-Sur.

IV

A modo de conclusión

Para terminar, cito unas palabras de Prebisch que a mí me gustan mucho, porque son la parte final de su informe a la primera UNCTAD, hace 40 años. Tienen mucho que ver, no con los últimos temas tratados aquí, sino con los problemas subyacentes. Como se habrá notado, en la mayoría de los casos yo no he entregado soluciones; lo que he hecho es plantear los problemas que tenemos por delante.

Prebisch (1964) decía al respecto: “Realismo es también previsión, y un sentido elemental de previsión debiera llevarnos a interpretar el signo de los acontecimientos que están ocurriendo en el mundo en desarrollo”. Por ello, añadía, las páginas de su informe eran “un acto de fe en la posibilidad de persuadir, de penetrar con

estas ideas en donde tiene que penetrarse y en la posibilidad de provocar reacciones constructivas”.

Y concluía así su exhortación:

“Los hechos están allí, no pueden negarse. Y si las maneras de encararlos que aquí se sugiere no son aceptables, habrá que buscar otras que lo sean. Porque el problema es inescapable. Nunca lo había tenido el mundo en esta forma ni en estas dimensiones. Y tampoco había tenido el mundo las enormes posibilidades que ahora tiene para resolverlos, ni la convicción — que se extiende cada vez más — de que también es factible actuar en forma consciente y deliberada sobre las fuerzas de la técnica y la economía en la prosecución de grandes designios”.

Bibliografía

- Bhagwati, J. (1984): Comentario, en G. Meier y D. Seers (comp.) CEPAL, 1996, *Pioneros del desarrollo*, Madrid, Tecnos.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2003): *Balace 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.
- Prebisch, R. (1949): *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*, E/CN.12/89, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____ (1964): La significación de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, *Actas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo*

(Ginebra, 23 de marzo-16 de junio de 1964), E/CONF.46/141, Nueva York, Naciones Unidas. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 64.II.B.12.

_____ (1983): La crisis del capitalismo y la periferia, *Problemas económicos del Tercer Mundo*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano, septiembre.

_____ (1984): Cinco etapas en mi pensamiento sobre el desarrollo, en G. Meier y D. Seers, *Pioneros del desarrollo*, Madrid, Tecnos.

Ricupero, R. (2001): La globalización de Raúl Prebisch, documento presentado en el Seminario “La teoría del desarrollo en los albores del siglo XXI: Evento conmemorativo del centenario del nacimiento de don Raúl Prebisch” (Santiago de Chile, 28 y 29 de agosto de 2001).

Método y pasión en Celso Furtado

Luiz Carlos Bresser-Pereira

El método que utiliza Celso Furtado es esencialmente histórico; su pasión —una pasión medida— es Brasil. En la segunda mitad del siglo veinte, ningún otro intelectual contribuyó más que él al conocimiento de Brasil. Asumió el desarrollo como un compromiso, se sintió frustrado porque fue incapaz de lograrlo y su análisis de los retos económicos y políticos que debió confrontar sucesivamente el país fue siempre certero. Para demostrar estas ideas, el presente trabajo ofrece un panorama general de la obra de Furtado.

Luiz Carlos Bresser-Pereira
Profesor de economía en la
Fundación Getulio Vargas,
Ex Ministro de Hacienda,
Ex Ministro de Administración y
Reforma del Estado,
Ex Ministro de Ciencia y Tecnología
Brasil

 bresserpereira@uol.com.br

I

Introducción

Si hubo un intelectual que en la segunda mitad del siglo XX hizo un aporte decisivo al conocimiento del Brasil, no dudaría en afirmar que ese fue Celso Furtado. No se contentó con dar una explicación económica de nuestro desarrollo y subdesarrollo. Más que eso, situó al Brasil en un contexto mundial, analizó su sociedad y su política y ofreció soluciones a los principales problemas que confrontaba el país. Para llevar a cabo esta tarea, tan ambiciosa como frustrante —porque en definitiva Brasil no estuvo a la altura de sus grandes expectativas— Furtado usó método y pasión. Fue riguroso en su método, pero ello no impidió que percibiera con pasión el tema de su estudio, que siempre ha sido también un proyecto de vida republicano: el desarrollo de Brasil.

Una de las obras de Carlos Drummond de Andrade (2000) se denomina *A paixão medida* [La pasión medida]. Este oxímoron, tan diestramente utilizado por el gran poeta, nos ayuda a comprender a Celso Furtado. La pasión de Furtado es vigorosa y llena su trabajo y su vida de energía y del deseo de transformación económica y política, pero es una pasión medida, que pondera costos y concesiones mutuas —como lo hacen generalmente los economistas— y no pasa por alto las limitaciones de carácter político.

Celso Furtado es un economista consagrado a la teoría del desarrollo y al análisis de la economía brasileña. En ambos campos su pensamiento es siempre independiente y utiliza fundamentalmente el método histórico y no el lógico-deductivo. Tiene enorme capacidad de inferir y deducir, pero siempre parte de la observación de la realidad —evitando comenzar por la formulación de supuestos generales sobre el comportamiento humano— y trata de deducir la teoría de la realidad y de su evolución histórica.

En el presente trabajo no pretendo realizar una evaluación general de la obra de Celso Furtado, sino que examinar tres elementos de ella. Uno es bien conocido —la independencia de su pensamiento—, el otro no ha sido muy estudiado —el método— y el tercero —la pasión— de alguna manera está presente en todos los análisis de su trabajo y aparece siempre en forma medida a través de expresiones como su amor por Brasil y su integridad personal e intelectual. Furtado es todo esto, pero mucho más. Su lucha por el desarrollo del país y por la superación del atraso de su tierra —el Nordeste de Brasil— fue tan intensa y decidida que solo podría explicarse por la pasión.

II

La independencia teórica

Celso Furtado es un economista del desarrollo. Formó parte del grupo de “pioneros” de la teoría moderna del desarrollo, junto con Rosenstein-Rodan, Prebisch, Singer, Lewis, Nurkse, Myrdall y Hirschmann.¹ Sus contribuciones teóricas giran en torno al conocimiento del proceso de desarrollo y subdesarrollo económico. Y para lograrlo recurre en primer lugar, como se verá, al método más adecuado para estudiar el desarrollo: el histórico-inductivo. Sin embargo, antes de examinar su método, es importante destacar la independencia teórica que caracteriza su trayectoria intelectual.

Furtado utiliza la teoría económica que aprendió de los clásicos, especialmente de Ricardo y de Marx, y también de Keynes. Poco le debe a los neoclásicos. Sin embargo, no se le debe tildar de marxista o keynesiano. Aprendió con los clásicos y con Keynes, pero su pensamiento es independiente y, por sobre todas las cosas, él se precia de su independencia. Se le identifica con el estructuralismo latinoamericano, debido a que fue uno de sus fundadores.² Pero hay que tener presente que el estructuralismo no es ni ha pretendido ser una teoría económica que lo explique todo. Tuvo in-

¹ Los “pioneros del desarrollo” fueron identificados por Gerald Meier y Dudley Seers en dos obras: Meier y Seers (1984) y Meier y Schultz (1987).

² Love (1998) destaca incisivamente el papel de Furtado como cofundador del estructuralismo latinoamericano, aunque Furtado siempre ha insistido en ceder el honor a Raúl Prebisch.

fluencia en América Latina en los decenios de 1950 y 1960 porque ofrecía una interpretación del subdesarrollo de países que a mediados del siglo XX vivieron la transición desde formas precapitalistas o mercantilistas al capitalismo industrial, y proponía a las autoridades de gobierno de esos países una estrategia de desarrollo coherente.

La independencia teórica del pensamiento de Furtado le permite hacer uso de las teorías que estima pertinentes para resolver los problemas planteados por la interpretación de los hechos económicos que debe enfrentar. El marxismo es importante para él en la medida en que ofrece una visión vigorosa de la historia y del capitalismo, pero la contribución de Marx a la teoría económica le parece menos significativa. Al describir lo que aprendió del marxismo en Francia, a fines de la década de 1940, expresa: *La notable percepción que ofrece Marx sobre la génesis de la historia moderna no puede dejar indiferente a una mente inquieta. Sin embargo, su contribución en el campo de la economía parece menos importante para quien esté familiarizado con el pensamiento de Ricardo y conozca la economía moderna* (Furtado, 1985, p. 31).

Por otra parte, no cree en una teoría económica pura, sea neoclásica o marxista. A Furtado nunca le ha interesado este aspecto de la teoría económica. En su opinión, las teorías económicas existen para resolver problemas reales. A su juicio, la economía es *un mecanismo para penetrar los ámbitos sociales y políticos y promover el conocimiento de la historia, en especial cuando todavía se la presentaba a nuestros ojos como el presente* (Furtado, 1985, pp. 15 y 51).

¿Pero cómo intenta comprender el mundo que lo rodea? Desde luego, no mediante la aplicación ciega de algún sistema de pensamiento económico. Nada hay más contrario a Furtado que el pensamiento estereotipado de los intelectuales ortodoxos, cualquiera sea la ortodoxia que adopten. Él quiere ver el mundo con sus propios ojos. Utilizar los mecanismos del análisis económico sin perder su propia libertad de pensar y de crear, que es su mayor activo. Como observa Francisco Iglesias: *es absurdo calificarlo de neoclásico, marxista o keynesiano, etiquetas que se le asignan con frecuencia. De cada autor o tendencia toma lo que, a su juicio, es correcto o adaptable a la realidad brasileña o latinoamericana. Adopta los modelos que le parecen acertados, sin tratar de aplicarlos mecánicamente a casos diferentes, sin ortodoxia* (Iglesias, 1971, p. 176).³ Con esto, Furtado no pretende conciliar tales teorías,

ni tampoco es impreciso, como sugieren quienes desean un concepto único e integrado de la teoría económica. Sólo está diciendo que, según el problema que enfrentamos, puede convenirnos una u otra escuela de pensamiento. En cuanto a Keynes, como señala Bielschowsky (1988, p. 60), Furtado es un “keynesiano atípico” porque generalmente caracteriza el subdesarrollo como un problema de escasez de ahorro. La escasez de demanda se aplicaría fundamentalmente a los países desarrollados. Sin embargo, cuando describe el proceso de desarrollo, en vez de adoptar la actitud característica de los pioneros del desarrollo, la de pensar que la concentración del ingreso es un requisito para que este comience, Furtado atribuye al aumento de los salarios un papel fundamental para asegurar el incremento de la demanda agregada y la rentabilidad misma de los capitalistas. En este punto, ya es plenamente keynesiano.

Su preocupación por mantener la independencia de su pensamiento se manifestó claramente cuando resolvió abandonar Río de Janeiro y trabajar en Santiago de Chile, en la CEPAL, que se acababa de crear. A la sazón, la CEPAL era aún un proyecto sin contenido. Furtado no conocía a Prebisch, que todavía no formulaba su teoría sobre el desarrollo de América Latina. Aún así decidió ir allí para *escapar del asedio, lograr un horizonte abierto, aunque tuviera que vagar en busca de una Atlántida perdida*. Así lo afirma en *A fantasía organizada* (Furtado, 1985, p. 50), y luego manifiesta estar de acuerdo con Sartre y su filosofía de la responsabilidad, según la cual si basáramos nuestras opciones reales únicamente en la razón, no habría opciones, y todo estaría predeterminado.

Con su decisión de irse a Santiago, Furtado se estaba diciendo a sí mismo que su propia vida no estaba predeterminada. Y de esta manera, era consecuente con su visión más general de la sociedad y la economía. Como nunca creyó que una sola teoría económica pudiera explicarlo todo, también siempre rechazó toda clase de determinismo, ya fuese marxista, basado en las “leyes de la historia”, o neoclásico, basado en el principio de la racionalidad que, al postular la maximización de los intereses, no deja espacio para decisiones, para opciones.⁴ Por el contrario, si un

Mantega (1984, p. 90): *En primer lugar, hay cierta imprecisión e incluso una buena dosis de indecisión en este pensador, que vacila entre principios clásicos y neoclásicos que, a mi juicio, son inconciliables.*

⁴ El carácter determinista del pensamiento neoclásico se tambaleó solamente cuando los textos de microeconomía incluyeron la teoría de los juegos, esto es, la teoría de las decisiones. Pero para entonces sus autores estaban relativizando sanamente el postulado maximizador de la teoría neoclásica.

³ Podría parecer sorprendente que se considere que Furtado es también un neoclásico, pero eso es lo que vemos, por ejemplo, en

pecado cometió en la controversia entre determinismo y voluntarismo, fue el de voluntarismo, expresado en la convicción de que la razón humana era capaz de imponer su voluntad en la economía y en la sociedad mediante la planificación. Y, en términos más generales, en el papel fundamental que siempre atribuyó a las decisiones cuando se trataba de reflexionar sobre el sistema macroeconómico. El mercado cumple una función fundamental, pero las decisiones que se adoptan no son menos importantes. Esta idea la expresa muy claramente en *Criatividade e dependência na civilização industrial* (Furtado, 1978, p. 18), donde afirma: *Las características de un sistema económico se definen a partir de la determinación de los centros desde los cuales emanan esas decisiones, destinadas a armonizar las iniciativas de agentes múltiples que ejercen distintos grados de poder.*

Este rechazo del determinismo, incluido el de mercado, tiene que ver con el individualismo e idealismo del gran intelectual que resuelve intervenir en la realidad. Surge de la convicción de ser parte de una elite intelectual, de una *intelligentsia*, que podría cambiar el mundo. En esta materia, su maestro fue Karl Mannheim, lo que Furtado explica así: *Siguiendo a Mannheim, me formé una idea del papel social que desempeña la intelligentsia, particularmente en períodos de crisis. Sentí que me encontraba por encima de los factores determinantes creados por mi inserción social y estaba convencido de que el reto consistía en incorporar un sentido social en el uso de tal libertad* (Furtado, 1978, p. 19).

En su análisis de *A fantasia organizada*, Gerard Lebrun destaca el voluntarismo idealista de Furtado, manifestado en su inquebrantable fe en una planificación que eliminaría por completo la incertidumbre de las decisiones. Ahora bien, dice el filósofo, *la idea que Furtado tiene del poder (en una democracia, por cierto) parece tan abstracta, tan ajustada a priori a su ideal de una planificación neutra, que al parecer le hace difícil concebir que el planificador pueda convertirse en un tecnócrata* (Lebrun, 1985).

De hecho, nuestro destacado economista es un científico, pero también un burócrata en el mejor sentido de la palabra, un hombre de Estado, un forjador de políticas públicas que sólo dejó de estar inserto en el aparato estatal cuando la dictadura militar suspendió sus derechos políticos. Celso Furtado inició su vida profesional en la DASP (División de administración del servicio público) como técnico en administración pública. Superó esa etapa, se convirtió en economista y catedrático universitario, pero nunca dejó de creer en

el poder racionalizador de la burocracia, incluida la de nivel medio. A menudo dijo que el único grupo social que podía actuar como interlocutor de las potencias internacionales era la burocracia estatal. Y, según él, en los regímenes democráticos es fundamental fortalecerla para mantener las políticas públicas y la eficacia y legitimidad del poder estatal. Como señala en *A fantasia desfeita* [La fantasía marchita]: *El proceso de burocratización no significa tan sólo el crecimiento del aparato estatal, sino también cambios importantes en los procesos políticos... Al aumentar la eficacia del poder, la burocratización lo consolida en los planos inferiores de la legitimidad* (Furtado, 1989, p. 185).

Con este pensamiento, Furtado es fiel a lo aprendido de pensadores tan diversos como Mannheim, Sartre y su maestro Cornu.⁵ En las democracias capitalistas los intelectuales pueden liberarse de las ideologías y utilizar su libertad para intervenir en el mundo en forma republicana. Sabe que esta es siempre una libertad relativa, que podemos construir nuestras propias vidas, pero no podemos hacernos ilusión alguna respecto de los factores sociales y políticos de que dependemos. Para los grandes intelectuales como Furtado, la dialéctica entre libertad y comportamiento socialmente condicionado puede ser más consciente y, si se acompaña de la virtud del coraje, como en su caso, será más favorable para la libertad, pero no más que eso, ya que nadie escapa a sus circunstancias.

El coraje intelectual se expresa principalmente en momentos en que es necesario disentir del propio entorno y del propio grupo. En 1962, justo en medio de la radicalización del país, Celso Furtado publicó *A pré-revolução brasileira*. En esta obra, tras encomiar el carácter humanista de la obra de Marx, no dudó en afirmar: *Como el marxismo-leninismo se basa en el reemplazo de una clase de dictadura por otra, sería un retroceso desde el punto de vista político aplicarlo a sociedades que han alcanzado formas más complejas de coexistencia social, esto es, a las sociedades abiertas modernas* (Furtado, 1962, p. 27).

Del mismo modo, en *Plan Trienal 1963-1965* no titubeó en proponer un ajuste fiscal y una política monetaria severa, aunque sabía que los grupos que apoyaban a la administración de Goulart lo tildarían de "monetarista".

En Furtado, el uso de la libertad adquiere pleno sentido porque está marcado por el don de la creatividad. Su contribución a la teoría económica y al análisis

⁵ Citado por Furtado (1985, p. 31).

de las economías brasileña y latinoamericana puede explicarse en función del método, pero es ante todo el resultado de una enorme capacidad personal de reflexionar y crear. Él lo sabe y ciertamente no es por azar que el epígrafe de uno de sus libros sea una cita de Popper, en que se reconoce que *el descubrimiento científico es imposible si no se tiene fe en ideas que son puramente especulativas y, a veces, incluso bastante vagas*.⁶

La creatividad será una de las bases de la independencia intelectual de Furtado respecto de la ortodoxia. Refiriéndose a *A fantasía organizada*, Lebrun (1985) señala que es *el aroma de heterodoxia lo que torna aún más fascinante este libro y hace de Celso Furtado un gran escritor, además de un pensador*. Como observa Bourdieu (1983, p. 145), si hay una *doxia* en teoría económica —es decir, *un conjunto de supuestos que para los antagonistas son evidentes*— también hay una ortodoxia y una heterodoxia. El intelectual heterodoxo no rechaza los supuestos más

generales de su ciencia, pero rehúsa subordinar su pensamiento a aquel predominante. La derecha y los economistas tradicionales insisten en darle un sentido negativo a la heterodoxia, identificándola con el populismo económico; pero la verdad es que en la teoría y el análisis económicos innovar casi siempre entraña alguna heterodoxia. Ser heterodoxo es desarrollar teorías nuevas, a menudo a partir de la definición de hechos históricos nuevos que modifican un determinado marco económico y social y torna inadecuadas las teorías preexistentes. Cuando Celso Furtado optó por utilizar principalmente el método histórico-inductivo y cuando se convirtió en uno de los dos fundadores del estructuralismo latinoamericano, optó por la heterodoxia y por la independencia de pensamiento. En la sección siguiente daré a conocer brevemente mi impresión acerca de los dos métodos utilizados en la teoría económica y luego seguiré analizando el método en Celso Furtado.

III

Dos métodos en la economía

La ortodoxia, o la corriente neoclásica principal, es fundamentalmente lógico-deductiva. Busca deducir el funcionamiento equilibrado de las economías de mercado de la sola hipótesis de que los agentes económicos maximizan sus intereses. Si clasificamos las ciencias como adjetivas o metodológicas, no hay ciencia sustantiva más lógico-deductiva que la ciencia económica neoclásica, pese a afirmaciones de que es una ciencia positiva. Por paradójico que parezca, ni siquiera la física es tan lógico-deductiva como la economía neoclásica, en la cual la supremacía del método lógico-deductivo es abrumadora. Siempre recuerdo lo que me dijo una vez un antiguo alumno que regresaba de una beca en una universidad extranjera. Cuando le expresé que, para mí, en algunos campos fundamentales como la macroeconomía y la economía del desarrollo, el economista debería usar predominantemente el método histórico-inductivo en vez del lógico-deductivo, me replicó de inmediato “pero en economía siempre domina el método lógico-deductivo; no estudiamos historia, estudiamos teoría económica”. Para él, al igual

que para todo el pensamiento neoclásico, la teoría económica era por definición lógico-deductiva.

La teoría económica es abstracta por definición, y no puede confundirse con la historia. En economía tratamos de encontrar modelos, teorías, que deberían explicar la estabilidad y la variación de los agregados económicos, el ciclo económico de corto plazo y el desarrollo, la inflación o la deflación y la balanza de pagos, la variación de los precios relativos, de la tasa de interés y del tipo de cambio. En consecuencia, la materia de que trata la teoría económica es clara, como lo es el objetivo de generalizar respecto del comportamiento de las variables pertinentes y, mediante esa generalización, poder predecir el comportamiento de las variables económicas. Por lo tanto, es importante reconocer que, según cual sea el tema analizado, el método más aplicable será a veces el lógico-deductivo y a veces el histórico-inductivo.

En otro trabajo defendí la idea de que la macroeconomía no puede reducirse a microeconomía, porque la primera usa sobre todo el método histórico-deductivo, mientras que la segunda utiliza el lógico-deductivo. La afirmación de que el avance del conocimiento depende del uso asociado de ambos métodos

⁶ Epígrafe de *Prefácio a nova economia política* (Furtado, 1976a).

es parte de las clases introductorias de filosofía. En el proceso de aprendizaje, las personas recurren permanentemente a la inducción y la deducción, una tras otra y a la inversa. Por lo tanto, la inducción y la deducción no son métodos de conocimiento, o mejor dicho, actividades mentales, de carácter contrapuesto. Son complementarias. Sin embargo, esto no quiere decir que las ciencias utilicen uno u otro método con igual intensidad. Por ejemplo, las matemáticas son únicamente lógico-deductivas, y la sociología principalmente histórico-inductiva: en las matemáticas, todo se deduce de un número reducido de identidades. En la sociología y en las demás ciencias sociales, salvo la variante neoclásica de la economía (últimamente extendida a la ciencia política), la observación del hecho social y su evolución en el tiempo es el principal método de investigación, por mucho que para llevar a cabo su análisis el investigador permanentemente tenga que recurrir también al método deductivo.

Por lo tanto, no estoy corroborando la convicción que predominó en el siglo XIX de que el uso del método inductivo distinguiría la verdadera ciencia. Esta última comenzaría por observar los hechos y realizar experimentos para llegar finalmente a las leyes generales. Como lo dejó en claro el “problema de inducción” señalado por Hume, podemos inferir leyes generales mediante la inducción, pero las inferencias que así se realizan no quedan lógicamente demostradas.⁷ El método histórico-inductivo no excluye el lógico-deductivo. Sin embargo, en la macroeconomía y en la teoría del desarrollo económico el primero tiene precedencia sobre el segundo, mientras que en la microeconomía es válido lo contrario.

A mi juicio, la teoría neoclásica del equilibrio general es un aporte notable al conocimiento de cómo operan las economías de mercado. Pero esto no significa que toda la teoría económica pueda subordinarse a ella. Una segunda rama de la teoría económica —la macroeconomía— no puede reducirse a la microeconomía, porque una se ocupa del comportamiento de los agentes económicos y la otra de agregados económicos: se trata únicamente de una definición. La microeconomía o, más precisamente, el modelo de equilibrio

general que la sustenta, aborda la economía desde una perspectiva lógico-deductiva, deduciendo la forma en que en una economía de mercado se asignan los recursos y se distribuyen los ingresos a partir de un solo supuesto: el del comportamiento racional de los agentes. Por su parte, la macroeconomía surge y sigue rindiendo sus mejores frutos cuando observa el comportamiento de los agregados económicos, verifica que este comportamiento tiende a repetirse, y generaliza, a partir de allí, construyendo modelos o elaborando teorías. Posteriormente, los macroeconomistas tratan de encontrar una razón lógica, un principio microeconómico para el comportamiento de los agregados macroeconómicos, pero a lo más encontrarán explicaciones *ad hoc*. La esperanza neoclásica de reducir la macroeconomía a la microeconomía no puede cumplirse porque los métodos que predominan en cada una de estas ramas de la ciencia económica son diferentes.⁸ Igualmente imposible es reducir la tercera gran rama de la economía —la teoría del desarrollo económico— a la macroeconomía o la microeconomía. En este caso, la esencia del pensamiento sigue siendo clásica, como neoclásica es la esencia del pensamiento microeconómico, y keynesiana la del pensamiento macroeconómico.

La teoría económica trata de explicar y predecir el comportamiento de las variables económicas. Sin embargo, hay que determinar qué variable nos interesa. Si queremos comprender y predecir el comportamiento de los precios y la asignación de los recursos en la economía, nos servirá más la microeconomía, con su base lógico-deductiva; si lo que queremos es comprender la distribución del ingreso a largo plazo en el sistema capitalista, tendrá mayor poder predictivo invertir la teoría clásica, considerando la tasa de utilidad como dada y la tasa de salarios como residuo. Por otro lado, si queremos comprender el comportamiento de los ciclos económicos, el mecanismo por excelencia para lograrlo será la macroeconomía de base keynesiana. Finalmente, para comprender la dinámica del desarrollo, la teoría clásica del desarrollo, con base histórica, será la que tenga mayor valor explicativo y de predicción.

De acuerdo con este razonamiento, es imposible tener una opinión totalmente integrada de la ciencia económica. Ésta consta de tres grandes ramas: la macroeconomía, la microeconomía y la teoría del desarrollo. Cada una de ellas nos ofrece una impresión

⁷ Véase Blaug (1980, pp. 11-12). Dicho autor utiliza el problema de inducción de Hume para reducir su papel en la teoría económica. Como la mayoría de los economistas, supone que hay ‘una sola’ teoría económica y, en consecuencia, cree que no tiene sentido hacer uso predominante de uno u otro método según el enfoque que se aplique: el macroeconómico, el microeconómico o el de desarrollo económico.

⁸ Véase Bresser-Pereira y Tadeu Lima (1996).

de la forma en que funciona el sistema económico desde un determinado punto de vista, y utilizando un método predominante. De las tres ramas, el método lógico-deductivo sólo es y debe ser dominante en la microeconomía. Fue este método el que permitió construir los modelos microeconómicos de equilibrio parcial y general, que constituyen uno de los mayores logros científicos del pensamiento universal. A través de él podemos comprender la forma en que la economía de mercado asigna los recursos. Sin embargo, la teoría del desarrollo económico, que explica el proceso de crecimiento a largo plazo de las economías capitalistas, y la macroeconomía, que muestra cómo se comportan las economías en el ciclo económico, se construyeron a partir de la observación de fenómenos históricos. Smith y Marx, que formularon la primera, observaron la transición desde las formas precapitalistas al capitalismo y teorizaron a partir de esa observación. La teoría clásica de la distribución del ingreso también es de carácter histórico, pese a que con el cambio de comportamiento de la tasa salarial a partir de mediados del siglo XIX solo siguió teniendo sentido al invertirla: la rentabilidad a largo plazo resultó ser lo bastante estable como para considerarla constante y, en consecuencia, puede predecirse que la tasa salarial se elevará paralelamente con la productividad mientras el progreso técnico sea neutro. Keynes y Kalecki, que fueron responsables de que surgiera la macroeconomía, comenzaron por observar el ciclo económico después de la primera guerra mundial, y elaboraron su teoría a partir de allí: ellos también utilizaron principalmente el método histórico-inductivo. La gran contribución de Ricardo a la teoría del desarrollo económico —la ley de las ventajas comparativas en el comercio internacional— fue un gran esfuerzo lógico-deductivo, pero incluso en ese caso se basó en la observación de lo sucedido en Inglaterra y tuvo en cuenta sus intereses comerciales más que el comportamiento racional de los agentes económicos.

La crítica que hace Friedman a la política macroeconómica keynesiana —el descubrimiento de que mediante expectativas adaptables los agentes económicos neutralizarían en parte esa política— partió más bien de la observación de la realidad, aunque obviamente tiene base microeconómica. Esa crítica no invalidó la política macroeconómica, pero limitó su alcance. Sin embargo, cuando la teoría macroeconómica se apartó de la realidad y radicalizó el enfoque lógico-deductivo, como sucedió con la hipótesis de las expectativas racionales, se tiene un concepto teórico absurdo y vacío, pese a su aparente coherencia, que

transforma la teoría económica en una mera ideología. De acuerdo con esta distorsión de la teoría económica, las políticas macroeconómicas serían totalmente ineficaces, puesto que se verían neutralizadas por las expectativas racionales de los agentes. Pues bien, esta afirmación contradice la experiencia diaria, ya que vemos que las autoridades económicas de todos los países participan activamente en la política económica. El uso extremo del método lógico-deductivo hizo que la teoría desestimara la realidad histórica. Durante parte del decenio de 1980 los encargados de formular las políticas económicas, en los ministerios de hacienda y en los bancos centrales, aceptaron la versión radical del monetarismo propuesta por las expectativas racionales, pero a comienzos de la década de 1990 abandonaron el monetarismo y comenzaron a adoptar la estrategia pragmática de fijar metas de inflación.

Otra distorsión corriente que emana de la pretensión de utilizar el método lógico-deductivo para explicar todos los fenómenos económicos, es la que resulta de la insistencia en emplear un modelo determinado cuando la realidad no coincide con él. En ese momento, la teoría económica se convierte en un obstáculo y no en un mecanismo para analizar lo que está sucediendo. Cuando se logra superar el obstáculo y pensar, examinando los nuevos hechos que exigen análisis nuevos, se está obligado a abandonar los modelos preexistentes. En este caso, como señala Tony Lawson, *lo único que queda intacto es la adhesión a sistemas de modelos cerrados, formalistas y, por lo tanto, deductivistas* (Lawson, 1999, pp. 6 y 7).⁹

En consecuencia, miro con escepticismo los intentos de unificar la microeconomía, la macroeconomía y la teoría del desarrollo. Estos enfoques no son recíprocamente reductibles, porque parten de métodos diferentes. Querer unificarlos es simple arrogancia intelectual, que se traduce en el empobrecimiento de la teoría económica. No es necesario encontrar un modelo que lo unifique todo. Perfectamente podemos usar una teoría u otra según cuál sea el punto que tratamos de explicar. Una macroeconomía estrictamente neoclásica es una contradicción: es macroeconomía sin el objeto mismo de la disciplina, es decir, los ciclos económicos. Una teoría puramente neoclásica del desarrollo económico tiene aún menos sentido, ya que el

⁹ Lawson agrega: *Para tener legitimidad, la insistencia de la corriente principal en aplicar universalmente métodos formalistas supone que en todas partes el mundo social es cerrado y las irregularidades de los acontecimientos son ubicuas.*

modelo de equilibrio general es fundamentalmente estático. Cuando los economistas neoclásicos llegaron finalmente a un modelo compatible de desarrollo, el de Solow, este fue un avance relativamente pequeño desde el punto de vista sustantivo, comparado con lo que nos enseñaron sobre el desarrollo Smith, Marx, Schumpeter y los pioneros de la teoría del desarrollo de los decenios de 1940 y 1950. Lo mismo puede decirse del modelo keynesiano de desarrollo de Harrod

y Domar. El gran mérito de esos dos modelos residía en que eran consecuentes con sus correspondientes teorías, y no en que explicaban el proceso de desarrollo. Con el tiempo, el modelo de Solow demostró ser más útil, no gracias a esa coherencia lógico-deductiva, sino porque, por basarse en una función de Cobb-Douglas, permitía realizar una cantidad de investigaciones empíricas, no precisamente históricas, sino predominantemente inductivas.

IV

El método de Furtado

Una de las formas en que Furtado demostró la independencia de su pensamiento fue manteniéndose fiel al método histórico-inductivo, pese a que en los últimos ochenta años la ortodoxia se tornó cada vez más lógico-deductiva. Por supuesto, recurrió abundantemente a su capacidad lógico-deductiva, pero siempre partió de los hechos históricos y su tendencia a repetirse, y no de la presunción de un comportamiento racional. Como historiador económico era natural que recurriera principalmente al método histórico-inductivo, pero lo mismo hacía al asumir el papel de teórico del desarrollo y el subdesarrollo.

No estoy sugiriendo, por lo tanto, que Furtado pertenezca a la escuela historicista alemana de Gide, o al institucionalismo americano de Veblen. Esas escuelas se caracterizaron por rechazar la teoría económica y por la búsqueda, como base para el análisis, de los hechos económicos caso a caso; Furtado, en cambio, utiliza la teoría económica disponible y trata de hacerla avanzar en el conocimiento del desarrollo económico.

Incluso como historiador económico, Furtado es por sobre todo un economista y no un historiador. No narra la historia de la economía de Brasil, la analiza. Nadie ha utilizado la teoría económica en forma más brillante que Furtado para comprender la evolución de la economía brasileña, como se ve en su *Formação econômica do Brasil* (1959). Como acota el historiador Francisco Iglesias, aunque dicha obra es de historia económica, *fue escrita desde el punto de vista de un economista... en este análisis de los procesos económicos se llega a una gran simplicidad, a un modelo ideal, a formas que suelen parecer abstractas. Esto es lo que sucede en muchos pasajes del libro de Celso*

Furtado; el rigor de la construcción de la obra es tal que... dificulta la lectura a quienes carecen de una vasta información histórica y de cierto conocimiento de la teoría económica (Iglesias, 1971, pp. 200 y 201).

En el mismo sentido, Lebrun señala: *la historia, tal como la practica Furtado, solo vale por su extrema exactitud* (el énfasis es de Lebrun)... *Es su método: ninguna afirmación que no esté basada en hechos o en datos estadísticos*. Pero, agregaría yo, Furtado utiliza los datos con gran inteligencia y habilidad deductiva. Una de las características que hace de *Formação econômica do Brasil* una obra maestra de historia y de análisis económico, es la habilidad de su autor para deducir de los escasos datos disponibles las demás variables de la economía y el comportamiento dinámico de ellas. Sin embargo, al hacerlo Furtado no abandona la primacía del método histórico-inductivo. Lo que hace es combinar su espíritu creativo con su rigor lógico para ofrecer, a partir de los datos disponibles, un panorama general de la evolución histórica de la economía que hasta ahora no ha sido superado. *Formação econômica do Brasil* es para mí la obra más importante sobre Brasil publicada en el siglo XX, porque en ella Furtado pudo utilizar la teoría económica y las demás ciencias sociales no para describir, sino para analizar la historia económica del país.

Daré un ejemplo de su independencia y su método en ese libro. A partir del capítulo 16, Furtado escribe sobre el siglo XIX. Ante todo cabe señalar que, pese a haber participado recién en el nacimiento del estructuralismo latinoamericano en Santiago de Chile, no se guía por las explicaciones imperialistas de nuestro subdesarrollo, y respecto de los acuerdos privilegiados de 1810 y 1827 con Inglaterra dice: *la crítica*

formulada comúnmente a estos acuerdos, de que impidieron la industrialización de Brasil en esa etapa, parece no tener fundamento (Furtado, 1959, p. 122). Basándose en los datos relativos a las exportaciones y a las relaciones de intercambio, señala que la primera mitad de ese siglo fue un período de estancamiento: que de hecho el ingreso per cápita debe de haber caído de 50 dólares a 43 (al tipo de cambio del decenio de 1950) y que los cincuenta años siguientes, en cambio, exhibieron una gran expansión, gracias al incremento de las exportaciones y la apreciable mejora de la relación de intercambio. Una vez más el análisis de Furtado parte de algunos hechos históricamente comprobados, para inferir el comportamiento general de la economía. Y, por cierto, para relacionarlo con los aspectos sociales. Los terratenientes no son todos iguales, como se los ve usualmente. La nueva clase dominante de cafetaleros es muy distinta de la antigua clase patriarcal de las plantaciones de azúcar. Tiene experiencia comercial y, en consecuencia, los intereses de la producción y del comercio se entrelazan. Por otra parte, Furtado dedica cuatro capítulos del libro al problema de la mano de obra, haciendo hincapié en la importancia de la inmigración y la fuerza de trabajo asalariada. Esto puede parecer obvio, pero está bien que lo ponga de relieve un autor que no transforma la economía en meras abstracciones, y que la concibe como una economía política situada en un contexto histórico.

El segundo ejemplo lo tomaré de la obra teórica señera titulada *Desenvolvimento e subdesenvolvimento* (Furtado, 1961). En el capítulo 1, el autor resume su concepto metodológico más general, y manifiesta que la teoría económica debe ser al mismo tiempo abstracta e histórica: *El empeño por alcanzar niveles más altos de abstracción debe ser seguido por otro que, basado en realidades históricas, trate de definir los límites de validez de las relaciones deducidas. La dualidad fundamental de la ciencia económica —su carácter abstracto e histórico— asoma entonces plenamente en la teoría del desarrollo económico.*

El hecho de que la economía esté adquiriendo un carácter cada vez más abstracto, según Furtado, se debe a que, a partir de Ricardo, se ha visto prácticamente limitada al estudio de la división del producto, relegando a un segundo plano el tema del desarrollo. Sin embargo, señala, *el desarrollo económico es un fenómeno que tiene una marcada dimensión histórica* (Furtado, 1961, p. 22). Reiterará esta afirmación muchas veces a lo largo de su vasta obra, porque es un elemento clave en su pensamiento. Después de introducir el “mecanismo del desarrollo”, planteando algu-

nas abstracciones necesarias para comprender el desarrollo, en el capítulo 3 nos ofrece uno de los textos más notables que conozco sobre el proceso histórico de desarrollo. Este capítulo —que no fue reeditado, en mi opinión por un error de juicio, y que se perdió al transformarse la obra *Desenvolvimento e subdesenvolvimento* en otra más sistemática y didáctica, *Teoria e política do desenvolvimento econômico* (Furtado, 1967)— muestra cómo la forma de usar el excedente económico determinará el surgimiento del proceso de desarrollo. En los sistemas precapitalistas, el excedente se utilizaba más que nada para la guerra y para construir templos. Con el advenimiento del capitalismo, el excedente obtenido por los comerciantes se transformaría en acumulación de capital, que sería ahora inherente al sistema económico. Sin embargo, con la revolución industrial el capitalismo se extiende al campo de la producción. En un mundo en que el progreso técnico comienza a acelerarse y en que la competencia es generalizada, la reinversión de las utilidades ya no satisface el deseo de los empresarios de aumentar sus utilidades, sino que se convierte en condición para la supervivencia de la empresa. El desarrollo se hace autosostenible. *Cuando el excedente de producción de la organización social se convierte en fuente de ingreso, tenderá a automatizarse el proceso de acumulación... Los aspectos estratégicos de este proceso son la posibilidad de aumentar la productividad y la apropiación de los frutos de este incremento por grupos minoritarios* (Furtado, 1961, pp. 120 y 121).

La idea es a la vez sencilla y contundente. Pero no deberíamos pensar que Furtado la presentaría desprovista de sustancia. Lo que hace es mostrar un proceso histórico a través del cual vemos cómo el desarrollo surge a la par con el capitalismo y con todos los complejos cambios sociales, institucionales y culturales que le son propios. El fenómeno económico del aumento de la productividad es una cuestión clave, pero está intrínsecamente relacionado con la aparición de nuevas clases sociales y de nuevas instituciones.

La importancia de las instituciones, que en el decenio de 1990 se convirtió en un tema fundamental para el estudio del desarrollo, la tenía ya clara Furtado en *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Por ejemplo, él explica la decadencia económica que sigue al colapso de un imperio precapitalista, como el romano, en función de la caída del aparato estatal de Roma, de su poder militar y de instituciones largo tiempo maduras. El excedente es apropiado por los ciudadanos romanos, en especial los patricios, mediante la recaudación de tributos de las colonias y da lugar a un amplio

comercio garantizado por el derecho romano. Cuando cae todo este sistema, la decadencia económica es inevitable. Al respecto Furtado señala: *La destrucción del enorme aparato administrativo y militar que constituyó este imperio tuvo profundas consecuencias para la economía del vasto espacio que ocupaba. Una vez desmantelado el sistema administrativo y militar, desaparecieron las condiciones de seguridad que hicieron posible el comercio; por otra parte, al desaparecer los tributos, se acabó la principal fuente de ingreso de las poblaciones urbanas, que vivían de subsidios o de la prestación de servicios* (Furtado, 1961).

Las instituciones son, por lo tanto, fundamentales, pero no nacen solas. En primer lugar, son parte del Estado que, en el caso de Roma, toma la forma de un imperio. Segundo, el problema no es solo asegurar la actividad económica —el comercio— sino también hacer viable la apropiación del excedente. Al no tener aún capitalismo ni valor excedente o rentabilidad capitalista, la apropiación del excedente se hace de manera forzada, mediante tributos.

El desarrollo, en su sentido histórico, solo tiene lugar cuando la expansión del islamismo obliga a Bizancio a volverse hacia Italia. Se forman entonces poderosas economías comerciales en las ciudades-Estados italianas, y al lado de la aristocracia, o en lugar de ella, aparece una nueva clase burguesa. Y ese comercio promueve la integración política, que con el tiempo llevará al surgimiento de Estados nacionales. En este caso, las instituciones son más bien la consecuencia y no la causa del desarrollo. Furtado lo dice expresamente y señala que mientras que en el imperio romano la integración política condujo al comercio y al desarrollo, en Europa lo que originó la integración política fue el comercio a distancia, aventurado e inseguro. Sin embargo, la integración política pronto se convertiría en factor decisivo del desarrollo mismo.

Las instituciones y su estabilidad son fundamentales para el desarrollo, en especial la más importante de ellas, el Estado-nación, del que dependen las demás. En esta opinión Furtado no estaba siendo original, puesto que había amplio consenso al respecto. Pero agregó que el sistema capitalista no solo daría lugar al Estado-nación, sino que tendería a adoptar instituciones democráticas. Esta idea aparece claramente en su siguiente libro, *Dialéctica do desenvolvimento* (Furtado, 1964), en el cual critica la noción marxista de que en una sociedad burguesa las limitaciones obedecen a la necesidad de defender los privilegios de la clase que es dueña de los bienes de capital. Allí afirma que, por el contrario, la democracia surge del capitalismo y de

la creciente estabilidad institucional que proporciona. Esa estabilidad no solo lleva a la burguesía a adoptar la democracia como sistema político, sino que, además, asegura el dinamismo económico. Según Furtado, *la razón del avance de las libertades en las sociedades democráticas capitalistas fue su creciente estabilidad institucional. Las revoluciones causadas directamente por la lucha de clases en Europa occidental completaron su ciclo en el tercer trimestre del siglo XIX. Ahora, esta estabilidad institucional obedece a la existencia de una clase poderosa —la propietaria de los bienes de capital— que tiene amplios intereses creados que proteger. En las sociedades burguesas, el progreso de las libertades cívicas no se debe tanto a la participación real de la clase trabajadora en las decisiones políticas, sino a la confianza adquirida por la clase capitalista en un contexto de instituciones políticas flexibles* (Furtado, 1964, p. 45).¹⁰

La economía política de Furtado, siempre basada en el método histórico, es notable. No solo el desarrollo deriva del capitalismo, sino también la democracia. La lucha de los trabajadores desempeñará un papel esencial, no tan solo para reforzar la democracia, sino también para asegurar, a través de la pugna por obtener mayores salarios, el crecimiento de la demanda agregada a medida que aumentan las utilidades. En el proceso de desarrollo de la democracia burguesa, que en un comienzo es tan solo liberal, la función esencial radica en la propia burguesía y en la estabilidad institucional que trae consigo. Quizás la estabilidad institucional no se deba tanto a los amplios intereses creados que han de ser protegidos y más al hecho de que la burguesía fue la primera clase social que pudo apropiarse del excedente sin utilizar directamente la fuerza de imponer tributos y esclavizar a la población de las colonias, lo que la llevó a convertirse en agente del Estado de derecho liberal y a abrirse al avance de las instituciones democráticas. Pero, en todo caso, es notable el análisis conexo del papel de la clase capitalista en el logro de la estabilidad institucional, una estabilidad que promueve el desarrollo y que, a su vez, fortalece las tendencias democráticas existentes en la sociedad, estableciéndose así un círculo virtuoso de desarrollo autosostenible.

Para Furtado, el método histórico es clave para su análisis del desarrollo, en la medida en que le permita

¹⁰ En *Prefácio a nova economia política*, Furtado (1976a) atribuye una vez más al concepto clásico de excedente económico un papel fundamental en su análisis del proceso de acumulación capitalista.

combinar una gran visión del proceso histórico con las especificidades de cada momento y cada país; en tanto exista la capacidad de predecir los hechos, requerida por toda teoría social, mediante el análisis de la evaluación histórica del desarrollo, y en la medida en que la definición abstracta del desarrollo, así como el incremento de la productividad a partir de la acumulación de capital y de la incorporación del progreso técnico, adquiera un trasfondo histórico, esto es, se complemente con elementos políticos, institucionales y sociales. El desarrollo no es tan solo acumulación de capital, sino también incorporación de progreso técnico, lo que depende de la estructura de clases, de la organización política y del sistema institucional. En consecuencia, fuera de la historia no hay desarrollo, pues no hay desarrollo económico sin desarrollo político y social.

Al adoptar el método histórico, Furtado se aproxima a la dialéctica de Hegel y al materialismo histórico de Marx, pero conserva su independencia de ellos, principalmente porque atribuye un papel mayor a la voluntad humana: *La importancia de la dialéctica para comprender los procesos históricos deriva del hecho de que la historia ... no puede reconstruirse a partir de los múltiples fenómenos que forman parte de ella.* Sin embargo, por su conducto el hombre intuye en el proceso histórico esta percepción global capaz de darle unidad a la multiplicidad. Marx adoptó audazmente este principio dialéctico cuando dividió la sociedad en infraestructura y superestructura, y en dos clases sociales. Esta estrategia, dice Furtado, *tuvo extraordinaria importancia como punto de partida para el estudio de la dinámica social... Sin embargo, hay que reconocer que, en este nivel de generalidad, los modelos analíticos difícilmente tienen valor como mecanismo de orientación práctica. Y la finalidad de la ciencia —concluye, dando muestras del pragmatismo que siempre lo ha guiado— consiste en formular orientaciones para la acción práctica* (Furtado, 1964, pp. 14, 15 y 22).

Tomé estos pasajes de *Dialéctica do desenvolvimento* (Furtado, 1964), obra escrita en medio de la crisis de la administración Goulart, después de que Furtado renunciara al ministerio especial de planificación y otra vez quedara a cargo únicamente de la Superintendencia para el Desarrollo del Nordeste (SUDENE). Entre sus obras autobiográficas, esta fue la

que distinguió con un resumen completo.¹¹ En *A fantasia organizada* (Furtado, 1985), el autor asevera claramente que uno de sus propósitos es delimitar la utilización del marxismo y la dialéctica en el análisis del desarrollo. Y al hacerlo replantea su compromiso con el rigor del método científico: *El segundo objetivo [de Dialéctica do desenvolvimento] sería determinar el alcance de la dialéctica, que nuevamente se había puesto en boga con el Criticisme de Sartre, pero cuyo uso no nos eximiría de aplicar rigurosamente el método científico al abordar los problemas sociales* (Furtado, 1989, p. 182).

Sin embargo, adoptar el método científico con rigor no significa adoptar modelos analíticos basados en el supuesto del equilibrio estable, como es tan común en economía. Para analizar el desarrollo, necesitamos modelos dinámicos, como el “principio acumulativo” que propone Myrdal. En términos más generales, Furtado concluye: *Aunque hubiésemos avanzado en la construcción de modelos, hay que reconocer que para construirlos siempre comenzamos por algunas hipótesis intuitivas sobre el comportamiento del proceso histórico en su conjunto. Y la más general de estas hipótesis es la que proporciona la dialéctica, en virtud de la cual lo histórico es algo que necesariamente está en curso de desarrollo. La idea de desarrollo aparece como una hipótesis que organiza el proceso histórico —como una “síntesis de varias determinaciones, unidad en la multiplicidad”, para usar la expresión de Marx— desde la cual se puede efectuar un esfuerzo eficiente por definir las relaciones entre los factores y seleccionarlos a fin de reconstruir este proceso mediante un modelo analítico* (Furtado, 1964, p. 22).¹²

Este texto ejemplar —que muestra la elegancia y capacidad de síntesis de Furtado al exponer su pensamiento— deja en claro el concepto de su autor respecto del carácter histórico y dialéctico del método científico que aplica. Yo podría haber comenzado el análisis de su método con esta cita, pero preferí dejarla para el final. De esta manera concluyo mi análisis con sus propias palabras.

¹¹ Véase Furtado (1989, pp. 182-190).

¹² La cita de Marx proviene de *Contribución a la crítica de la economía política* (Marx, 1970).

V

La pasión

Tras la forma en que Furtado trabajó con la ciencia económica no solo hay un método riguroso, sino que también hay pasión. Asimismo, grandes expectativas y la correspondiente frustración. Por lo general, razón y emoción se consideran contrapuestas. Sin embargo, esta es una manera errada de interpretar el proceso de pensar. Los grandes científicos suelen ser personas que aman con pasión su trabajo, sus investigaciones. Los economistas verdaderamente grandes rara vez dejan de apasionarse no solo con su ciencia, sino también con sus resultados. Algunos de ellos se entusiasmaron con el logro de la estabilidad económica, otros con la distribución más equitativa del ingreso, y la mayoría de ellos, con el desarrollo de su país.

La pasión de Furtado ha sido el desarrollo de Brasil, y fue alimentada por la convicción de que ese desarrollo estaba al alcance de su país en la época en que él se tituló como economista, a fines del decenio de 1940. Acababa de terminar la segunda guerra mundial. Surgían teorías nuevas sobre el desarrollo económico. Ante los ojos del joven de Paraíba, recién doctorado en economía en Francia (1948), comenzaba a tomar forma una gran esperanza. Brasil, ya en vías de una industrialización acelerada, superaría los desequilibrios estructurales de su economía y con la ayuda de la teoría económica y de la planificación económica lograría convertirse en un país desarrollado.

Es esta pasión por el desarrollo de Brasil lo que explica la fuerza de sus ideas, en especial en el trabajo *Características gerais da economia brasileira* (Furtado, 1950) y su primer libro, *A economia brasileira* (Furtado, 1954), y hasta *Dialética do desenvolvimento* (Furtado, 1964), escrita cuando sus esperanzas comenzaban a derrumbarse ante la inminencia de la crisis. Todas estas obras tienen un vigor teórico y un poder de análisis que no derivan solo del espíritu creador de su autor, de su gran cultura, de la independencia de su pensamiento y de su preferencia por utilizar el método histórico-inductivo, sino que también se relacionan claramente con un proyecto de vida identificado con el proyecto de desarrollo. En *Os ares do mundo* [Los aires del mundo] queda en claro que su proyecto de vida está directamente relacionado con una convicción a la que había llegado a fines del decenio de 1940: *un escenario mundial favorable —consecuen-*

cia de la Gran Crisis de los años treinta y del conflicto mundial de los años cuarenta— había abierto un resquicio por el cual quizá podríamos asomarnos para alcanzar un cambio cualitativo en nuestra historia (Furtado, 1991, p. 63).

El cambio cualitativo era la industrialización y el desarrollo de Brasil. Pero, dice Furtado —recordando el año 1964, cuando llegó a Chile como exiliado— ya en ese año estaba convencido de que, no obstante que *el intelectual se caracteriza por su ilimitada capacidad de concebir razones para vivir*, su proyecto de vida, que se basaba en la existencia de ese resquicio era, en definitiva, *una ilusión... que ahora se desvanecía* (Furtado, 1991, pp. 45 y 63).

La esperanza había sido grande, pero el desencanto y la frustración eran todavía mayores. Frustración y desencanto que se expresarían en su siguiente obra, *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina* (Furtado, 1966), libro denso y pesimista que más tarde mostró ser equivocado, cuando las economías de América Latina entraron en un nuevo ciclo de desarrollo. Sin embargo, con el tiempo el error terminó siendo un éxito relativo. El ciclo de desarrollo, que a la sazón comenzaba, se financió artificialmente con la deuda externa, una deuda que tornaría a las economías latinoamericanas prisioneras del capital financiero internacional y que a la larga las llevaría a la gran crisis del decenio de 1980, y al cuasi estancamiento que persiste hasta hoy. Digo éxito relativo porque el supuesto principal del libro, que acusa la influencia de Marx y Keynes, todavía me parece fuera de lugar. El estancamiento o el desarrollo a tasas muy reducidas se debería, por una parte, al incremento de la relación capital-mano de obra y, por la otra, a la caída de la relación capital-producto, debido a la elevada densidad de capital de las inversiones y su asignación a bienes de consumo duraderos. En estas condiciones, la productividad del capital iría en descenso.¹³ A mi juicio, esta teoría subestima el aumento del progreso técnico, que no solo ahorra mano de obra, sino también capital, esto es, se trata de un progreso técnico que aumenta la eficiencia del capital.

¹³ Véase Furtado (1966, p. 80).

En *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina*, de 1966, ya aparece la idea de que la concentración del ingreso impedía que operara el círculo virtuoso originado por el alza de los salarios a medida que aumentaba la productividad. En dos de sus obras, Furtado responde indirectamente a sus críticos. En *Análise do modelo brasileiro* (Furtado, 1972) incorpora a su pensamiento, con gran elegancia y precisión, la nueva teoría de la dependencia que había surgido de la crítica de sus obras. Esto no impide que en *O mito do desenvolvimento* (Furtado, 1974) replantee claramente su teoría sobre la escasez de consumo a largo plazo: la concentración del ingreso en las clases media y alta no resolvería el problema de la demanda en el proceso de desarrollo.

Furtado lo expone así: *Mi hipótesis fundamental es que el sistema no ha sido capaz de producir espontáneamente una demanda cuyas características puedan asegurar una tasa sostenida de crecimiento, y que el crecimiento a largo plazo depende de acciones exógenas del gobierno... Aunque esos dos grupos (las grandes empresas y las minorías modernizadas) tienen intereses convergentes, el sistema no está estructuralmente preparado para generar el tipo de expansión de la demanda que se requiere para asegurar esa expansión.*

Ahora bien, esta teoría, como lo demostró Keynes cuando criticó la ley de Say, es válida a corto plazo para explicar el ciclo económico. Y para mí, solo es válida a largo plazo en la medida en que la tasa de desarrollo alcanzada en ese período dependa de mantener la demanda en tensión constante con la oferta en el corto plazo. Con el tiempo, el nuevo modelo de desarrollo tecnoburocrático-capitalista que se estaba imponiendo en Brasil, generando un subdesarrollo industrializado, fracasó, pero no por falta de demanda sino más bien por un irresponsable exceso de endeudamiento externo.

Furtado aún abrigaba un atisbo de esperanza cuando en 1968, antes de la promulgación de la Ley Institucional N° 5 que impuso definitivamente la dictadura en Brasil, fue invitado por la Cámara de Diputados a dar a conocer sus ideas sobre lo que podía hacerse. No pudo resistirse y escribió *Um projeto para o Brasil* (Furtado, 1968a), donde propone reactivar el desarrollo mediante un incremento sustancial de la carga tributaria y del ahorro público. Sin embargo, si es que nuevamente había esperanza —la negativa a aceptar la dependencia y el subdesarrollo— el pesimismo subsistía. El análisis pesimista de la situación de Brasil coincidía a tal punto con el efectuado

en *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina*, que las primeras críticas a este punto de vista, que sostenía que el desarrollo brasileño se estaba reactivando porque la concentración del ingreso en las clases media y alta creaba demanda de bienes de consumo suntuarios, se basó en estos dos libros.

La pasión optimista que había alimentado la acción se convirtió entonces en la gran frustración de quien reconoce que ya no influye directamente en los destinos de su país, y que el país mismo ha perdido la capacidad de desarrollo endógeno. La teoría económica que utilizó ahora se tornó discutible, ya que involucraba un doble pesimismo: por un lado, respecto de la capacidad de los sistemas económicos subdesarrollados para lograr el progreso técnico que requiere uso intensivo de capital y no solo el que significa ahorro de capital o al menos una situación neutra (que, en consecuencia, no involucra una caída de la productividad del capital); y por otro lado, respecto de la capacidad de la oferta de crear demanda en el largo plazo.

El pesimismo de Furtado se manifiesta en la siguiente cita, sacada de *Os ares do mundo*, donde recuerda sus primeros meses de exilio en Santiago de Chile: *No pude dejar de pensar que la historia es un proceso abierto, y que es ingenuo imaginar que el futuro está íntegramente contenido en el pasado y en el presente. Pero cuando todo cambio importante es el resultado de la intervención de factores externos, nos vemos limitados al escenario de una dependencia estricta... Las tendencias que surgieron en Brasil llevaron a pensar que los cambios importantes ya no serían el resultado de la acción de factores endógenos* (Furtado, 1991, p. 63).

Um projeto para o Brasil fue la última manifestación clara de esperanza que emanó de Furtado.¹⁴ De allí en adelante, según Francisco de Oliveira, su obra puede calificarse de filosófica (de Oliveira, 1983a, p. 23). Yo diría que se torna serena, en la medida en que el exilio, primero en Chile, luego en Estados Unidos, en Inglaterra y finalmente por largo tiempo en Francia, le impone un desapego emocional. Sobre América Latina aún publicará una obra fundamental, *Formação econômica da América Latina* (Furtado, 1969), para después volver a interesarse por el análisis del proceso histórico de desarrollo y los cambios experimentados por la economía internacional.

¹⁴ En *O Brasil pós-milagre* [Brasil después del milagro], Furtado todavía trasunta esperanza cuando, tras referirse a los malos gobiernos del decenio de 1970, escribe dos secciones en que mira hacia el futuro: una trata de los desafíos del futuro y la otra es el esbozo de una estrategia (Furtado, 1981a, pp. 56-90).

Regresa al proceso de desarrollo en *O mito do desenvolvimento* (Furtado, 1974), *Pequena introdução ao desenvolvimento: enfoque interdisciplinar* (Furtado, 1980), “Underdevelopment: to conform or reform” (Furtado, 1987a) y muchos otros estudios. Sin embargo, en “A preeminencia mundial da economia dos Estados Unidos pós-guerra” (Furtado, 1968b) examina los cambios ocurridos en la economía mundial. En el primer número de la *Revista de economia política* —de la cual fue uno de los auspiciadores, junto con Caio Prado Jr. e Ignacio Rangel— publica el artículo “Estado e empresas transnacionais na industrialização periférica” (Furtado, 1981b). Todos sus demás trabajos sobre el tema se reunirán más tarde en *Transformação e crise na economia mundial* (1987b) y *O capitalismo global* (1998).

En el decenio de 1970, Furtado una vez más participa activamente en reuniones internacionales en las cuales los países en desarrollo piden “una nueva división internacional del trabajo”. Este movimiento tiene éxito durante un tiempo pero, con la crisis de la deuda externa y la ola neoliberal que invade Washington y el mundo a comienzos de la década de 1980, el proyecto tampoco rinde los frutos esperados. Para América Latina era el comienzo de la gran crisis de la década de 1980, y ante ella la pasión de Celso Furtado regresa con tanta fuerza como ira. Sus obras *Não à recessão e ao desemprego* [No a la recesión y el desempleo] (Furtado, 1983) y *Brasil: a construção interrompida* [Brasil: la construcción interrumpida] (Furtado, 1992) son prueba de su indignación.¹⁵

El regreso del exilio y la participación en la administración de Sarney como ministro de cultura, no cambiaron sus sentimientos de desencanto e indignación.¹⁶ Pero en 1999, al restablecerse la estabilidad y cuando hubo algunas señales de reactivación, volvió a él la esperanza, pese a que continuó siendo un decidi-

do crítico de la política económica del presidente Cardoso. En su último libro hasta la fecha en que escribo este trabajo, *O longo amanhecer* [El largo amanecer], expresa con vigor su desencanto: *En ningún otro momento de nuestra historia fue tan grande la distancia entre lo que somos y lo que quisimos ser* (Furtado, 1999). Replantea su crítica de la globalización que, mediante un irresponsable endeudamiento externo, llevó al país a la gran crisis, pero señala que los responsables de nuestra incapacidad de retomar la senda del desarrollo no son la globalización misma y su falta de control, sino la forma en que han respondido a ella las elites, al *adoptar en forma acrítica una política económica que privilegia a las empresas transnacionales, cuya racionalidad solo puede evaluarse en el marco de un sistema de fuerzas que vaya más allá de los intereses específicos de los países que forman parte de él*. Un ejemplo de esta alienación es la propuesta de dolarizar las economías latinoamericanas, hecha por la propia CEPAL en febrero de 1999, proceso que según dicha organización internacional ya estaría avanzado (Furtado, 1999, pp. 18, 23 y 26).

En un breve discurso pronunciado durante el seminario “Reflexiones sobre la crisis brasileña”, realizado en su honor en São Paulo, el autor no solo critica a los gobiernos, sino en general a las elites brasileñas (Furtado, 2000). En especial, rechaza *las explicaciones (sobre el cuasi estancamiento) que pretenden ignorar la responsabilidad social de las elites*. Frente a expresiones favorables a la dolarización, que eran corrientes en la prensa y actualmente están quizá olvidadas debido a la crisis argentina, señala: *si nos rendimos a la dolarización, retrocederemos a una condición semicolonial*.

Pero, al igual que en su libro de 1999, en el discurso mencionado vemos que finalmente vuelve la esperanza. En dicho libro, que tiene una sección titulada “¿Qué hacer?”, subraya la necesidad de revertir el proceso de concentración del ingreso, invertir en capital humano y, sobre todo, enfrentar el problema de la globalización mediante el fortalecimiento del Estado nacional, que es *el instrumento privilegiado para resolver los problemas estructurales* (Furtado, 1999, pp. 32-34). En su breve discurso vuelve a formular una de sus ideas principales: la importancia de la capacidad creadora en política. *Solo el espíritu político creador impulsado por la voluntad colectiva nos permitirá salir del atolladero* (Furtado, 2000, p. 4).¹⁷

¹⁵ Entre esos dos libros escribió sus tres notables obras autobiográficas ya mencionadas, *A fantasia organizada* (1985), *A fantasia desfeita* (1989) y *Os ares do mundo* (1991).

¹⁶ En 1984, Furtado publicó una colección de ensayos con el título de *Cultura e desenvolvimento em época de crise*, cuyo tema principal seguía siendo la crisis de la economía brasileña, pero que probablemente inspiró al presidente José Sarney a ofrecerle el ministerio de cultura. A la sazón fui colega suyo, entre abril y diciembre de 1987, cuando fui ministro de hacienda. Le preocupaba enormemente que el gobierno democrático no lograra hacer frente a la crisis y que, por el contrario, la agudizara. Sentía tanta preocupación como impotencia, puesto que ocupaba un ministerio en que podía prestarme decidido apoyo cuando yo lo necesitara, pero no podía modificar la orientación de la economía brasileña. Presté servicio por poco tiempo en la administración, y tampoco pude estabilizar la economía de Brasil.

¹⁷ En el presente trabajo no me preocupé de eliminar prejuicios respecto a Celso Furtado. Sin embargo, esta última cita me lleva a ad-

El gran maestro continúa pensando por esas líneas. No siempre estoy de acuerdo con él, como debería haberlo advertido en algún momento en el curso del presente trabajo, pero de todas formas lo admiro. Celso Furtado fue uno de mis maestros cuando —aún muy joven— comenzó a gustarme la economía. Todavía aprendo de él. Su aporte al conocimiento de Brasil no tiene parangón; su análisis del desarrollo y el subdesarrollo constituye un hito en el pensamiento con-

temporáneo. En este artículo, que no es un panorama general de su obra, solo traté de definir algunos aspectos relativos al autor, al economista político: Furtado nunca ha transigido en su independencia de pensamiento; su método ha sido siempre riguroso y principalmente histórico-inductivo; nunca ha dejado de mirar y pensar con pasión a Brasil y su Nordeste.

(Traducido del inglés)

Bibliografía

- Bielschowsky, R. (1988): *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*, Rio de Janeiro, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- Blaug, M. (1980): *Methodology of Economics: or How Economists Explain*, Cambridge, Massachusetts, Cambridge University Press.
- Bourdieu, P. (1983): O campo científico, en R. Ortiz (org.), *Pierre Bourdieu: sociologia*, São Paulo, Editora Ática. Publicado originalmente en 1976.
- Bresser-Pereira, L.C. (1970): Dividir ou multiplicar: a distribuição de renda e a recuperação da economia brasileira, *Visão*, diciembre. Incorporado a partir de la tercera edición en *Desenvolvimento e crise no Brasil*, São Paulo, Editora Brasiliense.
- Bresser-Pereira, L.C. y G. Tadeu Lima (1996): The irreducibility of macro to microeconomics: a methodological approach, *Revista de economia política*, vol. 16, N° 2, São Paulo, abril.
- De Oliveira, F. (org.) (1983a): *Celso Furtado*, São Paulo, Editora Ática.
- _____ (1983b): A navegação aventurosa, en F. de Oliveira (org.), *Celso Furtado*, São Paulo, Editora Ática.
- Drummond de Andrade, C. (2000): *A paixão medida*, Rio de Janeiro, Record.
- Furtado, C. (1950): Características gerais da economia brasileira, *Revista brasileira de economia*, vol. 4, N° 1, Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, marzo.
- _____ (1954): *A economia brasileira: contribuição à análise do seu desenvolvimento*, Rio de Janeiro, Noite.
- _____ (1959): *Formação econômica do Brasil*, Rio de Janeiro, Fundo de Cultura. Versión en inglés: *The Economic Growth of Brazil*, Los Angeles, University of California Press, 1963.
- _____ (1961): *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*, Rio de Janeiro, Fundo de Cultura. Versión en inglés: *Development and Underdevelopment*, Los Angeles, University of California Press, 1964.
- _____ (1962): *A pré-revolução brasileira*, Rio de Janeiro, Fundo de Cultura. Versión en inglés de su ensayo principal: Brazil: What kind of revolution?, *Foreign Affairs*, Washington, abril de 1963.
- _____ (1964): *Dialética do desenvolvimento*, Rio de Janeiro, Fundo de Cultura. Versión en inglés: *Diagnosis of the Brazilian Crisis*, Los Angeles, University of California Press, 1965.
- _____ (1966): *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira. Traducido parcialmente al inglés en *Obstacles to Development in Latin America*, Nueva York, Anchor Books/Doubleday, 1970.
- _____ (1967): *Teoria e política do desenvolvimento econômico*, São Paulo, Companhia Editora Nacional.
- _____ (1968a): *Um projeto para o Brasil*, Rio de Janeiro, Editora Saga. Traducido parcialmente al inglés en *Obstacles to Development in Latin America*, Nueva York, Anchor Books/Doubleday, 1970.
- _____ (1968b): A preeminência mundial da economia dos Estados Unidos pós-guerra, *Um projeto para o Brasil*, Rio de Janeiro, Editora Saga.
- _____ (1969): *Formação econômica da América Latina*, Rio de Janeiro, Lia Editor. Versión en inglés: *Economic Development of Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1970.
- _____ (1972): *Análise do 'modelo' brasileiro*, Rio de Janeiro, Editora Civilização Brasileira.
- _____ (1974): *O mito do desenvolvimento*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- _____ (1976a): *Prefácio a nova economia política*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- _____ (1976b): Uma transição metódica e progressiva, *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 8 de agosto.
- _____ (1978): *Criatividade e dependência na civilização industrial*, São Paulo, Paz e Terra. Publicado posteriormente en inglés como *Accumulation and Development*, Oxford, Martin Robertson, 1983.
- _____ (1980): *Pequena introdução ao desenvolvimento: enfoque interdisciplinar*, São Paulo, Editora Nacional.
- _____ (1981a): *O Brasil 'pós-milagre'*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- _____ (1981b): Estado e empresas transnacionais na industrialização periférica, *Revista de economia política*, vol. 1, N° 1, São Paulo, enero-marzo.
- _____ (1982): *A nova dependência: Dívida externa e monetarismo*, São Paulo, Editora Paz e Terra.
- _____ (1983): *Não à recessão e ao desemprego*, São Paulo, Paz e Terra.
- _____ (1984): *Cultura e desenvolvimento em época de crise*, São Paulo, Paz e Terra.
- _____ (1985): *A fantasia organizada*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.

vertir que no debiera deducirse de ella que Furtado es un adepto al control del Estado —acusación que hace usualmente la derecha cuando alguien defiende la importancia de un Estado reconstruido, capaz de promover el desarrollo económico y político del país. Aún hay algunos pocos partidarios del control estatal, pero decididamente no

es su caso. Por ejemplo, en un debate propiciado por el diario *O Estado de São Paulo*, Furtado dijo: *El hecho es, por lo tanto, que hay que renunciar a la antigua idea de que el Estado debe resolver todos los problemas. Sabemos perfectamente bien que cuando el Estado lo controla todo, pocos controlan al Estado* (Furtado, 1976b, p. 39).

- _____ (1987a): Underdevelopment: to conform or reform, *Pioneers in Development*, G. Meyer (comp.) (1987), Washington, D.C., Oxford University Press.
- _____ (1987b): *Transformação e crise na economia mundial*, São Paulo, Paz e Terra.
- _____ (1989): *A fantasia desfeita*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- _____ (1991): *Os ares do mundo*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- _____ (1992): *Brasil: a construção interrompida*, São Paulo, Paz e Terra.
- _____ (1998): *O capitalismo global*, São Paulo, Paz e Terra.
- _____ (1999): *O longo amanhecer*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- _____ (2000): Reflexões sobre a crise brasileira, *Revista de economia política*, vol. 20, Nº 4, São Paulo, octubre.
- Iglésias, F. (1971): *História e ideologia*, São Paulo, Perspectiva.
- Lawson, T. (1999): Connections and distinctions: post Keynesianism and critical realism, *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 22, Nº 1, Armonk, New York, M.E. Sharpe.
- Lebrun, G. (1985): Os anos de aprendizado, *Jornal da tarde*, São Paulo, 7 de septiembre.
- Love, J. (1998): A construção do terceiro mundo:teorías do subdesenvolvimento na Romênia e no Brasil, Rio de Janeiro, Paz e Terra. Reeditado en L.C Bresser-Pereira y J. Marcio Rego, eds. (2001), *A grande esperança* em Celso Furtado, São Paulo, editora 34.
- Mantega, G. (1984): *A Ltda. economia política brasileira*, São Paulo, Polis.
- Marx, K. (1970): *Contribución a la crítica de la economía política*, Buenos Aires, Ediciones Estudio. Publicado originalmente en alemán en 1859 (a partir de la página 191 en adelante, esta edición contiene la *Introducción a la Crítica de la economía política*, trabajo inconcluso que sólo fue publicado en 1903 en la revista *Die Neue Zeit*, y posteriormente en 1939, integrado en *Grundrisse*).
- Meier, G. y D. Seers (comps.) (1984): *Pioneers in Development*, Washington, D.C., Mundial.
- Meier, G. y T. Schultz (comps.) (1987): *Pioneers in Development, Second Series*, Nueva York, Oxford University Press.

México: las reformas del mercado desde una perspectiva histórica

Juan Carlos Moreno-Brid y Jaime Ros

Este trabajo pasa revista a las principales políticas de desarrollo aplicadas por México en los dos últimos siglos y a los problemas económicos enfrentados. Centrándose en cambios radicales de estrategia respecto al papel de los mercados y el Estado, sostiene que a menudo no se han reconocido los verdaderos obstáculos con que ha tropezado el desarrollo del país y que algo similar podría estar ocurriendo hoy. Para demostrarlo, examina las causas del estancamiento económico de México en gran parte del siglo XIX. Asimismo, analiza el período de expansión económica entre 1940 y 1981, que terminó tras un breve auge del petróleo. Examina en forma crítica el cambio profundo introducido en la estrategia de desarrollo a mediados del decenio de 1980 para enfrentar la crisis de la deuda externa asociada al aparente agotamiento de la sustitución de importaciones y de la industrialización impulsada por el Estado. Finalmente, ofrece algunas reflexiones sobre los desafíos que confronta actualmente la economía mexicana que, tras 15 años o más de reformas macroeconómicas, parece encontrarse atrapada en un escenario de bajo crecimiento.

Juan Carlos Moreno-Brid
Asesor regional,
Subsede de la CEPAL en México
✉ jcmoreno@un.org.mx

Jaime Ros
Profesor de Economía,
Universidad de Notre Dame,
Indiana
✉ ros.1@nd.edu

I

Introducción

Este artículo, que aborda desde una perspectiva histórica las políticas aplicadas en México y los problemas de ese país para alcanzar el desarrollo, reseña la evolución a largo plazo de la economía mexicana, destacando en especial algunas modificaciones radicales a la estrategia de desarrollo y el papel que desempeñaron el mercado y el Estado, particularmente en los últimos 20 años. Una de las tesis principales es que en el pasado a menudo no se supo reconocer los verdaderos obstáculos al desarrollo económico y que actualmente podría estar ocurriendo algo similar. El trabajo está estructurado de la siguiente manera. Tras esta breve introducción, en la sección II se considera el debate en torno a las causas del prolongado período de estancamiento económico vivido por México durante gran parte del siglo XIX. En la sección III se examina

el largo período de expansión de la economía mexicana, que se inició a fines del siglo XIX con el porfiriato¹ y terminó en 1981, tras el derrumbe de una breve bonanza petrolera. La sección IV analiza el desempeño de la economía mexicana a partir del cambio radical de la estrategia de desarrollo introducido a mediados del decenio de 1980. Finalmente, se ofrecen algunas reflexiones acerca de los retos que confronta la economía mexicana hoy en día, cuando tras casi más de dos décadas de haberse iniciado el proceso de reformas profundas, no logra insertarse en una senda de crecimiento elevado y sostenido. Más grave aún, en el trienio más reciente (2001-2003), el PIB real per cápita registró una caída en términos reales en tres años consecutivos, por primera vez en la historia moderna del país.

II

Las reformas del mercado en el siglo XIX

A mediados del siglo XVIII, México era quizá una de las regiones más prósperas del mundo y, sin duda, una de las colonias españolas más ricas de América; además, la productividad de su economía posiblemente superaba aquélla de la propia España. En el año 1800, el PIB per cápita mexicano era más o menos la mitad del de los Estados Unidos, la economía mexicana no tenía un carácter marcadamente agrario y el país contaba con una industria minera avanzada y un importante

sector manufacturero. El valor de las exportaciones se asemejaba al de su vecino del norte, por mucho que el PIB total equivalía más o menos a la mitad (Coatsworth, 1978). En el país se daban varias de las condiciones para un desarrollo capitalista acelerado. Aunque distara mucho de haberse completado la creación de una fuerza de trabajo industrial —ese proceso tan difícil y prolongado mediante el cual se rompen los lazos de la población con la tierra (Gerschenkron, 1952)— el proceso se encontraba en una etapa más avanzada que en muchos países europeos (especialmente de Europa central y oriental). En 1800, la participación relativamente importante de la industria manufacturera en el producto total, de 22,3% (cuadro 1),² revela que en el país existía una masa crítica de empresarios industriales (cuadro 1).

□ El presente trabajo es una versión ampliada y corregida de un ensayo publicado por los autores hace casi 10 años, cuando entró en vigor el Tratado de Libre Comercio (TLC) de América del Norte (véase Moreno-Brid y Ros, 1994). Fue presentado en la reunión de la Asociación de Economía de América Latina (ADEALC) realizada en Cholula, México, el 10 de octubre de 2003. Los autores agradecen la valiosa asistencia de Rubén Guerrero en el trabajo de investigación, así como los comentarios a la versión preliminar formulados por Ted Beatty, Rolando Cordera, Amitava Dutt, Julie Lennox, Ajit Singh, Carlos Tello, Samuel Valenzuela y Jeff Williamson. Las opiniones vertidas en el artículo no representan necesariamente las de las Naciones Unidas.

¹ Los historiadores mexicanos han llamado “porfiriato” a los 33 años de dictadura de Porfirio Díaz (1877 a 1910).

² Según INEGI (1985), en 1790 la participación de la industria manufacturera en el empleo era del 10%.

CUADRO 1

México: Producto interno bruto per cápita y por sector, 1800-1910

	1800	1845	1860	1877	1895	1910
PIB per cápita a precios constantes de 1900 (índice 1800 = 100)	100,0	78,4	70,9	85,0	128,8	190,2
% del PIB						
Agricultura ^a	44,4	48,1	42,1	42,2	3,2	33,7
Minería	8,2	6,2	9,7	1,4	6,3	8,4
Manufactura	22,3	18,3	21,6	16,2	12,8	14,9
Construcción	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,8
Transporte	2,5	2,5	2,5	2,5	3,3	2,7
Comercio	16,7	16,9	16,7	16,9	16,8	19,3
Gobierno	4,2 ^b	7,4	6,8	11,2	8,9	7,2
Otros	1,1	—	—	—	13,1	12,9

Fuente: Coatsworth (1989, cuadros 4 y 5).

^a Incluye ganadería, silvicultura y pesca.

^b Excluye remesas fiscales netas al Tesoro español. Los ingresos totales del gobierno, incluidas estas remesas, ascendieron a 7,8% del ingreso colonial.

1. La era de declinación de México (1780-1870): obstáculos al desarrollo económico

Dicha favorable posición de la economía mexicana comenzó a deteriorarse en las décadas finales del siglo XVIII. Y si bien puede haber debate respecto al momento en que comenzó ese deterioro, hay consenso en que la independencia en nada contribuyó a impedir el estancamiento de la economía mexicana durante más de la mitad del siglo siguiente. En efecto, entre 1800 y alrededor de 1860 —cuando Estados Unidos y otras economías desarrolladas exhibían tasas de desarrollo económico sin precedentes— el PIB total de México cayó 5% y su ingreso per cápita se redujo en 30%. Entre 1820 y 1870, el ingreso per cápita mexicano descendió, como proporción del de los Estados Unidos, de 60% a 28%, y desde entonces ha oscilado entre 24% y 33% (cuadro 2).

¿A qué se debe que la independencia y el surgimiento de un Estado nacional no hayan servido de mayor estímulo al desarrollo económico? Tal vez la razón más importante haya sido el prolongado período de inestabilidad política y el permanente conflicto entre los elementos conservadores y liberales.³ Medio

siglo de guerras civiles e internacionales terminaron por destruir los efectos potencialmente beneficiosos de la independencia, al mismo tiempo que mermaron los recursos necesarios para que el Estado y el sector privado apuntalaran la reactivación del sector minero y mejoraran la infraestructura de transportes, en un país donde la falta de medios naturales de comunicación y el elevado costo del transporte consiguieron influir de manera muy adversa en la división del trabajo y la especialización regional (Coatsworth, 1990).

La independencia eliminó la carga fiscal que pesaba sobre el oro y la plata extraídos de la colonia. Esta carga había sido significativa —Coatsworth (1990) estima que fue 7,2% de la producción total en 1800—, muy superior, por ejemplo, a la impuesta por el colonialismo británico sobre sus colonias norteamericanas. Sin embargo, el fin del dominio español también trajo consigo algunos costos inesperados para el sector minero, que en parte contrarrestaron la eliminación de esa carga.⁴ Como consecuencia de ello, entre 1812 y 1822 la producción de plata se redujo a menos de la quinta parte del total y el sector minero no vino a recuperar el nivel de producción anterior a la independencia hasta el decenio de 1860 (Cárdenas, 1985). Por su parte, la caída de la producción de plata tuvo otras consecuen-

³ En los 55 años transcurridos entre la independencia y el porfiriato, la presidencia cambió 75 veces de mano (Haber, 1989). La consecuencia más desastrosa de la prolongada lucha civil fue la pérdida de la mitad del territorio nacional a manos de los Estados Unidos a mediados del siglo XIX. Cincuenta años después del Tratado de 1848, que puso término a la guerra mexicano-estadounidense, y también tras el comienzo de la “fiebre del oro” en California, la sola producción minera de los territorios perdidos superaba al PIB mexicano (Coatsworth, 1978).

⁴ Las guerras de la independencia no sólo tuvieron efectos altamente perturbadores para la producción minera, sino que involucraron también la pérdida del abastecimiento seguro y a bajo costo de mercurio (esencial para la elaboración de minerales de baja ley), que España había proporcionado desde su gran mina en Almadena.

CUADRO 2

México: Producto interno bruto total, producto interno bruto per cápita y población, 1820-1998

	1820	1870	1913	1950	1973	1990	1998
PIB per cápita ^a	759	674	1,732	2,365	4,845	6,097	6,655
PIB de México/PIB de los Estados Unidos	0,60	0,28	0,33	0,25	0,25	0,26	0,24
		1820-1870	1870-1913	1913-1950	1950-1973	1973-1998	
Tasas de crecimiento (%) del PIB per cápita		-0,2	2,2	0,9	3,2	1,3	
Tasas de crecimiento del PIB (%)		0,4	3,4	2,6	6,4	3,5	
Tasas de crecimiento de la población (%)		0,7	1,1	1,8	3,1	2,2	

Fuente: Maddison (2001).

^a Dólares a valores internacionales de 1990.

cias importantes para la economía. Además de la contracción de todas las actividades vinculadas con el sector minero, implicó una merma del volumen del comercio internacional y la disminución de los medios de pago disponibles en la economía nacional (Cárdenas, 1985). Esto último contribuyó a agravar los efectos de la salida de capitales que se produjo tras el éxodo de los mineros y comerciantes españoles y, en consecuencia, la escasez general de capital financiero que caracterizó a este período hasta que se crearon los primeros bancos comerciales en el decenio de 1860.

La eliminación de las restricciones al comercio exterior también resultó ser una bendición a medias. Si bien es cierto que los historiadores económicos generalmente consideran que fue beneficiosa para la economía mexicana, el término de las restricciones al comercio aceleró la desviación del comercio exterior mexicano desde España hacia las potencias industrializadas emergentes del Atlántico norte, tendencia que fue muy perjudicial para el sector manufacturero nacional y, por lo tanto, para la principal actividad que podría haber compensado la decadencia del sector minero. Al respecto, varios estudios han ilustrado de qué manera a fines del siglo la exposición a la competencia de Estados Unidos y Gran Bretaña llevó al colapso de la industria lanera y a la prolongada caída de los textiles de algodón a lo largo de la primera mitad del siglo XIX. Al parecer, la apertura del comercio a la economía del Atlántico y a la competencia externa —que de hecho comenzó durante el período de “comercio libre” y “comercio neutral” introducido por las reformas de los Borbones— también contribuyó a profundizar la fragmentación de los mercados locales y a la división entre un norte minero y agrícola que comerciaba con el resto del mundo, por un lado, y un centro manufac-

turero y un sur agrícola sumidos en la depresión económica, por el otro (Thomson, 1986).

Además, poco se avanzó en otras áreas. México en la época colonial había sido uno de los lugares del mundo que exhibía mayores diferencias sociales y regionales; en rigor, una sociedad de castas, en que el acceso al empleo y la movilidad geográfica y ocupacional dependían de distinciones étnicas, y en que una serie de arreglos institucionales tendieron a aumentar, más que a reducir, el abismo entre los beneficios privados y sociales de la actividad económica. Si bien es cierto que la independencia trajo consigo algunos cambios,⁵ muchos de ellos tuvieron escasos efectos en un orden social y político regresivo. En definitiva, es posible que esto haya obedecido a la naturaleza misma del acto fundacional del Estado posterior a la independencia, esto es, al hecho de que tras haberse iniciado y ser derrotado como una insurrección popular —temida por las élites conservadoras españolas y criollas— México finalmente obtuvo la independencia mediante un virtual golpe de Estado de la élite colonial criolla, que tuvo por objeto más que nada apartar al país del proceso liberalizador que tenía lugar en la madre patria (Coatsworth, 1978).

⁵ Se abolieron oficialmente las distinciones étnicas en el acceso al empleo, a la justicia y en el trato fiscal que, entre otras cosas, habían limitado severamente la movilidad del capital y de la mano de obra; se eliminaron muchos privilegios de los que disfrutaban las empresas así como la mayoría de los gremios, y los derechos de propiedad sobre las empresas se limitaron a la Iglesia, las comunidades indígenas y los municipios. Se redujo el número de monopolios reales sobre la producción y distribución de muchos productos básicos y se regularon sus actividades. Asimismo, se intentó modernizar el sistema judicial y reformar los códigos obsoletos.

Lo anterior tuvo varias consecuencias. Desde luego, de hecho y a veces de derecho, la modernización institucional se desarrolló con lentitud. Recién en 1870 —casi 50 años después de la independencia— se promulgó un nuevo código civil, y aun entonces nada se hizo por reemplazar un código de comercio que era objeto de rechazo. El código de minería de la época se mantuvo prácticamente intacto hasta 1877. No había legislación bancaria ni de patentes. Y pese a las normas constitucionales se mantuvieron los impuestos y las restricciones al comercio interno.

El sistema de gobierno conservó la arbitrariedad del poder político de la época colonial. El éxito o el fracaso económicos dependían estrictamente de la relación entre la empresa y las autoridades políticas (Coatsworth, 1978, p. 94). En resumen, pese a que la economía continuó centrándose en el Estado, pues todas las empresas estaban obligadas a operar en forma altamente politizada, comparado con la época colonial, el Estado se había debilitado y fue incapaz de eliminar los obstáculos al desarrollo económico derivados de la disminución de la actividad minera, la competencia externa y la falta de infraestructura de transportes y de capital financiero. Así pues, el estancamiento económico e industrial fue consecuencia de la sostenida falta de mercados y de su fragmentación.

2. ¿Errores de percepción liberales a mediados del siglo XIX?

La anterior lista de obstáculos con que tropezó el desarrollo económico mexicano en el siglo XIX es tan importante por lo que incluye como por lo que deja fuera. La verdad es que estudios realizados por historiadores económicos indican que el sistema de tenencia de la tierra y el poder económico de la Iglesia no se cuentan, como tradicionalmente se cree, entre las causas principales del estancamiento económico de la época.

Desde el siglo XVII, el sistema de tenencia de la tierra y la producción agrícola se habían organizado en torno a grandes haciendas. Pese a ser extremadamente inequitativo, y en este sentido ineficiente desde el punto de vista social y macroeconómico, el sistema de haciendas distaba mucho de ser una organización semifeudal que estimulara el derroche y la mala asignación de los recursos. Investigaciones recientes han puesto de manifiesto una nueva imagen de la hacienda como empresa capitalista y dinámica desde el punto de vista tecnológico, cuya racionalidad económica puede compararse con la de las empresas agrícolas mo-

dernas, y que aprovechaba ampliamente sus ventajas comparativas —economías de escala y acceso al crédito externo y a información sobre tecnologías nuevas y mercados lejanos.⁶ En realidad, con el tiempo se estableció una “división del trabajo” entre la hacienda y otras formas de producción agrícola —pequeños propietarios, inquilinos o habitantes de poblados indígenas— en virtud de la cual cada uno de ellos se había especializado en los productos y cultivos en los que tenía una ventaja competitiva: ganado, ovinos, lana, cereales, pulque, azúcar y sisal en las haciendas; y frutas, tomates, ajíes, seda y animales menores como cerdos y aves en el caso de las aldeas y de los productores en pequeña escala.

Un revisionismo similar puede aplicarse a la Iglesia como institución económica. Hacia mediados del siglo XIX, la Iglesia se había convertido en la principal propietaria de tierras del país y en importante prestamista en los mercados financieros emergentes. En cuanto a su primera función, según Coatsworth (1978 y 1990), varios estudios indican que las haciendas pertenecientes a la Iglesia eran administradas al menos con igual eficiencia que las haciendas privadas. En todo caso, después de la independencia, la mayoría de esas propiedades fueron dadas en arrendamiento a agricultores y hacendados privados, de modo que su eficiencia ya no dependía de la gestión eclesiástica. Por otra parte, la Iglesia cobraba el diezmo, un impuesto de 10% sobre la producción total (que gravaba principalmente la producción agrícola y ganadera). Tal como cualquier otro impuesto, el diezmo reducía la rentabilidad agrícola y probablemente desincentivaba la producción (aunque algunos autores tienen dudas al respecto).⁷ Más importante, sin embargo, fue el uso que se le dio a esos ingresos. Lejos de destinarse a financiar gastos totalmente “improductivos”, la Iglesia invirtió parte considerable de sus entradas (incluidas donaciones privadas y los ingresos netos de sus diversas propiedades) en préstamos a empresarios privados, sin imponer restricciones legales o prácticas que impedirían a los beneficiarios invertir los recursos en

⁶ Véase, entre otros, Van Young (1981 y 1986).

⁷ Véase, en especial, García Alba (1974) y Coatsworth (1978). Es probable que el diezmo no haya contribuido demasiado a desplazar capitales y mano de obra de la agricultura privada, porque la propia Iglesia y las aldeas indígenas producían parte importante de los productos agrícolas y el ganado del país. En todo caso, lo más probable es que su efecto en el PIB haya sido positivo, puesto que las diferencias de productividad entre la agricultura privada y el resto de la economía sugieren que las actividades no agrícolas ya eran más productivas que la agricultura.

fábricas y no en haciendas u otras actividades. Lo hizo cobrando tasas de interés inferiores a las de mercado, generalmente un 6% sobre los préstamos garantizados por bienes raíces. Dado el dominio de la Iglesia en el mercado de créditos hipotecarios, es posible que esto haya contribuido a su vez a la baja de las tasas de interés del mercado. Como dice Coatsworth (1978), la Iglesia actuó como un banco de desarrollo moderno, elevando la tasa de acumulación de capital por encima de la que habría sido de no haber existido el diezmo.

De ser correcto el revisionismo de los historiadores económicos, quiere decir que desde el punto de vista estricto (y reconocidamente estrecho) del desarrollo económico, algunos de los elementos principales del programa económico liberal —comercio libre, privatización de la propiedad corporativa y pública y liberalización del mercado agrario— estuvieron muy mal concebidos. Es probable que el primero de ellos, el libre comercio, haya estimulado aún más la caída de la industria manufacturera local y la “ruralización” de la fuerza de trabajo, ya que la expansión de los ferrocarriles a fines del siglo XIX redujo marcadamente la protección natural que proporcionaban los costos tradicionalmente altos del transporte. Como resultado del segundo —la privatización de la propiedad de las empresas— se destruyó la principal y durante mucho tiempo casi la única institución bancaria de la economía. Por su parte, el tercero, la liberalización del mercado agrario contribuiría a concentrar aún más la pro-

piedad agrícola y, con el tiempo, a la explosión social que se produjo en 1910.

Lo anterior no quiere decir que la facción conservadora fuera mejor. Si bien es cierto que algunos de sus integrantes, en especial Lucas Alaman, tuvieron el mérito de realizar los primeros y breves intentos de industrialización en el decenio de 1830 mediante la protección de la industria y la creación del primer banco público de desarrollo (el Banco de Avío) para financiar el desarrollo de la industria textil,⁸ las fuerzas sociales y políticas que los apoyaban tendieron a perpetuar ese mismo centralismo extremadamente arbitrario del poder político, que había tenido efectos tan perniciosos en el desarrollo económico desde la época de la colonia.

Como resultado, no surgió la coalición que habría podido forjar un Estado en desarrollo y en su ausencia subsistieron algunos de los principales obstáculos al desarrollo económico. Además, los liberales, que podían y querían emprender la modernización política y social del país, eran también antiestatistas recalcitrantes desde el punto de vista económico, mientras que los únicos partidarios de modernizar la economía mediante la intervención del Estado eran los conservadores, fuertemente contrarios a la modernización política y social. Se requeriría una explosión social y una revolución popular a principios del siglo XX para llevar ambos requisitos del desarrollo económico a una relación menos conflictiva.

III

El traumático surgimiento de un Estado en desarrollo gershenkroniano

1. El porfiriato: la estabilidad política y el surgimiento de un mercado nacional unificado

En la práctica, el crecimiento económico moderno se inició a fines del siglo XIX.⁹ En 1895, 72% de la población vivía en zonas rurales y más de 80% de las personas de 10 años o más no sabían leer ni escribir (cuadro 3). En 1877, cuando Porfirio Díaz se apoderó del poder, las actividades agrícolas generaban 42% del PIB mexicano, y las manufacturas sólo 16% (véase el cuadro 1). En los dos decenios siguientes comenzó a quedar de manifiesto un vuelco en el prolongado período de declinación del país. Las barreras a la

reactivación económica fueron derribadas por la transformación del entorno económico internacional y por los cambios internos de la estructura política y económica de México introducidos en la dictadura de Porfirio Díaz, período de 33 años de estabilidad política (1877-1910), que los historiadores mexicanos han denominado con razón el porfiriato.

⁸ Otro personaje que cabe mencionar es Estevan de Antuñano, industrial criollo cuyos numerosos panfletos aportaban los mejores argumentos en favor del proteccionismo y la industrialización.

⁹ Para estadísticas del crecimiento económico durante el porfiriato, véase Beatty (2001), Rosenzweig (1965) y Solis (2000).

CUADRO 3

México: Población e indicadores sociales, 1895-2000

Año	Población total (millones)	Población rural (porcentaje)	Esperanza de vida al nacer (años)	Alfabetización ^a (porcentaje)	Promedio años escolaridad ^b
1895	12,6	72	30	17,9 ^c	...
1910	15,2	...	...	27,7	...
1930	16,6	66,5	33,9	38,5	...
1940	19,7	64,9	38,8	41,8	2,6
1980	68,3	33,7	66,2	83,0 ^c	4,6
1990	81,2	28,7	70,8	8,4	6,6
1995	91,2	26,5	73,6	89,4	7,2
2000	97,0	25,4	75,3	90,3 ^b	7,6

Fuente: Maddison (1989) e INEGI (varios años).

^a Población de 10 años o más.

^b 15 años o más.

^c 6 años o más.

La ideología del porfiriato, que combinaba antecedentes políticos liberales con metas económicas conservadoras, se resume en la consigna positivista Orden y Progreso. Se consideraba que el orden era un elemento indispensable del crecimiento económico. Poner fin a las luchas políticas y militares que habían azotado a México desde la independencia era considerado requisito esencial de la confianza comercial y de la reactivación de la inversión privada. Se procuró con éxito fortalecer el gobierno central, y la combinación del uso de la fuerza y las alianzas con grupos importantes permitieron que Díaz dominara la estructura política.

Por su parte, Progreso significaba transformar a México en una nación industrializada, logrando eliminar algunas de las barreras tradicionales que impedían la reactivación económica, tales como la falta de infraestructura de transporte y de capital financiero.¹⁰ Para estimular la expansión de la red ferroviaria, el Estado otorgó concesiones e incentivos financieros. Los subsidios a la construcción de vías férreas alcanzaron a un 50% de su costo total. La ampliación del sistema ferroviario aumentó enormemente el tamaño del mercado, derribó las barreras locales y regionales al comercio y acrecentó la competencia.¹¹ Este efecto

se vio fortalecido por el significativo aumento de la seguridad de los viajes por carretera logrado por el régimen de Díaz.

Otro aspecto clave de la estrategia de desarrollo aplicada por Díaz fue la inversión externa, estimulada activamente después mediante diversos incentivos. Gracias a éstos y a las posibilidades de realizar inversiones rentables se produjo una afluencia de capitales externos. A partir de 1880 entraron capitales estadounidenses, seguidos luego de inversiones europeas (Coatsworth, 1989). Estos flujos de capitales aumentaron sostenidamente los 15 años siguientes, y tuvieron su auge en el primer decenio de 1900 (King, 1970). En líneas más generales, la política pública se orientó a fomentar la inversión privada y a garantizar las condiciones para su buen funcionamiento. Pronto se modificó el marco jurídico para la realización de los negocios privados. Con miras a mejorar las condiciones de la inversión privada, en 1883 se promulgaron nuevos códigos de comercio y de minería. Se eliminaron los impuestos regionales al comercio interno. La política comercial combinó la protección de aranceles específicos compatibles con la industrialización en el sector de bienes de consumo, y la disminución de los aranceles *medios* que mejoraba el acceso de los fabricantes a capital de bajo costo y a bienes intermedios (Beatty, 2002; Kuntz Ficker, 2002).

La inversión externa significaba acceso a los mercados mundiales, y entre 1870 y 1913 en México se triplicaron las exportaciones como proporción del PIB. La expansión del comercio exterior también contribuyó a aumentar los recursos de que disponía el gobierno, ya que los impuestos que lo gravaban representaban más

¹⁰ En esa época, ya se reconocía la importancia de estos obstáculos al desarrollo económico. Como dice Matías Romero, esta nación posee en su suelo enormes tesoros de riqueza agrícola y minera que no pueden explotarse por falta de capital y de comunicaciones (citado por Rosenzweig, 1965).

¹¹ El sistema ferroviario aumentó de 900 a 19.000 km en el decenio de 1880. Según estimaciones de Coatsworth, esto redujo en 80% el costo del flete por kilómetro entre 1878 y 1910.

de la mitad de los ingresos públicos. Tal como lo había sido en el período colonial, el sector exportador se convirtió en motor del crecimiento, ayudado en gran medida por la depreciación de la plata a fines del siglo XIX.¹² En esa oportunidad, la canasta de exportaciones fue bastante más diversificada que en el período colonial, puesto que además de la plata incluía otros minerales —metales industriales como cobre, plomo y zinc, cuya demanda desde los centros industriales de la economía mundial aumentaba rápidamente— y una serie de productos agropecuarios (café, ganado y otros que se agregaron a algunos que ya tenían cierta importancia en la composición de las exportaciones, como henequén, pieles y madera). Estos cambios y reacciones de la política se acompañaron de un entorno económico externo más propicio. Hacia 1870, la segunda revolución industrial de los países industrializados había estimulado la demanda de minerales y otros recursos naturales. Unido al término de la inestabilidad política, este nuevo ambiente ayudó a restablecer la solvencia internacional.¹³

¿Cuáles fueron los resultados generales de esta estrategia? El crecimiento económico y la modernización se dejaron sentir en muchos campos, revirtiendo un siglo de decadencia, y entre 1877 y 1910 el PIB per cápita de México registró un incremento anual medio de 2,1% (cuadro 2).¹⁴ La expansión de los ferrocarriles favoreció a algunas actividades tradicionales como la minería,¹⁵ y al mismo tiempo contribuyó a crear actividades nuevas cuya escala de producción y densidad de capital las hacía poco rentables, a menos que

existiera un mercado nacional unificado. En rigor, subyacía a este proceso de modernización la primera etapa de la industrialización mexicana en gran escala. Gracias a la sustitución de importaciones de textiles, cerveza, papel, cemento y acero, la producción industrial aumentó un promedio de 3,6% al año entre 1877 y 1910 (Coatsworth, 1989). Las manufacturas dejaron de ser una actividad artesanal, realizada en pequeñas empresas, para transformarse en un proceso productivo llevado a cabo en grandes fábricas. Al mismo tiempo, se modificó profundamente la estructura social y económica de las zonas rurales. A partir de un diagnóstico de que el sector rural era improductivo y que la mayor parte de la producción agrícola se distribuía por conductos distintos del mercado, el gobierno de Díaz promovió y aceleró la redistribución de las tierras de propiedad federal y comunal a empresas de desarrollo privadas y a particulares acaudalados. La privatización habría de fomentar los cultivos comerciales en gran escala. En 1890, el 20% del territorio mexicano pertenecía a menos de 50 personas o empresas. Hacia principios de la década de 1900, el 95% de la tierra cultivable pertenecía a 835 familias (Manzanilla Schaffer, 1963).

Hacia principios del decenio de 1900, este patrón de desarrollo comenzó a mostrar síntomas de agotamiento. A partir de 1903, los salarios reales empezaron a caer sistemática y sostenidamente. En 1907, la sequía redujo la producción de alimentos y contribuyó a elevar aún más su precio. En 1910, la caída acumulada de los salarios reales fue de 26% en comparación con 1903. Aunque la hambruna no era manifiesta, la pobreza era generalizada, especialmente en las zonas rurales.¹⁶ Al mismo tiempo, el uso de la fuerza para reprimir a los trabajadores y sofocar la oposición política se tornó más frecuente y, a la larga, infructuoso. En 1910, la desigual distribución de los beneficios y del acceso al poder llegó a su límite. Las clases medias emergentes excluidas de las decisiones políticas, y los trabajadores y campesinos marginados de los beneficios del crecimiento económico, lograron unirse en torno a una coalición que venció bajo las consignas de democracia política, reforma agraria y derechos laborales.

¹² La depreciación de la plata se debió a que hacia 1870 los países avanzados adoptaron el patrón oro (Cárdenas y Manns, 1989). Significó una devaluación real sostenida de 26% del peso mexicano hasta el decenio de 1890. Véase Zabludovsky (1984), quien evalúa tanto el punto de vista de Rosenzweig (1965) y Nugent (1973) de que la devaluación estimuló el crecimiento impulsado por las exportaciones, como el punto de vista basado en la paridad del poder adquisitivo que sostenía Limantour, ministro de Hacienda de Porfirio Díaz: que, en definitiva, la depreciación de la plata se reflejó en los precios. La evaluación de la evidencia que hace Zabludovsky (1994) favorece el primer punto de vista.

¹³ Tras haber dejado de cumplir con el pago de su deuda externa en seis oportunidades diferentes entre 1824 y 1880, en 1889 el gobierno mexicano y la banca internacional finalmente llegaron a un acuerdo para renegociar la deuda externa del país. A principios del decenio de 1890 se restableció el acceso de México a los mercados internacionales de capital, y desde esa fecha hasta 1911, la deuda externa mexicana aumentó en 300%, sobre todo con el propósito de financiar obras públicas en infraestructura.

¹⁴ Véase Bortz y Haber (2002).

¹⁵ Lo más probable es que de no ser por la expansión ferroviaria la minería habría quedado abandonada, ya que ni los insumos de capital para su desarrollo ni la comercialización de productos minerales habrían sido rentables.

¹⁶ Como lo destaca Haber (1989), tal era el grado de pobreza, que si aumentaba el precio del maíz a causa de una mala cosecha, el consumo de manufacturas de los trabajadores disminuiría lo suficiente como para provocar una crisis en la industria de prendas de algodón.

¿Qué había salido mal? No hay duda alguna de que la “contradicción básica” del porfiriato se dio en sus resultados: el desequilibrio creciente entre un crecimiento económico acelerado, por un lado, y la lentitud de los avances políticos y sociales, por el otro. Porfirio Díaz se propuso hacer de México una nación industrializada moderna. Sin embargo, en 1910 sólo 28% de los mexicanos sabía leer y escribir y la esperanza de vida al nacer no superaba los 37 años. Con dos tercios de su población viviendo aún en zonas rurales, México continuaba siendo más que nada una economía estacionaria y, en general, una sociedad atrasada. Además, pese a que el surgimiento de un mercado nacional había derribado algunas de las barreras del estancamiento, el papel del Estado demostró ser insuficiente para superar los aún enormes obstáculos al desarrollo económico.¹⁷

2. La revolución y la consolidación del Estado desarrollista

En 1910, la revolución mexicana puso dramático fin a la *pax porfiriana*. Una vez más, la falta de consenso social se convirtió en el principal obstáculo para el desarrollo del país. Sólo tres decenios más tarde pudo lograrse un pacto social estable.

Las etapas más violentas de la revolución mexicana terminaron tras la adopción de una nueva Constitución, en 1917. El descontento político se mantuvo durante los diez años siguientes —marcados por la muerte violenta de figuras tan importantes como Zapata, Carranza y Obregón y por numerosos levantamientos—, pero los enfrentamientos armados disminuyeron de manera significativa. La Constitución de 1917 redefinió el marco jurídico de la propiedad de la tierra y las relaciones laborales. Situó a la nación por encima de la propiedad privada cuando se trataba de los recursos de tierra, agua y subsuelo; estableció el derecho a formar sindicatos, creó un sistema de salarios mínimos, de jornadas de trabajo de ocho horas en semanas laborales de seis días, y el derecho a ganar igual salario por tareas equivalentes, e incluyó una reforma agraria mediante la expropiación de los grandes predios y su asignación a los ejidos, sistema de tenencia de la tierra que combinaba la propiedad colectiva con la explotación privada de la tierra.

¹⁷ La inversión pública nunca superó el 5% de la inversión total, y sólo 7% del gasto público se destinó a la acumulación de capital.

Con la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929¹⁸ se dio un paso fundamental para consolidar la paz social y la estabilidad política. Este partido oficial, que pasó a llamarse Partido de la Revolución Mexicana (PRM) en 1938 y Partido Revolucionario Institucional (PRI) en 1946, abarcó todas las fuerzas sociales importantes de la revolución mexicana y pronto se transformó en vehículo funcional de control del poder político y único campo legítimo donde resolver las diferencias políticas. Hacia el decenio de 1940 se había terminado la era de los caudillos y se había iniciado la forma propiamente mexicana de control autoritario institucionalizado.

Tras la revolución, el proceso de consolidación del poder político se acompañó de la expansión de los mecanismos de política a los que podía recurrir el gobierno.¹⁹ Bajo la presidencia de Cárdenas (1936-1940), el sector público se amplió aún más con la creación de varias entidades financieras y de desarrollo. Lo que es más importante, se nacionalizó la industria petrolera y se comenzó a aplicar la reforma agraria en gran escala. La política fiscal se tornó anticíclica y se incurrió en déficit presupuestarios para impulsar la inversión productiva y social. El gasto público se reorientó hacia gastos no militares ni administrativos. El sistema de carreteras se amplió en siete veces, llegando a abarcar 9.900 km en 1940. Además, la flotación transitoria del tipo de cambio se tradujo en una depreciación del peso en valores reales.

El crecimiento de México se reanudó en el bienio 1933-1934, con el vuelco en la conducción de las políticas de gobierno y la extraordinaria recuperación de la relación de intercambio de la plata y el petróleo (principales exportaciones del país). La primera ronda nueva de inversiones desde el porfiriato se inició en la industria manufacturera y se centró en nuevas actividades textiles. La industria manufacturera pasó a ser el sector más dinámico de la economía.

¹⁸ Véase en Newell y Rubio (1984) una descripción detallada de la creación del PNR y de su papel en la estabilidad política a largo plazo.

¹⁹ El Banco de México fue creado en 1925 para hacer frente a la depresión y empezó a operar como Banco Central a comienzos de 1930. Hacia entonces se había creado el Banco Nacional de Crédito Agrícola, que fue seguido de otros bancos. En 1933, la Secretaría de Presupuesto creó la Entidad Nacional Financiera, que pronto se transformaría en la Nacional Financiera, primer banco de desarrollo propiamente tal y puntal financiero para la inversión industrial y otras inversiones de largo plazo.

3. Los años dorados de industrialización de la posguerra (1940-1980)

En el proceso orientado a lograr la hegemonía, el Estado llegó a la firme convicción de que, para alcanzar el desarrollo, debía participar activamente en la inversión y la producción. Hacia fines del decenio de 1940 controlaba los recursos fundamentales y había aumentado sustancialmente el número de instrumentos de política. La inversión pública aumentó sistemáticamente (cuadro 4) y se canalizó hacia el desarrollo urbano e industrial. Para promover las actividades manufactureras se otorgaron incentivos adicionales, como exenciones tributarias. Los gastos federales incluyeron inversiones en educación y bienestar social. Al mismo tiempo, la campaña industrializadora se acompañó de un aumento de la protección comercial y hacia 1947 el proteccionismo había sido oficialmente adoptado como objetivo intermedio del gobierno.

Entre 1940 y 1980 tuvo lugar una amplia transformación de la economía y de la sociedad. En valores reales, la economía mexicana creció a un ritmo sostenido de 6,4% anual y el PIB per cápita a razón de 3,2% al año. La industria manufacturera se convirtió en motor del crecimiento y entre 1945 y 1955 registró tasas de incremento del producto del orden de 7,4% anual, y aceleró su ritmo de desarrollo entre 1957 y 1970 al expandirse a tasas de 8,9% al año, gracias al dinamismo del mercado interno que fue su principal fuente de demanda. De país agrario, México se transformó en una sociedad urbana semiindustrial. Entre 1940 y 1980, la participación de la industria manufacturera en el producto se elevó de 15,4% a 24,9% (cuadro 5), mientras la proporción de personas que vivía en zonas urbanas aumentó explosivamente de 35% a 66% de la población y el total de habitantes del país

pasaba de 20 a 70 millones de personas (cuadro 3). Las tasas de alfabetización prácticamente se duplicaron y en 1980 llegaron a 83%. La escolaridad media de la población adulta se elevó de 2,6 a 7,1 años y la esperanza de vida al nacer aumentó de 24 a 65 años. Sin embargo, pese a estas mejoras, la distribución de los beneficios del crecimiento distaba mucho de ser equitativa. Hacia fines del período, el 20% de la población percibía más del 50% del ingreso total disponible, mientras que un 58% de los mexicanos seguía viviendo en condiciones de pobreza.²⁰ En consecuencia, al término de los años dorados, en México aún quedaban por resolver los problemas de pobreza y desigualdad.

El desempeño macroeconómico del período comprendido entre 1940 y 1970 fue ciertamente notable. La estrategia aplicada abordó problemas importantes que dificultaban el desarrollo del país, pero en cambio pasó por alto o subestimó la magnitud de otros obstáculos.

El primero de estos obstáculos fue la poca atención prestada a la agricultura, la que después de 1965 tropezó con serias dificultades para elevar su producción. En la segunda mitad del decenio de 1960 su tasa de crecimiento se situó por debajo de la tasa de expansión demográfica. Entre los factores que explican esta caída se hallan la dicotomía del sector, la tendencia adversa de los precios de los productos agrícolas en comparación con la de los precios de los productos manufacturados, y la baja sostenida de la participación de la agricultura en la inversión pública después del decenio de 1950. Todos estos factores contribuyeron a aumentar la pobreza, a contraer la demanda potencial del mercado interno y a provocar una pérdida de cohesión social que dio lugar a una incipiente inestabilidad social.

En segundo lugar, pese a que en muchos sectores la protección del comercio resultó ser un mecanismo valioso para promover el crecimiento y la sustitución de importaciones, ni el sector privado ni el sector público aplicaron una política destinada expresamente a fortalecer el potencial exportador de la economía. Además, no era claro que la política que se estaba aplicando pudiera completar la etapa más difícil del proceso de sustitución de importaciones, que involucraba la importación de bienes de capital de alta tecnología.

Por último, las reformas tributarias fracasaron sistemáticamente y las finanzas públicas dependieron

CUADRO 4

México: Tasas de inversión, 1900-1980

Años	Inversión (% del PIB)	Inversión pública (% del PIB)
1900	10,1	0,5 ^a
1910	10,1	0,4
1921	10,1	...
1930	9,4	2,2
1940	9,3	3,5
1960	17,2	5,2
1980	24,8	11,4

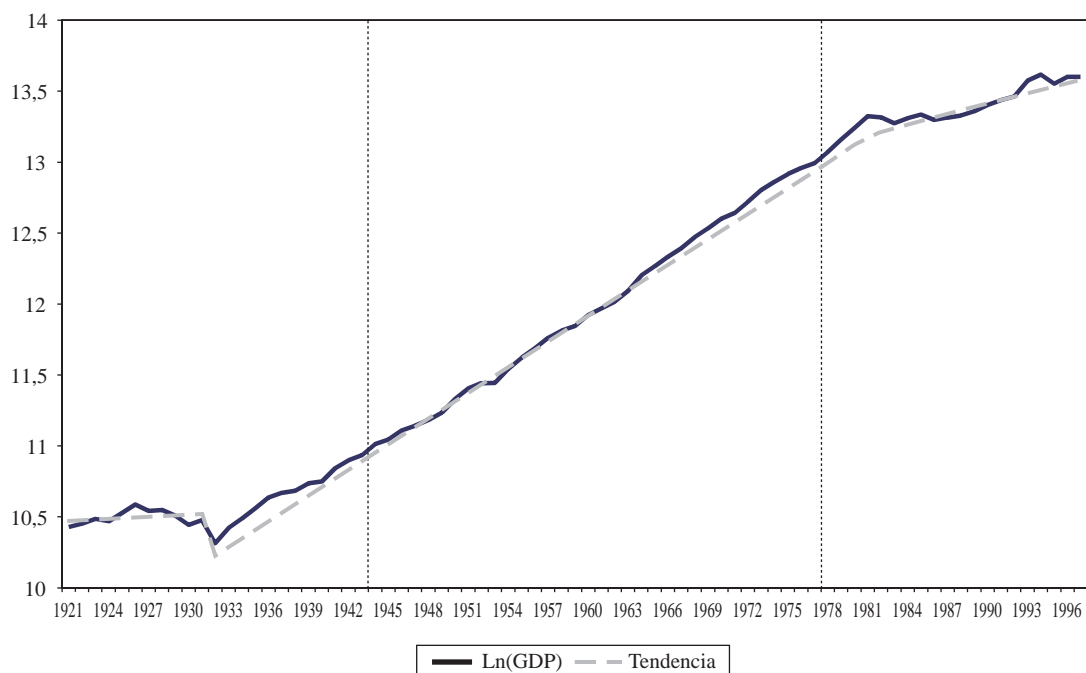
Fuente: CEPAL e INEGI.

^a 1895.

²⁰ Estimaciones menos moderadas sitúan esta cifra en 63% (véase Hernández Laos, 1989).

GRAFICO 1

México. Producto interno bruto, 1921-1997



Fuente: Solís (2000).

CUADRO 5

México: Estructura del producto interno bruto, 1895-2002
(Porcentajes)

	1885	1910	1926	1932	1940	1955	1970	1970	1980	1980	1990	2000-2002
	A precios de 1960							A precios de 1980		A precios de 1993		
Agricultura ^a	29,1	24,0	19,7	24,1	19,4	18,3	11,6	12,2	9,0	7,1	6,7	7,6
Minería	3,0	4,9	9,3	7,2	6,4	4,8	4,8	2,5	3,3	1,4	1,5	2,1
Industria	9,0	12,3	14,7	13,3	18,7	22,1	2,7	30,1	31,9	25,0	24,1	27,0
(Manufactura)	(7,9)	(10,7)	(11,6)	(10,2)	(15,4)	(17,5)	(23,3)	(23,7)	(24,9)	(19,2)	(19,6)	(21)
Servicios	58,9	58,7	56,3	55,4	55,5	54,7	53,9	55,2	55,8	66,5	67,6	63,3
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Banco de México e INEGI.

^a Incluye ganadería, silvicultura y pesca.

cada vez más de la deuda externa.²¹ Otro tanto sucedió con la balanza de pagos, que se tornó cada vez más vulnerable a las corrientes de capital de corto plazo, que pueden ser desestabilizadoras. Mientras continua-

ran los años dorados del crecimiento económico mundial, poco importaba equivocarse sobre la importancia que podrían llegar a tener estos problemas. Por desgracia, los años dorados llegaban a su fin.

²¹ Hacia 1972, tanto la relación deuda/PIB como la relación servicio de la deuda/exportaciones habían llegado a 18% (comparado con 1% en 1946). Aunque estas magnitudes no significaban un grave

desequilibrio macroeconómico, ilustran el dinamismo de la evolución del endeudamiento externo en el período.

4. El “desarrollo compartido”, el auge petrolero y la crisis de la deuda

En la medida en que los gobiernos del decenio de 1970 no superaran estos obstáculos, podían tornarse — y así lo hicieron— perturbadoramente costosos. El argumento central de la plataforma política del gobierno de Echeverría, que asumió el poder a fines del decenio de 1970, fue que la estrategia de “desarrollo estabilizador” aplicada en el período comprendido entre 1956 y 1970 no había logrado resolver el problema fundamental de la desigualdad. Se propuso entonces una nueva estrategia, de “desarrollo compartido”, en virtud de la cual los beneficios del crecimiento económico se distribuirían más equitativamente. En la práctica, sin embargo, las políticas adoptadas no lograrían ese objetivo.

Durante un tiempo, dicha estrategia efectivamente produjo el efecto deseado en la distribución funcional del ingreso. Gil Diaz (1987) muestra que la participación de la mano de obra en el producto nacional neto aumentó de 40% en 1970 a 43% en el período 1972-1974, y llegó a 49% en 1976. Además, el PIB logró un crecimiento anual medio de 6,1%. Desafortunadamente, estos logros se acompañaron de serios desequilibrios macroeconómicos.

Esto se debería a varias razones. En el ámbito externo, el colapso de los años dorados en el mundo se dejó sentir en la economía mexicana. La primera crisis de los precios del petróleo, que ocurrió siendo México importador neto de crudo, y también la caída de la demanda externa, acrecentaron las restricciones de balanza de pagos sobre el crecimiento. Además, entre 1970 y 1975 el incremento de las tasas de inflación internas hasta alrededor de 20%, la expansión de las inversiones públicas y el tipo de cambio fijo triplicaron el déficit comercial. Por otra parte, el modelo de industrialización empezó a dar señales de agotamiento. Pese a las inversiones para modernizar las plantas en los sectores ya expuestos a la competencia externa, éstas no aumentaron significativamente las exportaciones ni acentuaron la sustitución de importaciones en el sector de bienes de capital. Debido a que no se realizó una reforma tributaria, los ingresos públicos se rezagaron. Entre 1971 y 1976 el déficit fiscal se elevó de 2,5% a 9,9% del PIB y se solventó cada vez más mediante la expansión monetaria y la deuda externa (que se elevó a una tasa anual media de 40% entre 1973 y 1976).²² Cabe agregar que el sector pri-

vado no encontró terreno fértil en la retórica del “desarrollo compartido” y muy pronto la expansión de la economía era impulsada exclusivamente por el gasto público. Con el tiempo, la fuga de capitales agravó sustancialmente la situación. Pese al aumento del control sobre las importaciones y a la aplicación de aranceles, en 1976 las presiones sobre la balanza de pagos obligaron al gobierno a depreciar el peso casi en 100%, abandonando así una paridad cambiaria que no había variado a lo largo de más de 20 años.

No obstante la gravedad de la crisis de 1976, al cabo de poco más de un año las perspectivas económicas de México dieron un vuelco, al anunciarse que el país tenía grandes reservas de petróleo. Su explotación y venta en los mercados internacionales traerían consigo una rápida y vigorosa reactivación. Una vez más se pudo controlar el déficit comercial, que se situó en un promedio de 1,5% del PIB. Se renegociaron los plazos de la deuda externa y, durante algún tiempo, el endeudamiento no aumentó en forma significativa. Se inició un ambicioso plan de industrialización en el supuesto de que los precios del petróleo seguirían aumentando. Las inversiones en la industria manufacturera se elevaron sustancialmente, impulsadas por las empresas públicas y privadas, y entre 1978 y 1981 el PIB creció a tasas anuales de 8% a 9%. Asimismo, en este período se introdujo una importante reforma tributaria y los cambios redujeron en alguna medida las inequidades del sistema tributario mexicano.²³

Sin embargo, en retrospectiva, hacia fines de la década de 1970 había ya algunas señales inquietantes. La inflación se había estabilizado en torno al 18% y nada indicaba que fuese a bajar. Los pagos por concepto de intereses iban en aumento al elevarse de manera sin precedente las tasas de interés nominales en los mercados de crédito internacionales. La inversión en el sector exportador fue escasa, salvo en dos casos: la industria automotriz, en la que se estaba construyendo una nueva serie de plantas dotadas de la más

el desarrollo social, sacrificando la disciplina fiscal. Véase en Solís (1977) una convincente exposición al respecto.

²³ Se introdujo un ajuste por concepto de impuesto a la renta y se establecieron un impuesto al valor agregado y un impuesto sobre las utilidades de las empresas. Asimismo, se amplió la base tributaria al eliminarse los resquicios legales y se simplificó el proceso administrativo y de fiscalización del cumplimiento de las obligaciones. La contribución del tramo de uno a cinco salarios mínimos pasó de 58% de lo recaudado por concepto de ingreso de la mano de obra en 1975, a 28% en 1981. Por su parte, el tramo de salarios más altos —más de 15 salarios mínimos— se elevó de 8% a 25% del total. Véase una descripción detallada en Gil Diaz (1987).

²² En esa época, los economistas tradicionales criticaron con toda razón la idea de que era posible acelerar el desarrollo, en especial

moderna tecnología con el expreso objetivo de competir en los mercados mundiales, y la industria

petroquímica, en la que el sector público realizaba grandes inversiones.

IV

El giro de la relación mercado-Estado desde mediados del decenio de 1980

En la década de 1980, la economía mexicana experimentó dos grandes perturbaciones de origen externo: en 1982, la crisis de la deuda, que aumentó los pagos por concepto de servicio de la deuda y dificultó la obtención de nuevos créditos externos, y en 1986, la crisis del petróleo, que cortó espectacularmente gran parte de la principal fuente de divisas y de ingresos fiscales del país. Ambas perturbaciones externas pusieron fin al prolongado período de expansión económica acelerada.

A comienzos del decenio de 1990, los déficit fiscales y de divisas a que dieron lugar la crisis de la deuda y la del petróleo pudieron resolverse tras una serie de intentos de estabilización, de corte tradicional y no tradicional. Entretanto —si se nos permite apropiarnos del término que utiliza Polanyi (1944) para referirse a otra clase de sucesos— se había estado produciendo una “gran transformación”. La liberalización de la balanza de pagos y el Tratado de Libre Comercio (TLC) de América del Norte integraron estrechamente a la economía mexicana y la estadounidense, tanto en lo que se refiere a comercio como a flujos de capital. Tras la eliminación de las restricciones a la propiedad extranjera, la participación extranjera en la economía ha aumentado mediante inversiones directas en nuevas plantas, además de fusiones y adquisiciones. Salvo raras excepciones, se han privatizado los bancos estatales y las empresas públicas. Los ingresos provenientes de las privatizaciones, unidos al alivio de la carga de la deuda (en virtud del Plan Brady, de 1989) y a los ajustes fiscales, permitieron que el gobierno redujera la deuda, como proporción del PIB, a niveles relativamente bajos de acuerdo con los estándares internacionales. Gracias a cambios profundos en el sistema de tenencia de la tierra, a las políticas de precios y a la privatización o eliminación de las empresas estatales y su reemplazo por una combinación de subsidios y programas públicos, se generó una economía rural orientada al mercado. En resumen, se llevó a cabo

un proceso de reformas de amplio alcance a fin de aumentar la función económica del sector privado y dar mayor margen a la acción de las fuerzas de mercado, y de acelerar la inserción en la economía mundial.²⁴

1. Privatización y eficiencia económica

Los argumentos en pro de una participación más selectiva del Estado en la economía y, de hecho, a favor de que éste se desprenda de una serie de actividades de producción, han sido de orden macroeconómico: el limitado cupo del gobierno en los mercados de crédito, la necesidad de satisfacer demandas sociales apremiantes, así como la existencia de un sector privado con abundantes recursos financieros en el extranjero y dispuesto a invertirlos en el país en actividades de escasa prioridad social que antes estaban principalmente en manos del Estado. A decir verdad, los argumentos son poderosos, pero por consideraciones macroeconómicas relacionadas con la situación especial del decenio de 1980 y que tienen poco que ver con el potencial de crecimiento a largo plazo de la economía, de no ser por la perspectiva (que hasta ahora no pasa de ser una perspectiva) de que aumentaran sustancialmente las inversiones en capital humano gracias a los cuantiosos ingresos generados por las privatizaciones.

Naturalmente, también es posible justificar las privatizaciones por razones microeconómicas más tradicionales, basadas en la idea de que una mayor participación del sector privado traerá consigo un incremento de la eficiencia general de las inversiones. Si esta depende positivamente de la participación de la inversión privada en la inversión global, quiere decir entonces que

²⁴ Véase un estudio detallado del proceso de reformas en Lustig (2002). Cordera y Lomelí (2000) ofrecen un excelente estudio en profundidad del patrón cambiante y del eventual debilitamiento del papel autoritario de los presidentes mexicanos en la formulación y aplicación de la política económica.

se podría compensar parte —si no toda— la caída de la tasa global de acumulación, modificando la composición de la inversión. Como se indica en el cuadro 6, en el decenio de 1980 efectivamente se produjo un giro espectacular en la composición de las inversiones: la participación del sector privado en la inversión total fija pasó de 56% en 1980-1981, a 76% diez años después y a 84% a fines de la década de 1990.

Al abordar este tema, hay que comenzar por reconocer que la eficiencia de la inversión global no depende únicamente de su composición pública/privada, sino también de la propia tasa de inversión, que influye en la eficiencia de la inversión mediante sus efectos en la distribución por edades y en la estructura del acervo de capital (domiciliado/no domiciliado, inversión neta/depreciación). Ahora bien, como también lo indica claramente el cuadro 6, la variación en la composición pública/privada de la inversión obedeció a la caída absoluta de la tasa de inversión pública y no al aumento absoluto de la inversión privada: a comien-

zos del decenio de 1990, el nivel de esta última, como proporción del PIB, era aproximadamente el mismo de diez años antes y en el período 2001-2002 era sólo 3 ó 4 puntos porcentuales más alta. Por lo tanto, si aumentó la participación de la inversión privada en la inversión total, ello se debió sobre todo al colapso de la inversión pública. A menos que en la práctica la productividad de la inversión pública haya sido negativa —y hasta donde sabemos, nadie lo ha sostenido—, lo más probable es que las pérdidas de eficiencia provocadas por la caída absoluta de la tasa global de inversión contrarresten los aumentos de eficiencia generados por el cambio de su composición. El incremento de la relación capital-producto registrado a partir de 1982 coincide plenamente con esta conclusión.

Por otra parte, no hay duda alguna de que la relación entre la eficiencia y la composición de la inversión global es bastante más compleja de lo que generalmente se supone. Probablemente tenga la forma de una curva de Laffer, en la cual los bajos niveles de

CUADRO 6

México: Estructura del capital fijo bruto*(Miles de millones de pesos de 1993 y porcentajes)*

	PIB	Total		Inversión			Privada		
		Miles de millones	% del PIB	Miles de millones	% de la inversión total	% del PIB	Miles de millones	% de la inversión total	% del PIB
1980	948,6	206,3	21,8	88,8	43,0	9,4	117,5	57,0	12,4
1981	1 029,5	239,8	23,3	108,8	45,4	10,6	131,1	54,6	12,7
1982	1 024,1	199,6	19,5	88,3	44,2	8,6	111,3	55,8	10,9
1983	988,4	143,1	14,5	56,5	39,5	5,7	86,6	60,5	8,8
1984	1 022,1	152,3	14,9	58,8	38,6	5,8	93,5	61,4	9,1
1985	1 044,5	164,3	15,7	59,3	36,1	5,7	105,0	63,9	10,0
1986	1 012,3	144,9	14,3	50,9	35,1	5,0	94,0	64,9	9,3
1987	1 029,8	144,7	14,1	44,6	30,8	4,3	100,1	69,2	9,7
1988	1 043,0	162,5	15,6	40,6	25,0	3,9	121,9	75,0	11,7
1989	1 085,8	171,9	15,8	43,5	25,3	4,0	128,4	74,7	11,8
1990	1 142,0	194,5	17,0	48,4	24,9	4,2	146,1	75,1	12,8
1991	1 190,1	215,8	18,1	48,7	22,6	4,1	167,2	77,4	14,0
1992	1 232,3	239,2	19,4	47,1	19,7	3,8	192,2	80,3	15,6
1993	1 256,2	233,2	18,6	47,3	20,3	3,8	185,9	79,7	14,8
1994	1 312,2	252,7	19,3	64,9	25,7	4,9	187,9	74,3	14,3
1995	1 230,6	179,4	14,6	44,6	24,8	3,6	134,9	75,2	11,0
1996	1 293,9	208,9	16,1	38,0	18,2	2,9	170,9	81,8	13,2
1997	1 381,5	252,8	18,3	41,8	16,5	3,0	211,0	83,5	15,3
1998	1 449,3	278,8	19,2	38,7	13,9	2,7	240,1	86,1	16,6
1999	1 503,5	300,3	20,0	42,9	14,3	2,9	257,4	85,7	17,1
2000	1 602,3	334,4	20,9	54,5	16,3	3,4	279,9	83,7	17,5
2001	1 597,2	314,9	19,7	47,5	15,1	3,0	267,5	84,9	16,7
2002 ^a	1 611,7	310,9	19,3	50,9	16,4	3,2	260,0	83,6	16,1

Fuente: CEPAL e INEGI.

^a Cifras preliminares.

eficiencia son compatibles a la vez con tasas muy altas o muy bajas de inversión pública. Como sugieren varias investigaciones empíricas recientes,²⁵ ello ocurre porque la propia inversión pública influye de manera positiva en la productividad de la inversión privada, de manera que si el nivel de inversión pública es bajo cualesquiera reducciones adicionales pueden producir mermas antes que aumentos de la eficiencia general. Dada la acentuada contracción de la inversión pública que se produjo en la década de 1980 y en vista de que en la mayoría de las empresas recién privatizadas aún no se registran aumentos de la eficiencia macroeconómica ni mejoras en sus resultados, cabe preguntarse si la economía se trasladó hacia el lado equivocado de la curva de Laffer. En tal caso, la mejor forma de resolver el problema de la eficiencia de la inversión es aumentar la inversión pública en áreas de alta rentabilidad social y elevadas externalidades positivas.

2. Liberalización del comercio, productividad y crecimiento

Los resultados de la reforma de la política comercial también son debatibles. Examinemos en primer lugar el incremento de la eficiencia estática que prevé la teoría clásica del comercio.²⁶ Una de las características notables de la transición mexicana hacia un régimen de libre comercio es la falta de tropiezos de los procesos macroeconómicos de reasignación de los recursos. El hecho de que las tendencias actuales del patrón de comercio y la estructura industrial sean en gran medida una extrapolación del pasado revela la falta de procesos masivos de reasignación de los recursos. Salvo raras excepciones —tales como la expansión acelerada de las exportaciones de maquila con uso intensivo de mano de obra en la década de 1990— los procesos de reasignación se han desarrollado mediante la extrapolación de la evolución anterior de los patrones industrial y de comercio marcados por la importancia creciente de los bienes intermedios pesados, los

bienes de consumo duraderos y los bienes de capital. Sin embargo, la contrapartida de esta transición gradual y del hecho que en las actividades manufactureras no se haya invertido la dirección de los cambios estructurales, es que el clásico aumento de la eficiencia que se espera obtener de la liberalización comercial no puede ser demasiado importante. La verdad es que hasta ahora, para quienes esperan una amplia, dolorosa pero favorable reasignación de los recursos en favor de los bienes exportables tradicionales, que hacen uso intensivo de mano de obra y de recursos naturales, la experiencia en materia de liberalización comercial ha sido muy desalentadora.

A nuestro juicio, lo ocurrido obedece a dos factores principales. El primero es que, tal vez paradójicamente, los ajustes a la crisis de la deuda y al deterioro de la relación de intercambio del decenio de 1980, y posteriormente los ajustes a la crisis financiera de 1994-1995, obligaron a la política macroeconómica a entregar niveles sin precedentes de “protección cambiaria” que facilitaron el ajuste de las empresas industriales a una economía más abierta. El segundo consiste simplemente en la satisfactoria experiencia mexicana con la sustitución de importaciones y la avanzada etapa en que se encontraban los procesos de especialización y comercio entre industrias (y entre empresas) en 1980, incluso en las grandes industrias manufactureras con gran densidad de capital que han sido en parte responsables del auge de las exportaciones en los dos últimos decenios. Las reformas de la política industrial de fines de la década de 1970, particularmente en la industria automotriz, dieron mayor impulso a estos procesos. En consecuencia, los incentivos otorgados después mediante un tipo de cambio extremadamente competitivo y las reformas al comercio de mediados del decenio de 1980 cayeron en terreno que ya era fértil. Por lo tanto, el notable desempeño exportador de la industria manufacturera mexicana es en gran medida un legado del período de sustitución de importaciones y pone de relieve su éxito de manera muy fehaciente: ciertamente, condujo a un cambio irreversible de la estructura de ventajas comparativas de la economía.

Cabe ahora preguntarse cuáles fueron los efectos dinámicos de la liberalización comercial en la productividad y el crecimiento.²⁷ En la economía en su conjunto, la productividad de la mano de obra ha estado

²⁵ En la bibliografía relativa al capital público véanse, entre otros, los estudios de Aschauer (1989a, 1989b y 2000), Deno (1988), Munnell (1990), Easterly y Rebelo (1993).

²⁶ Para un estudio detallado de los procesos de reasignación de los recursos, véase Ros (1992) y, en especial, el estudio realizado por Moreno-Brid (1988) sobre uno de sus aspectos más importantes, esto es, la reestructuración de la industria automotriz y su papel en el auge exportador de manufacturas del decenio de 1980.

²⁷ Véase un análisis más detallado en Ros (1992 y 1993).

estancada desde comienzos de la década de 1980, comparada con un crecimiento tendencial del orden de 4% al año en el período 1950-1973 (cuadro 7), tanto en el período anterior como el posterior a la reforma del comercio de 1985. Al mismo tiempo, el período posterior a esa liberalización comercial, comparado con la primera mitad del decenio, registra una reactivación del aumento de la productividad en la industria manufacturera. Pese a que es difícil separarla de otros efectos —incluidos aquellos generados por las privatizaciones, la política industrial y la caída del tipo de cambio real entre 1988 y 1994—, la liberalización del comercio parece haber contribuido positivamente al incremento de la productividad en una serie de industrias manufactureras, en las que ha facilitado el aumento de la especialización intraindustrial (e intraempresas) o ha desplazado a los productores menos eficientes. Sin embargo, expresado en función del desempeño de la productividad, en otros casos los beneficios del ingreso de importaciones resultan mucho más dudosos y revelan también el rápido desplazamiento de los productores locales provocado por la mayor exposición a la competencia externa. En este caso, la llegada de importaciones ha tenido por consecuencia un deterioro de la producción y de la productividad, ya sea en comparación con la evolución histórica o con el período inmediatamente anterior a la liberalización comercial.

Así, aunque en un número limitado de sectores la liberalización del comercio (y de las inversiones

extranjeras) ha tenido por consecuencia un rápido incremento de las exportaciones y de la productividad de la mano de obra, en general el crecimiento económico continúa siendo discutible. Finalmente, entre 1996 y 2000 se reanudó el crecimiento del PIB a tasas relativamente elevadas, pero en un entorno internacional excepcionalmente favorable. La verdad es que la reactivación no duró mucho. Con el tiempo, la renovada apreciación del peso desaceleró el auge de las exportaciones, y la recesión económica que se inició en los Estados Unidos en 2001 puso fin al breve período de crecimiento impulsado por las exportaciones. Desde ese año, la economía se ha estancado y lo más probable es que en 2003 el ingreso per cápita disminuya por tercer año consecutivo. Todavía no hay muestras de crecimiento económico acelerado y sostenido.

Esta experiencia plantea serias dudas de que la actual estructura industrial sea capaz de generar desarrollo autosostenido. La contrapartida de los procesos de especialización comercial intraempresas e intraindustrias es que, pese a su dinamismo, muchos —si no la totalidad— de los sectores y empresas exportadores carecen de eslabonamientos internos, y otras industrias han sido testigo de la “desintegración de los eslabonamientos”.²⁸ Por otra parte, el creciente predominio de la industria maquiladora en las actividades exportadoras es motivo de preocupación. Una de las características de esta industria son las escasas posibilidades de que aumente su productividad, en contraposición a su elevada capacidad de absorber empleo. Como en el último tiempo ha vuelto a apreciarse el tipo de cambio y, expresados en dólares, los salarios han aumentado, el bajo nivel y el estancamiento de la productividad de la mano de obra han hecho bajar los márgenes de utilidad. Unido a la recesión estadounidense, esto ha frenado la expansión de la capacidad productiva y el producto del sector de maquila, generando una acentuada baja del empleo a partir del tercer trimestre de 2000. Al no crecer la productividad, la industria maquiladora es un sector que sólo puede crecer si paga salarios bajos. Como en otros sectores los salarios tienden a elevarse al aumentar la productividad, para mantener la “competitividad interna” de las maquiladoras, es decir, su capacidad de atraer recursos desde el resto

CUADRO 7

México: Empleo, horas de trabajo y productividad de la mano de obra

	1950	1973	1990	1998
PIB por persona empleada ^a	7 685	18 399	20 747	20 810
Productividad de la mano de obra ^b	3,6	8,9	10,1	10,0
Empleo como porcentaje de la población	30,8	26,3	29,4	32,0
	1950-1973	1973-1998	1973-1990	1990-1998
Crecimiento del PIB por hora trabajada ^c	4,1	0,5	0,7	-0,04

Fuente: Maddison (2001).

^a Dólares a valores internacionales de 1990.

^b PIB por hora trabajada (dólares por hora a valores internacionales de 1990).

^c Tasa anual media compuesta de crecimiento.

²⁸ Dussel (2000) lo describe en un estudio casuístico sobre la industria farmacéutica, en la cual la participación de materias primas producidas en el país se redujo de alrededor de 80% a fines de los años ochenta a 20% en 1998.

de la economía, sería preciso que la moneda estuviese permanentemente subvaluada.²⁹

3. Liberalización financiera, auge de capitales y crisis financiera

Si los efectos de las reformas del mercado en la eficiencia y la productividad no han podido compensar la pérdida de potencial de crecimiento del decenio de 1980, cabe preguntarse cuáles fueron los efectos de tales reformas en la afluencia de capitales externos y las posibilidades de aumentar la tasa de acumulación por este medio. ¿Podría el cambio de la relación mercado-Estado dar lugar a un flujo sostenidamente más alto de ahorro externo, lo bastante superior a las tasas históricas como para permitir el aumento de la tasa de acumulación pese al acentuado descenso de la tasa de ahorro interno? Así lo creyeron muchos observadores optimistas a comienzos de la década de 1990, para quienes México, modelo de reformas y exitoso mercado emergente, se convertiría en milagro económico latinoamericano. Este optimismo llegó a su punto culminante cuando se aprobó el TLC de América del Norte, en 1993.

Las reformas del mercado y perturbaciones externas positivas como la caída de las tasas de interés en el extranjero a principios del decenio de 1990, unidas al inicio de las negociaciones del TLC, contribuyeron por tres vías fundamentales a generar una bonanza de capitales entre 1990 y 1993 (Ros, 1994). La primera fue la liberalización de los mercados financieros internos. La segunda, una reducción drástica de la prima del riesgo-país (el mejoramiento de la imagen de México como “buen lugar donde invertir”) a raíz del acuerdo para aliviar la carga de la deuda, la caída de las tasas de interés internacionales y la amortización de la deuda externa, financiada con los cuantiosos ingresos de las privatizaciones en el período 1991-1992. La tercera, que interactuó con la baja del indicador del riesgo-país, fue la apreciación real del peso y las elevadas tasas de interés que predominaron en las etapas iniciales del programa antiinflacionario de fines de 1987.

La cuantía y la composición de los flujos de capital, que se inclinaron marcadamente hacia las inversiones de cartera de corto plazo, tuvieron tres consecuencias para la economía. En primer lugar, la sostenida apreciación del tipo de cambio real, que se pro-

ducía en pleno proceso de liberalización radical del comercio dio lugar a una contracción de las utilidades en los sectores de bienes transables de la economía, con consecuencias negativas para la inversión (Ros, 2001). Segundo, como resultado de las dificultades para intervenir en la afluencia masiva de capitales, la asignación de los recursos a favor del consumo y no de la inversión (Trigueros, 1998) reforzó la caída de la tasa de ahorro privado, mientras que la tendencia a producir bienes no transables, unida a la apreciación real, desaceleró la expansión económica. Por último, la creciente debilidad financiera, resultante de la concentración de las corrientes de capital en activos de elevada liquidez, acompañó el deterioro gradual de los balances del sistema bancario (Trigueros, 1998).

Estas tendencias deberían haber sido motivo de legítima inquietud para la política económica. Pero no lo fueron. En 1993, el déficit en cuenta corriente alcanzó a alrededor de 6% a 7% del PIB, y a principios de 1994 la racha de capitales había llegado a su fin. A lo largo de 1994, las autoridades agotaron las reservas internacionales para financiar el enorme déficit en cuenta corriente. No hay duda alguna de que el gobierno se equivocó en su diagnóstico de las causas de los desequilibrios macroeconómicos, puesto que pensó que las presiones sobre las reservas y los problemas que enfrentaban las autoridades encargadas de formular las políticas eran de carácter transitorio y se corregirían sin que fuera necesario depreciar el tipo de cambio. Éste no fue objeto de una devaluación importante, por estimarse que ello desataría la inflación y “enviaría señales alarmantes al mercado”, aumentaría la salida de capitales y desencadenaría una crisis de balanza de pagos. En todo caso, esa política era estable, pero seguramente estaba siendo considerada no sostenible por los inversionistas en los mercados de capital y monetarios mexicanos. En el transcurso del año, el Banco de México no sólo tuvo que autorizar el alza de las tasas de interés sobre los CETES (certificados de la Tesorería) y los “tesobonos” (bonos del Tesoro mexicano), sino también otorgar mayores garantías sobre las tasas de rentabilidad de los valores del gobierno pagaderos en moneda nacional pero vinculados al tipo de cambio nominal del dólar. En todo caso, las reservas de divisas siguieron mermando y finalmente obligaron a reconocer que la política macroeconómica no era sustentable. A fines de 1994, escasamente un año después de la entrada en vigor del TLC de América del Norte, la economía mexicana se encontró en medio de una crisis financiera y al borde de experimentar la peor recesión desde la gran crisis del decenio de 1930.

²⁹ Para un análisis de los resultados de la industria maquiladora en los años noventa, véase Frenkel y Ros (2003).

Además, a lo largo de 1994, el país enfrentó una situación de inestabilidad y violencia política, que comenzó en enero con el levantamiento armado de los zapatistas (el mismo día que entró en vigor dicho tratado).

El ciclo de auge y caída que culminó con la crisis bancaria de los años 1994-1995 se debió, al menos en parte, a una excesiva confianza en la desregulación financiera y la liberalización del mercado de capitales (Clavijo y Boltvinik, 2000; Lustig, 2002; OCDE, 2002). Lo que quedó de ese ciclo fue un sistema bancario en bancarota, cuyo rescate significó aumentar la deuda pública en 20 puntos porcentuales del PIB, y dejar a hogares y empresas —principalmente pequeñas y medianas— sin acceso a financiamiento externo y prácticamente sin poder acceder al crédito bancario. Al respecto, parece irónico que el sector bancario tuviera que volver a racionar el crédito, como lo había hecho durante la era de restricción financiera que precedió a la liberalización financiera de fines de la década de 1980. Esta situación ha impedido un crecimiento más acelerado y ha fortalecido la dicotomía del sector productivo.³⁰

4. El crecimiento del último tiempo y el desempeño de la inversión

Tras su caída de 6,2% del PIB real en 1995 —la mayor baja en más de 50 años— el crecimiento económico se reanudó en el período 1996-2000. Sin embargo, esta expansión se interrumpió súbitamente en los años 2001-2002 y el PIB per cápita se redujo en términos reales. En promedio, entre 1985 y 2002 el PIB per cápita aumentó a una tasa de 2,2% anual, es decir, apenas medio punto porcentual por encima de la tasa de crecimiento de la población. Además, según las cifras más recientes, el PIB per cápita mexicano se mantuvo estancado en 2003. Así, se estima que medido en dólares de valor constante, para entonces fue equivalente a poco más del 20% del PIB per cápita correspondiente de los Estados Unidos. La diferencia sería casi 10 puntos porcentuales mayor que en 1981 y similar a la registrada cincuenta años antes. En otras palabras, durante estos cinco decenios el PIB per cápita real de México no ha logrado aproximarse de manera significativa al de su vecino del norte.

Uno de los aspectos cruciales de la desaceleración de la tasa de crecimiento económico de México ha sido el precario comportamiento de la inversión.³¹ El hecho de que la acumulación de capital no aumentara con rapidez —tras los años de baja durante la crisis de la deuda— ha impedido ampliar y modernizar la capacidad productiva y, al mismo tiempo, ha limitado el incremento de la demanda agregada. De hecho, la inversión fija bruta tuvo una trayectoria similar a la del PIB en términos reales. Aumentó rápidamente durante el auge del petróleo, para desplomarse en el período 1982-1987 y empezar a recuperarse lentamente en 1988 (gráfico 2). Esta recuperación se afianzó en alguna medida en 1991-1992, respondiendo a las expectativas favorables asociadas al comienzo de las negociaciones del TLC de América del Norte. La recuperación se detuvo en 1995, pero luego avanzó vigorosamente en el período 1996-2000. Sin embargo, en 2001-2002 la inversión volvió a caer en términos reales. En síntesis, durante los últimos dos decenios, la inversión dejó mucho que desear.

El comportamiento desalentador de la inversión es razón para preocuparse del crecimiento económico de México en el futuro. ¿Qué lo ha causado? ¿Es posible que las reformas macroeconómicas hayan adolecido de limitaciones o inconvenientes que impidieran tener en cuenta o interpretaran erradamente la naturaleza de los elementos clave que determinaron el proceso de inversión en el país? Investigaciones recientes sobre el tema han identificado un conjunto de factores que contribuyen a explicar el deficiente desempeño de la inversión en México (Moreno-Brid y Peres, 2003).

En primer lugar, las reformas se adoptaron en una economía estancada que racionaba estrictamente el acceso a capitales y financiamiento externos o internos. El entorno económico adverso se agravó por la caída de la inversión pública, porque históricamente los efectos de complementación entre la inversión pública y la privada han sido más importantes que los de desplazamiento (UNCTAD, 2003).

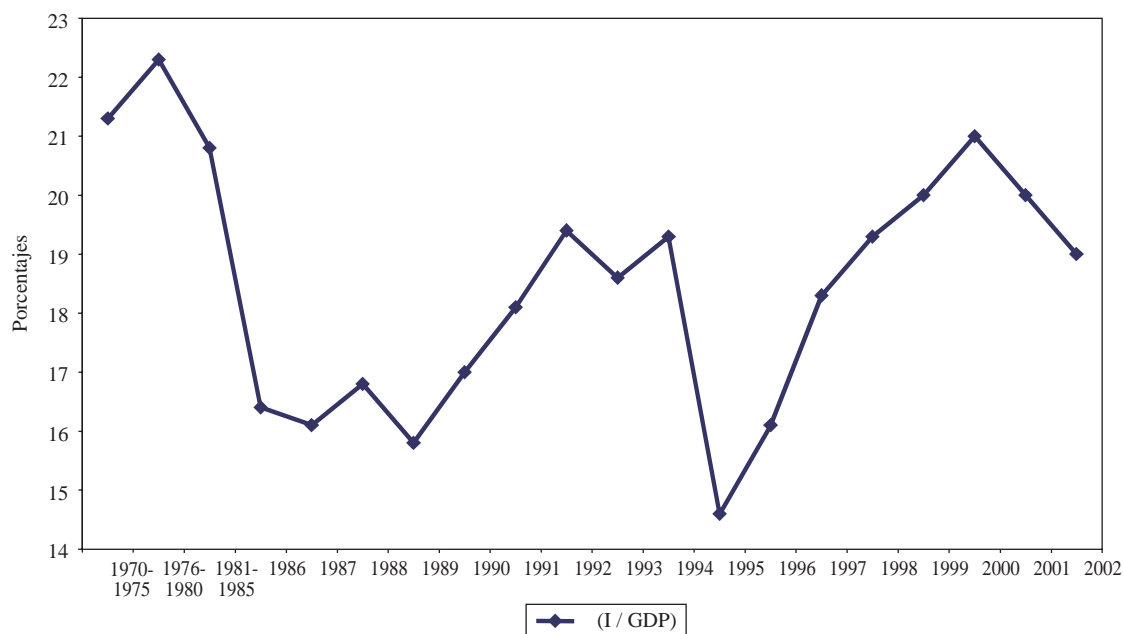
Además, las reformas estaban expresamente destinadas a eliminar todo tipo de incentivos, entre ellos las medidas para fomentar la inversión interna tanto agregada como en sectores específicos. No se hizo intento alguno por canalizar el gasto interno hacia la

³⁰ Giugale, Lafourcade y Nguyen (2001) y Dussel (2000) muestran que la reducción de los créditos afectó de distinta manera a las grandes empresas y a las empresas pequeñas y medianas, y que la diferencia en el desempeño de las exportaciones de ambos tipos de empresas fue creciente.

³¹ Véase en Moreno-Brid (1999) y Moreno-Brid y Peres (2003), un amplio análisis del comportamiento de la inversión en el sector manufacturero mexicano después de las reformas macroeconómicas.

GRAFICO 2

México: Relación inversión/PIB, 1970-2002a



Fuente: Elaborado por los autores a partir del cuadro 4 de Moreno-Brid y Peres, basado en datos de la CEPAL y del INEGI.

^a Las cifras correspondientes al período 1970-1988 se calcularon a partir de datos de 1980 y las correspondientes a 1989-2001 en datos de 1993, en ambos casos en pesos constantes.

inversión en vez de hacia el consumo. A este expreso rechazo del fomento de la inversión se sumó la incertidumbre inherente a cualquier cambio radical en la estrategia de desarrollo. Desde luego, lejos de favorecer la inversión esta incertidumbre llevó a aplazar o interrumpir proyectos de inversión. La eliminación de los incentivos sectoriales perjudicó especialmente las inversiones en manufacturas, dado que la industria manufacturera había sido el sector más favorecido por el anterior modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones y la industrialización impulsada por el Estado. Exacerbados por la intensa y repentina competencia de las importaciones, los desincentivos redujeron la rentabilidad relativa de la industria manufacturera y esta a su vez frenó la inversión. La apreciación del tipo de cambio real respecto del dólar de los Estados Unidos en 1988-1994 contribuyó a desalentar aún más a la inversión en la industria manufacturera y, de manera más general, en el sector de bienes transables. Si bien es cierto que en los países en desarrollo la apreciación del tipo de cambio real puede estimular la inversión fija, al reducir los precios relativos de la maquinaria y el equipo importados, también

modifica los precios relativos a favor de los bienes no transables, e induce a reasignar la mano de obra y la inversión, desplazándolos de la producción de bienes y servicios transables. Al parecer, en México predominó este último efecto.

5. La reforma del Estado y la labor que corresponde a la política de desarrollo

La otra cara de las reformas del mercado es la retirada del Estado y su reestructuración. Se argumenta que al disminuir de tamaño aumentan las posibilidades de que el Estado pueda cumplir mejor sus funciones prioritarias. Sin embargo, que el Estado sea más pequeño no significa necesariamente que sea más eficaz. De acuerdo con las normas internacionales, la carga impositiva mexicana continúa siendo extremadamente baja (OCDE, 2002). Los ingresos tributarios como porcentaje del PIB, que a fines de la década de 1990 llegaban a un 12%, son menores que en países latinoamericanos con ingresos per cápita similares, y mucho menores que en los países de la OCDE. Como resultado, las cuentas fiscales siguen estando muy expuestas a las oscilaciones del

ingreso proveniente del petróleo, que aún representa alrededor de un tercio de las entradas totales del gobierno. Junto con la pérdida de mecanismos de política, la reorientación del objetivo de la política monetaria desde el crecimiento a la mera estabilización y la inestabilidad de los flujos de capital externo, esto origina un grave problema macroeconómico, pues contribuye a generar políticas macroeconómicas procíclicas que agudizan los efectos negativos de las perturbaciones externas en la actividad económica.

Tampoco el Estado es siempre más eficiente. El ajuste fiscal efectuado en México —pese a su carácter masivo, o tal vez debido a él— no estimuló una mayor eficiencia interna del sector público. A la larga, especialmente antes de 1985, el ajuste fiscal se logró mediante grandes recortes de la inversión pública y del salario real de los funcionarios públicos, lo que dista mucho de ser la mejor manera de acrecentar la eficiencia del Estado y de su burocracia. Además, el Estado se retiró no sólo de las esferas en que el sector privado tiene ventajas comparativas, sino de muchas otras. La verdad es que la principal víctima del ajuste fiscal tras la caída de los precios del petróleo fue la inversión pública en infraestructura. En el estudio de Giugale, Lafourcade y Nguyen (2001) se ilustra vívidamente, con dos cifras, la estrecha correlación entre las bajas de los precios del petróleo, los recortes del déficit fiscal y la reducción de la inversión pública (entre 1980 y 1997, el coeficiente de correlación entre los dos últimos fue de 0,82). Como consecuencia, en el período 2001-2002 la inversión pública alcanzó apenas a un 3% del PIB, en comparación con 5% en 1994 y 10% en el período 1980-1981 (cuadro 6). Pese a algunas tendencias positivas recientes en el gasto social, es evidente que la renuncia del Estado a participar en algunas actividades no ha logrado su finalidad principal, esto es, el mejoramiento de la infraestructura social. La contribución más importante de los ingresos provenientes de las privatizaciones fue la de apoyar (sin duda muy eficazmente) los intentos de estabilización, contrarrestando transitoriamente la caída del impuesto inflación y fortaleciendo la cuenta de capital de la balanza de pagos mediante los activos financieros que el sector privado debió traer de vuelta al país para comprar las empresas públicas que estaban en venta.

Lo que todo esto implica tiene más importancia que la que usualmente se le reconoce, puesto que las funciones prioritarias del Estado —en especial la política social— son hoy formidables, muchísimo más que en el pasado, por varias razones. En primer lugar,

tienen que habérselas con el cúmulo de necesidades sociales insatisfechas y con el legado de mayor desigualdad que dejó la década de 1980. Debido al lento crecimiento de la agricultura y a la expansión del sector urbano informal, la reactivación del gasto social en el decenio de 1990 no logró impedir que aumentara el número de pobres ni que se mantuviera una marcada desigualdad en la distribución del ingreso. Lustig (2002) muestra que la desigualdad de los ingresos, medida por el coeficiente de concentración de Gini, aumentó pronunciadamente (alrededor de cuatro puntos porcentuales) entre 1984 y 1989, para caer luego entre 1989 y 1994 (aunque manteniéndose levemente por encima de su nivel de 1984). Según estimaciones de la OCDE (2002), entre 1994 y 2000 hubo un ligero aumento de la desigualdad de los ingresos: el coeficiente de Gini se elevó de 0,477 a 0,481. Los índices de pobreza extrema y de pobreza moderada exhibieron un comportamiento similar a través del tiempo, mientras el número de pobres aumentó en forma sostenida hasta 1994.

En segundo lugar, la actual modalidad de desarrollo exacerba las disparidades sociales al menos de dos maneras. Si bien el retiro del Estado desde la agricultura y la reforma del sistema de tenencia de la tierra significó capitales privados y prosperidad para algunas zonas rurales, también tendieron involuntariamente a empobrecer a una gran masa de trabajadores rurales, tal como lo hizo deliberadamente y de manera mucho más masiva la modernización de la agricultura durante el porfiriato. El comportamiento de la agricultura comercial que produce bienes exportables se vio favorecido por las reformas y respondió positivamente a ellas (en los cinco primeros años de vigencia del TLC de América del Norte las exportaciones aumentaron 70%). El sector ejidal, en cambio, ha tenido un comportamiento muy diferente, ya que no se ha visto igualmente beneficiado (las importaciones aumentaron 60%, afectando a este sector que produce sobre todo bienes importables). En la actualidad, subsiste apenas, gracias a su creciente incorporación a actividades no agrícolas: alrededor de 40% de sus ingresos proviene de fuentes no agrícolas, incluidas remesas (Giugale, Lafourcade y Nguyen, 2001). Como lo reconocen estos autores, el estancamiento general de la producción agrícola y la persistencia de la pobreza rural guardan relación con las reformas mismas. La eliminación de la protección comercial —y la sobrevaluación del tipo de cambio en la primera parte del decenio— contribuyeron a fortalecer la tendencia a la baja de los precios agrícolas reales. Por otra parte, la eliminación

de los programas de difusión y de asistencia técnica ha afectado a gran parte de los pequeños productores. Cuando el Estado dejó de participar en la distribución de los productos, los canales de comercialización fueron dominados por intermediarios oligopolistas que disminuyen los precios al productor, perjudicando en especial a las zonas más pobres. La liberalización no produjo los beneficios esperados debido a la falta de mercados competitivos y al hecho de que no se tuvo debidamente en cuenta la amplia diversidad regional y la heterogeneidad de ingresos que se da en el campo mexicano.

Por otra parte, dentro del país también se están distribuyendo muy desigualmente los beneficios de una mayor inserción en la economía internacional, particularmente en la estadounidense. La mayor integración se ha acompañado de un apreciable aumento de la prima salarial por concepto de mano de obra especializada y la consiguiente baja relativa del ingreso de la mano de obra no calificada, causa importante de la persistente desigualdad. Como lo demuestran Godínez (2000) y Dussel (2000), entre 1970 y 1985 las tendencias regionales en general apuntaron hacia la desconcentración de la actividad económica (alejándola de los principales centros industriales de la zona metropolitana de Ciudad de México, Nuevo León y Jalisco) y a la convergencia de los niveles de ingreso regionales. A partir de 1988 se ha estado produciendo un proceso de divergencia, en especial debido a que los estados del norte vinculados con las actividades exportadoras han estado aumentando rápidamente su participación en el ingreso nacional. En cambio, se ha rezagado el sur, que es relativamente pobre (salvo Quintana Roo, que se vio favorecido por la expansión del turismo). Estas tendencias regionales guardan clara relación con los cambios estructurales de la economía, como ser el rezago de la producción de cereales,

la expansión de los sectores exportadores de productos agroindustriales, frutas y hortalizas, y el crecimiento acelerado de las actividades manufactureras orientadas hacia las exportaciones de las zonas norte y central del país. Así como a fines del siglo XVIII la “apertura del comercio con el Atlántico norte” agudizó la “fragmentación de los mercados regionales”, actualmente se observa una tendencia a profundizar las disparidades regionales, especialmente entre un norte próspero y cada vez más integrado a la economía estadounidense y un sur pobre y atrasado, sumido en el estancamiento agrícola.

Finalmente, y no por ello menos importante, al abandonar sin reemplazo eficaz los mecanismos de política comercial e industrial que habían surtido efecto en el pasado, la actual estrategia de desarrollo estimula la explotación de las ventajas comparativas reales antes que las potenciales. A falta de una política industrial, ahora recae plenamente en las políticas sociales la tarea fundamental de la política de desarrollo: la de modificar y mejorar la actual dotación de recursos y desplazar con el tiempo el patrón de ventajas comparativas hacia actividades de mayor valor agregado y uso intensivo de tecnología. En rigor, una respuesta proporcionada a este desafío podría mejorar la situación más que si se aplicara una política industrial activa con poca política social, pero lo que deseamos destacar es que el desafío mismo es mucho mayor y la respuesta está por verse. En cambio, una respuesta desproporcionada llevaría a congelar la actual etapa de desarrollo, es decir, a entraparse en las labores relativamente poco especializadas y mal remuneradas de los procesos productivos de las industrias que hacen uso intensivo de capital. Esta perspectiva dista mucho de ser deseable para un país que necesita crecer rápidamente para mejorar las condiciones de vida de sus 100 millones de habitantes.

V

Observaciones finales

Lo anterior nos lleva al aspecto final y más importante del proceso general de reformas, respecto del cual sólo podemos plantear las interrogantes del caso. La modificación del equilibrio mercado-Estado ¿es quizá señal de que tras haber reducido el atraso económico mediante la industrialización patrocinada por el Estado, en la nueva etapa conviene más aplicar un conjunto de ideas

diferente, un cambio que acompañe de manera natural la transición desde una actividad empresarial gerschenkroniana a otra de tipo schumpeteriano? O, en palabras del propio Gerschenkron (1952), ¿será que para romper las barreras del estancamiento en un país atrasado, despertar la imaginación de las personas y poner sus energías al servicio del desarrollo económico,

se necesita una medicina más potente que la simple promesa de mejorar la asignación de recursos? Encarrar estas interrogantes es algo que escapa al alcance del presente trabajo y a las posibilidades de sus autores. Pero de las respuestas dependen las perspectivas de desarrollo económico acelerado a largo plazo que tiene México.

Lo que sí podemos decir, sin embargo, es que la actual política de desarrollo no ha captado adecuadamente cuál es el origen de los problemas de ajuste y de los nuevos problemas creados por el proceso de reformas. En primer lugar, por mucho que no estemos dispuestos a defender todos los aspectos de las estrategias de desarrollo que se han aplicado en el pasado, no habría que dar por sentado que la crisis se debió al

agotamiento de dichas estrategias. Segundo, para superar los nuevos obstáculos es posible que se requiera una participación mayor y mejor del Estado, y no lo contrario. Como hemos tratado de demostrar, la fuente de estos nuevos problemas debe buscarse en parte en la menor intervención del Estado, en campos tales como la inversión pública en infraestructura. Sin embargo, debido al cambio del entorno ideológico, se está prestando muy poca atención a estos problemas y a lo que podría hacer la política de gobierno al respecto, mientras que a la vez se espera demasiado de la mayor eficiencia que traerían consigo las reformas del mercado. Cabe preguntarse si, como sucedió un siglo y medio atrás, hay una errada percepción de los verdaderos obstáculos que dificultan el desarrollo económico.

Bibliografía


- Aschauer, D.A. (1989a): Is public expenditure productive?, *Journal of Monetary Economics*, vol. 23, N° 2, Rochester, Simon Graduate School of Business Administration, University of Rochester.
- _____ (1989b): Does public capital crowd out private capital?, *Journal of Monetary Economics*, vol. 24, N° 2, Rochester, Simon Graduate School of Business Administration, University of Rochester.
- _____ (2000): Public capital and economic growth: issues in quantity, finance and efficiency, *Economic Development and Cultural Change*, vol. 48, N° 2, Chicago, The University of Chicago Press.
- Beatty, E. (2001): *Institutions and Investment*, Stanford, Stanford University Press.
- _____ (2002): Commercial policy in Porfirian Mexico: the structure of protection, en J.L. Bortz y S. Haber, *The Mexican Economy, 1870-1930. Essays on the Economic History of Institutions, Revolution and Growth*, Stanford, Stanford University Press.
- Bortz, J. y S. Haber (2002): *The Mexican Economy, 1870-1930: Essays on the Economic History of Institutions, Revolution, and Growth*, Stanford, Stanford University Press.
- Cárdenas, E. (1985): Algunas cuestiones sobre la depresión mexicana del siglo XIX, *Revista latinoamericana de historia económica y social*, N° 3, Lima.
- Cárdenas, E. y C. Manns (1989): Inflación y estabilización monetaria en México durante la revolución, *El trimestre económico*, vol. 56, N° 221, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, enero-marzo.
- Clavijo, F. y J. Boltvinik (2000): La reforma financiera, el crédito y el ahorro, en F. Clavijo (comp.), *Reformas económicas en México 1982-1999*, Lecturas El trimestre económico, N° 92, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Coatsworth, J. (1978): Obstacles to economic growth in nineteenth-century Mexico, *The American Historical Review*, vol. 83, N° 1, Washington, D.C., American Historical Association, febrero.
- _____ (1989): The decline of the Mexican economy, 1800-1860, en R. Liehr (comp.), *América Latina en la época de Simón Bolívar*, Berlín, Colloquium Verlag.
- _____ (1990): *Los orígenes del atraso. Nueve ensayos de historia económica de México en los siglos XVIII y XIX*, México, D.F., Alianza Editorial Mexicana.
- Cordera R. y L. Lomelí (2000): Sobre el presidencialismo económico y su crepúsculo, *Comercio exterior*, vol. 50, N° 11, México, D.F., Banco Nacional de Comercio Exterior, noviembre.
- Deno, K.T. (1988): The effect of public capital on U.S. manufacturing activity: 1970 to 1978, *Southern Economic Journal*, vol. 55, Oklahoma, Southern Economic Association.
- Dussel Peters, E. (2000): *Polarizing Mexico. The Impact of Liberalization Strategy*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers.
- Easterly, W. y S. Rebelo (1993): Fiscal policy and economic growth: an empirical investigation, *Journal of Monetary Economics*, vol. 32, N° 3, Rochester, Simon Graduate School of Business Administration, University of Rochester.
- Frenkel, R. y J. Ros (2003): Macroeconomic policies, trade specialization, and labor market adjustment in Argentina and Mexico, University of Notre Dame, inédito.
- García Alba, P. (1974): *Los liberales y los bienes del clero*, México, D.F., El Colegio de México.
- Gerschenkron, A. (1952): Economic backwardness in historical perspective, en B. Hoeselitz (comp.), *The Progress of Underdeveloped Countries*, Chicago, University of Chicago Press.
- Gil Diaz, F. (1984): Mexico's path from stability to inflation, en A. Harberger (comp.), *World Economic Growth*, San Francisco, Institute for Contemporary Studies.
- Giugale, M., O. Lafourcade y V.H. Nguyen (comps.) (2001): *Mexico: A Comprehensive Development Agenda for the New Era*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Godínez, V.M. (2000): La economía de las regiones y el cambio estructural, en F. Clavijo (comp.), *Reformas económicas en México, 1982-1999*, serie Lecturas El trimestre económico, N° 92, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Haber, S. (1989): *Industry and Underdevelopment: The Industrialization of Mexico, 1890-1940*, Stanford, Stanford University Press.
- Hernández Laos, E. (1990): *Política de desarrollo industrial y evolución de la productividad total de los factores en la industria manufacturera mexicana*, Informe presentado al Fondo de Estudios Ricardo J. Zevada, México, D.F., Universidad Autónoma Metropolitana.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática) (1985): *Estadísticas históricas de México*, México, D.F.

- King, T. (1970): *Mexico: Industrialization and Trade Policies since 1940*, Oxford, Oxford University Press.
- Kuntz Ficker, S. (2002): Institutional change and foreign trade in Mexico, 1870-1911, en J.L. Bortz y S. Haber, *The Mexican Economy, 1870-1930. Essays on the Economic History of Institutions, Revolution and Growth*, Stanford, Stanford University Press.
- Lustig, N. (2002): *México: hacia la reconstrucción de una economía*, México, D.F., El Colegio de México/Fondo de Cultura Económica.
- Maddison, A. (1989): *The World Economy in the 20th Century*, París, Centro de Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- _____ (2001): *The World Economy: A Millennial Perspective*, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Manzanilla Schaffer, Y. (1963): Reforma agraria en México, *México: 50 años de revolución*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Moreno-Brid, J.C. (1988): *The Motor-Vehicle Industry in Mexico in the Eighties*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- _____ (1999): Mexico's economic growth and the balance of payments: a co-integration analysis, *International Review of Applied Economics*, vol.13, N° 2, Londres, Routledge.
- Moreno-Brid, J.C. y E. Pérez (2003): Liberalización comercial y crecimiento económico en Centroamérica, *Revista de la CEPAL*, N° 81, LC/G.2216-P, Santiago de Chile, diciembre.
- Moreno-Brid, J.C. y J. Ros (1994): Market reform and the changing role of the State in Mexico: a historical perspective, en A. Dutt, K. Kim y A. Singh (comps.), *The State, Markets and Development*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- Mosk, S. (1950): *Industrial Revolution in Mexico*, Berkeley, University of California Press.
- Munnell, A. (1990): How does public infrastructure affect regional economic performance?, en A. Munnell (comp.), *Is there a Shortfall in Public Capital Investment?*, Conference Series N° 34, Boston, Federal Reserve Bank of Boston.
- Newell, R. y L. Rubio (1984), *Mexico's Dilemma: The Political Origins of the Economic Crisis*, Londres, Westview Press.
- Nugent, J.B. (1973): Exchange rate movements and economic development in the late XIX Century, *Journal of Political Economy*, vol. 84, N° 5, Chicago, The University of Chicago Press, septiembre-octubre.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2002): *OECD Economic Surveys*, París.
- Polanyi, K. (1944): *The Great Transformation*, New York y Toronto, Farrar and Rinehart, Inc.
- Ros, J. (1992): *Mexico's Trade and Industrialization Experience since 1960: a Reconsideration of Past Policies and Assessment of Current Reforms*, Helsinki, Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (WIDER).
- _____ (1993): *Trade Liberalization with Real Appreciation and Slow Growth: Sustainability Issues in Mexico's Trade Policy Reform*, Helsinki, Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (WIDER).
- _____ (1994): Financial markets and capital flows in Mexico, en J.A. Ocampo y R. Steiner, *Foreign Capital in Latin America*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- _____ (2001): Del auge de capitales a la crisis financiera y más allá: México en los noventa, en Ricardo Ffrench-Davis (comp.), *Crisis financieras en países "exitosos"*, Santiago de Chile, CEPAL/McGraw Hill.
- Rosenzweig, F. (1965): El desarrollo económico de México de 1877 a 1911, *El trimestre económico*, vol. 32, N° 5, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Solis, L. (1977): *A Monetary Will-O' the Wisp: Pursuit of Equity through Deficit Spending*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- _____ (2000): *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Thomson, G. (1986): The cotton textile industry in Puebla during the eighteenth and early nineteenth centuries, en N. Jacobsen y H.J. Puhle (comps.), *The Economies of Mexico and Peru during the Late Colonial Period, 1760-1810*, Berlín, Colloquium Verlag.
- Trigueros, I. (1998): Flujos de capital y desempeño de la inversión: México, en R. Ffrench-Davis y H. Reisen (comps.), *Flujos de capital e inversión productiva: lecciones para América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL/OCDE, McGraw-Hill.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (2003), *Informe sobre el comercio y el desarrollo, 2003*, UNCTAD/TDR/2003, Nueva York, Naciones Unidas. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.D.7.
- Van Young, E. (1981): *Hacienda and Market in Eighteenth Century Mexico: The Rural Economy of the Guadalajara Region, 1675-1820*, Berkeley, University of California Press.
- _____ (1986): The age of paradoxes: Mexican agriculture at the end of the colonial period, 1750-1810, en N. Jacobsen y H.J. Puhle (comps.), *The Economies of Mexico and Peru during the Late Colonial Period, 1760-1810*, Berlín, Colloquium Verlag.
- Zabludovsky, J. (1994): La depreciación de la plata y las exportaciones, en E. Cárdenas (comp.), *Historia económica de México*, Lecturas El trimestre económico, N° 64, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.

Evaluación de un cuarto de siglo de reformas estructurales de pensiones en América Latina

Carmelo Mesa-Lago

El artículo hace una descripción comparativa de tres diferentes modelos generales de reforma estructural de pensiones aplicados en 12 países latinoamericanos y examina conceptos clave. En su parte medular, analiza y sugiere políticas ante los 11 desafíos que enfrentan dichas reformas: la caída en la cobertura de la fuerza laboral, el creciente incumplimiento del pago de las cotizaciones, las fallas en la competencia entre las administradoras, el alto y sostenido costo administrativo, la acumulación de capital pero la falta de evidencia de que esto haya tenido un impacto positivo en el ahorro nacional, el alto y prolongado costo fiscal de la transición, el posible desarrollo del mercado de capitales pero la falta de diversificación de la cartera de inversiones, el variable rendimiento real de la inversión, la falta de evidencia de que el monto de la pensión en el sistema privado sea mayor que en el público, la acentuación de la inequidad de género, y la erosión de la solidaridad.

Carmelo Mesa-Lago
Catedrático Distinguido Emérito de
Economía,
Universidad de Pittsburgh,
Pensilvania
 cmesa@usa.net

I

Introducción

A mediados de 2004 eran 12 los países de América Latina que habían llevado a cabo o aprobado reformas estructurales de las pensiones de la seguridad social, las que han “privatizado” total o parcialmente los antiguos sistemas “públicos”. Dichas reformas ya llevan 23 años de funcionamiento en Chile y entre seis y 12 años en otros seis países. No hay otra región en el mundo, incluyendo Europa central y Europa oriental, que haya experimentado una transformación de alcance y profundidad semejantes (Müller, 2002). Las reformas latinoamericanas han influenciado otras similares en diversos países, y también la agenda de los organismos financieros internacionales y regionales, como el Banco Mundial y el BID, a más de plantear un reto a los organismos internacionales y regionales especializados en seguridad social, como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS), la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS) y la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS). Un libro reciente dice al respecto: “Nunca en la historia de la seguridad social ha ocurrido tanto cambio en un período tan corto de tiempo” (Madrid, 2003, p. 13).

Este artículo describe ante todo de manera sucinta y comparada los tres modelos generales diferentes acuñados en la región, así como las características dis-

tintas de las reformas en los 12 países, basándose en la legislación vigente. La parte central del trabajo, utilizando estadísticas disponibles de nueve países y en ocasiones información de los 12, analiza y sugiere políticas frente a los 11 desafíos que encaran las reformas: la cobertura de la fuerza de trabajo, el cumplimiento en el pago de las cotizaciones, la competencia entre las administradoras, el costo administrativo, la acumulación de capital y el impacto en el ahorro nacional, el costo fiscal de la transición, el desarrollo del mercado de capitales y la diversificación de la cartera, el rendimiento real de la inversión, el monto de la pensión, la equidad de género y la solidaridad.

En general, los países han ajustado la reforma a sus condiciones financieras, económicas, sociales, políticas y de seguridad social. Sin embargo, algunos han copiado mecánicamente un supuesto modelo universal que no puede funcionar debido a la falta de elementos esenciales. Los países que aún no han acometido una reforma deberían estudiar cuidadosamente la experiencia de los 12 con reformas estructurales (sus aciertos y fallas), antes de decidir si hacer una reforma estructural o paramétrica y, si se deciden por la primera, antes de escoger un modelo general y adaptarlo a sus condiciones.

II

Conceptos clave y descripción general de las reformas

1. Sistemas de pensiones público y privado

Los sistemas público y privado de pensiones de seguridad social se definen en este trabajo sobre la base de

□ Este artículo es un resumen actualizado de parte de la monografía del autor titulada *Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social* (Mesa-Lago, 2004a) y que fue presentada en el Seminario “Lecciones y desafíos de 23 años de reformas estructurales en América Latina”, Santiago de Chile, 22 y 23 de abril de 2004, organizado por la OIT, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, y la Fundación Chile 21.

sus cuatro elementos fundamentales: cotización, prestación, régimen financiero y administración. El sistema público se caracteriza por: cotización no definida, prestación definida, régimen financiero de reparto o de capitalización parcial colectiva (CPC) y administración pública. Por el contrario, el sistema privado se caracteriza por cotización definida, prestación no definida, régimen financiero de capitalización plena e individual (CPI) y administración privada, aunque puede ser también múltiple: privada, pública o mixta (Mesa-Lago, 2004b).

2. Reformas estructurales y no estructurales

Las reformas estructurales transforman fundamentalmente el sistema público, sustituyéndolo total o parcialmente por uno privado. Las reformas no estructurales o paramétricas intentan fortalecer financieramente un sistema público de largo plazo, ya sea aumentando la edad de retiro o las cotizaciones, haciendo más estricta la fórmula de cálculo, o tomando otras medidas.¹

Las 12 reformas estructurales de pensiones existentes en América Latina han conformado tres modelos diversos: sustitutivo, paralelo y mixto. El primer segmento del cuadro 1 identifica los países que siguen cada uno de estos modelos, la fecha de inicio de ope-

ración del nuevo sistema y sus cuatro características esenciales. El segundo segmento del cuadro identifica los países que aún tienen sistemas públicos y sus cuatro características básicas.

El modelo sustitutivo ha sido aplicado en seis países: Chile (el pionero, en 1981), Bolivia y México (1997), El Salvador (1998), la República Dominicana (implementándose gradualmente entre 2003 y 2005) y Nicaragua (pospuesto su inicio en 2004). En este modelo se cierra el sistema público (no se permiten nuevos afiliados) y se le sustituye por un sistema privado; sus cuatro características son las ya explicadas, salvo en México donde la administración es múltiple y la prestación puede ser definida o no definida.²

cuadro 1

América Latina: Modelos y características de las reformas de pensiones, 2004

Modelo, país y fecha de inicio de la reforma	Sistema	Cotización	Prestación	Régimen financiero	Administración
<i>Reformas estructurales</i>					
Modelo sustitutivo	Privado	Definida	No definida	Capitalización plena individual (CPI)	Privada ^a
Chile: Mayo 1981					
Bolivia: Mayo 1997					
México: Sept. 1997					
El Salvador: Mayo 1998					
R. Dominicana: 2003-06					
Nicaragua: 2004					
Modelo paralelo	Público o privado	No definida Definida	Definida No definida	Reparto ^b CPI	Pública Privada ^a
Perú: Junio 1993					
Colombia: Abril 1994					
Modelo mixto	Público y privado	No definida Definida	Definida No definida	Reparto ^b CPI	Pública Múltiple
Argentina: Julio 1994					
Uruguay: Abril 1996					
Costa Rica: Mayo 2001					
Ecuador: 2004					
<i>Reformas paramétricas o sin reforma</i>					
Brasil ^c	Público	No definida	Definida ^d	Reparto o capitalización parcial colectiva (CPC)	Pública
Cuba					
Guatemala					
Haití					
Honduras					
Panamá					
Paraguay					
Venezuela ^c					

Fuente: Elaboración del autor sobre la base de la legislación de los 12 países.

^a Múltiple en México, la República Dominicana y Colombia.

^b En Perú, Argentina y Uruguay, pero CPC en Colombia y Costa Rica.

^c Reformas paramétricas recientemente implantadas o en proceso.

^d Cotización definida en parte del programa del sector privado en Brasil (cuentas nocionales).

¹ Sobre la política de las reformas, véase Madrid (2003) y Mesa-Lago y Müller (2004).

² En México todos los que estaban asegurados cuando se promulgó la reforma tienen el derecho, al tiempo de retirarse, de escoger la

pensión mejor entre la regulada por el sistema público de prestación definida (cerrado) y la basada en la cuenta individual del sistema privado. Esta concesión ha creado una seria incertidumbre sobre el costo fiscal de la transición y está siendo debatida en 2004.

Entre 22 países con reformas estructurales, sólo uno fuera de América Latina ha introducido un modelo sustitutivo (Mesa-Lago y Hohnerlein, 2002).

El modelo paralelo se ha aplicado en dos países: Perú (1993) y Colombia (1994). El sistema público no se cierra, sino que se le reforma (íntegramente en Colombia y sólo parcialmente en Perú), se crea un nuevo sistema privado, y ambos compiten. El sistema público tiene sus cuatro características típicas, excepto que en Colombia el régimen financiero es el de capitalización parcial colectiva en vez del de reparto. El sistema privado tiene también sus cuatro características típicas, salvo que en Colombia la administración es múltiple. Fuera de América Latina ningún país ha seguido este modelo, posiblemente por su complejidad.

El modelo mixto se ha seguido en cuatro países: Argentina (1994), Uruguay (1996), Costa Rica (2001) y Ecuador (en agosto de 2004 aún no había entrado en vigor debido a un recurso pendiente de inaplicabilidad). Este modelo integra un sistema público, que no se cierra y que otorga una pensión básica (primer pilar), con un sistema privado que ofrece una pensión complementaria (segundo pilar). El pilar público tiene sus cuatro características típicas, y el pilar privado también sus cuatro características, salvo que la administración es múltiple en los cuatro países. Fuera de América Latina

este modelo es el más extendido y se aplica al menos en 12 países de Europa occidental y oriental (Mesa-Lago y Hohnerlein, 2002; Müller, 2002).

Los otros ocho países latinoamericanos han preservado sus sistemas públicos con las características explicadas en el cuadro 1. Brasil introdujo reformas paramétricas en 1998-1999 (que incluyen un régimen financiero de cuentas nacionales en el régimen general de trabajadores privados) y actualmente otra reforma paramétrica del régimen de funcionarios públicos está en proceso de aprobación en el congreso (Schwarzer, 2004). Venezuela aprobó una reforma estructural (modelo sustitutivo) que fue abolida por el gobierno actual, el cual aprobó en 2002 una reforma paramétrica (Loss, 2002). En Panamá, los trabajadores, los empleadores y el gobierno acordaron realizar una reforma paramétrica con ayuda de la OIT en 1998, pero el gobierno que terminó en 2004 la pospuso, agravando el desequilibrio actuarial y generando por primera vez un desequilibrio contable (Mesa-Lago 2003a). Se han considerado reformas estructurales o paramétricas en Guatemala, Honduras y Paraguay. No ha habido discusión pública de la reforma en Cuba y Haití, pero el primero de estos dos países está considerando una reforma paramétrica, que aún no había sido aprobada en marzo de 2004.³

III

Los efectos beneficiosos de las reformas estructurales

Las reformas estructurales han tenido múltiples efectos beneficiosos, entre ellos:

- i) la unificación de sistemas diversos en varios países (Bolivia, Costa Rica, Chile, El Salvador, Perú), lo cual refuerza la unidad y permite la portabilidad, aunque persiste la segmentación en otros países (Argentina, Colombia, México);
- ii) la homologación de las condiciones de acceso y normas de cálculo de las pensiones en la mayoría de los sistemas (excepto para las fuerzas armadas en todos los países, salvo Costa Rica), lo que ha tenido un impacto positivo en la igualdad de trato;
- iii) la introducción en algunos países de condiciones de acceso (como edades de retiro) más ajustadas a las expectativas de vida al tiempo de retiro, lo

cual ha reforzado la sostenibilidad financiera de largo plazo;

- iv) el establecimiento de una relación mucho más estrecha entre la contribución y el monto de la pensión, así como la posibilidad abierta a grupos de ingreso medio y alto de ahorrar sumas sustanciales que podrían permitirles recibir pensiones más altas;
- v) las garantías estatales de pago de las pensiones en curso de pago en todos los países, así como de reconocimiento de las cotizaciones aportadas al sistema público y de una pensión mínima en el sistema privado, en la mayoría de los países;

³ Véase Mesa-Lago (2003b, 2004a y 2004 c).

- vi) la eliminación del monopolio del sistema público y la introducción de la competencia (aunque en muchos países esta no funcione de manera adecuada);
- vii) una considerable acumulación de capital en el fondo previsional (si bien hay que balancear esto con el costo fiscal durante la transición);
- viii) el aumento de la eficiencia en aspectos clave como el registro, la cuenta individual, la información periódica a los asegurados y la rápida tramitación de las pensiones;
- ix) la posibilidad introducida en Chile de que el asegurado pueda seleccionar un fondo de inversión entre varias alternativas, y
- x) la creación de organismos técnicos de regulación y supervisión del sistema previsional dotados de relativa independencia (si bien esto varía según los países).

Con respecto a la eliminación del monopolio del sistema público y la introducción de actores privados en la previsión, cabe hacer notar que la importancia que

ha adquirido el sector privado frente al sector público varía considerablemente de un país a otro, debido a los diversos modelos de reforma implantados. A fines de 2002, el 100% de los asegurados estaba afiliado al sistema privado (o al componente privado del sistema mixto) en Bolivia, México y Costa Rica; entre 91% y 98% en Chile, El Salvador y Perú, y 80% en Argentina (cuadro 2, última columna). Pero los cambios de un sistema a otro no dependen sólo de las bondades del sistema privado sino también de otras variables:

- i) la libertad de elección del asegurado para quedarse en el sistema público o mudarse al privado o mixto, así como la edad e ingreso del asegurado en algunos países;
- ii) las medidas legales e incentivos otorgados por el Estado para promover el cambio, a más de la publicidad;
- iii) la tasa de retorno del sistema público comparada con el rendimiento de la inversión (rentabilidad del capital) en el sistema privado, y
- iv) el tiempo que lleva funcionando la reforma.

CUADRO 2

América Latina (nueve países): Distribución de afiliados en los sistemas público y privado o mixto, 2002

Modelo/País	En ambos sistemas (miles)	Sistema público		Sistema privado	
		Miles	% del total	Miles	% del total
<i>Sustitutivo</i>					
Chile	6 879	171	2	6 708	98
Bolivia	761	0	0	761	100
México	29 421	0	0	29 421	100
El Salvador	1 087	94	9	993	91
<i>Paralelo</i>					
Perú	3 134 ^a	140 ^a	4	2 994	96
Colombia	10 460	5 744 ^b	55	4 716	45
<i>Mixto</i>					
Argentina	11 316 ^{cd}	2 210	20	9 106	80
Uruguay	1 216	600 ^{de}	49	616	51
Costa Rica ^{de}	1 175	1 175	100	1 175	100
<i>Total</i>	<i>65 468^f</i>	<i>1 153</i>	<i>15,2</i>	<i>56 490</i>	<i>84,8</i>

Fuente: Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones (AIOS, 2002a y 2002b); Administración Nacional de la Seguridad Social, Argentina (ANSES, 2002); Banco Central de Uruguay (BCU, 2002); Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, México (CONSAR, 2002 y 2003); Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, Argentina (SAFJP, 2003a y b); Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, Chile (SAFP, 2003a y b); Superintendencia Bancaria de Colombia (SBC, 2003); Superintendencia de Banca y Seguros, Perú (SBS, 2002); Superintendencia de Pensiones, Costa Rica (SP, 2002a, 2002b y 2003); Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros, Bolivia (SPVS, 2002 y 2003), y Superintendencia de Seguridad Social, Chile (SSS, 2002).

^a Estimaciones del autor.

^b Enero de 2003.

^c Incluye indecisos.

^d Todos los asegurados en el segundo pilar (sistema privado) están también en el primer pilar (sistema público).

^e No hay cifras de afiliados en el sistema público; se muestran los contribuyentes activos y el número de afiliados debe ser mayor.

^f Costa Rica está contada sólo una vez.

En Bolivia, Costa Rica y México no hubo libertad de elección, ya que la ley ordenó cambiarse a todos los asegurados. Más aún, en los seis países con el modelo sustitutivo, así como en dos con el modelo mixto (Costa Rica⁴ y Ecuador), los nuevos asegurados que entran a la fuerza laboral están obligados a afiliarse en el sistema o componente privado. Cuando la reforma ha estado mucho tiempo en operación (como en Chile, donde lleva 23 años), la obligación de afiliarse impuesta a los que ingresan al mercado de trabajo, combinada con el retiro gradual de los asegurados que quedan en el sistema público, genera una alta proporción de asegurados en el sistema privado. En El Salvador, Nicaragua y la República Dominicana los asegurados más jóvenes, que eran mayoritarios, fueron obligados a mudarse (lo que explica en gran medida el 91% afiliado en El Salvador)

En Chile y Perú se produjeron fuertes incentivos para el cambio, ya que la contribución en el sistema privado era menor que en el sistema público; además, se estableció que los asegurados que se han pasado al sistema privado no pueden regresar al público. En

Argentina los que entran al mercado de trabajo tienen libertad para escoger entre el sistema público y el mixto, pero los trabajadores que no deciden son asignados al sistema mixto y los que se pasan del público al mixto no pueden regresar al primero, de ahí que 80% esté en el sistema mixto.⁵ La publicidad ha sido también un factor crucial en el cambio, ya que el sistema privado ha prometido pensiones más altas y costos administrativos más bajos que los del sistema público, así como protección contra la ingerencia del gobierno.⁶ En contraste con los otros siete países, el sistema público de Colombia (modelo paralelo) ha retenido el 55% de los asegurados, mientras que el de Uruguay (modelo mixto) mantiene el 49% (cuadro 2), ya que se ha fortalecido al sector público. En Colombia los asegurados tienen libertad para cambiar de sistema cada cinco años.⁷ En Uruguay, la ley dio un plazo a los mayores de 40 años para escoger entre el sistema público reformado y el sistema mixto y la mayoría prefirió el primero; además, sólo los asegurados que tienen cierto nivel de ingreso pueden afiliarse al sistema mixto.

IV

Los desafíos que confrontan las reformas estructurales

Por otra parte, las reformas estructurales no han materializado importantes efectos beneficiosos que se suponía generarían.⁸ En esta sección se analizan 11 desafíos que confrontan dichas reformas, utilizando información legal de los 12 países estudiados y estadísticas de los nueve países que ya las han implantado. Además, se formulan recomendaciones de políticas

para enfrentar tales desafíos y se identifican temas que requieren más investigación.⁹

1. Caída en la cobertura de la fuerza de trabajo

Antes de las reformas estructurales, los sistemas públicos latinoamericanos se clasificaban en tres grupos, según el momento en que se introdujo el sistema de pensiones y el grado de cobertura de la fuerza de trabajo (Mesa-Lago y Bertranou, 1998): i) los pioneros, cuya cobertura fluctuaba entre 63% y 81% en 1980 (Uruguay, Argentina, Chile y Costa Rica);¹⁰ ii) los

⁴ Costa Rica es un caso único, porque la ley obliga a todos los asegurados (al tiempo de la reforma y en el futuro) a afiliarse al sistema mixto, por lo que todos están tanto en el sistema público (el primer y más importante pilar) como en el privado (el segundo pilar, que otorga una pensión complementaria).

⁵ Debido a la crisis económica de 2001-2002 y el subsiguiente deterioro del fondo de pensiones, hay un debate en Argentina sobre si debe preservarse el sistema mixto o permitir a los asegurados que están en éste poder regresar al sistema público.

⁶ Véase en este artículo la sección IV, apartados 4 y 9.

⁷ Inicialmente se permitía el cambio cada tres años, pero una ley de 2002 alargó el período a cinco años y no es permitido mudarse en los 10 años anteriores a la jubilación (LRP, 2002).

⁸ Hay un debate mundial sobre los supuestos efectos de las reformas estructurales de pensiones. Véase Orszag y Stiglitz (2001), Barr (2002) y Mesa-Lago (2002 y 2004b).

⁹ Véase más detalles en Mesa-Lago (2004a).

¹⁰ Costa Rica pertenece al segundo grupo en cuanto a la fecha de establecimiento de su sistema, pero al primero en cuanto a la cobertura de la fuerza de trabajo y el desarrollo del sistema.

intermedios, cuya cobertura variaba entre 26% y 42% (México, Perú, Colombia y Ecuador), y iii) los tardíos, cuya cobertura oscilaba entre 12% y 20% (Bolivia, El Salvador, Nicaragua y la República Dominicana). Se asume, de manera convencional, que el sistema privado ofrece dos tipos de incentivos para la afiliación que no existen o se han deteriorado en el sistema público: la propiedad de la cuenta individual y el principio de equivalencia (una relación estrecha entre la cotización y el monto de la pensión); debido a dichos incentivos también se presupone que aumentará la cobertura de la fuerza de trabajo.

El cuadro 3 muestra el porcentaje de la fuerza laboral cubierto por ambos sistemas (público más privado), aunque excluye algunos grupos de asegurados que tienen programas separados, como las fuerzas armadas en todos los países (salvo Costa Rica), los funcionarios públicos en algunos países (los funcionarios de la mayoría de las provincias en Argentina) y otros

grupos pequeños. Si estos grupos fuesen añadidos, el porcentaje de la fuerza de trabajo cubierta aumentaría. El cuadro presenta en sus dos columnas centrales dos estimaciones de cobertura en 2002 basadas en los afiliados, o sea, todos los asegurados que se han registrado en el sistema, y los cotizantes activos (afiliados que aportaron en el último mes). La cobertura basada en los afiliados es aproximadamente dos veces mayor que la basada en los cotizantes activos.

Entre los países pioneros, Chile tiene cubierto 111% de la fuerza de trabajo si se utiliza como base de cálculo a los afiliados, lo cual indica que hay una sobreestimación de la cobertura; más aún, dicha cifra excluye un 26% adicional de la fuerza de trabajo, compuesto por un 3% asegurado en las fuerzas armadas y un 23% de la población estimada como no cubierta, de manera que el total sería 137%. Si se toma como base los cotizantes activos, la cobertura en Chile se reduce a 58%.

CUADRO 3

América Latina (12 países): Porcentaje de la fuerza de trabajo cubierta por ambos sistemas (público más privado), antes de la reforma y en 2002, y sectores difíciles de cubrir, en 2000
(Porcentajes)

Modelo/País	Cobertura antes de la reforma: Cotizantes (año)	Cobertura en 2002		Cuenta propia ^a	Incidencia de la pobreza ^b
		Afiliados	Cotizantes		
<i>Sustitutivo</i>					
Chile	64 (1980)	111	58	15	21
Bolivia	12 (1996)	23	11	46	61
México	37 (1997)	72	30	20	41
El Salvador	26 (1996)	40	19	31	50
R. Dominicana	30 (2000)	...	...	31	30
Nicaragua	16 (2002)	...	16	35	68
<i>Paralelo</i>					
Perú	31 (1993)	28	11	38	48
Colombia	32 (1993)	59	24	36	55
<i>Mixto</i>					
Argentina	50 (1994)	69	24 ^d	18	25
Uruguay	73 (1997)	77 ^e	60 ^e	19	10
Costa Rica	53 (2000)	65 ^f	48 ^f	18	21
Ecuador	21 (2002)	...	21	34	61
<i>Promedio^c</i>	38	63	27	...	42

Fuente: Mesa-Lago (2004a).

^a Porcentaje de la fuerza laboral urbana ocupada constituida por trabajadores independientes no calificados de baja productividad, en 1999-2000.

^b Porcentaje de la población total en 2000; de la población urbana en Ecuador y Uruguay.

^c Ponderado por el autor utilizando la población con cobertura; la cifra de pobreza es la estimada por la CEPAL para toda la región.

^d Excluye parte de los cotizantes activos en el sistema público.

^e Cifras de 2000 para el sistema público.

^f Junio de 2003.

Las estimaciones de cobertura basadas en los cotizantes activos antes de la reforma y en 2002 muestran que ella disminuyó en todos los países. El promedio ponderado de cobertura en nueve países cayó de 38% antes de la reforma a 27% en 2002 (cuadro 3). Pero esta comparación sobreestima la cobertura antes de la reforma en la mayoría de los países porque no toma el último mes para determinar si el afiliado es cotizante activo, como se hace en 2002, sino períodos más largos (Mesa-Lago, 2004e). No obstante, dos series estadísticas normalizadas de Chile basadas en cotizantes activos indican que la cobertura disminuyó de 79% en 1973 a 62% en 1975 y a 58% en 2002 (Arenas de Mesa y Hernández, 2001; SAFP, 2002a; cuadro 3). Una serie similar para Argentina muestra una caída desde 35% en 1994 a 26% en 2002 (Hujo, 2004). Un serio desafío es que la cobertura se reduce a la mitad si se consideran los cotizantes activos y a un tercio en Argentina debido a la severa crisis en ese país. Lo anterior hace indispensable desarrollar estadísticas de cobertura más precisas que las existentes, para determinar con más exactitud quiénes están cubiertos y quiénes no, así como las características de estos últimos a fin de diseñar mecanismos de inclusión. El desafío más serio que confrontan los sistemas de pensiones, sean privados o públicos, es cómo detener la caída de la cobertura en el sector formal y extender la cobertura al sector informal. En los últimos 25 años, América Latina ha experimentado un creciente aumento del empleo informal, que se está agravando con la transformación del mercado de trabajo (flexibilización laboral) derivada de la globalización y la creciente competencia mundial (Bertranou, 2001). El sector informal creció de 42% del empleo urbano latinoamericano en 1990 a 47% en 2001, debido a la reducción del empleo formal y al aumento del empleo en trabajo independiente, microempresas y servicio doméstico (ort, 2002b). Los trabajadores independientes o por cuenta propia constituyen el componente principal del sector informal y exhiben una tendencia creciente en la región, pero su cobertura es muy inferior a la de los trabajadores dependientes; el porcentaje de los independientes respecto a la fuerza de trabajo es menor en los países del grupo pionero y mayor en los países de los grupos intermedio y tardío, lo cual hace más difícil su inclusión en los países de los dos últimos grupos. Más aún, la cobertura legal de los independientes es voluntaria en todos los países excepto en Argentina y Uruguay.¹¹ El mandato legal de la cobertura no resolvería

necesariamente el problema en la mayoría de los países (especialmente para los grupos intermedio y tardío), debido al alto porcentaje de independientes, su empleo inestable y bajo ingreso, la falta de una cotización patronal y fuertes obstáculos para su registro, cobro de cotizaciones y control de cumplimiento. Otros grupos de difícil incorporación son los campesinos y trabajadores agrícolas sin empleador, los servidores domésticos, los trabajadores sin contrato y los familiares no remunerados.¹²

Por otro lado, la protección de los sectores en condición de pobreza a través de pensiones asistenciales representa otro desafío para las reformas. En 2000 el promedio de la población total en la región que se hallaba bajo la línea de pobreza era 42% y exhibía una tendencia ascendente. El Estado concede pensiones asistenciales a la población no cubierta en Argentina, Costa Rica, Chile y Uruguay, que son los países que tienen la cobertura más amplia y la menor incidencia de pobreza (10%-25% de la población) en la región, como muestra la última columna del cuadro 3. Pero estas pensiones no son necesariamente garantizadas a todos los necesitados, porque están subordinadas a los recursos fiscales disponibles y existe una lista de espera en la mayoría de esos países. Como porcentaje de la población total, el número de pensiones asistenciales en 2000-2001 era muy pequeño (0,9% en Argentina a 2,3% en Chile), pero se ha demostrado que estas pensiones tienen un impacto positivo notable en la reducción de la pobreza y la indigencia (Bertranou, Solorio y Van Ginneken, 2002). La crisis de 2001-2002 en Argentina, sin embargo, revirtió esos avances: en 2002 el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social estimó que la pobreza había aumentado a 50% de la población y a 22% de los pensionados (MTESS, 2003).

Los restantes ocho países no otorgan actualmente pensiones asistenciales de tipo convencional y todos tienen una cobertura baja (difícil de extender) y la incidencia de pobreza más alta (entre 30% y 68% de la población). La reforma en Bolivia creó un programa asistencial (Bonosol) que otorgaría una anualidad a los bolivianos mayores de 65 años, financiado con un fondo de capitalización colectiva nutrido con los dividendos de empresas privatizadas, pero que se pagó sólo por unos meses en 1997; el programa fue sustituido luego por el Bonovida, que a fines de 2000 otorgó una anualidad; el Bonosol fue reintroducido en 2002 y concedió 420.000 beneficios en 2003 (Mesa-Lago,

¹¹ Leyes aún no implementadas de Colombia, Costa Rica, Ecuador y la República Dominicana establecen la obligatoriedad de la cobertura de los independientes.

¹² Véase Mesa-Lago (2004e).

2004a). Las leyes de reforma aprobadas por Costa Rica en 2000, Ecuador en 2001 y Colombia en 2002 estipulan pensiones asistenciales; sin embargo, a mediados de 2004 todavía no se habían implementado o no se tenía información de que dicha protección fuese efectiva; en la República Dominicana se ha estipulado una pensión “subsidiada” o no contributiva para indigentes, incapacitados, madres solteras y desempleados sin recursos, cuya puesta en práctica está planeada para 2004.¹³ El Banco Mundial ahora da un apoyo fuerte a un “primer pilar” de prevención de la pobreza gestionado por un sistema público de reparto que complemente y no distorsione o reemplace el sistema privado (Gill, Packard y Yermo, 2003).

Las reformas de pensiones, cualquiera que sea su tipo y modelo, deberían dar prioridad a la extensión de la cobertura de los trabajadores independientes y de difícil incorporación. La previsión social debe ajustarse a los procesos de cambio en el mercado laboral y diseñar nuevas formas de incorporación de los trabajadores informales. Es fundamental dar prioridad a la prevención de la pobreza, a cuyo efecto los países deberían estudiar la concesión de pensiones asistenciales focalizadas en los ancianos pobres; se ha estimado que esto costaría una pequeña fracción del producto interno bruto (PIB).

2. Incumplimiento creciente en el pago de las cotizaciones

La mayoría de las reformas estructurales han eliminado o reducido la cotización patronal y han aumentado la cotización del trabajador. Argentina, Costa Rica, Ecuador y México no cambiaron legalmente las cotizaciones del trabajador y el empleador, pero Argentina redujo a la mitad la cotización patronal mediante exenciones y bonificaciones, y en 2001 también disminuyó a la mitad la cotización del trabajador, aunque ella se ha estado incrementando desde 2003. Costa Rica reasignó las cotizaciones existentes a otros programas. Ecuador subió la cotización del trabajador sobre cierto ingreso y México aumentó el aporte estatal basado en la nómina. Chile, Bolivia y Perú eliminaron la cotización del empleador, mientras que seis países aumentaron la cotización del trabajador: Bolivia, Colombia, El Salvador (en casi cinco veces), Nicaragua, Perú y la República

Dominicana. Uruguay redujo ligeramente la cotización del empleador y aumentó proporcionalmente la del trabajador. Sólo tres países han elevado la cotización patronal: Colombia, Nicaragua y la República Dominicana. En la mayoría de los países, la eliminación o reducción de la cotización patronal en gran medida ha provocado un aumento de la cotización del trabajador o del costo fiscal, o de ambos.¹⁴

Se argumenta que la propiedad de la cuenta individual y el principio de equivalencia del sistema privado también estimularán el pago puntual de las cotizaciones, puesto que a mayor cotización (y rendimiento de la cuenta individual), mayor será el fondo acumulado y, por lo tanto, la pensión.¹⁵ Por otra parte, el incremento de la cotización del trabajador pudiera crear desincentivos para la afiliación y el cumplimiento. El cuadro 4, basado en el porcentaje de afiliados que era cotizante activo en 1998-2003, sugiere que los desincentivos han sido más fuertes que los supuestos incentivos. A menor porcentaje, según el cuadro, mayor el incumplimiento; salvo una excepción, se observa una tendencia declinante en el cumplimiento en todos los países. En 2003 el cumplimiento oscilaba entre 33% en Argentina (el más bajo debido a la crisis) y 74% en Costa Rica (el más alto, pero esto pudiera deberse a la definición del período de contribución). El promedio ponderado de los afiliados que era cotizante activo en los nueve países descendió de 58% a 42% entre 1998 y 2003, o sea, 58% no era cotizante activo en 2003. En Chile el cumplimiento declinó constantemente de 76% en 1983 a 49% en 2003, y en Argentina de 73% en 1994 a 33% en 2003 (SAFP, 1983 y 2003; Hujo, 2004).

Lo anterior aporta evidencia de que los supuestos incentivos de la reforma para mejorar el cumplimiento no sólo no han funcionado, sino que el incumplimiento se ha agravado. Se necesita más investigación sobre las causas de dicho incumplimiento para diseñar remedios adecuados, pero las reformas de pensiones deben evaluar cuidadosamente la eliminación o reducción de la cotización patronal para evitar que aumente la carga financiera sobre los asegurados (o el costo fiscal) y sus efectos adversos. Debe tenerse en cuenta que este problema también es confrontado por los sistemas públicos, y que en gran medida resulta de la proporción creciente de la fuerza de trabajo que se transfiere del sector formal al informal, debido a

¹³ Ley de protección al trabajador en Costa Rica (LPT, 2000), Ley definitiva de seguridad social en la República Dominicana (LDSS, 2001), Ley de seguridad social en Ecuador (LSS, 2001) y Ley de reforma de pensiones en Colombia (LRP, 2002).

¹⁴ LPT (2000); Ley del sistema de ahorro para pensiones de Nicaragua (LSAP, 2000); LSD (2001); LSS (2001), y Mesa-Lago (2004a).

¹⁵ Véase en Uthoff (2002) una crítica al respecto.

CUADRO 4

América Latina (nueve países): Porcentaje de afiliados que son cotizantes activos^a en los sistemas privados, 1998 a 2003

Modelos/Países	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<i>Sustitutivo</i>						
Chile	52,8	53,4	50,9	53,7	51,0	49,1
Bolivia	... ^b	... ^b	... ^b	47,0	46,9	44,5
México	63,4	60,2	57,9	44,7	41,7	40,6
El Salvador	67,2	63,7	55,2	53,2	47,6	45,0
<i>Paralelo</i>						
Perú	45,6	45,7	41,7	41,2	39,4	39,2
Colombia	51,8	50,7	49,4	48,7	47,6	47,7
<i>Mixto</i>						
Argentina	48,9	44,3	39,1	29,0	33,2	33,5
Uruguay	67,4	58,7	53,9	53,2	45,1	52,7
Costa Rica				... ^c	... ^c	74,2
<i>Promedio^d</i>	<i>57,9</i>	<i>55,5</i>	<i>51,0</i>	<i>43,5</i>	<i>42,1</i>	<i>41,8</i>

Fuente: AIOS (1999 a 2003 a); para Colombia, SBC (1999 a 2003).

^a Afiliados que han cotizado en el último mes (diciembre), excepto en México, donde se consideran los dos últimos meses en 1998-2000; en 2003 el mes considerado es junio.

^b Hasta 2001 se consideraba cotizante a un afiliado que tenía al menos una cotización desde el inicio del sistema.

^c El sistema comenzó en mayo de 2001 y hasta 2002 consideraba cotizante al afiliado que tenía al menos una cotización en el último año.

^d Promedio estimado por el autor usando el total de los afiliados y el total de los cotizantes.

procesos de flexibilización del trabajo y a la emergencia de empleo subcontratado, sin contrato, a tiempo parcial u otro. A medida que los afiliados cambian de un empleo formal con cobertura a otro sin ella aumenta el incumplimiento.

Además, hay pruebas de que la evasión y mora patronal han alcanzado niveles importantes en algunos países. En Chile, por ejemplo, la deuda por mora patronal aumentó seis veces entre 1990 y 2002 y en el último año ascendió a 526 millones de dólares, un 1% del valor total del fondo de pensiones, siendo 43% de ella incobrable por quiebra de empresas (Mesa-Lago, 2004a). Es necesario tomar medidas más eficaces para reducir la evasión y mora patronal, instituyendo el delito en materia de previsión social, imponiendo sanciones severas a los violadores, fortaleciendo la inspección, utilizando medios electrónicos para la pronta detección de los empleadores morosos y creando tribunales especializados y ágiles con jurisdicción sobre este problema. Costa Rica tiene la legislación más completa y estricta sobre incumplimiento y el porcen-

taje más alto de afiliados que contribuyen puntualmente. Hay dos formas distintas de recaudación empleadas por los países: en Argentina, Costa Rica, Ecuador, México, la República Dominicana y Uruguay la recaudación es centralizada, mientras que en Bolivia, Chile, Colombia, El Salvador, Nicaragua y Perú se hace por las administradoras; no parece haber una relación entre la forma de recaudación y el cumplimiento. Por último, el Banco Mundial observa que, después de ganar el derecho a la pensión mínima, la mayoría de los asegurados deja de cotizar porque da preferencia a otras alternativas menos riesgosas, costosas e ilíquidas, como vivienda, empresa familiar, seguro de vida y educación de los hijos (Gill, Packard y Yermo, 2003). Si se comprobara esta conducta habría que explorar vías para procurar un cambio de actitud mediante estímulos y desincentivos.

3. Fallas serias en la competencia entre administradoras

El cimientamiento del sistema privado es la competencia, porque esta termina con el monopolio del sistema público y se espera que promueva la eficiencia, generando así dos efectos beneficiosos: la reducción del costo administrativo y el aumento de la rentabilidad de la inversión. Se supone que las administradoras compiten por los asegurados y que estos tienen la información y calificación adecuadas para escoger las mejores, o sea, las que cobran una comisión más baja y pagan una rentabilidad más alta, porque esto implica que la cuenta individual del asegurado y su pensión serán mayores. Pero hay pruebas de que la competencia no funciona o lo hace de manera inadecuada en la mayoría de los países.

La competencia depende en gran medida del tamaño del mercado de asegurados: a mayor número de estos, mayor número de administradoras, y viceversa. Así, a mediados de 2003 México tenía 30 millones de asegurados y 12 administradoras, Chile 7 millones y siete administradoras (seis en marzo de 2004), Perú 3 millones y cuatro administradoras, El Salvador 1 millón y tres administradoras (a fines de 2003 quedaban sólo dos), y Bolivia 809.000 asegurados y 2 administradoras¹⁶ (cuadro 5). No obstante, Costa Rica, con 1 millón

¹⁶ El gobierno de Bolivia inicialmente dividió a todos los asegurados entre las dos administradoras por el lugar de residencia o domicilio de los afiliados y prohibió cambiarse de una a otra hasta 2002; a mediados de 2004 aún no había entrado en operación una tercera administradora.

CUADRO 5

América Latina (nueve países): Competencia entre administradoras en el sistema privado, 2002-2003

Modelo/País	Afiliados (en miles) 2003	Número de administradoras 2003	% de afiliados en las tres administradoras mayores 2002
<i>Sustitutivo</i>			
Chile	6 883	7 ^a	79
Bolivia	809	2	100
México	30 381	12	44
El Salvador	1 034	3 ^b	100
<i>Paralelo</i>			
Perú	3 100	4	76
Colombia	5 013	6	66
<i>Mixto</i>			
Argentina	9 275	12	57
Uruguay	626	4	87
Costa Rica	1 104	9	82

Fuente: Datos de afiliados y número de administradoras tomados de AIOS (2003a) y SBC (2003); concentración, de BCU (2002), CONSAR (2003), SAFIP (2003), SAFF (2003), SBC (2003), SBS (2003), SP (2002b y 2003), y SPVS (2003).

^a Se redujeron a seis en marzo de 2004.

^b Una de las administradoras estaba en quiebra a fines de 2003.

de asegurados, tiene nueve administradoras, el número más alto después de Argentina y México, que exhiben 30 veces y nueve veces más asegurados, respectivamente. Esto podría explicarse en parte porque Costa Rica, así como Colombia y Uruguay, tienen administradoras múltiples en vez de solo privadas, y porque en Costa Rica, además, el sistema lleva pocos años de funcionamiento. Las estadísticas históricas prueban que en todos los países el número de administradoras primero crece y después baja debido a fusiones: en Argentina el número cayó de 25 a 12; en Chile de 21 a siete; en México de 17 a 12; en Colombia de 10 a seis; en Perú de ocho a cuatro; en Uruguay de seis a cuatro, y en El Salvador de cinco a dos.

Los países con un número de asegurados muy pequeño no deberían copiar mecánicamente los sistemas de los países grandes, porque corren un alto riesgo de que no funcione la competencia, que es la base esencial del sistema privado. Los países pequeños también tendrán que decidir si debe haber solo administradoras privadas, como en la mitad de los países, o múltiples como en la otra mitad, porque esto último permitirá un mayor acceso de administradoras al mercado. Otro tema importante es el del giro exclusivo,

es decir, el que las administradoras puedan dedicarse solo a gestionar fondos de pensiones y tengan que crear una infraestructura propia a nivel nacional (edificios, equipo, personal), lo que es extremadamente costoso. Por ello se ha sugerido que los países que tengan un número de asegurados muy pequeño deben considerar la posibilidad de que las administradoras puedan utilizar infraestructura de otras instituciones (por ejemplo, bancos, compañías de seguros o instituciones financieras), con la cautela adecuada y necesaria separación, a fin de reducir el costo y facilitar una mayor competencia. Esta medida se incorporó en la reforma de la República Dominicana y a fines de 2002 había seis administradoras aprobadas y tres pendientes, a pesar del reducido número de asegurados (Mesa-Lago, 2004a).

Aun en los países que tienen un número considerable de administradoras, la competencia puede verse afectada por una excesiva concentración. La última columna del cuadro 5 muestra la gran concentración de asegurados en las tres administradoras mayores a fines de 2002. También se puede observar que México exhibe la menor concentración porque la ley estableció un límite de afiliación por administradora de 17% del total de asegurados en los primeros cuatro años del sistema y 20% desde fines de 2001. Puede argumentarse que si las tres aseguradoras mayores son las mejores, la concentración no es negativa. Pero un estudio sobre Chile demuestra que, sistemáticamente a través del tiempo, no son las tres aseguradoras mayores las que cobran la comisión más baja y entregan la mayor rentabilidad.

Tres razones explican por qué los asegurados escogen esas tres administradoras, a pesar de que no son las mejores: i) la mayoría de los asegurados no tiene la información ni tal vez la calificación para hacer una selección adecuada; ii) en los asegurados influye la publicidad, que usualmente vende una imagen de seguridad y solidez, pero no provee al asegurado de información comparativa sobre comisiones y rentabilidad para que pueda identificar a las mejores administradoras, y iii) muchos asegurados son afiliados por vendedores o promotores, quienes cobran una comisión pagada por la administradora cada vez que le transfiere un asegurado y cuyo interés, por lo tanto, es cambiar a los asegurados, sin que el cambio sea necesariamente en el mejor interés de éstos.

El Banco Mundial ha encontrado fallas serias en la competencia: i) la industria es oligopólica y tiene una clientela cautiva cuyas cotizaciones son retenidas hasta que se retiran los asegurados; ii) hay una alta

y creciente concentración que es preocupante y puede serlo aún más en el futuro; iii) con el fin de reducir los gastos de operación, las restricciones al número de veces por año que un asegurado puede cambiarse de administradora¹⁷ han institucionalizado lo que antes era un oligopolio de hecho y hacen evidente la *confabulación y el desarrollo de un cartel poderoso*; iv) la *evidencia de América Latina claramente demuestra que la competencia entre las administradoras por parcelas de mercados que son relativamente pequeños sólo genera comisiones más altas*, y v) *la industria de fondos de pensiones en la región es cualquier cosa menos un buen ejemplo de competencia* (Gill, Packard y Yermo, 2003, pp. 43-44, 112, 174 y 176).

Dado este diagnóstico, se hace necesario que la superintendencia desempeñe un papel más activo en fomentar la competencia en ese mercado, reducir barreras de entrada y fomentar la creación de nuevas administradoras, así como en regular estrictamente la labor de los promotores y establecer normas de publicidad veraz. La superintendencia y/o las asociaciones de administradoras tendrían que asignar más recursos a mejorar la información para hacerla comprensible a los asegurados, divulgar en los medios de comunicación listas de administradoras ordenadas según sus comisiones y rendimientos netos, y educar a los asegurados para que puedan hacer una selección informada y racional. Se debería estudiar la posibilidad de reducir la concentración mediante un tope porcentual de afiliación a las administradoras, como se hace en México.

4. Altos costos administrativos

Se supone que la competencia reduce el costo administrativo, pero ya se vio que en muchos países no existe competencia adecuada. El costo administrativo tiene dos componentes (comisión y prima) y se fija usualmente sobre el salario (como un porcentaje o suma fija) o, en algunos casos, sobre el saldo de la cuenta individual o sobre la rentabilidad. La comisión se paga a la administradora para que gestione la cuenta individual, la inversión del fondo y la pensión de vejez, y es financiada solo por el asegurado (salvo en Colombia, en que el empleador comparte la carga). Parte de la comisión constituye la prima que se tras-

pasa por la administradora a una compañía de seguros privada para que proteja contra los riesgos de invalidez y muerte (excepto en México y Colombia, donde esto se hace por el sistema público).

El cuadro 6 exhibe el costo administrativo (comisión más prima) como porcentaje del salario, pero la comparación es compleja, porque puede haber comisiones distintas que son difíciles de unificar en un promedio. El costo total más bajo es el de la República Dominicana (2%), pero, además, se puede cobrar hasta 30% sobre el rendimiento y 0,1% para la superintendencia (LDSS, 2001). El segundo costo total más bajo es el de Bolivia (2,21%), debido a que no hay competencia ni publicidad; por ello la comisión a la administradora es sólo de 0,5%, pero la prima de 1,71% es la segunda más alta. Los costos totales más elevados son: 3,50% en Colombia (1,92% la comisión y 1,58% la prima); 3,51% en Perú (2,27% y 1,24%) y 4,14% en México (2,50% y 1,64%). En Costa Rica no hay cargo sobre el salario sino una comisión entre 6% y 10% sobre el rendimiento del fondo, para crear un incentivo que mejore dicho rendimiento. En El Salvador, el costo administrativo del sistema público antes de la reforma (como porcentaje de los salarios) era 0,5% y aumentó a 2,98% en 2003 con el sistema privado (Mesa-Lago, 2004a).

La comisión y la prima han exhibido tendencias diversas a través del tiempo. La comisión fluctúa entre 1,45% y 2,27% (excepto en Bolivia y la República Dominicana), por lo que es el componente mayor, y ha oscilado a lo largo del tiempo pero en la mayoría de los países no ha exhibido una tendencia decreciente. La prima fluctúa entre 0,67% y 1,27% (excepto en Bolivia y Colombia), por lo que es el componente menor y ha disminuido en casi todos los países. La comisión, por lo tanto, explica en gran medida el costo total y por qué este no se ha reducido de manera significativa, lo que constituye uno de los desafíos más grandes enfrentados por la reforma estructural en la región. En Chile el porcentaje del costo total aumentó de 2,44% en 1981 a 3,6% en 1984 y bajó a 2,26% en 2003, cifra ligeramente inferior a la de 1981, después de 22 años de reforma (Acuña e Iglesias, 2001).

El costo administrativo más bajo como porcentaje del descuento total sobre el salario a mediados de 2003 fue 18% en Bolivia, Chile y Uruguay, mientras que el más alto se registró en México (38%) y Argentina, con 32%. El promedio no ponderado del costo administrativo como porcentaje de la deducción total en los 11 países fue 26% en 2003. Pero si se calcula el costo administrativo sobre el depósito, la carga media aumentó a 36,21% (última columna del cuadro 6). Las

¹⁷ En seis países el afiliado sólo puede cambiarse una vez al año (Bolivia, Costa Rica, El Salvador, México, Nicaragua y la República Dominicana) y en tres países pueden cambiarse dos veces al año (Argentina, Colombia y Uruguay). Chile y Perú son los países con mayor oportunidad de cambiarse.

CUADRO 6

América Latina (11 países): Costo administrativo como porcentaje del salario en el sistema privado, 2003

Modelo/País	Depósito en cuenta individual	Administración (comisión más prima) ^a	Deducción total	Costo administrativo (%)	
				Deducción	Depósito
<i>Sustitutivo</i>					
Chile	10,00	2,26	12,26	18,43	22,60
Bolivia	10,00	2,21	12,21	18,10	22,10
México	6,78	4,14	10,92	37,91	61,06
El Salvador	11,02	2,98	14,00	21,28	27,04
República Dominicana ^b	5,00	2,00	7,00	28,57	40,00
Nicaragua	7,50	3,00	10,50	28,57	40,00
<i>Paralelo</i>					
Perú	8,00	3,51	11,51	30,50	43,88
Colombia	10,00	3,50 ^d	13,50 ^d	25,93	35,00
<i>Mixto</i>					
Argentina	4,75	2,25	7,00	32,10	47,37
Uruguay	12,19	2,81	15,00	18,73	23,05
Costa Rica	4,50	^e	...	...	...
<i>Promedio^c</i>	8,52	2,87	11,39	26,00	36,21

Fuente: AIOS (2003a), excepto los datos de Colombia, que se basan en SBC (2003), y de Nicaragua y República Dominicana, basados en LSD (2001) y LSAP (2000). Promedio calculado por el autor.

- ^a Comisión para la administradora del programa de vejez y prima para la compañía de seguro que cubre los riesgos de invalidez y muerte (esta última pagada al sistema público en México).
- ^b A más del costo mostrado, se cobrará 30% sobre el excedente del rendimiento anual de la inversión; el porcentaje para la cuenta individual se incrementa gradualmente en cinco años a 8%, no cambia el costo administrativo, el descuento total aumenta a 10% y el costo sobre el descuento se reduce a 20%.
- ^c Promedio no ponderado de diez países (excluye a Costa Rica).
- ^d El 0,5% se destina al Fondo de Garantía de Pensión Mínima, el descuento total se aumentará en 1% en 2004 para dicho Fondo y 1% más en 2005-2006 para la cuenta individual, para dar un total de 15,5% (podrá aumentarse otro 1% en 2008 si crece la economía).
- ^e No hay comisión sobre el salario, sino un porcentaje sobre el rendimiento bruto de la inversión.

proyecciones existentes indican que muchos asegurados no ahorrarán lo suficiente para financiar sus pensiones y el alto costo administrativo agravará este problema; si se redujera el costo administrativo, un porcentaje mayor iría al depósito y podría ayudar al autofinanciamiento de las pensiones y a la reducción del costo fiscal para financiar las pensiones mínimas (Uthoff, 2002). Algunos partidarios de la reforma estructural ahora reconocen que los costos administrativos son altos y que la competencia por sí sola (aunque funcionase efectivamente) no asegura su reducción.¹⁸ El gasto administrativo se concentra en comercialización, publicidad, comisiones de los vendedores,¹⁹ cambios frecuentes del asegurado entre administradoras, y salarios del personal.

La fijación del costo administrativo como porcentaje de la nómina salarial no genera incentivos para reducirlo y sólo dos países (Bolivia y la República Dominicana) han establecido un tope bajo, que podría ser una alternativa y que podría ajustarse si se comprobare que no ofrece incentivos adecuados. Otra alternativa sería fijar el costo como un porcentaje del saldo de la cuenta individual o del rendimiento de la inversión; respecto a esto último habría que analizar los resultados en Costa Rica. En todo caso, la superintendencia debe asegurar que el ahorro por reducción del gasto operativo sea transferido a los asegurados a través de comisiones más bajas.

5. Acumulación en el fondo de pensiones sin evidencia suficiente de efectos positivos en el ahorro nacional

Se ha afirmado que la reforma promoverá una gran acumulación de capital en el fondo de pensiones y

¹⁸ Véase referencia a Holzmann y Valdés Prieto en Holzmann y Stiglitz (2001); véase también Gill, Packard y Yermo (2003).

¹⁹ En Chile, 26% en 1983 y 28% en 2000, según Acuña e Iglesias (2001).

aumentará el ahorro nacional (Banco Mundial, 1994; Preámbulo de la ley de reforma mexicana). La primera columna del cuadro 7 ratifica el primer supuesto, aunque con diferencias notables entre países.

El monto acumulado en el fondo varía según el tiempo que el sistema ha estado en vigor, el número de asegurados, el tamaño de la economía, el nivel de los salarios y el rendimiento de la inversión. La reforma chilena tiene 23 años y ha acumulado el fondo mayor. En México la reforma lleva sólo 5½ años pero ha acumulado el segundo fondo en tamaño (88% del fondo chileno), porque su economía es la segunda de América Latina y tiene el número de asegurados más alto.²⁰ En Argentina, la tercera economía de la región,

el fondo en 2001 era 60% del chileno tras solo 8½ años de vigencia de la reforma, pero la crisis lo redujo a 39% en 2003.

Las cifras anteriores sólo consideran la acumulación en la cuenta individual, pero no el costo fiscal de la transición (véase el apartado siguiente). El Banco Mundial (1994) ha sostenido que la reforma de pensiones promoverá el ahorro nacional, lo cual, a su vez, impulsará el crecimiento económico, promoverá el empleo y con el tiempo permitirá pagar mejores pensiones. Chile es el único país cuya reforma ha estado en vigor un período suficientemente largo como para comprobar ese supuesto y la mayoría de los estudios realizados llega a conclusiones negativas. Holzmann (1997), en un ejercicio econométrico de equilibrio general, dedujo el costo fiscal de la reforma (negativo) del ahorro en las pensiones privadas (positivo) y concluyó que el impacto de la reforma en el ahorro nacional había sido negativo en 1981-1988 y que no se podía comprobar un impacto directo positivo en 1989-1996; por ello advirtió a los países de América Latina que no abrigaran esperanzas de que la reforma incrementaría el ahorro nacional. Arenas de Mesa (1999) siguió una metodología similar, pero con un modelo de equilibrio parcial en 1981-1997, midiendo los factores y el resultado en porcentajes anuales del PIB: el ahorro capitalizado en las cuentas individuales promedió 2,7% en el período, pero el costo fiscal promedió -5,7%, así que el resultado neto fue en promedio de -3%, o sea, desahorro. Además, Arenas de Mesa proyectó que en el primer quinquenio del siglo XXI cambiará la situación y el ahorro será ligeramente superior al costo fiscal, por lo que el resultado neto será positivo y después irá creciendo; pero como probablemente tomará 20 años compensar el balance negativo de los 20 años anteriores, se necesitarán 40 años para que haya un impacto neto positivo en el ahorro nacional. Acuña e Iglesias (2001) sustrajeron el “déficit transitorio de las pensiones de seguridad social” (pero excluyendo el déficit causado por las pensiones asistenciales, mínimas y de las fuerzas armadas) del ahorro de las pensiones privadas y calcularon también un resultado neto negativo medio para 1982-1997 de -2,7%, algo menor que el calculado por Arenas de Mesa porque éste incluyó todos los costos fiscales de la reforma.

Por el contrario, Haindl Rondanelli (1997) concluyó que la reforma había tenido un impacto positivo en el ahorro nacional en 1990-1994, pero basándose en la carga tributaria general en vez del costo fiscal directo de la reforma; usando sus propias cifras, si él

CUADRO 7

América Latina (nueve países): Fondo acumulado y rendimiento real bruto de la inversión, 2003

Modelo/País	Fondo acumulado, junio 2003		Promedio anual del rendimiento real (%) ^b
	Millones de dólares	% del PIB ^a	
<i>Sustitutivo</i>			
Chile	39 672	60,6	10,30
Bolivia	1 261	17,2	17,10
México	34 963	5,6	10,40 ^c
El Salvador	1 309	9,2	10,86 ^d
<i>Paralelo</i>			
Perú	4 541	8,2	6,57
Colombia	5 350 ^e	6,2 ^e	7,33
<i>Mixto</i>			
Argentina	15 607	15,6	10,45
Uruguay	1 149	1,7	15,00
Costa Rica	218	1,4	7,00

Fuente: Datos de acumulación y porcentaje del PIB tomados de AIOS (2003a) y estimaciones del autor para Colombia basadas en SBC (2002); datos de rendimiento basados en BCU (2002); CONSAR (2003); SAFJP (2003a y 2003b); SAFFP (2003); SBC (2002); SBS (2002); SP (2002b y 2003) y SPVS (2003).

^a El porcentaje del PIB que representa el fondo acumulado depende no sólo del monto acumulado, sino también del tamaño del PIB.

^b Desde el inicio del sistema hasta fines de 2002.

^c CONSAR reporta un rendimiento neto de 7,95%.

^d El autor ha estimado 8,36%, sobre la base del rendimiento nominal y la tasa de inflación media anual.

^e Diciembre de 2002.

²⁰ El fondo de pensiones acumulado más alto de América Latina fue de 80.000 millones de dólares en Brasil en 2003 (18% del PIB), a pesar de que es un programa voluntario de pensiones complementarias; la altísima acumulación se explica por dos razones: se trata de la economía mayor de la región y tanto el empleador como el trabajador contribuyen a dicho fondo.

hubiese deducido el costo medio del déficit del sistema público (-4,6%) del promedio de ahorro en las pensiones privadas (3,1%), hubiese obtenido también un resultado negativo (-1,5%) y esto excluyendo otros costos fiscales de la reforma. Corbo y Schmidt-Hebbel (2003), teniendo en cuenta sólo el déficit operacional y el bono de reconocimiento (excluidos la pensión mínima, el déficit de las fuerzas armadas y la pensión asistencial), estiman que el ahorro nacional se incrementó por efecto de la reforma en 2,3% del PIB en 1981-2001.²¹

Aunque el aumento del ahorro nacional sería deseable e importante, no debería ser un objetivo central de una reforma estructural, pues hasta ahora no hay evidencia empírica sólida que respalde ese supuesto efecto.

6. Sustancial y prolongado costo fiscal de la transición

Se afirma que la reforma reducirá y eliminará gradualmente el costo fiscal en el largo plazo. Ese costo es difícil de medir y de comparar entre los países, debido a los diversos componentes incluidos y metodologías usadas, pero según estimaciones burdas de este costo como porcentaje del PIB, en 2000 era de 6% en Chile (después de 20 años de reforma), 4,5% en Argentina y Uruguay, 2% en Bolivia y 1,5% en Colombia; no se pudo obtener cifras de México y Perú (Mesa-Lago, 2004a). El Banco Mundial ha proyectado un costo fiscal para Argentina, Bolivia y Colombia en 2040 que es muy superior a las proyecciones hechas por los países antes de las reformas; para México y Perú las proyecciones del Banco indican un costo fiscal creciente entre 2001 y 2040; solo en Uruguay las proyecciones del Banco para 2040 son inferiores a las nacionales antes de la reforma (Gill, Packard y Yermo, 2003). Las políticas de los países para enfrentar dicho costo fiscal han sido muy diferentes: Chile tomó medidas adecuadas, disfrutaba de superávit fiscal antes de la reforma y sus políticas económicas han tenido bastante éxito a largo plazo, pero Argentina no hizo previsiones, su proyección del costo fiscal fue una mitad del costo actual y su política económica provocó la crisis de 2001-2002.

Hay tres componentes del costo fiscal durante la transición, y todos son financiados por el Estado, con pocas excepciones: el déficit del sistema público, el bono

de reconocimiento y la pensión mínima (cuadro 8). Además, en algunos países el Estado otorga ciertas garantías y pensiones asistenciales que incrementan el costo fiscal. Puesto que el presente apartado, que se basa en Mesa-Lago (2000), se refiere a aspectos legales y no estadísticos, provee información sobre los 12 países que han aprobado la reforma.

De los países considerados, Costa Rica es el único en que el Estado no debe pagar el déficit del sistema público, porque el régimen financiero de capitalización parcial colectiva (CPC) es capaz de financiarlo. Esta carga fiscal varía de acuerdo con la deuda implícita previsional (DIP), o sea, el valor presente de las obligaciones a largo plazo, que incluye el pago de las pensiones en curso de pago y las futuras. En los regímenes financieros de reparto o de CPC siempre hay una deuda implícita previsional, pero el modelo de reforma puede hacer explícita dicha deuda, generando un costo fiscal inmediato y en forma total, o posponerla de manera total o parcial. En el modelo sustitutivo, el sistema público se cierra por completo y toda la DIP se hace explícita de inmediato, por lo que las pensiones en curso de pago y las que sean generadas por los pocos que se quedan en el sistema público tienen que ser financiadas por el Estado. Esto se debe a que el 100% de los asegurados (Bolivia y México) o 91% a 98% de ellos (El Salvador y Chile, respectivamente) se pasaron al sistema privado y han dejado de contribuir al sistema público, que se quedó con casi todas las pensiones, pero sin contribuyentes o con muy pocos, y genera un déficit. En el modelo paralelo, la deuda implícita previsional se hace explícita en el sistema privado, pero no en el sistema público, cuya DIP se pospone; como el sistema público se queda con asegurados contribuyentes (muchos más en Colombia que en Perú) se reduce el costo fiscal, al menos por un período de tiempo. En el modelo mixto la DIP se hace parcialmente explícita en el segundo pilar (sistema privado), pero no en el primer pilar (sistema público), en el que se pospone.

En ocho de los 12 países el Estado debe pagar un bono de reconocimiento (o certificado de reconocimiento o prestación compensatoria o algo similar) equivalente al valor de las cotizaciones acumuladas en el sistema público, a los asegurados que se cambiaron al sistema privado. Cuatro países no otorgan el bono: México (debido a la opción que se concede a los asegurados al tiempo de retiro, ya explicada) y Costa Rica, Ecuador y Uruguay (porque en un modelo mixto los asegurados no se mudan, sino que permanecen en el primer pilar que les paga una pensión básica). En 2002,

²¹ Para otras opiniones, véase Kiefer (2004).

CUADRO 8

América Latina (12 países): Costo fiscal de la reforma en los 12 países que la han aprobado, 2004

Modelo/País	Responsabilidades financieras del Estado		
	Cubre déficit del sistema público	Paga bono de reconocimiento	Garantiza pensión mínima
<i>Sustitutivo</i>			
Chile	Sí	No tiene techo, es ajustable a la inflación, gana 4% real de interés anual, requiere cotización previa	Sí
Bolivia	Sí	Tiene techo, es ajustable, no está claro si gana interés real, requiere un mes de cotización previa	No
México		No	Sí
El Salvador		No tiene techo, no es ajustable, gana interés real igual a la inflación, requiere cotización previa	Sí
Nicaragua		No tiene techo, no es ajustable, no gana interés, requiere un año de cotización previa	Sí
Rep. Dominicana.		No tiene techo, es ajustable, gana 2% de interés real, requiere cotización previa	Sí
<i>Paralelo</i>			
Perú	Sí	Tiene techo, es ajustable, no gana interés, requiere 4 años de cotizaciones previas	No; desde 2002 sólo a los afiliados desde 1945
Colombia		Tiene techo, es ajustable, gana 3% de interés real, requiere 3 años de cotizaciones previas	Sí (con limitaciones)
<i>Mixto</i>			
Argentina	Sí	No tiene techo, es ajustable, no gana interés, requiere 30 años de cotizaciones previas (es pagado por el primer pilar-sistema público)	Sí (pagada por el primer pilar-sistema público)
Uruguay	Sí	No	
Costa Rica	No	No	
Ecuador	Sí	No	

Fuente: Elaboración del autor sobre la base de la legislación de los 12 países.

el bono en Bolivia estaba limitado; en Perú se había otorgado sólo a la mitad de los asegurados que se habían cambiado, y en El Salvador su cálculo y emisión llevaban cinco años demorados (Mesa-Lago, 2004a). No hay información disponible de Ecuador.

En diez de los 12 países el Estado garantiza una pensión mínima en el sistema privado a todos los asegurados cuya cuenta individual sea insuficiente para financiar tal pensión; el fisco debe pagar la diferencia. Para ganar la pensión mínima se requiere cotizaciones previas por un mínimo de entre 20 y 35 años. Bolivia no garantiza una pensión mínima; Perú sólo la otorga desde 2002 y a los afiliados antes de 1945, y El Salvador impone considerables restricciones a la elegibilidad (Mesa-Lago, 2004a).

En cuatro países (Argentina, Colombia, Chile y Uruguay), el Estado ofrece otras dos garantías: si una administradora no puede garantizar el rendimiento

mínimo de la cuenta individual, el Estado aporta la diferencia, y en caso de quiebra de una administradora o una compañía de seguros el Estado se responsabiliza del pago de las pensiones (estas garantías se conceden sólo a los asegurados de la administradora pública en Uruguay, lo que en parte explica que tenga 38% del total de asegurados). En la República Dominicana la ley hace responsable al Estado de cualquier falla o incumplimiento que ocurra en el sistema privado.

En todos los países existe una disyuntiva respecto al costo fiscal. El Estado intenta reducir dicho costo, ya sea no otorgando el bono de reconocimiento o la pensión mínima, o bien, concediéndolos, pero con restricciones (sin ajuste, con un tope, exigiendo cotizaciones previas). Estos recortes se han introducido en los países después de la reforma chilena, que ha sido la más generosa de todas, pero también la más costosa desde el punto de vista fiscal. Pero al reducirse el costo fiscal,

se perjudica el bienestar de los asegurados, ya que no reciben el bono o la pensión mínima, o estos son restringidos. Chile tiene los beneficios más generosos durante la transición, pero también costos fiscales más altos, mientras que Bolivia tiene costos fiscales más bajos, pero también (conjuntamente con Perú) los derechos más restringidos de los beneficiarios.

El costo fiscal de la transición de una reforma estructural (así como la DIP) debería ser proyectado de una manera profesional y cuidadosa, porque puede extenderse entre 40 y 70 años, dependiendo de las características demográficas y la antigüedad del sistema de pensiones. Las proyecciones deberían someterse a una auditoría externa y publicarse para que puedan ser examinadas por expertos nacionales y organismos internacionales. Una condición básica para el éxito de la reforma estructural es la disciplina fiscal, especialmente en gobiernos que ya tienen una posición fiscal frágil. La disciplina fiscal y la generación de superávit, o al menos de equilibrio fiscal, son requisitos previos para que la reforma previsional sea sostenible. También hay que efectuar reformas financieras, bancarias, tributarias y de la industria de seguros para apoyar la reforma previsional, así como identificar las fuentes de financiamiento del costo fiscal y diseñar políticas económicas efectivas para hacer frente a tal costo. Se necesita investigación profunda sobre el impacto que puede tener el costo fiscal de la reforma estructural en la distribución del ingreso.

7. Posible desarrollo de mercados financieros, pero falta de diversificación de la cartera de inversión

Se asevera que la reforma contribuirá a desarrollar los mercados de valores, crear instrumentos financieros nuevos y diversificar la cartera de inversión del fondo a fin de compensar riesgos. El estudio de Holzmann (1997) sobre Chile concluyó que la reforma de pensiones ha ayudado a que los mercados financieros sean más líquidos y maduros, y que la evidencia empírica coincide con el supuesto de que dicha reforma ha contribuido al desarrollo del mercado financiero y una cartera más diversificada. No obstante, advirtió que esa evidencia no constituye prueba fehaciente de que la reforma de pensiones haya sido el factor decisivo del desarrollo de tales mercados desde mediados del decenio de 1980, porque ese desarrollo puede haberse debido a otros factores ajenos a la reforma. El Banco Mundial también sostiene que ha habido un incremento en la profundidad de los mercados, atribuible al me-

nos en parte a la reforma de pensiones; pero en países donde han tenido lugar reformas macroeconómicas paralelas, como en Chile, es extremadamente difícil aislar el efecto de una reforma específica (Gill, Packard y Yermo, 2003). Por el contrario, Corbo y Schmidt-Hebbel (2003) sostienen que el aporte de los flujos de pensiones al desarrollo del mercado financiero chileno fue bastante robusto y recomiendan una reforma estructural lo más radical posible para acentuar ese efecto.

Hay un antiguo debate sobre si es necesario tener un mercado de valores antes de la reforma estructural o si esto no es un requisito previo, ya que la reforma tendrá un impacto positivo en su desarrollo. Aunque esta controversia no puede resolverse aquí, el hecho es que los países pequeños, como Bolivia, El Salvador, Costa Rica y Uruguay, no tenían un mercado de valores antes de la reforma, o este era incipiente y muy reducido, con pocos instrumentos de inversión y muy concentrados (El Salvador promulgó la ley que creaba y regulaba el mercado de valores poco antes de que comenzase la reforma). Son precisamente estos países los que menos han diversificado la composición de la cartera de inversión de sus fondos de pensiones.

La distribución porcentual de la cartera por instrumentos a mediados de 2003 indica que la mayoría de los países aún está muy lejos de alcanzar una diversificación adecuada (cuadro 9). En Uruguay, Bolivia, Argentina, El Salvador, México y Costa Rica, entre 57% y 90% de la cartera está en títulos públicos, la inmensa mayoría de deuda. Sólo en Perú y Chile la participación de los títulos públicos es claramente minoritaria, mientras en Colombia es de 49,4%; Chile tardó 17 años en reducirla de 46% a 29%, gracias en gran medida a la acción de la superintendencia. El grueso de la inversión en la mayoría de los países está en instrumentos públicos y si estos han generado un buen rendimiento es porque el Estado ha pagado un alto interés en sus títulos de deuda (por ejemplo, en Argentina hasta fines de 2001); pero eso cuesta caro a la economía, no puede sostenerse a largo plazo y resulta riesgoso.²² Esto último se observó en Argentina en 2002, cuando la crisis económica y la devaluación cambiaria provocaron una drástica caída del valor del fondo de pensiones y un incremento de la concentración de la cartera en deuda pública. En este proceso la superintendencia tuvo un activo papel, ya que durante

²² En El Salvador el rendimiento real cayó de 14% en 1999 a 2,4% en 2002, debido principalmente a la dolarización y el recorte del interés pagado por el Estado (Mesa-Lago, 2004a).

CUADRO 9

América Latina (nueve países): Distribución de la cartera por instrumento financiero, 2003
(Porcentajes)

Modelo/País	Títulos públicos	Instituciones financieras	Instituciones no financieras	Acciones	Fondos mutuos y otros	Emisores externos	Otros
<i>Sustitutivo</i>							
Chile	29,1	30,4	7,2	10,9	2,4	19,9	0,2
Bolivia	68,1	10,3	19,0	0,0	0,0	1,2	1,4
México	85,4	3,4	11,3	0,0	0,0	0,0	0,0
El Salvador	84,0	12,0	3,6	0,4	0,0	0,0	0,0
<i>Paralelo</i>							
Perú	13,0	33,2	13,1	31,2	0,8	7,2	1,6
Colombia	49,4	26,6	16,6	2,9	0,0	4,5	0,0
<i>Mixto</i>							
Argentina	75,9	3,5	1,3	8,2	1,6	8,3	1,1
Uruguay	57,2	37,1	3,4	0,0	0,0	0,0	2,3
Costa Rica	89,5	5,1	4,7	0,0	0,7	0,0	0,0
<i>Promedio^a</i>	<i>57,4</i>	<i>16,2</i>	<i>8,0</i>	<i>7,1</i>	<i>1,3</i>	<i>9,7</i>	<i>0,4</i>

Fuente: AIOS (2003a), excepto Colombia. Para este último país, SBC (2003).

^a Excluye a Colombia.

2001 cooperó con el gobierno para que las administradoras aceptaran convertir instrumentos en dólares y transables en los mercados internacionales en “préstamos garantizados” con un interés menor; subsiguientes decretos obligaron a invertir el producto de certificados de depósitos bancarios y efectivo en títulos de deuda, y en 2002 el gobierno convirtió en pesos los “préstamos garantizados”, por lo que la posterior devaluación redujo considerablemente el valor de la cartera de los fondos de pensiones (OIT, 2002a; Hujo, 2004).

Las acciones son uno de los instrumentos favoritos para diversificar la cartera y si se desarrolla el mercado de valores habrá múltiples acciones en las que podrá invertir el fondo. Pero solamente en Argentina, Chile y Perú entre 8% y 31% de la cartera está invertida en acciones; en El Salvador y Colombia esa inversión es muy pequeña (0,4% y 2,9%) y en el resto de los países es cero. Si no hay posibilidades adecuadas de inversión en el mercado interno, una alternativa es invertir en instrumentos extranjeros, pero algunos países prohíben hacerlo, pues lo consideran contrario al interés nacional. En Chile 20% de la cartera está invertido en instrumentos foráneos, entre 1% y 8% en Bolivia, Colombia, Perú y Argentina, y cero en los demás países considerados.

Los países pequeños y carentes de mercados de capital o donde estos son incipientes deben introducir

y consolidar tales mercados antes de emprender una reforma estructural. Es esencial desarrollar un mercado de valores, regularlo, generar confianza en él, crear nuevos instrumentos locales y permitir la inversión en instrumentos extranjeros, con un tope. Los países que planean principalmente invertir los fondos de pensiones en títulos de deuda pública con peligro de incumplimiento no deberían hacer la reforma estructural, ya que el riesgo sería abrumador para el sistema privado. La superintendencia debe desempeñar un papel independiente y crucial en la tarea de promover la diversificación de la cartera, en colaboración con los organismos supervisores del mercado de valores (Chile ha tenido una experiencia positiva y Argentina una negativa).

8. Rendimiento real neto de la inversión variable

Otro supuesto de la reforma es que esta genera un rendimiento de la inversión alto. Las estadísticas apoyan dicho supuesto, aunque los resultados son diversos entre los países y también varían según el período que se use para el cálculo. La última columna del cuadro 7 exhibe el promedio anual de rendimiento real (ajustado por la inflación), desde que comenzó a funcionar el sistema hasta fines de 2002: 17% en Bolivia; 15% en Uruguay; 10% en Chile, El Salvador, Argentina y México, y 7% en Colombia, Costa Rica y Perú.

Estos rendimientos son brutos, o sea, sin descontar el costo de la comisión, por lo que el rendimiento neto es menor: por ejemplo, 10,4% bruto y 7,95% neto en México. En 1981-2000, la rentabilidad bruta del fondo de pensiones en Chile promedió 11,9 puntos porcentuales menos que la del Índice de Precios Selectivo de Acciones (IPSA) de la Bolsa de Santiago y 3,8 puntos más que la tasa media de interés en depósitos, pero con una volatilidad mucho mayor (Acuña e Iglesias, 2001). El fondo de pensiones de Perú promedió en 1993-2000 un rendimiento menor que el interés de los depósitos bancarios y de los Bonos Brady (Gill, Packard y Yermo, 2003).

Las cifras anteriores se refieren al promedio de todo el tiempo de operación de la reforma, pero si se toma el período hasta mediados del decenio de 1990 el promedio es mucho más alto, y desde 1995 es mucho más bajo, debido a las crisis económicas y bursátiles de 1995, 1998 y 2001. Por ejemplo, el rendimiento medio en Chile fue de 13,8% en 1981-1994, comparado con 4,4% en 1995-2002 y tasas medias negativas de -2,5% en 1995 y -1,1% en 1998 (SAFP, 2002a y 2003). En Argentina el promedio fue 19,7% en 1994-1997, comparado con 7,2% desde mediados de 1997 hasta mediados de 2001, y tasas negativas (-13,7%) de diciembre de 2000 a diciembre de 2001 (SAFJP, 2003a y 2003b). Estas fluctuaciones del rendimiento envuelven un riesgo importante: si el asegurado se retira en el momento de auge del mercado de valores, su pensión será buena, pero el fondo acumulado en su cuenta individual puede disminuir considerablemente durante una crisis y aún más si esta es larga (como en Argentina en 2001-2002).

El riesgo señalado se atenúa en los modelos mixtos, porque ellos combinan dos sistemas: uno de prestación definida garantizada y otro de prestación indefinida, pero se necesita más tiempo e investigación para comprobar este punto y en todo caso se requiere una diversificación adecuada de la cartera. Las medidas sugeridas en el apartado anterior con miras a diversificar la cartera sentarían las bases para lograr que el rendimiento del fondo dependiera menos de los intereses de títulos públicos, que mejorara la compensación de riesgos.

9. No hay pruebas de que la pensión en el sistema privado sea superior a la del sistema público

La reforma ha prometido que el sistema privado pagará pensiones mejores que las del sistema público; sin

embargo, es difícil verificar este importante efecto por la falta de series estadísticas al día, y comparables entre los dos sistemas. Dos expertos chilenos aseveraron en un trabajo divulgado a fines de 2001 que “la última información publicada por la Superintendencia de AFP corresponde a junio de 1992”, es decir, en ese momento databa de casi diez años atrás. Dicha información indicaba que el promedio de las pensiones privadas en relación con el promedio de las públicas era como sigue en las distintas ramas: 43% mayor en vejez, 68% mayor en invalidez, 42% mayor en viudez y 9% menor en orfandad (Acuña e Iglesias, 2001, p. 27). Estas cifras son en parte contradichas por los siguientes datos²³ sobre el promedio de las pensiones privadas (marzo de 2002) comparado con el promedio de las públicas (diciembre de 2001): las de vejez (que constituían 63% de todas las pensiones) eran 24% menores que las públicas; las de invalidez (7% del total) eran 15% mayores; las de sobrevivencia (28% del total) eran 110% mayores, y el promedio ponderado de todas las pensiones privadas era sólo 3% mayor que el promedio de las públicas.

En Argentina las dos publicaciones estadísticas de la superintendencia no incluyen cifras sobre el monto de las pensiones en el sistema privado. Más aún, se proyecta que los cambios introducidos durante la crisis de 2001-2002 (entre otros, recorte de la cotización a la mitad y conversión de instrumentos financieros en dólares a pesos devaluados) reducirán en 65% el beneficio de un pensionado medio con 30 años de contribución (ORT, 2002a). En Colombia, las pensiones públicas tienen una rentabilidad superior a la del capital en el sistema privado, una de las razones que mantiene a la mayoría de los asegurados en el sistema público (Kleinjans, 2004).

Es prematuro predecir si en el futuro las pensiones privadas serán más altas que las públicas, porque el sistema privado aún no ha madurado: en 2002 en Chile pagaba sólo 20% de las pensiones totales. La tasa de reemplazo en el sistema público cerrado es relativamente fácil de determinar, pues se basa en una prestación definida (en Chile se estimó que fluctuó entre 61% y 80% en 2000). Mucho más difícil es determinar cuál será la tasa de reemplazo en el sistema privado, pues esta dependerá de múltiples variables: la edad de ingreso al trabajo, la tasa de crecimiento de los salarios, la densidad de las cotizaciones y el rendimiento del fondo de

²³ Basados en estadísticas de 2001 proporcionadas por el INP al autor y en SAFP (2002a).

pensiones, entre otras. Simulaciones hechas en Chile, basadas en diversos supuestos sobre dichas variables, muestran una enorme diferencia en los resultados (Bertranou y Arenas de Mesa, 2003). La renta vitalicia en 1988-2001 exhibió considerables variaciones anuales, lo que se debió a las diferentes tasas de reemplazo obtenidas por las diversas cohortes como resultado de las inestables tasas de interés en ese período (Gill, Packard y Yermo, 2003).

En Chile los beneficiarios de la pensión mínima —combinando los sistemas público y privado— en 2000 constituían 43% del total de pensionados en ambos sistemas; la pensión mínima promediaba 70% del salario mínimo y 24% de la remuneración media en el sistema privado, porcentajes ambos que exhibieron una tendencia decreciente en 1990-2000. Se estima que aproximadamente la mitad de los afiliados al sistema privado (35% de los hombres y 60% de las mujeres) recibirá una pensión mínima (Arenas de Mesa y Hernández, 2001). Encuestas efectuadas en Argentina en 2001 indican que, en la población en edad productiva, 33% de los hombres y 45% de las mujeres tenían una expectativa baja o ninguna en cuanto a la posibilidad de cumplir los requisitos para obtener una pensión mínima (Bertranou y Arenas de Mesa, 2003). El Banco Mundial, basándose en encuestas realizadas en las áreas metropolitanas de Santiago y Lima en 2000, estima que en Chile 30% de los hombres afiliados y 50% de las mujeres afiliadas no cumplen con los requisitos para recibir una pensión mínima, mientras que en Perú las proporciones respectivas son 30% y 60%, pero con una brecha mayor que en Chile para ganar acceso (Gill, Packard y Yermo, 2003). Esos porcentajes serían más altos si la encuesta hubiese tenido alcance nacional e incluido zonas rurales y urbanas menores.

Se deberían publicar series estadísticas históricas que comparen los promedios de las pensiones privadas y públicas, desagregadas por rama. Además, se necesita investigación comparativa sobre las tasas de reemplazo en los sistemas privados y públicos.

10. Incremento de la inequidad de género

La reforma estructural y los sistemas privados han acentuado la inequidad de género. Existe información de varios países que muestra que la mujer tiene una cobertura de seguro social menor que la del hombre y que el monto de su pensión es inferior debido a causas externas al sistema previsional e internas del sistema. Las causas externas corresponden a características

laborales de las mujeres como: menor tasa de participación laboral y mayor tasa de desempleo que los hombres, discriminación salarial, ocupación proporcional mayor en trabajos no calificados (servicio doméstico, sector informal, jornada parcial, y trabajo independiente, a domicilio y sin contrato); además, tales ocupaciones reciben salarios bajos y usualmente no están cubiertas por el seguro social. Como resultado de todo lo anterior, las mujeres acumulan menos cotizaciones que los hombres durante su vida laboral, o sea, tienen una densidad de cotización menor. Por otro lado, la esperanza de vida de la mujer es entre cuatro y cinco años más alta que la del hombre, por lo que el período que deberá cubrir su pensión es más largo (Bertranou y Arenas de Mesa, 2003; Mesa-Lago 2004a).

Las causas de la inequidad de género derivadas del sistema previsional se encuentran tanto en los sistemas públicos como en los privados. Un problema común a ambos sistemas es que la edad de retiro de la mujer con frecuencia es más temprana que la del hombre: por ejemplo, cinco años antes en cinco sistemas privados. Esto, unido a una mayor esperanza de vida al nacer, hace que la mujer esté pensionada entre nueve y diez años más que el hombre, como promedio. Los sistemas privados acentúan la inequidad de género por tres razones: i) exigen un número mínimo de cotizaciones para conceder la pensión mínima (por ejemplo, 20 años en Chile y 25 en El Salvador), y la mayoría ha aumentado los años de cotización requeridos para obtener la pensión (por ejemplo, de 15 a 25-30 años en la República Dominicana), haciendo aún más difícil que las mujeres accedan a ella; ii) se basan en las cotizaciones de toda la vida laboral activa en vez de considerar los últimos años, como hacen los sistemas públicos, lo que perjudica a la mujer cuya densidad de cotización es menor que la del hombre, y iii) aplican tablas de mortalidad diferenciadas por género (en las rentas vitalicias y en los retiros programados), de modo que la suma acumulada en la cuenta individual es dividida por el promedio de esperanza de vida; por lo tanto, las pensiones de las mujeres son menores que las de los hombres y más aún si ellas se retiran más temprano (no obstante, hay cierta compensación cuando la mujer está casada, pues la renta vitalicia tiene en cuenta la expectativa de vida del cónyuge). Se argumenta que este tratamiento es más justo, porque evita los subsidios entre sexos, pero no se tiene en cuenta que las mujeres pagan enteramente el costo de la crianza de los hijos, puesto que los sistemas de pensiones latinoamericanos no otorgan créditos por dicha labor

(en Chile la legislación anterior a la reforma reconocía a la mujer un año por cada hijo vivo). Una medida positiva de las reformas ha sido la igualación de la edad de retiro normal para ambos sexos en siete países (Bolivia, Costa Rica, Ecuador, México, Nicaragua, la República Dominicana y Uruguay), lo cual facilita que ellas acumulen más cotizaciones y un fondo mayor en sus cuentas individuales, para ser distribuido en un período de retiro reducido en cinco años. Pero esto no compensa por la superior esperanza de vida de las mujeres.

El impacto combinado en las diferencias de género que tienen las causas recién explicadas se aprecia en Chile: en 2001-2002, el fondo acumulado en la cuenta individual de la mujer era entre 32% y 46% del acumulado por el hombre, la tasa de reemplazo femenina fluctuaba entre 52% y 57% mientras que la masculina lo hacía entre 81% y 86%, y la pensión media de la mujer retirada a los 60 años era 60% de la del hombre y 87% si se retiraba a los 65 años (SAFP, 2002b; Bertranou y Arenas de Mesa, 2003). Según el Banco Mundial, en todos los países que adoptaron la reforma, las mujeres continúan obteniendo rentabilidades menores que los hombres (Gill, Packard y Yermo, 2003, pp. 62-64). Teóricamente, los sistemas mixtos tenderían a compensar más la inequidad de género que los sistemas sustitutivos, en grado diverso según la importancia de los dos pilares, porque el primer pilar público atenuaría dicha inequidad mientras que el segundo pilar privado la acentuaría. En Costa Rica el efecto de compensación sería mayor que en otros países, porque la pensión pagada por el primer pilar es la fundamental y la del segundo pilar es complementaria. Lo opuesto ocurriría en Argentina.

Las políticas para reducir las inequidades de género deberían relacionarse con las causas de esa inequidad. En cuanto a las externas, habría que promover empleos productivos y estables para la mujer; invertir más en la capacitación de las mujeres a niveles nacional y empresarial; asegurar la cobertura en las ocupaciones en que se concentran las mujeres (servicio doméstico, trabajo independiente); aplicar rigurosamente el principio de igual salario a igual trabajo; asegurar que la licencia por maternidad y el seguro de desempleo (donde exista este) aporten las cotizaciones de la mujer al sistema previsional durante el período de licencia o compensación; permitir la reducción del período preparto de la licencia por maternidad y alargar el período posparto a fin de dar más tiempo a la mujer para cuidar del recién nacido, y estipular la obligatoriedad de guarderías infantiles en empresas de cierto tamaño o establecer un programa público para

estos fines con tarifas reducidas y aportes fiscales. Con respecto al sistema previsional, habría que homologar la edad de retiro normal en los países en que aún es diferente para hombres y mujeres; el incremento de la edad de retiro de la mujer se haría paulatinamente durante un período de tiempo y se le permitiría el retiro anticipado, pero con una pensión menor calculada actuarialmente.

11. Desaparición o erosión de la solidaridad

El principio de solidaridad es sustituido en el sistema privado por el principio de equivalencia estricta entre la cotización y el nivel de la pensión, que reproduce las desigualdades existentes en el mercado de trabajo y el salario, elimina la distribución entre generaciones y traspassa al Estado la función redistributiva (externa al sistema privado), mediante la garantía de una pensión mínima y la concesión de pensiones asistenciales.

Las reformas han introducido (o en algunos casos han mantenido) mecanismos de redistribución que son mayormente regresivos: i) la exclusión de los asegurados que se hallan en programas separados (las fuerzas armadas en casi todos los países, los funcionarios públicos en algunos); estos asegurados generalmente tienen ingresos medios y altos, no cotizan en el sistema general, pero disfrutan de prestaciones generosas y subsidios fiscales; ii) la virtual exclusión de los trabajadores independientes y otros grupos del sector informal de bajo ingreso, así como de los pobres, en la mayoría de los países; iii) la acentuación de las inequidades de género; iv) la eliminación de la cotización del empleador y el aumento de la del trabajador; v) una mayor reducción proporcional de la carga tributaria de los asegurados con alto ingreso, al diferirse el pago de sus impuestos sobre las cotizaciones que se depositan en su cuenta individual; vi) el muy alto costo administrativo del sistema, que es financiado exclusivamente por los asegurados y genera utilidad para las administradoras, pero reduce el depósito en la cuenta individual y la pensión futura, afectando especialmente a los asegurados de ingreso bajo; vii) la comisión fija cobrada por algunas administradoras, que toma una proporción mayor del aporte de los trabajadores de bajo ingreso que del aporte de los trabajadores de alto ingreso, reduciendo proporcionalmente más el depósito en la cuenta individual y el monto de la pensión de los de bajo ingreso; viii) las desigualdades intergeneracionales causadas por el subsidio de los asegurados más viejos, que han soportado el grueso del costo de instalación del nuevo sistema, a los asegurados más jóvenes que soportan una

carga menor, y ix) el costo fiscal de la transición, que implica una transferencia a grupos asegurados de ingreso medio y alto, financiada por impuestos, a menudo sobre el consumo y pagados por toda la población, incluso la no asegurada; este efecto se agrava a medida que la cobertura desciende. Al respecto véase Arenas de Mesa (1999), SAJP (2002b), Gill, Packard y Yermo (2003), Kiefer (2004) y Mesa-Lago (2004a).

Los alegados elementos solidarios y efectos de redistribución progresivos del sistema son normalmente exógenos a él. La pensión mínima garantizada por el Estado y financiada por impuestos no genera una redistribución dentro de los asegurados del sistema privado, sino entre los contribuyentes tributarios y los asegurados que no cumplen con los requisitos de acceso; una parte considerable de los actuales asegurados se acogerá a esta garantía y su pensión usualmente no será ajustada al costo de vida. La pensión asistencial, también responsabilidad estatal, sólo se concede en un tercio de los países con reforma estructural, tiene un impacto progresivo (reducción de la pobreza), pero no es financiada por los asegurados del sistema privado, sino por toda la población. En 1981-2000, el costo fiscal relacionado con el sistema de previsión en Chile promedió 5,7% del PIB anual, distribuido entre 5,3% para cubrir el costo de la transición (déficit operacional, bono de reconocimiento y pensión mínima), pero sólo 0,4% para pensiones asistenciales (Arenas de Mesa y Benavides, 2003). Hay dos excepciones importantes. En Colombia el asegurado cuyo salario es cuatro veces mayor al mínimo paga una cotización de 1% al Fondo de Solidaridad Pensional (con una cotización adicional de 0,2% a 1% según se incrementa el ingreso de 16 hasta 20 veces el mínimo); el primer 1% se destina a extender la co-

bertura de independientes y otros grupos, cuyas condiciones socioeconómicas les impiden incorporarse al seguro social, y el porcentaje adicional se destina a la pensión asistencial (LRP, 2002). En la República Dominicana los empleadores pagan 0,4% de los salarios para un Fondo Mínimo de Solidaridad que deberá financiar la pensión mínima del programa contributivo (LDSS, 2001). La homologación de las condiciones de acceso es positiva, pero ha excluido algunos regímenes privilegiados que no cotizan en el sistema general, gozan de prestaciones generosas y reciben subsidios fiscales; por otra parte, ha dejado fuera a la enorme mayoría de los trabajadores independientes y otros grupos de bajo ingreso.

La ausencia de solidaridad podría ser aliviada con la integración de los grupos privilegiados al sistema general o la eliminación de los subsidios fiscales que ellos reciben, utilizando esos recursos para ayudar a la incorporación de los trabajadores de bajo ingreso; la extensión de las pensiones asistenciales, y medidas ya sugeridas para disminuir la inequidad de género. Los países podrían también introducir una cotización solidaria a cargo de trabajadores de alto ingreso y/o empleadores (como en Colombia y la ley de la República Dominicana) o una cotización solidaria a las pensiones muy altas (como en la ley en trámite en Brasil); los recursos se destinarían a extender la cobertura de los grupos de bajo ingreso y las pensiones asistenciales. La comisión fija de las administradoras debería ser eliminada y habría que debatir la posibilidad que las comisiones sean compartidas por los empleadores (como en Colombia). Los altos costos fiscales de la reforma estructural deberían balancearse con la necesidad de recursos para la protección social del grupo de bajo ingreso y el grupo pobre.

Bibliografía

- Acuña, R. y A. Iglesias (2001): *Chile's Pension Reform After 20 Years*, documento de trabajo, N° 0129, Washington, D.C., Banco Mundial, diciembre.
- AIOS (Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones) (1999 a 2001): *Boletín estadístico*, Buenos Aires, diciembre, <http://www.safjp.gov.ar/DOCS/aios.htm>.
- _____ (2002a): *Boletín estadístico*, N° 7, Buenos Aires, junio, <http://www.safjp.gov.ar/DOCS/aios.htm>.
- _____ (2002b): *Boletín estadístico*, N° 8, Buenos Aires, diciembre, <http://www.safjp.gov.ar/DOCS/aios.htm>.
- _____ (2003a): *Boletín estadístico*, N° 9, Buenos Aires, junio, <http://www.safjp.gov.ar/DOCS/aios.htm>.
- _____ (2003b): *La capitalización individual en los sistemas previsionales en América Latina*, Buenos Aires, diciembre.
- ANSES (Administración Nacional de la Seguridad Social) (2002): *Informe de la Seguridad Social*, Buenos Aires.
- Arenas de Mesa, A. (1999): Efectos fiscales del sistema de pensiones en Chile: proyección del déficit previsional 1999-2037, documento presentado al Seminario "Responsabilidades fiscales en el sistema de pensiones" (Santiago de Chile, CEPAL, 2 y 3 de septiembre de 1999), Santiago de Chile, Ministerio de Hacienda, inédito.
- _____ (2000): *Cobertura previsional en Chile: lecciones y desafíos del sistema de pensiones administrado por el sector privado*, serie Financiamiento del desarrollo, N° 105, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Arenas de Mesa, A. y H. Hernández Sánchez (2001): Análisis, evolución y propuestas de ampliación de la cobertura del sistema civil de pensiones en Chile, en F. Bertranou (comp.), *Cobertura previsional en Argentina, Brasil y Chile*, Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo (OIT).

- Arenas de Mesa, A. y P. Benavides (2003): *Protección social en Chile: financiamiento, cobertura y desempeño 1990-2000*, Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Banco Mundial (1994): *Envejecimiento sin crisis*, Nueva York, Oxford University Press.
- Barr, N. (2002): Reforming pensions: myths, truths, and policy choices, *International Social Security Review*, vol. 55, N° 2, Oxford, Blackwell Publishing, marzo-junio.
- BCU (Banco Central de Uruguay) (2002): *Memoria trimestral del régimen de jubilación por ahorro individual obligatorio*, N° 26, Montevideo, diciembre.
- Bertranou, F. (comp.) (2001): *Cobertura previsional en Argentina, Brasil y Chile*, Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Bertranou, F. y A. Arenas de Mesa (comps.) (2003): *Protección social y género en Argentina, Brasil y Chile*, Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Bertranou, F., C. Solorio y W. van Ginneken (comps.) (2002): *Pensiones no contributivas y asistenciales: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay*, Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- CONSAR (Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro) (2002): *Boletín informativo SAR*, N° 6, México, D.F., noviembre-diciembre.
- _____ (2003): *Boletín informativo SAR*, N° 2, México, D.F., marzo-abril.
- Corbo, V. y K. Schmidt-Hebbel (2003): Efectos macroeconómicos de la reforma de pensiones en Chile, documento presentado al Seminario "Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones" (Cancún, 15 y 16 de mayo de 2003).
- Gill, I., T. Packard y J. Yermo (2003): Keeping the promise of old age income security in Latin America: a regional study of social security reforms, Washington, D.C., Banco Mundial, documento preliminar.
- Haindl Rondanelli, E. (1997): Chilean pension fund reform and its impact on savings, en R. Grosse (comp.), *Generating Savings for Latin American Development*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner.
- Holzmann, R. (1997): *Pension Reform, Financial Market Development and Economic Growth: Preliminary Evidence from Chile*, Staff Papers, N° 44, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Holzmann, R. y J. Stiglitz (comps.) (2001): *New Ideas About Old-Age Security: Towards Sustainable Pension Systems in the 21st Century*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Hujo, K. (2004): Reforma previsional y crisis económica: el caso argentino, en K. Hujo, C. Mesa-Lago y M. Nitsch (comps.), *¿Públicos o privados? Los sistemas de pensiones en América Latina después de dos décadas*, Caracas, Nueva Sociedad.
- Hujo, K., C. Mesa-Lago y M. Nitsch (comps.) (2004), *¿Públicos o privados? Los sistemas de pensiones en América Latina después de dos décadas*, Caracas, Nueva Sociedad.
- Kiefer, M. (2004): Evaluación de los 22 años del sistema privado de pensiones en Chile, en K. Hujo, C. Mesa-Lago y M. Nitsch (comps.), *¿Públicos o privados? Los sistemas de pensiones en América Latina después de dos décadas*, Caracas, Nueva Sociedad.
- Kleinjans, K. (2004): La elección de un programa de pensión: la experiencia de Colombia, en K. Hujo, C. Mesa-Lago y M. Nitsch (comps.), *¿Públicos o privados? Los sistemas de pensiones en América Latina después de dos décadas*, Caracas, Nueva Sociedad.
- LDSS (Ley Definitiva de Seguridad Social) (2001): Santo Domingo, 24 de abril.
- LOSSS (Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social) (2002): Caracas, 30 de diciembre.
- LPT (Ley de Protección del Trabajador) (2000): San José, Imprenta Nacional.
- LRP (Ley de reforma de pensiones) (2002): Bogotá, D.C., diciembre.
- LSAP (Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones) (2000): Managua, 15 de marzo.
- LSS (Ley de Seguridad Social) (2001): Quito, 13 de noviembre.
- Madrid, R. (2003): *Retiring the State: The Politics of Pension Privatization in Latin America and Beyond*, Stanford, Stanford University Press.
- Mesa-Lago, C. (2000): *Estudio comparativo de los costos fiscales en la transición de ocho reformas de pensiones en América Latina*, serie Financiamiento del desarrollo, N° 93, LC/L.1344-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.29.
- _____ (2002): Myth and reality of pension reform: the Latin American evidence, *World Development*, vol. 30, N° 8, Amsterdam, Elsevier Science, agosto.
- _____ (2003a): *La crisis del Programa de Pensiones en la Caja de Seguro Social de Panamá*, Ciudad de Panamá, Fundación Friedrich Ebert, 5 de febrero.
- _____ (2003b): *Panorama de los sistemas de pensiones en Iberoamérica* (Alicante, II Conferencia Iberoamericana de Ministros Responsables de la Seguridad Social, 2 y 3 de octubre).
- _____ (2004a): *Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social*, serie Financiamiento del desarrollo, N° 144, LC/L.2090-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____ (2004b): La reforma de pensión en América Latina: modelos, características, mitos, desempeños y lecciones, en K. Hujo, C. Mesa-Lago y M. Nitsch (comps.), *¿Públicos o privados? Los sistemas de pensiones en América Latina después de dos décadas*, Caracas, Nueva Sociedad.
- _____ (2004c): La seguridad social en Cuba en el período especial: diagnóstico y sugerencias de políticas en pensiones, salud y empleo, en L. Witte (comp.), *Seguridad social en Cuba: diagnóstico, retos y perspectivas*, Caracas, Nueva Sociedad.
- _____ (2004e): El reto de la universalidad en la cobertura de pensiones de seguridad social en Iberoamérica, documento presentado al Seminario internacional "50 años de seguridad social en Iberoamérica" (Salvador de Bahía, 25 de marzo).
- Mesa-Lago, C. y F. Bertranou (1998): *Manual de economía de la seguridad social latinoamericana*, Montevideo, Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH).
- Mesa-Lago, C. y E.M. Hohnerlein (2002): Testing the assumptions on the effects of the German pension reform based on Latin American and Eastern European outcomes, *European Journal of Social Security*, vol. 4, N° 4, La Haya, Kluwer Law International, octubre-diciembre.
- Mesa-Lago, C. y K. Müller (2004): La política de las reformas de pensiones en América Latina, en K. Hujo, C. Mesa-Lago y M. Nitsch (comps.), *¿Públicos o privados? Los sistemas de pensiones en América Latina después de dos décadas*, Caracas, Nueva Sociedad.
- MTESS (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social) (2003): *Libro blanco de la previsión social*, Buenos Aires, Secretaría de Previsión Social.
- Müller, K. (2002): *Privatising Old-age Security: Latin America and Eastern Europe Compared*, Bonn, IDE.
- OIT (Oficina Internacional del Trabajo) (2002a): *Diagnóstico institucional del sistema previsional argentino y pautas para enfrentar la crisis*, Buenos Aires.
- _____ (2002b): *Panorama laboral*, Lima.
- Orszag, P. y J. Stiglitz (2001): Rethinking pension reform: ten myths about social security systems, en R. Holzmann y otros (comps.), *New Ideas About Old Age Security: Towards Sustainable Pension Systems in the 21st Century*, Washington, D.C., Banco Mundial.

- SAFJP (Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones) (2002): Propuesta de fortalecimiento del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, Buenos Aires.
- _____ (2003a): *Boletín estadístico mensual*, vol. 9, Buenos Aires, enero, <http://www.safjp.gov.ar>.
- _____ (2003b): *Boletín estadístico mensual*, vol. 10, junio, Buenos Aires, <http://www.safjp.gov.ar>.
- SAFP (Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones) (1981 a 2003): *Boletín estadístico*, Santiago de Chile.
- _____ (2002a): *Boletín estadístico*, Santiago de Chile.
- _____ (2002b): *El sistema chileno de pensiones*, quinta edición, Santiago de Chile.
- SBC (Superintendencia Bancaria de Colombia) (1999 a 2003): Bogotá, D.C., <http://www.superbancaria.gov.co>.
- SBS (Superintendencia de Banca y Seguros) (2002): Lima, diciembre, <http://www.safp.gob.pe>.
- _____ (2003): Lima, junio, <http://www.safp.gob.pe>.
- Schwarzer, H. (2004): La nueva reforma previsional en Brasil, en K. Hujo, C. Mesa-Lago y M. Nitsch (comps.), *¿Públicos o privados? Los sistemas de pensiones en América Latina después de dos décadas*, Caracas, Nueva Sociedad.
- SP (Superintendencia de Pensiones) (2002a): San José, Costa Rica, diciembre, <http://www.supen.fi.cr>.
- _____ (2002b): *Revista de estadísticas previsionales*, San Salvador, agosto, <http://www.spensiones.gob.sv>.
- _____ (2003): San José, marzo, <http://www.supen.fi.cr>.
- SPVS (Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros) (2002): *Boletín informativo de pensiones*, N° 23, La Paz, Bolivia, diciembre, <http://www.spvs.gov.bo>.
- _____ (2003): *Boletín informativo de pensiones*, N° 25, La Paz, junio, <http://www.spvs.gov.bo>.
- SSS (Superintendencia de Seguridad Social) (2002): *Estadísticas de seguridad social 2001*, Santiago, de Chile, Departamento Actuarial.
- Uthoff, A. (2002): Mercados de trabajo y sistemas de pensiones, *Revista de la CEPAL*, N° 78, LC/G.2187-P, Santiago de Chile, diciembre.

Comercio internacional y pobreza mundial

Alieto Aldo Guadagni y Jorge Kaufmann

Teniendo en cuenta la magnitud de la pobreza mundial y el desafío que los Objetivos de Desarrollo del Milenio se han impuesto para reducirla, este artículo analiza una de las formas más claras y efectivas para disminuir la pobreza: la liberalización del comercio, en particular de productos agrícolas, por parte de los países industrializados. El 75% de los pobres del mundo se halla en el sector rural de los países en desarrollo y los productos agrícolas que estos podrían vender enfrentan las barreras del proteccionismo —aranceles, medidas no arancelarias, subsidios— de los países industrializados. En el presente trabajo se examina en detalle este tema, tanto a nivel global como de productos específicos, y se presenta —a partir de diversos estudios— los beneficios que la liberalización del comercio de los países industrializados traería a los países en desarrollo, destacando la magnitud de la reducción de la pobreza que se lograría.

Alieto Aldo Guadagni
Director Ejecutivo por Argentina,
Bolivia, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay,
ante el Directorio del Grupo Banco Mundial

 aguadagni@worldbank.org

Jorge Kaufmann
Asesor del Director Ejecutivo
por los países indicados ante
el Directorio del Grupo Banco Mundial

 jkaufmann@worldbank.org

I

Introducción

Para un lector no iniciado en materias económicas el título de este artículo podría generar más de una interrogante: ¿Qué relación puede tener el comercio internacional con las situaciones de pobreza y marginalidad que se ven en el mundo en desarrollo? ¿Qué relación pueden tener las imágenes de la carga y descarga de productos en puertos y aeropuertos o el cruce de fronteras por camiones y trenes de carga, con la miseria que se esparce en vastas zonas rurales de África, América Latina, Europa oriental y Asia? Se espera que estas páginas puedan dar luces sobre la estrecha vinculación que existe entre la pobreza en el mundo y las reglas que hoy imperan en el comercio internacional.

El presente artículo comienza por abordar temas de pobreza: los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la evolución reciente de la pobreza en el mundo y su principal característica, que es su dimensión rural. Luego trata temas de comercio internacional, como los subsidios a la producción agrícola en los países industrializados y varios casos de productos agrícolas afectados severamente por el proteccionismo aplicado por estos países. Por último, presenta estimaciones de la reducción de la pobreza mundial que traería la erradicación de las principales medidas proteccionistas en la agricultura. Tales estimaciones no son de autoría propia, sino que corresponden a cuantificaciones de instituciones especializadas, principalmente del Banco Mundial.

II

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio

En septiembre de 2001, las Naciones Unidas presentó un mapa de ruta con miras a implementar la Declaración del Milenio adoptada un año antes por sus 189 Estados Miembros, para que la globalización pudiese ser *plenamente inclusiva y equitativa*.¹ Este plan comprometía el trabajo de los gobiernos y del sistema de las Naciones Unidas, incluidas las instituciones surgidas de la Conferencia de Bretton Woods —el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial— y la Organización Mundial del Comercio (OMC), entre otras. Se basaba en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y apuntaba a lograr un desarrollo sustentable a través de la erradicación de la pobreza y el mejoramiento de un conjunto de indicadores sociales.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio son los siguientes:

1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre.
2. Lograr la enseñanza primaria universal.

3. Promover la igualdad entre los géneros.
4. Reducir la mortalidad infantil.
5. Mejorar la salud materna.
6. Combatir el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA), la malaria y otras enfermedades.
7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.
8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

Cada uno de estos objetivos está asociado al cumplimiento de una meta específica y contiene la definición de indicadores de medición para monitorear y evaluar su logro. El objetivo de erradicación de la pobreza extrema implica reducir a la mitad el número de pobres —definidos estos como los que tienen un ingreso inferior a un dólar al día— entre 1990 y 2015.

Enfocaremos el análisis en este primer objetivo, ya que de alguna manera es un requisito para los restantes, y responderemos al siguiente par de preguntas: ¿Cuál ha sido la tendencia de la pobreza entre 1990 y 2000? ¿Cómo se proyecta su evolución hacia el año 2015?

¹ Traducción nuestra.

III

Evolución de la pobreza en los países en desarrollo

En el período 1990-2001 la trayectoria de la pobreza varía según la definición de pobres que se aplique. Si se considera que son pobres quienes viven con menos de un dólar al día —es decir, en pobreza extrema— se observa en ese período una reducción significativa de su número: de 1.219 millones a 1.101 millones. En cambio, si se considera pobres a quienes viven con menos de dos dólares al día, se comprueba que ellos aumentaron en ese lapso de 2.689 millones a 2.733 millones (Banco Mundial, 2004a).

Más importante aún, bajo ambas definiciones de pobreza la dispersión regional es muy significativa. La única región donde la pobreza disminuyó fue Asia; en las restantes el número de pobres se incrementó. En efecto, bajo la definición de ingresos inferiores a un dólar al día, la población pobre de Asia bajó de 934 a 712 mi-

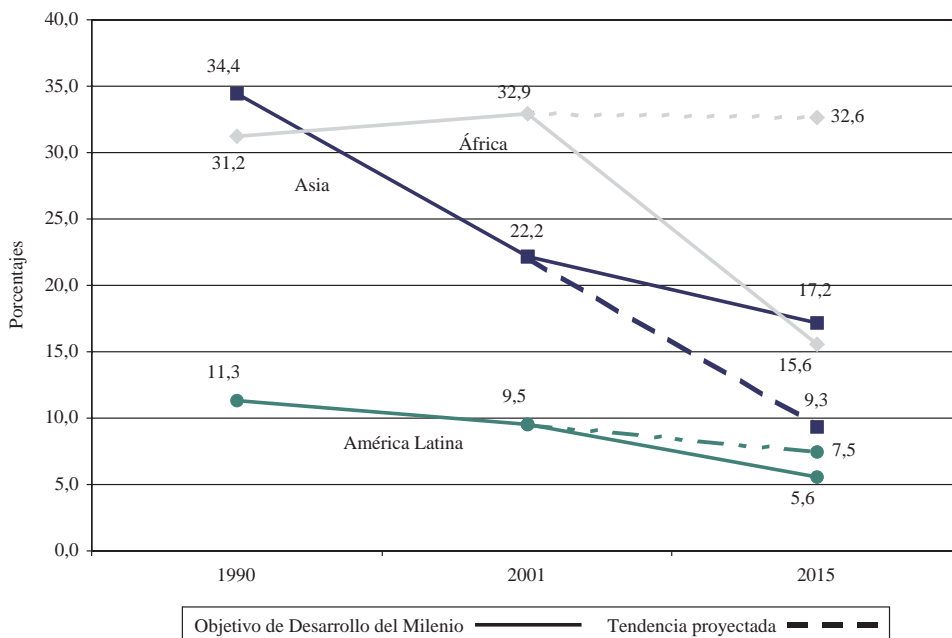
llones entre 1990 y 2001, mientras la de África en igual período subió de 233 a 321 millones y la de América Latina mostró un ligero ascenso de 49 a 50 millones. Si se consideran las personas con ingresos inferiores a dos dólares al día, en el período indicado los pobres disminuyeron en Asia de 2.075 a 1.927 millones y aumentaron en América Latina de 125 a 128 millones.

Las tasas de pobreza muestran mejores resultados. La proporción de pobres sobre la población total en los países en desarrollo cayó de 27,9% en 1990 a 21,3% en 2001, bajo la definición de ingresos inferiores a un dólar al día, y de 61,6% a 52,8% si se aplica la definición de ingresos diarios menores de dos dólares al día.

El gráfico 1 indica que las tasas de pobreza no sólo caen en Asia, sino también en América Latina. Para el año 2001 se estimaba que 22,2% de la población recibía

GRAFICO 1

Tres regiones:^a Tasas de pobreza extrema en países en desarrollo
(Porcentaje de personas que viven con menos de un dólar al día)



Fuente: Banco Mundial (2004 a y 2004 b).

^a Para efectos de este análisis, África incluye a África al sur del Sahara, Medio Oriente y el norte de África.

menos de un dólar al día en Asia, lo que representaba un significativo descenso respecto de 1990; sin embargo, la tasa era superior a la de 9,5% de América Latina, donde la pobreza había retrocedido levemente desde 11,3%. En el período considerado, Europa oriental aumentó su tasa de población en pobreza extrema de 0,5% a 3,7%, y África de 31,2% a 32,9%.

Es de interés analizar las previsiones sobre los niveles de pobreza que se alcanzarían en 2015. A nivel mundial, el número de pobres continuaría bajando, llegando a 809 millones en el caso de aquellos con ingresos inferiores a un dólar al día y a 2.320 millones en el caso de aquellos con ingresos diarios bajo dos dólares. Se estima que los pobres continuarán su rápido descenso en Asia y su aumento en África. En América Latina y Europa oriental descenderían desde los niveles vigentes en 2001, aunque esa reducción sería leve en la región latinoamericana.

Según esas proyecciones, la tasa de pobreza extrema en 2015 sería de 13,3% a nivel mundial, lo que significaría cumplir con la meta de reducir a la mitad el porcentaje de pobres de sus tasas prevalecientes en 1990 (27,9%).² Por regiones, las tasas de extrema pobreza llegarían a 32,6% en África, 9,3% en Asia, 7,5% en América Latina y 1,4% en Europa oriental. Sólo Asia lograría alcanzar el objetivo del milenio, con una tasa equivalente a casi la cuarta parte de la prevaleciente en 1990. América Latina —como se observa— no alcanzaría a reducir su pobreza extrema al 5,6%, que es la meta ambicionada.

El cuadro 1 muestra lo que ocurriría con el número de pobres en todo el período considerado, es decir, de 1990 a 2015.

IV

Dimensión rural de la pobreza mundial

Una característica esencial de la pobreza en el mundo es la siguiente: tres de cada cuatro pobres viven en áreas rurales (World Bank Institute, 2004). Por lo tanto, la proclamada lucha contra la miseria se gana o se pierde en el ámbito rural.

² En Banco Mundial (2004c) se presenta un escenario más optimista para 2015, que implica cumplir con el objetivo global más holgadamente, llegando a una tasa de extrema pobreza de 12,5%. Dicho escenario contempla un crecimiento anual del producto interno bruto (PIB) de 4,7% en 2004-2015.

CUADRO 1

Países en desarrollo: Evolución de la pobreza, 1990-2015

(Variación en millones de personas)

	Personas que viven con un dólar al día	Personas que viven con dos dólares al día
<i>Total</i>	-410	-369
Asia	-590	-597
China	-304	-611
Resto del mundo	180	228
América Latina	-2	-8
Europa oriental	5	-13
África	177	249

Fuente: Banco Mundial (2004a y 2004b).

Se observa que, en los 25 años que van desde 1990 a 2015, la pobreza extrema en Asia disminuiría en 590 millones de personas (y más de la mitad serían chinos), pero la miseria crecería en África y apenas disminuiría en América Latina.

En 1990, por cada pobre africano o latinoamericano había más de tres asiáticos pobres. En 2001 esta relación disminuyó a 1,8. Hacia 2015 habría apenas 0,74 asiáticos en pobreza extrema por cada pobre en el resto del mundo. Por otra parte, en 1990 de cada 10 personas en pobreza extrema en el mundo casi ocho eran asiáticas; hacia el año 2015 serían apenas cuatro. Es decir, la pobreza es cada vez más africana y latinoamericana y menos asiática.

Para el total de países donde se dispone de información por separado sobre el ingreso urbano y el rural, se encuentra que el 63% de la población y el 73% de los pobres viven en áreas rurales. Este tipo de proporcionalidad es común a todas las regiones. La incidencia de la pobreza rural es alta en todos los países en desarrollo, cualquiera sea su nivel de ingreso. La mayor parte de la población es pobre en los países de ingresos bajos; sin embargo, en los países menos desarrollados la tasa de pobreza de los hogares rurales alcanza a casi el 82%. La participación de hogares rurales en el total de hogares pobres está declinando

con la urbanización, pero aun así la participación rural en el número global de pobres no bajará del 50% antes de 2035 (Banco Mundial, 2003).

Para reducir la pobreza rural se necesita principalmente un aumento sostenido de la productividad de la agricultura en los países en desarrollo. Sin embargo, la responsabilidad de lograr ese incremento no radica exclusivamente en ellos. Por el contrario, para que esto sea posible es indispensable la apertura de los hoy cerrados mercados agrícolas de los países industrializados.

Estas últimas naciones —sin excepción alguna— traban el libre acceso a ellas de la producción agrícola de los países en desarrollo, y además, en la mayoría de los casos distorsionan los mercados mundiales con subsidios a la producción y a la exportación agrícolas. Puesto que la pobreza rural es la más endémica y penosa forma de pobreza en el mundo, las trabas al libre comercio agrícola son esencialmente regresivas. Así, no habrá reducción apreciable de la pobreza mundial si no se facilita el crecimiento económico de los países en desarrollo, pero para muchos de ellos —parti-

cularmente los más pobres— no habrá crecimiento sin avances tecnológicos en su agricultura.

Como los pobres producen principalmente bienes agrícolas, además de otros productos que hacen uso intensivo de mano de obra (textiles, por ejemplo), es evidente que el orden comercial mundial está sesgado contra ellos. Según estimaciones recientes, una liberalización global y equitativa del comercio podría disminuir en más de 300 millones de personas el número de pobres en el mundo, es decir, haría una contribución adicional de 60% a lo que se prevé alcanzar en los 25 años que finalizan en 2015 (Banco Mundial, 2001a).

En las reuniones bianuales del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial se aboga repetidamente por el fin del proteccionismo. Por ejemplo, en el comunicado final de la reunión ministerial del Comité para el Desarrollo de abril de 2003, se afirmó claramente que “es esencial que los países desarrollados se esmeren más en liberalizar sus mercados y en eliminar los subsidios que distorsionan el comercio, en los sectores de agricultura, textiles y vestuario, que revisten particular importancia para los países en desarrollo” (Comité para el Desarrollo, 2003).

V

Los subsidios a la producción agrícola en los países industrializados

El análisis del proteccionismo comercial en el mundo es un tema demasiado amplio como para abordarlo a cabalidad en pocas páginas. Por lo tanto, aquí sólo se procederá a presentar algunos antecedentes de la vasta evidencia disponible sobre las prácticas injustas que prevalecen en la actualidad.

Una de las más importantes inequidades que se observan en el sistema de comercio mundial y que obstaculizan el crecimiento de las exportaciones de los países en desarrollo, son los elevados subsidios agrícolas que aplican los países industrializados.

La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) estima que los productores agrícolas de sus países miembros recibieron en el período 2000-2002 un apoyo estatal que en promedio representó el 31% de su ingreso. Los mayores subsidios agrícolas se entregan en Suiza (73% de los ingresos percibidos por el agricultor), Noruega (68%), la República de Corea (66%) e Islandia (63%). Los productores

agrícolas en Japón reciben un 59% de su ingreso y en la Unión Europea un 35%. Los agricultores de los Estados Unidos se hallan por debajo del promedio, con subsidios equivalentes al 21% de su ingreso (OCDE, 2003).

El cuadro 2 muestra la proporción de subsidios sobre los ingresos que reciben los productores agrícolas de los países industrializados por sus principales productos de exportación. El arroz, el azúcar, los lácteos y las carnes son los bienes más subsidiados.

Dichos subsidios no sólo tienen efectos dentro de las fronteras de los países industrializados; lo grave es que repercuten más allá de esas fronteras, deprimiendo los ingresos de los pobres que producen eficientemente estos bienes en los países en desarrollo.

Los subsidios agrícolas en los países de la OCDE superaron los 300.000 millones de dólares al año en 1999-2001, es decir, representaron más de seis veces

CUADRO 2

Países industrializados: Subsidios por productos agrícolas de exportación, 2000-2002

(Como porcentaje del ingreso del productor)

Maíz	27%
Carne de vacuno y ternera	33%
Trigo	37%
Otros cereales	41%
Carne de ovino	45%
Leche	46%
Azúcar	47%
Arroz	81%

Fuente: OCDE (2003).

VI

La fortaleza proteccionista

En cuanto a los impuestos a las importaciones o aranceles aduaneros, los países industrializados han erigido una verdadera “fortaleza proteccionista”, gravando en mayor medida a los bienes que producen los pobres (agrícolas y textiles), además de establecer numerosas barreras no arancelarias (cuotas, licencias, gravámenes *antidumping* y requisitos técnicos) que en muchos casos pesan más que los propios aranceles. En materia arancelaria, por ejemplo, los aranceles aduaneros a las importaciones agrícolas que aplica la Unión Europea alcanzan en promedio a 20%, y a 9% en el caso de los Estados Unidos.³ En textiles y vestuario el arancel medio en los Estados Unidos es de 8,9% y en la Unión Europea de 7,9% (Oxfam International, 2002). Contrastan estas cifras con el arancel medio de tan sólo 1% que afecta a las importaciones recíprocas de estos mismos países desarrollados (*The Economist*, 2003).

El Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IIPA) estimó recientemente los efectos sobre las exportaciones de los países pobres que tiene esta fortaleza proteccionista. Según sus estimaciones, los países en desarrollo pierden alrededor de 40.000 millones de dólares al año por menores exportaciones debido al proteccionismo agrícola de los países industrializados. Esto significa que, de no me-

la ayuda directa de los países industrializados a los países pobres. El monto señalado incluye subsidios tanto directos como indirectos, y son justamente estos últimos —las medidas restrictivas al comercio “en la frontera”— los que constituyen su mayor parte.

El volumen de apoyo agrícola por origen tuvo la siguiente composición: Unión Europea, 112.700 millones de dólares; Estados Unidos, 95.500 millones; Japón, 64.800 millones, y los demás países de la OCDE, 56.600 millones. Los principales productos beneficiados, por monto, son la carne (47.300 millones de dólares), la leche (42.100 millones), el arroz (26.400 millones), el trigo (17.400 millones) y el maíz (12.900 millones).

diar las trabas proteccionistas, las exportaciones agrícolas de los países en desarrollo se triplicarían.

De esa pérdida, la cantidad mayor corresponde a América Latina, que actualmente exporta alrededor de 32.000 millones de dólares a los países industrializados y que podría exportar más de 46.000 millones; es decir, el perjuicio anual para esta región superaría los 14.000 millones de dólares.

Si se consideran los posibles ingresos de exportaciones no concretadas debido a las barreras al comercio, los países en desarrollo pierden ingresos netos de alrededor de 24.000 millones de dólares al año por el proteccionismo agrícola de los países industrializados; más de la mitad de esa pérdida deriva de la política agrícola común (PAC) de la Unión Europea. América Latina es la región más perjudicada, con una pérdida anual de ingresos estimada en 8.300 millones de dólares (IIPA, 2003). Un ejemplo patético es el de los subsidios a la leche que se presenta en el cuadro 3.

CUADRO 3

“Tengo una vaca lechera, no es una vaca cualquiera ...”

	Cantidad de vacas (en millones)	Subsidio por vaca (en dólares)	
		Por año	Por día
Unión Europea	33,8	975	2,67
Japón	1,6	4 328	11,86

Fuente: Cálculo propio a partir de datos de la OCDE. Efectuar esta comparación no es una idea original nuestra; por ejemplo, puede encontrarse un ejercicio similar en Stern (2002).

³ Esta cifra esconde, sin embargo, una gran dispersión arancelaria, con aranceles máximos que llegan hasta el 350%. Véase más información al respecto en CEPAL (2003) y Banco Mundial (2003).

Si los montos de los subsidios se dividen por el número de vacas que los reciben, se obtiene que el subsidio anual por vaca alcanza a casi 1.000 dólares en la Unión Europea y sobre 4.000 dólares en Japón. Llevando estas cifras al equivalente de subsidio diario por vaca, se obtiene que la Unión Europea le concede a cada vaca 2,67 dólares al día y Japón 11,86. Estos valores contrastan con la pobreza en que está sumida el África al sur del Sahara, donde el 48% de la población vive con menos de un dólar al día y el 77% con menos de dos dólares. La comparación entre los subsidios a las vacas en el mundo industrializado y la pobreza del Tercer Mundo impacta...

Una triste anécdota: el gobierno holandés —uno de los más generosos del mundo, en términos relativos, en cuanto a cooperación internacional— apoya a los productores lácteos de Tanzania hace más de 20 años. Pero, por otro lado, la Unión Europea exporta leche en polvo con subsidios que triplican la donación holandesa, empobreciendo así a ese país africano.

Los niveles de protección que enfrentan los exportadores de los países industrializados y aquellos de los países en desarrollo son extremadamente disímiles, lo que exacerba las injusticias del comercio

CUADRO 4

**América Latina y países industrializados:
Asimetría entre sus aranceles medios**
(Niveles de protección que enfrentan los
exportadores en cada región)

Región exportadora	Región importadora	
	América Latina	Países industrializados
<i>Bienes agrícolas</i>		
América Latina		20,4%
<i>Bienes no agrícolas</i>		
Países industrializados	8,5%	

Fuente: Banco Mundial (2003).

internacional. Como muestra el cuadro 4, los bienes agrícolas provenientes de América Latina que acceden a los mercados de los países industrializados pagan, en promedio, un arancel de 20,4%.⁴ En cambio, las exportaciones de bienes no agrícolas de los países industrializados entran a América Latina con un arancel medio de 8,5%.

Así, el acceso de los principales productos de exportación de los dos grupos de países mencionados presenta una discrepancia arancelaria que llega a 2,4 veces.

VII

Los pobres afrontan los aranceles más altos

El cuadro 4 muestra que las exportaciones a países industrializados de los pobres de los países en desarrollo, en este caso particular los de América Latina, soportan aranceles más altos que los impuestos por los países en desarrollo a sus importaciones desde los países industrializados. La liberalización del comercio interno generalmente favorece a los pobres porque facilita el desplazamiento de recursos desde los sectores que hacen uso intensivo de capital a los que hacen uso intensivo de mano de obra.

Los países industrializados se aplican recíprocamente aranceles del 1% sobre sus importaciones de manufacturas, pero gravan en 5% a las provenientes de Asia oriental, en 6% a las del Medio Oriente y en 8% a las del sur de Asia. Mongolia, por ejemplo, paga en aranceles al gobierno de los Estados Unidos una cantidad cercana a la que le paga Noruega, aun cuando vende sólo 3% de lo que Noruega exporta a los Estados Unidos. ¿Se puede argumentar que este sistema

permite que los pobres aprovechen su potencial de desarrollo?

Algunas comparaciones efectuadas por Oxfam Internacional, una entidad británica, son elocuentes. Los aranceles de los Estados Unidos sobre las importaciones de los países en desarrollo llegan a ser más de 20 veces superiores a aquellos aplicados sobre las importaciones de otras naciones ricas. La tasa arancelaria media estadounidense sobre las importaciones provenientes de Bangladesh fue el año pasado de 14% y los pagos totalizaron 301 millones de dólares, aunque dicho país proveyó sólo el 0,1% del total importado por

⁴ No debe desconocerse que también los países en desarrollo aplican significativos aranceles a los bienes agrícolas. Por ejemplo, las exportaciones agrícolas de América Latina pagan, por ejemplo, aranceles de 42,1% en el Asia oriental y de 24,7% en el África al sur del Sahara. Véase más información al respecto en Banco Mundial (2003).

los Estados Unidos. Este valor fue sólo levemente más bajo que los gravámenes totales pagados sobre las importaciones desde Francia, a las cuales se aplicó un arancel medio de solo 1% y que representaron 2,4% del total de las importaciones de los Estados Unidos (Oxfam International, 2003).

VIII

Escalonamiento arancelario de los países industrializados

Una de las características de la estructura arancelaria de los países industrializados es que desincentiva fuertemente la producción con mayor valor agregado, como ilustra el cuadro 5.

Esta situación prevaleciente en la Unión Europea, los Estados Unidos y Japón también se da en los restantes países industrializados. Por ejemplo, los aranceles de Canadá sobre los productos alimenticios procesados son 12 veces más altos que los aplicados sobre productos en su primera etapa de procesamiento.

El arancel de la Unión Europea es inferior a 4% sobre las importaciones de hilados, pero de 14% sobre las prendas de vestir.

Los Estados Unidos y la Unión Europea aplican aranceles de 0% a las importaciones de cacao en grano, pero de hasta 30,6% sobre productos procesados como la pasta de cacao y el chocolate. Esto hace que los países en desarrollo produzcan más del 90% de todos los granos de cacao, pero menos de 5% de la producción mundial de chocolate.

IX

Los más ricos reciben los mayores subsidios

1. Inequitativa distribución de los subsidios agrícolas

Los países industrializados se beneficiarán por la reducción del proteccionismo y de los subsidios a la agricultura, la mayor parte de los cuales va a grandes agricultores que ganan más que la familia promedio en la Unión Europea, Japón y los Estados Unidos. El pro-

Los aranceles de la Unión Europea discriminan severamente contra los países en desarrollo. Sus gravámenes sobre las importaciones desde India casi cuadruplicaron aquellos sobre las importaciones provenientes de los Estados Unidos, y fueron más de ocho veces mayores que en el caso de Sri Lanka y Uruguay.⁵

CUADRO 5

Aranceles aplicados por países industrializados: La condena a "exportar sin valor agregado"
(Porcentajes)

Producto exportado		Arancel aplicado por		
		Unión Europea	EE.UU.	Japón
Café	Materia prima	7,3	0,1	6,0
	Producto elaborado	12,1	10,0	18,8
Cacao	Materia prima	0,0	0,0	0,0
	Producto elaborado	30,6	15,5	22,0
Azúcar	Materia prima	18,9	2,0	25,0
	Producto elaborado	36,4	17,7	^a
Fruta	Materia prima	9,2	4,6	8,7
	Producto elaborado	22,5	10,7	16,7

Fuente: Banco Mundial (2003).

^a Específico.

teccionismo y los subsidios cuestan 1.000 dólares al año a la familia promedio de estas regiones, por el mayor costo de los alimentos.

En muchos países industrializados, el ingreso medio de los agricultores es más alto que el ingreso medio

⁵ Oxfam International (2003).

nacional: 250% en los Países Bajos, 175% en Dinamarca, 160% en Francia y 110% en los Estados Unidos y Japón.

La OCDE calcula que sólo un cuarto de cada dólar de apoyo al productor llega al bolsillo de los agricultores; el resto va a los proveedores de insumos y dueños de otros factores de producción. El más importante resultado de estos programas de apoyo es que inflan los precios de la tierra.

Un trabajo reciente (Environmental Working Group, 2003) ha dado a conocer algunos antecedentes que ilustran esta inequitativa distribución de los subsidios agrícolas. En los Estados Unidos las grandes explotaciones son las principales responsables del aumento de los excedentes de producción agrícola que se exportan, con lo que acumulan una participación aún mayor de tales pagos. En 1995 los grandes productores recibieron 4.000 millones de dólares (el 55% de todos los subsidios agrícolas federales) y en 2002 su participación se elevó a 7.800 millones (65%).

En los Estados Unidos el 25% de los predios más grandes percibe 89% de los subsidios, mientras que los restantes 1,6 millones de predios del país reciben un bajo apoyo. En 2001 la lista de receptores de subsidios agrícolas incluyó a David Rockefeller y Ted Turner.

En la Unión Europea la distribución del apoyo no es diferente. El cuartil más alto de los productores agrícolas, en términos de tamaño de los predios, reciben cerca del 75% del apoyo total (OCDE, 2003) y el 4% de agricultores con los predios más grandes reci-

ben el 21% del apoyo. Los predios que les siguen en tamaño generan 17% del producto agrícola y reciben 19% de los subsidios. Los dos millones de predios restantes producen poco y reciben un apoyo mínimo.

En Japón y Canadá los predios que componen el 25% de mayor tamaño reciben 68% y 70% del apoyo total.

2. Medidas antidumping

Respecto a efectos de la aplicación de medidas *antidumping* —otro instrumento que provoca inequidades— en el recuadro 1 se presenta a título ilustrativo un caso vinculado a Vietnam, sobre la base de información del Banco Mundial (2003).

Ante el perjuicio potencial de las medidas *antidumping*, como el que se señala en el último párrafo del recuadro, hay países que en forma bilateral han eliminado la posibilidad de aplicación recíproca de tales medidas. Es lo que se hizo, por ejemplo, en el Tratado de Libre Comercio entre Chile y Canadá de 1996.

3. Algunas medidas proteccionistas relativas a bienes agrícolas importantes

A continuación se describen brevemente algunas medidas proteccionistas que afectan al comercio de bienes agrícolas que son clave en la producción mundial.⁶

⁶ Muchos de los antecedentes presentados provienen de Banco Mundial (2003).

RECUADRO 1 UNA HISTORIA VIETNAMITA

Después de embarcarse decididamente en reformas no marxistas, Vietnam exhibió una de las más brillantes historias de globalización de la década de 1990. Este país, tras haber sido importador de arroz, se transformó en el segundo más grande exportador arrocero del mundo y en un actor en el comercio global de café.

Se estima que al cabo de unos pocos años, medio millón de vietnamitas vivían del negocio del *catfish* (siluro, barbo o bagre), fomentado por empresarios privados. Vietnam llegó a capturar el 20% del mercado de filete congelado de este pez en los Estados Unidos, haciendo bajar los precios, ante el pavor del Mississippi Farm Bureau.

Recientemente el Departamento de Comercio estadounidense impuso aranceles que van del 37% al 64% sobre el *catfish* vietnamita. La Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos dio su veredicto final el 23 de julio de 2000: estableció que la industria del *catfish* estadounidense fue dañada por la competencia desleal que significó el *dumping* de Vietnam, con lo cual dichos aranceles se hicieron permanentes.

Algo parecido pasó hace dos años con la miel argentina.

Cabe destacar que la sola posibilidad de que un país pueda imponer una medida *antidumping* tiene como resultado disminuir las exportaciones hacia los países que aplican este tipo de medida, aun cuando el arancel vigente sea bajo. En efecto, la simple amenaza de un gravamen *antidumping* puede desalentar por sí sola la exportación de bienes hacia esos mercados.

a) *El algodón*

El comercio mundial de algodón muestra severas distorsiones originadas en las políticas que se le aplican. El más grande productor mundial de algodón, los Estados Unidos, tiene costos de producción mucho más altos que países productores africanos, como Mali o Burkina Faso.

Los Estados Unidos es el país que brinda más apoyo a los productores de algodón. Sus 25.000 productores reciben 4.000 millones de dólares en subsidios del gobierno para producir algodón por un valor comercial de 3.000 millones de dólares. Tales subsidios empujan hacia abajo el precio del bien en el mercado mundial, perjudicando entre otros a los 11 millones de productores de África occidental. En 2001-2002 los precios al productor en los Estados Unidos fueron 91% más altos que en el mercado mundial.

Por su parte, la Unión Europea entrega apoyo por cerca de 600 millones de dólares al año a sus propios productores de algodón, lo que indica que las proyecciones de los precios y las exportaciones de los países en desarrollo —especialmente de África— mejorarían grandemente si el apoyo de los países industrializados a sus productores se redujera o eliminara.

b) *El azúcar*

El azúcar es una de las materias primas más políticamente distorsionadas del mundo. La mayor parte del apoyo de la OCDE a los productores de azúcar se da en la Unión Europea, Japón y los Estados Unidos: 6.400 millones de dólares, que equivalen aproximadamente al valor de las exportaciones totales de los países en desarrollo.

Las altas barreras fronterizas, en combinación con los subsidios, mantienen los precios internos de este producto en los Estados Unidos y la Unión Europea en cifras que casi duplican los precios vigentes en los mercados mundiales.

Los elevados precios internos del azúcar en la Unión Europea, Japón y los Estados Unidos han alentado altos costos, una ineficiente producción local y el avance de los sustitutos del azúcar. Al mismo tiempo, han reducido el consumo total y han hecho que estos países, después de haber sido compradores netos de cerca de la mitad de las exportaciones mundiales de azúcar en el decenio de 1970, se hayan transformado gradualmente en vendedores netos a los mercados internacionales en la década de 1990.

Los subsidios de la Unión Europea permiten producir remolacha en la septentrional Finlandia, lo cual contribuye a que los productores azucareros eficientes pero pobres de los países tropicales apenas sobrevivan.

Los precios mundiales del azúcar están hoy por debajo de los costos de los productores más eficientes. El mercado mundial del azúcar se ha encogido a un comercio residual, con 80% de la producción mundial vendida a altos precios en mercados protegidos.

c) *El trigo*

Una situación similar se observa en los mercados trigueros de la Unión Europea, donde los altos precios internos han alentado la producción. Así, se ha pasado de importaciones netas cercanas a cinco millones de toneladas en el decenio de 1970 a exportaciones netas de 20 millones de toneladas a principios de la década de 1990.

Las exportaciones de trigo subsidiado de la Unión Europea continúan deprimiendo los precios mundiales. El trigo, que es uno de los productos más protegidos en la UE, recibió un apoyo a la producción que promedió casi 10.000 millones al año en 1999-2001 y que correspondió a una tasa de protección de casi 50%.

d) *El maní*

El maní es uno de los principales productos oleaginosos. Se le cultiva ampliamente en los países en desarrollo e industrializados, y provee de subsistencia e ingresos a muchos campesinos pobres en el mundo en desarrollo, especialmente de África y Asia. Se estima que en Senegal, por ejemplo, un millón de personas (10% de la población) se dedica a su producción y procesamiento.

La política estadounidense sobre el maní, altamente distorsionada por elevados subsidios y aranceles prohibitivos entre 1930 y 2001, fue reformada recientemente, pero mantiene todavía aranceles altos y redundantes.

Las mejoras netas de bienestar que traería la liberalización de los mercados del maní serían muy significativas para pequeñas economías agrarias como las de Malawi y otros países de África Occidental.

La liberalización de los mercados de productos con valor agregado —aceite y alimentos— se traduciría en avances en materia de bienestar en países africanos (Gambia, Malawi, Nigeria, Senegal, Sudáfrica).

e) *El arroz*

El arroz es el grano comestible más importante del mundo. Su producción y consumo están concentrados en China, India e Indonesia.

El apoyo otorgado al arroz en la OCDE asciende a más de 26.000 millones de dólares y en Japón a un asombroso 700% de sus costos de producción (a pre-

cios mundiales). El escalonamiento arancelario es práctica corriente (desde el arroz *paddy* al molido) en muchos países, incluidos los de la Unión Europea, donde el arancel sobre el arroz molido es prohibitivo, excepto para pequeñas cuotas de importación preferenciales garantizadas a unos pocos países. Por ejemplo, el arancel que se aplica a las importaciones de arroz molido en la Unión Europea es de 80%, comparado con el de 46% para el arroz marrón (*brown rice*).

Si se aplicasen reformas globales —la eliminación de todas las barreras fronterizas y de todos los apoyos— habría un aumento medio de los precios de cerca de 33%, que se elevaría a 90% para el arroz de grano mediano y corto. Los productores de Camboya, China

y Vietnam serían los principales beneficiados, junto con los consumidores de los países asiáticos de altos ingresos.

Como la mayor parte de la producción eficiente de arroz proviene de pequeños agricultores, las ganancias también favorecerían mucho a los pobres.

4. Solución de controversias

Los mecanismos de solución de controversias son una forma de corregir las inequidades anteriormente mencionadas. En el recuadro 2 se ilustra con un ejemplo la posibilidad de lograr respuestas a situaciones de competencia desleal en el comercio internacional.

Recuadro 2

LA EPOPEYA BRASILEÑA

Si bien los mecanismos multilaterales de solución de controversias deben continuar perfeccionándose, pueden llegar a dar respuestas hoy a situaciones de competencia desleal en el comercio internacional. Éste es el caso de la lucha que dio Brasil contra los subsidios de Estados Unidos a sus productores de algodón.

El gobierno de Brasil presentó en marzo del 2003 ante la Organización Mundial del Comercio (OMC) una demanda contra los Estados Unidos, arguyendo que los subsidios que este país dio a sus productores de algodón —que totalizaron 13.100 millones de dólares entre 1999 y 2003— causaron serios daños a Brasil debido a la caída del precio internacional de la fibra.

En abril de 2004, luego de más de un año de análisis, un panel de solución de controversias de la OMC determinó que los Estados Unidos excede regularmente el límite que ha declarado ante la OMC para los subsidios a sus productores de algodón. En particular, el panel encontró que:

- Estados Unidos usó subsidios a la exportación encubiertos para soslayar su compromiso ante la OMC de reducir los subsidios; y
- Los subsidios de apoyo internos de los Estados Unidos al algodón en el año comercial 2002/2003 tuvieron un significativo efecto depresivo sobre los precios, lo que ha acarreado un serio perjuicio a las exportaciones de Brasil. Esto quiere decir que los Estados Unidos tendrán que reformar sus prácticas actuales. En el veredicto final, dado a conocer en junio de 2004, el fallo preliminar del panel de abril fue ratificado.

Fuente: Elaboración basada en datos de Oxfam International (2004) y de organismos internacionales.

X

La geografía de la pobreza rural

Con la liberalización del comercio, la producción agrícola se desplazaría marginalmente del norte al sur, y los precios mundiales altamente deprimidos de muchas materias primas aumentarían: 10-20% el del algodón, 20-40% el de los productos lácteos, 10-20% el del maní, 33-90% el del arroz y 20-40% el del azúcar (Banco Mundial, 2003).

Cuatro países —Bangladesh, China, India e Indonesia— albergan el 75% de la pobreza rural mundial. Es en Asia, por lo tanto, donde el crecimiento del ingreso rural tendría el mayor impacto sobre la pobreza.

Los mayores países industrializados que conforman el Grupo de los Siete son los únicos que pueden definir si el mundo avanzará hacia una globalización equitativa.

XI

El proteccionismo y el deterioro del medio ambiente

El progreso económico es indispensable para abatir la pobreza, pero este progreso debe reconocer que los recursos naturales y la biodiversidad son activos que hay que preservar. No será posible reducir la pobreza si no se asegura la sustentabilidad de los ecosistemas cuando el crecimiento de la producción hace sentir cada vez más su presión sobre el medio ambiente y sobre recursos que son finitos.

Es un gran contrasentido que los países industrializados, que a menudo se hallan a la vanguardia de esta protección del medio ambiente, no sean consecuentes en lo que toca a la sustentabilidad de su

propia economía rural, pues fuerzan a sus tierras ya cansadas y les exigen una producción agrícola cada vez mayor.

Al respecto es oportuno resaltar la siguiente cita (en traducción nuestra), tomada de un artículo de opinión aparecido en el *Financial Times* y que es extremadamente clara: Los subsidios a la agricultura promueven la sobreexplotación de las tierras agrícolas, llevan a la erosión de la superficie del suelo, a la contaminación por fertilizantes sintéticos y pesticidas y a la liberación de gases que aumentan el efecto invernadero.⁷

XII

Ganancias de la liberalización comercial

El Banco Mundial consistentemente ha dado a conocer las distorsiones de los mercados mundiales causados por el proteccionismo y ha mostrado los beneficios que la liberalización del comercio significaría para las exportaciones, la producción y, en especial, para la reducción de la pobreza.

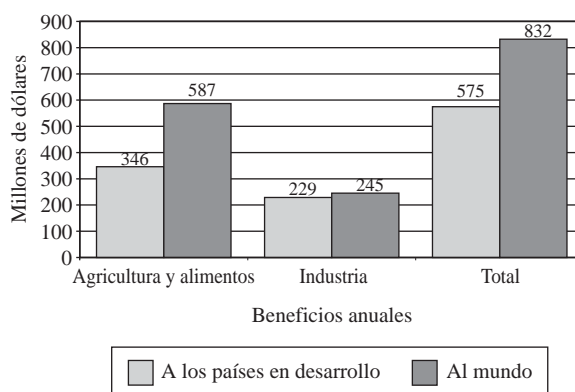
Hace poco más de dos años el Banco efectuó un ejercicio de simulación que intentaba estimar los beneficios que traería una Ronda de Doha que eliminara los aranceles a las importaciones, los subsidios a la exportación y los subsidios a la producción interna, en un calendario que se completaría hacia el año 2015 (Banco Mundial, 2001a). Según los resultados de esos cálculos (gráfico 2), las ganancias potenciales para el mundo de un acuerdo de tal tipo sería superior a los 800.000 millones de dólares anuales, de los cuales más de dos tercios estarían asociados a la liberalización agrícola; favorecerían tanto a los países en desarrollo como a los industrializados, y estos últimos recibirían aproximadamente el 40% de los beneficios.

El gráfico 3 muestra la reducción del número de pobres que originaría esta liberalización, reducción que se sumaría a la disminución proyectada por el creci-

GRAFICO 2

Ganancias potenciales de una Ronda de Doha que elimine las barreras arancelarias a los bienes hacia 2015

(En miles de millones de dólares anuales)



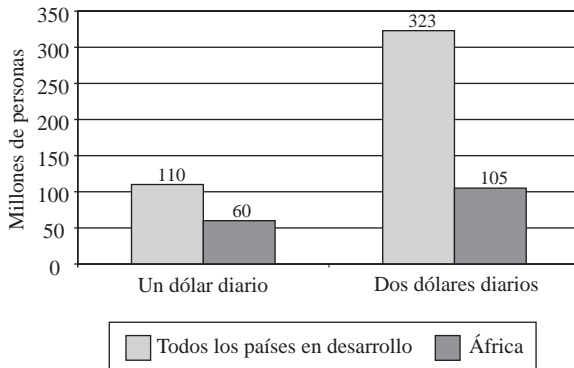
miento esperado de la economía sin esa eliminación de las barreras a las importaciones.

⁷ Myers y Tickell (2003).

GRAFICO 3

Países en desarrollo: La liberalización del comercio, una fuerza poderosa para reducir la pobreza mundial

(Reducción del número de pobres en millones de personas)



El número de personas que viven en pobreza extrema se reduciría en el mundo en desarrollo en 110 millones, es decir, en aproximadamente un 15% de los pobres con ingresos inferiores a un dólar diario que se estiman para 2015. El número de pobres con ingresos por debajo de dos dólares diarios caería en más de 300 millones.

En el informe *Global Economic Prospects and the Developing Countries, 2004* (Banco Mundial, 2003) se presenta un ejercicio basado en una estimación menos optimista de lo que podría llegar a obtenerse de la negociación de la Ronda de Doha. En él se apunta a bajar los “techos arancelarios”, determinando aranceles máximos de 10% para los productos agrícolas en los países industrializados y de 15% en los países en desarrollo; para las manufacturas los máximos serían de 5% y 10%, respectivamente.

Este programa, combinado con el término de los subsidios a la agricultura y la eliminación de sus restricciones cuantitativas, podría significar nada menos que dos tercios de las ganancias generadas por la completa liberalización comercial. Si se implementara progresivamente en un período de cinco años y hubiera una respuesta positiva en materia de inversiones, en 2015 produciría para los países en desarrollo ingresos adicionales por cerca de 350.000 millones de dólares.

Por su parte, los países industrializados obtendrían ganancias del orden de los 170.000 millones.

Como se ve, los beneficios serían considerables y las ganancias para los países en desarrollo siete veces superiores a la ayuda concesional otorgada actualmente por los países industrializados.

El programa descrito reduciría la pobreza mundial en 8%, es decir, en 61 millones de personas en el caso de la pobreza extrema, y en 144 millones de personas en el caso de los que hoy viven con menos de dos dólares al día.

Algunos analistas han planteado su preocupación por los desequilibrios entre naciones que podría traer consigo una liberalización del comercio mundial que elevara los precios internacionales de los bienes agrícolas, y han señalado en particular el efecto adverso que esto tendría en la seguridad alimentaria de los países que son importadores netos de alimentos.

Esta preocupación ha sido desvirtuada por diversos estudios. Por ejemplo, el Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IIPA, 2003) concluye que la eliminación del proteccionismo y los subsidios a la agricultura de los países industrializados triplicaría la balanza comercial positiva de los países en desarrollo, con un efecto favorable en todo tipo de países. En efecto, el cuadro 6 muestra que los países exportadores netos de bienes agrícolas aumentarían su saldo positivo y que los países importadores netos de bienes agrícolas reducirían su saldo negativo.

Lo que sí es efectivo es que la posibilidad de que los países incrementen las exportaciones agrícolas es de hecho sólo un “potencial”, que debe ser complementado con medidas internas vinculadas con la oferta, como el mejoramiento de la infraestructura que utiliza el sector exportador (camino, puertos, aduanas, etc.), y medidas relativas a la demanda, que consideren prácticas de comercialización modernas y la creciente sofisticación de los consumidores de los países industrializados, que pueden tender a “diferenciar” los productos según su origen.⁸

⁸ Véase al respecto la experiencia de México, en Banco Mundial (2001b).

CUADRO 6

Países en desarrollo: Impacto potencial en estos países de una liberalización comercial agrícola de los países industrializados
(En miles de millones de dólares)

Región	Nivel de la balanza comercial (exportaciones menos importaciones, o exportaciones netas) en 1997	Nivel de la balanza comercial agrícola tras la liberalización comercial de los países industrializados	% de aumento de las exportaciones netas agrícolas (el valor negativo corresponde a disminución de las importaciones netas agrícolas)
África al sur del Sahara	7,4	10,7	45
Asia	12,3	22,8	85
América Latina y el Caribe	31,7	46,4	47
Otros países en desarrollo	-31,0	-19,1	-38
Todos los países en desarrollo	20,4	60,8	198

Fuente: Datos del Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IIPA, 2003).

XIII

Conclusiones

Esperamos que este trabajo, en particular las cifras presentadas sobre los beneficios de la liberalización comercial, contribuya a dejar en claro la vinculación entre comercio internacional y pobreza mundial, que no era evidente de partida. Confiamos en que el reconocimiento cada vez más generalizado de los daños que provoca el proteccionismo dé paso a acciones concretas que superen el fracaso de la Conferencia Ministerial de Cancún en 2003 y destraben la Ronda de Doha, permitiendo entrar en la vía hacia una relación justa entre los países participantes del comercio mundial.

Concluiremos con una cita (en traducción nuestra), extraída del *New York Times*, uno de los dia-

rios de mayor impacto en la opinión pública mundial: Seguir el actual curso perverso aumentará la inestabilidad social y la devastación ambiental en el mundo en desarrollo. Significará un incremento de la inmigración ilegal para buscar empleo en países más ricos, en lugar de un aumento de los empleos e ingresos en el Tercer Mundo. Cualquier esfuerzo serio por combatir la pobreza extrema, promover el desarrollo en el Tercer Mundo y compartir los beneficios de la globalización debe empezar con un ataque radical contra los subsidios agrícolas y debe empezar ahora.⁹

Bibliografía

- Banco Mundial (2001a): *Global Economic Prospects 2002*, Washington, D.C.
- _____ (2001b): *Mexico: Marketing of Fruits and Vegetables*, Washington, D.C.
- _____ (2003): *Global Economic Prospects, 2004*, Washington, D.C.
- _____ (2004a): *World Development Indicators, 2004*, Washington, D.C.
- _____ (2004b): *Millennium Development Goals*, Washington, D.C., www.developmentgoals.org/Poverty.htm.
- _____ (2004c): *Global Monitoring Report 2004*, Washington, D.C.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2003): *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2001-2002*, LC/G.2189-P, Santiago de Chile, enero. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.10.

- Comité para el Desarrollo (2003): *Comunicado del Comité para el Desarrollo*, Washington, D.C., 13 de abril.
- Environmental Working Group (2003): *EWG Farm Subsidy Database*, Washington, D.C., www.ewg.org/farm.
- IIPA (Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias) (2003): *How Much Does It Hurt? The Impact of Agricultural Trade Policies on Developing Countries*, Washington, D.C.
- Myers, N. y C. Tickell (2003): The No-win Madness of Catch-22 Subsidies, *Financial Times*, 28 de julio.
- New York Times* (2002): The Hypocrisy of Farm Subsidies, Nueva York, 2 de diciembre.

⁹ *New York Times* (2002).

- OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos) (2003): *Agricultural Policies in OECD Countries. Monitoring and Evaluation 2003*, París.
- Oxfam International (2002): *Rigged Rules and Double Standards: Trade, Globalization, and the Fight against Poverty*, Washington, D.C., Market Trade Fair.
- _____ (2003): *Running into the Sand. Why Failure at the Cancun Trade Talks Threatens the World's Poorest People*, Oxfam Briefing Paper, N° 53, Washington, D.C.
- _____ (2004): *Dumping: the Beginning of the End? Implications of the Ruling in the Brazil/US Cotton Dispute*, Oxfam Briefing Paper, N° 64, Washington, D.C.
- Stern, N. (2002): *Dynamic Development: Innovation and Inclusion*, Munich Lectures in Economics, Munich, Center for Economic Studies.
- The Economist* (2003): The Cancun challenge, Londres, 4 de septiembre.
- World Bank Institute (2004): *Rural Poverty & Development*, Washington, D.C., www.worldbank.org/wbi/sdruralpoverty/aboutus.html.

La sostenibilidad de la deuda pública

Ricardo Martner y Varinia Tromben

Aunque en América Latina los coeficientes deuda pública/PIB siguen siendo en general más bajos que en otros países emergentes, no han podido evitarse los problemas de liquidez, lo que algunos autores atribuyen al bajo nivel y alta volatilidad de los ingresos públicos, la debilidad de los sistemas financieros internos y la mediocre calidad de las instituciones fiscales. Este artículo destaca también factores exógenos. La combinación de un escaso crecimiento económico y de devaluaciones en el marco de pasivos dolarizados generó una inmensa bola de nieve, debida en buena parte al denominado “pecado original”: la imposibilidad para un país emergente de endeudarse externamente en su propia moneda. Aunque el esfuerzo por controlar la dinámica de la deuda pública seguirá siendo principalmente interno, la sostenibilidad de mediano plazo de dicha deuda pasa por iniciativas de las instituciones financieras internacionales tendientes a mejorar las condiciones de endeudamiento público en los países emergentes.

Ricardo Martner
Jefe Área de Políticas Presupuestarias
y Gestión Pública

 rmartner@eclac.cl

Varinia Tromben
Asistente de Investigación

 vtromben@eclac.cl

Instituto Latinoamericano y del Caribe
de Planificación Económica y Social (ILPES),
CEPAL

I

Introducción

En el período 1998-2002, que se ha dado en llamar “la media década perdida”, la deuda pública creció considerablemente en varios países de América Latina. En promedio, coincidiendo con la reversión del ciclo macroeconómico, el peso de la deuda pública del gobierno central aumentó de 35,6% a 51,9% del PIB (sin considerar Nicaragua). Esta situación ilustra la vulnerabilidad recurrente de las finanzas públicas en América Latina: cuando los flujos de capital disminuyen drásticamente, la reducción del nivel de actividad y el aumento del costo de la deuda pública externa —en caso de haber depreciación cambiaria— agudizan las necesidades de financiamiento del sector público en períodos de escasez de fuentes de financiamiento.

Además de la cesación de pagos de Argentina y de la reestructuración de la deuda externa pública en Uruguay, en los últimos años ha habido serios problemas de liquidez en muchos otros países latinoamericanos, al punto de que no hubo emisión de bonos soberanos durante buena parte del 2002. ¿Era previsible esta situación? Probablemente sí, pues las finanzas públicas se hicieron muy vulnerables a la coyuntura, debido a la combinación de un fuerte endeudamiento externo de corto plazo y tipos de cambio fijos o sobrevaluados. Es indudable que la valoración de la sostenibilidad de la deuda no se puede desvincular de la capacidad de generación de divisas del país y de la solidez de los regímenes cambiarios imperantes.

Aunque muchos países hicieron significativos esfuerzos por reducir la deuda a principios de la década de 1990, la presencia simultánea de altas tasas de interés,¹ de alzas del tipo de cambio en los casos en que la deuda pública tiene un componente externo significativo, y de episodios recesivos, ha tenido consecuencias devastadoras sobre las finanzas públicas. En varios países, el presupuesto fiscal se ha visto envuelto en una dinámica explosiva de crecimiento de la deuda —del tipo bola de nieve— en la que el servicio de la deuda por lo general absorbe una proporción creciente de los ingresos fiscales.

La combinación de escaso crecimiento económico y grandes depreciaciones de las monedas locales,

en el marco de pasivos dolarizados, ha desempeñado un papel preponderante en las crisis recientes. Gran parte de la bola de nieve proviene del denominado “pecado original”,² definido como la imposibilidad para un país emergente de endeudarse externamente en su propia moneda o de endeudarse a largo plazo, incluso en el mercado interno. Los mercados financieros incompletos se caracterizan por fragilidades estructurales originadas por el descalce de monedas (cuando los proyectos que generan recursos en moneda local son financiados en divisas) y el descalce de plazos (cuando los proyectos de largo plazo son financiados por préstamos de corto plazo).

El pecado original explica así el “miedo a flotar”, comportamiento característico de las autoridades en la década de 1990 (Calvo y Reinhart, 2002). Las fluctuaciones del tipo de cambio han sido sin embargo inevitables, y generan fuertes efectos de riqueza cuando hay descalce de monedas entre activos y pasivos, lo que incrementa el riesgo de cesación de pagos del sector público y limita fuertemente la eficacia de la política monetaria (Céspedes, Chang y Velasco, 2002).

Aunque en general los coeficientes deuda pública/PIB —indicadores habituales de la solvencia de largo plazo del sector público— siguieron siendo comparativamente más bajos en América Latina,³ no se pudo evitar en la región los problemas de liquidez de corto plazo, que tanto dañan la credibilidad de los países. En estudios recientes se explica este contraste por el bajo nivel y la alta volatilidad de los ingresos públicos, por la debilidad de los sistemas financieros internos y por la mediocre calidad de las instituciones fiscales.

A la luz de acontecimientos recientes, el FMI ha puesto en el centro de sus preocupaciones el tema de la sostenibilidad de la deuda, y ha elaborado varios trabajos sobre el tema.⁴ Una polémica conclusión de algunos de estos y de otros documentos es que, para ser sostenible, la deuda pública de los países emergentes

¹ Atribuibles en gran parte a turbulencias en los mercados crediticios y al sesgo procíclico de las agencias que evalúan el riesgo-país.

² La expresión fue utilizada por primera vez por Eichengreen y Hausmann (1999).

³ En promedio, la deuda pública, según estimaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI, 2003c), alcanza a casi 70% del PIB en las economías emergentes de Asia, a 90% en las de África y el Medio Oriente, y a 55% en las economías en transición.

⁴ Véase, por ejemplo, FMI (2003c).

no debería superar el 25%-30% del PIB.⁵ Si tal fuera el límite, la mayoría de los países de América Latina caería en la dudosa categoría de “insostenibles”, por lo que debería generar superávits primarios cuantiosos en los años que vienen para absorber la deuda pública excesiva.

Los estudios de países son bastante más cautos, pues ponen de relieve más bien cuestiones estructurales en la valoración de la sostenibilidad de la deuda pública.⁶ Como destaca Ter-Minassian (2004), la sostenibilidad es probabilística por naturaleza, pues la dinámica de la deuda pública depende de eventos fiscales y macroeconómicos inciertos. Los modelos pueden indicar los límites superiores probables de la evolución de la deuda, pero no pueden indicar qué nivel de deuda es demasiado alto. Esta aproximación, mucho más flexible, permite evitar conclusiones generales sobre el nivel óptimo de la deuda pública.

Este artículo describe a continuación las principales tendencias y los problemas contables que im-

piden disponer de una base comparativa apropiada para el análisis de la deuda pública (sección II). Luego analiza los distintos componentes de la dinámica de la deuda pública, haciendo especial hincapié en el efecto bola de nieve y en el sesgo procíclico de la política fiscal (sección III). Examina en seguida los factores que explican las crisis de la deuda pública, cuantificando en primer lugar el impacto del descalce de monedas sobre la sostenibilidad fiscal, y estimando en segundo lugar un modelo de alerta temprana, que permite calcular la probabilidad de caer en una crisis de endeudamiento a partir de variables fiscales y de variables del entorno macroeconómico, como el crecimiento, el grado de apertura de las economías y los flujos de capital (sección IV). Por último, pasa revista a las diversas propuestas que apuntan a mejorar las condiciones de financiamiento de la deuda pública, tendientes a asegurar su sostenibilidad de largo plazo en los países latinoamericanos de ingresos medios.

II

Principales tendencias y aspectos contables

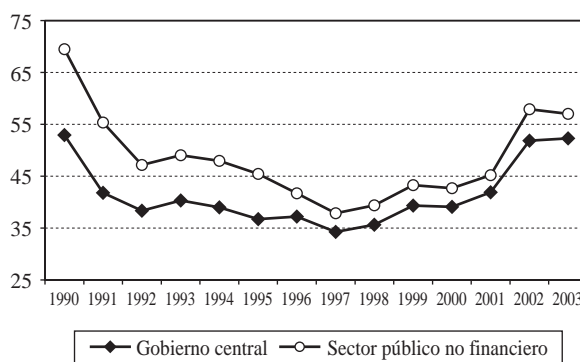
Cuando se examina la trayectoria del promedio de la deuda pública de América Latina y el Caribe a partir de 1990, se obtiene un perfil en U (gráfico 1). La deuda disminuye hasta 1997 y aumenta posteriormente; sin embargo, su nivel en 2003 es inferior al de 1990, cuando se trata del sector público no financiero. Se observa asimismo que los niveles de deuda del gobierno central y del sector público no financiero tienden a converger, lo que ilustra la poca capacidad de endeudamiento que han tenido los gobiernos subnacionales y las empresas públicas en los últimos años.⁷

En los cuadros 1 y 2 se presentan los coeficientes de deuda pública como proporción del PIB del gobierno central y del sector público no financiero. Para el gobierno central, el coeficiente deuda pública/PIB se

GRAFICO 1

América Latina y el Caribe: Saldo de la deuda pública según cobertura institucional, 1990-2003

(En porcentajes del PIB)



Fuente: CEPAL, sobre la base de información oficial.

redujo entre 1990 y 2003 en 11 de los 19 países de la región incluidos en los cuadros; en algunos de estos países (Chile, Ecuador, México y República Dominicana hasta 2002) la disminución fue muy significativa. En cambio, en siete países la relación entre la deuda

⁵ Varios artículos recientes llegan a conclusiones similares; por ejemplo, véase Reinhart, Rogoff y Savastano (2003) y Goldstein (2003).

⁶ Véase, por ejemplo, FMI (2003a).

⁷ Esta evolución refleja el impacto de los programas apoyados por el FMI, que en general fijan metas en materia de saldo y de deuda pública con una cobertura amplia, que incluye a las empresas públicas. Véase un análisis del tema en Martner (2003).

CUADRO 1

América Latina y el Caribe: Saldo de la deuda pública del gobierno central, 1990-2003
(Como porcentaje del PIB)^a

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Argentina				29,4	31,3	33,8	35,7	34,5	37,6	43,0	45,0	53,7	145,9	138,1
Interna								8,9	9,8	13,1	15,2	20,9	54,2	59,9
Externa								25,6	27,8	29,9	29,8	32,9	91,6	78,2
Bolivia	65,1	52,9	51,5	63,5	64,3	61,8	54,9	57,9	57,4	61,1	62,6	71,7	74,9	82,2
Interna				14,4	14,1	13,8	13,9	13,5	13,7	16,7	19,4	26,4	28,1	26,7
Externa	65,1	52,9	51,5	49,1	50,2	48,0	41,0	44,4	43,7	44,4	43,1	45,3	46,9	55,5
Brasil		12,8	12,1	9,5	12,9	13,3	15,9	18,7	25,0	30,1	31,0	32,8	35,6	36,9
Interna		-2,2	0,8	1,8	6,5	9,8	14,3	16,7	20,8	22,2	23,5	24,5	23,1	26,7
Externa		14,9	11,3	7,7	6,4	3,5	1,6	2,0	4,2	7,9	7,5	8,2	12,5	10,2
Chile	45,4	38,8	31,7	29,2	23,5	17,9	15,1	13,2	12,5	13,8	13,7	15,0	15,7	13,3
Interna	26,4	22,0	18,2	17,5	14,2	12,1	10,9	10,0	9,3	9,8	10,0	10,5	10,0	7,7
Externa	19,1	16,8	13,5	11,7	9,4	5,7	4,2	3,2	3,2	4,0	3,6	4,5	5,7	5,7
Colombia	14,8	14,0	15,0	14,5	12,7	13,9	14,4	17,8	22,1	29,5	36,9	44,3	50,7	51,9
Interna	1,9	1,5	2,9	4,5	4,6	5,8	6,6	8,8	10,6	14,4	18,7	22,1	25,2	26,2
Externa	12,9	12,5	12,1	10,1	8,1	8,1	7,8	8,9	11,5	15,1	18,3	22,2	25,6	25,7
Costa Rica		28,5	23,3	24,3	26,8	28,7	33,2	30,0	39,5	35,2	36,6	38,6	40,8	40,0
Interna		9,9	9,0	11,5	15,0	17,1	24,0	22,2	31,4	26,6	26,4	27,7	28,6	26,9
Externa		18,6	14,2	12,8	11,8	11,5	9,2	7,8	8,1	8,6	10,1	10,9	12,2	13,1
Ecuador	67,1	64,5	72,2	85,1	71,1	59,1	58,7	51,7	56,3	83,6	71,8	58,0	51,1	47,9
Interna	1,9	2,1	1,5	2,7	7,7	7,3	8,8	7,0	10,5	18,1	17,8	13,3	11,4	11,1
Externa	65,2	62,5	70,7	82,3	63,4	51,8	49,9	44,7	45,9	65,5	54,0	44,7	39,7	36,8
El Salvador	45,7	41,7	43,1	44,3	41,7	37,3	37,8	36,2	33,3	26,0	27,4	31,1	36,0	38,0
Interna				16,0	16,3	14,5	13,4	12,0	11,2	7,9	9,8	12,0	11,7	11,5
Externa	45,7	41,7	43,1	28,4	25,4	22,8	24,4	24,2	22,0	18,1	17,6	19,2	24,3	26,5
Guatemala	23,1	17,5	16,5	15,5	15,4	14,0	13,5	14,0	14,6	17,5	16,9	18,0	16,4	18,5
Interna	10,2	7,8	7,2	6,9	6,5	5,3	5,3	5,4	5,0	5,8	5,8	5,6	4,5	5,6
Externa	12,9	9,7	9,3	8,5	8,9	8,7	8,2	8,5	9,6	11,8	11,2	12,4	11,9	12,9
Haití							37,9	40,0	36,6	38,6	43,8	46,2	60,3	58,3
Interna							12,6	12,0	11,1	12,1	13,6	14,8	17,5	17,4
Externa							25,3	28,0	25,5	26,5	30,2	31,5	42,8	40,9
Honduras ^b	109,9	82,3	81,5	96,4	105,7	95,0	90,3	80,9	75,0	78,8	70,2	70,7	73,0	71,9
Interna												3,7	4,0	3,8
Externa	109,9	82,3	81,5	96,4	105,7	95,0	90,3	80,9	75,0	78,8	70,2	67,0	69,0	68,1
México	46,5	38,1	28,1	25,3	35,3	40,8	31,1	25,8	27,8	25,6	23,2	22,5	24,0	24,7
Interna	22,4	16,8	11,9	10,7	12,6	8,5	7,6	8,6	9,1	11,1	12,1	13,5	13,8	14,8
Externa	24,0	21,3	16,3	14,6	22,7	32,4	23,5	17,2	16,6	14,6	10,8	9,6	9,1	9,6
Nicaragua					304,5	252,4	141,1	206,9	197,0	183,8	175,9	179,0	194,4	193,8
Interna					14,9	10,8	15,0	85,5	72,9	67,4	63,3	66,8	81,7	79,5
Externa					289,6	241,6	126,0	121,5	124,1	116,4	112,6	112,2	112,7	114,3
Panamá	67,7	60,8	56,0	62,3	61,7	58,9	79,9	75,7	74,5	80,5	76,0	82,2		
Interna	20,9	18,5	16,4	26,4	25,3	22,7	24,1	21,9	20,5	23,9	20,9	20,7		
Externa	46,8	42,3	39,6	35,9	36,4	36,3	55,7	53,8	54,0	56,6	55,1	61,4	56,2	56,2
Paraguay	13,1	12,0	8,9	10,1	7,3	10,1	10,0	11,1	13,4	22,3	26,2	33,3	46,4	37,7
Externa	13,1	12,0	8,9	10,1	7,3	10,1	10,0	11,1	13,4	22,3	26,2	33,3	46,4	37,7
Perú	52,4	60,9	59,6	63,6	53,4	47,8	45,1	31,8	40,3	47,1	45,3	45,1	47,3	48,4
Interna									5,9	9,3	9,4	9,5	10,3	10,3
Externa	52,4	60,9	59,6	63,6	53,4	47,8	45,1	31,8	34,4	37,8	35,9	35,6	36,9	38,0
R. Dominicana ^b	84,7	60,6	49,2	47,8	37,5	33,2	29,2	23,9	23,1	20,9	19,0	19,6	24,0	40,2
Uruguay			26,8	24,1	23,3	22,3	22,0	22,6	24,0	26,2	31,9	41,9	98,7	97,9
Venezuela ^b							45,2	30,9	28,4	28,2	26,2	29,9	41,0	42,9
Interna							3,9	3,1	3,2	4,6	7,7	11,1	12,5	14,8
Externa							41,3	27,9	25,2	23,6	18,5	18,8	28,5	28,1
América Latina ^c	53,0	41,8	38,4	40,3	39,0	36,7	37,2	34,3	35,6	39,3	39,1	41,9	51,9	52,3
Interna	13,9	9,6	8,5	11,3	12,3	11,7	12,1	11,6	12,3	14,0	15,0	15,7	18,2	18,8
Externa	46,0	36,3	34,3	34,2	31,9	29,6	29,2	26,1	26,1	28,6	27,1	28,1	34,3	34,3

Fuente: CEPAL, sobre la base de información oficial.

^a Se utilizaron los datos de PIB a precios corrientes y en moneda local para calcular los indicadores de este cuadro. Se utiliza el tipo de cambio a final de período.

^b Corresponde al sector público.

^c Promedio simple, sin incluir la deuda pública de Nicaragua.

CUADRO 2

América Latina y el Caribe: Saldo de la deuda pública del sector público no financiero, 1990-2003
(Como porcentaje del PIB)^a

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Argentina			27,6	30,0	31,8	34,4	36,4	35,4	38,2	43,5	45,6	53,7	162,5	138,1
Bolivia	88,9	75,8	75,0	87,7	90,2	87,1	78,0	71,2	69,8	73,5	74,3	82,0	85,6	92,4
Interna				14,4	14,1	13,8	13,9	13,5	13,7	16,7	19,4	26,4	28,1	26,7
Externa	88,9	75,8	75,0	73,2	76,1	73,3	64,1	57,7	56,1	56,8	54,9	55,6	57,6	65,7
Brasil		38,1	37,1	32,5	30,0	30,6	33,3	34,4	41,7	49,2	49,4	52,6	55,9	58,2
Interna		14,0	18,4	18,3	21,3	25,0	29,4	30,1	35,5	38,8	39,7	42,2	41,5	46,3
Externa		24,2	18,7	14,2	8,7	5,6	3,9	4,3	6,2	10,4	9,8	10,4	14,4	11,9
Chile	55,2	44,8	36,5	32,9	26,6	20,9	18,4	16,8	17,7	19,1	18,6	20,3	22,2	20,1
Colombia							22,9	26,8	29,3	38,7	44,3	48,7	57,1	55,3
Interna							10,0	12,3	12,3	17,1	20,8	21,5	26,4	25,8
Externa							12,8	14,5	17,0	21,7	23,5	27,2	30,7	29,6
Costa Rica ^b		28,5	23,3	24,3	26,8	28,7	33,2	30,0	39,5	35,2	36,6	38,6	40,8	40,0
Interna		9,9	9,0	11,5	15,0	17,1	24,0	22,2	31,4	26,6	26,4	27,7	28,6	26,9
Externa		18,6	14,2	12,8	11,8	11,5	9,2	7,8	8,1	8,6	10,1	10,9	12,2	13,1
Ecuador		74,2	81,2	85,1	77,6	64,7	64,4	56,6	61,9	92,0	79,7	63,4	55,6	51,8
Interna		2,1	1,5	2,7	7,7	7,3	8,8	7,0	10,5	18,1	17,8	13,3	11,4	11,1
Externa		72,1	79,7	82,3	69,9	57,4	55,6	49,6	51,4	73,9	62,0	50,1	44,2	40,7
El Salvador										29,0	30,1	34,0	39,1	41,3
Interna										7,9	9,8	12,0	11,7	11,5
Externa										21,1	20,4	22,0	27,4	29,8
Guatemala	33,2	24,8	22,3	20,4	19,4	17,5	16,3	16,5	17,3	20,2	18,9	19,4	17,5	19,5
Interna	10,2	7,8	7,2	6,9	6,5	5,3	5,3	5,4	5,0	5,8	5,8	5,6	4,5	5,6
Externa	23,0	17,0	15,1	13,5	12,9	12,3	10,9	11,0	12,2	14,5	13,1	13,8	13,0	13,9
Haití							43,3	45,3	41,1	42,7	49,1	50,7	66,6	64,4
Interna							12,5	11,7	11,0	12,0	13,5	14,7	17,4	17,5
Externa							30,8	33,6	30,1	30,7	35,6	36,0	49,2	46,9
Honduras	109,9	82,3	81,5	96,4	105,7	95,0	90,3	80,9	75,0	78,8	70,2	70,7	73,0	71,9
Interna												3,7	4,0	3,8
Externa	109,9	82,3	81,5	96,4	105,7	95,0	90,3	80,9	75,0	78,8	70,2	67,0	69,0	68,1
México	45,1	32,4	21,8	18,8	31,2	35,8	25,8	20,7	22,6	21,0	18,1	18,1	21,4	21,9
Interna	17,8	13,8	7,1	7,0	4,2	-0,7	2,9	6,3	8,0	10,5	9,3	12,0	16,5	18,1
Externa	27,3	18,6	14,7	11,9	27,0	36,5	22,9	14,4	14,6	10,5	8,7	6,1	5,0	3,9
Nicaragua					422,3	349,6	209,6	217,3	212,7	204,7	201,7	205,3	213,8	213,0
Interna					6,7	9,9	15,5	29,6	26,5	22,2	28,2	41,9	50,3	48,7
Externa					415,7	339,7	194,2	187,6	186,2	182,5	173,5	163,4	163,5	124,1
Panamá	123,4	114,2	89,9	97,8	94,5	95,8	84,0	78,2	75,8	79,8	77,2	83,3	76,0	74,8
Interna	17,8	14,8	15,1	25,1	23,3	21,2	21,8	19,8	18,6	22,1	21,2	21,2	19,4	14,2
Externa	105,6	99,5	74,8	72,7	71,2	74,5	62,2	58,3	57,2	57,8	55,9	62,1	56,6	56,2
Paraguay	32,4	27,3	21,0	19,1	16,0	15,7	14,9	16,3	19,3	29,0	29,3	36,6	50,7	40,6
Perú ^b	52,4	60,9	59,6	63,6	53,4	47,8	45,1	31,8	40,3	47,1	45,3	45,1	47,3	48,4
Interna									5,9	9,3	9,4	9,5	10,3	10,3
Externa	52,4	60,9	59,6	63,6	53,4	47,8	45,1	31,8	34,4	37,8	35,9	35,6	36,9	38,0
R. Dominicana	84,7	60,6	49,2	47,8	37,5	33,2	29,2	23,9	23,1	20,9	19,0	19,6	24,0	40,2
Uruguay			34,4	30,3	30,9	29,0	27,9	27,8	28,6	30,9	35,9	46,7	106,0	104,1
Interna			4,1	3,5	3,9	3,3	3,0	4,1	4,6	7,7	8,6	15,6	25,4	22,5
Externa			30,3	26,7	27,0	25,7	24,9	23,7	24,0	23,2	27,3	31,1	80,6	81,6
Venezuela							45,2	30,9	28,4	28,2	26,2	29,9	41,0	42,9
Interna							3,9	3,1	3,2	4,6	7,7	11,1	12,5	14,8
Externa							41,3	27,9	25,2	23,6	18,5	18,8	28,5	28,1
América Latina ^c	69,5	55,3	47,2	49,0	48,0	45,4	41,7	37,8	39,4	43,3	42,7	45,2	57,9	57,0
Interna	11,9	10,4	8,9	11,2	12,0	11,5	12,3	12,3	13,3	15,2	16,1	16,9	18,4	18,2
Externa	67,8	52,1	46,4	46,7	46,4	44,0	36,5	32,0	31,7	33,5	31,9	31,9	37,5	37,7

Fuente: CEPAL, sobre la base de información oficial.

^a Se utilizaron los datos de PIB a precios corrientes y en moneda local para calcular los indicadores de este cuadro. Se utiliza el tipo de cambio a final de período.

^b Corresponde a gobierno central.

^c Promedio simple, sin incluir la deuda pública de Nicaragua.

pública y el PIB aumentó fuertemente, mientras que en Bolivia se mantuvo estable.

Mención aparte merece la evolución en 2001-2002 de la relación deuda pública/PIB en Argentina y Uruguay. En ambos casos, el brusco salto del coeficiente, que siguió a las devaluaciones de las respectivas monedas, ilustra de manera contundente el denominado “pecado original”. En Argentina, el régimen de convertibilidad sin duda redujo artificialmente el peso de la deuda pública sobre el PIB. Este indicador casi triplicó su valor a partir de 2002, después de la devaluación y de que se profundizara la recesión, aunque también se podría argumentar que el tipo de cambio de equilibrio de mediano plazo debería ser menor al registrado durante 2002. La situación inversa se registró en Ecuador, pues la persistencia de la inflación en un régimen dolarizado apreció el tipo de cambio real, aminorando en términos relativos el peso de la deuda pública en la economía.

Cuando se trata del sector público no financiero (cuadro 2), se observan pocas diferencias respecto del gobierno central, excepto en el caso de Brasil. En este último país, la deuda pública neta en 2003 fue de 36,9% del PIB a nivel de gobierno central, y de 58,2% a nivel de sector público no financiero. La diferencia obedece en gran parte al endeudamiento de los gobiernos subnacionales.

Existe aún gran heterogeneidad respecto de los datos de deuda pública. El Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional define la deuda pública de la siguiente manera: “La deuda se compone de todos los pasivos que exigen el pago de intereses y/o de principal por parte de un deudor a un acreedor en una fecha o fechas futuras. Por consiguiente, todos los pasivos del sistema de Estadísticas de Finanzas Públicas son deuda excepto las acciones y otras participaciones de capital y los derivados financieros” (FMI, 2001, p. 143). Cabe mencionar que el *Manual* recomienda tratar las obligaciones a futuro del sistema de seguridad social y los pasivos contingentes como notas de información y no como deuda pública.

Además de la importancia que tienen en algunos casos los pasivos contingentes, cabe enumerar los siguientes problemas de clasificación:

i) *La consolidación de los datos dentro de una misma esfera de gobierno.* El *Manual* mencionado no hace referencia al tratamiento de la deuda del gobierno central con instituciones pertenecientes a otras esferas del propio Estado (por ejemplo, las cajas de seguro social o las cooperativas de vivienda que son tenedoras de bonos de la Tesorería), de manera que en algunos países se presentan datos consolidados (a veces como deuda neta) y no con-

solidados. ¿Cuál es la información relevante? Algunos plantean que lo importante es el registro de la deuda, sin importar la naturaleza del tenedor, pues en todos los casos la obligación de pago existe. Otros, sin embargo, señalan que al hacer la consolidación (por ejemplo, entre las cajas de seguro social y el gobierno central) se reconoce que los flujos financieros dentro del propio sector público no tienen los mismos efectos macroeconómicos que el endeudamiento de éste con el sector privado. Subsiste en cualquier caso la duda respecto de cuál es la mejor metodología a nivel de gobierno central, nivel al que se refiere la mayoría de los datos. El problema desaparece, por supuesto, a medida que se amplía la cobertura al gobierno general o al sector público no financiero.

- ii) *La integración de la deuda del Banco Central.* En algunos casos se incluyen los pasivos pero no los activos (reservas internacionales), lo que lleva a un abultamiento de la deuda en países con una base monetaria significativa.
- iii) *La diferenciación entre deuda pública directa e indirecta.* ¿No es acaso el otorgamiento de avales y garantías un pasivo contingente y no una deuda pública cierta?
- iv) *La deuda interna pública.* Tres países de la región no publican datos oficiales de su deuda interna pública: Honduras, Paraguay y la República Dominicana.

En lo que se refiere a la composición de la deuda, los datos muestran una clara tendencia a un uso más intensivo de los instrumentos de deuda interna, lo que debería reducir la exposición de los países a los vaivenes cambiarios, al menos en los que estos instrumentos no están indizados al dólar. Entre estos últimos países destacan los casos de Brasil, Colombia, Costa Rica y México.

En las directrices del FMI y del Banco Mundial sobre gestión de la deuda pública (Banco Mundial/FMI, 2001) se establece que el “objetivo principal” de tal gestión “consiste en asegurar que las necesidades de financiamiento del gobierno y el cumplimiento de sus obligaciones de pago se satisfacen, en el medio a largo plazo, al más bajo costo posible en forma compatible con un nivel prudente de riesgo”. En tal sentido, la utilización de un marco teórico de administración de activos y pasivos para la gestión de la deuda pública es un método útil (recuadro 1), pues el análisis de costos y riesgos de la cartera de instrumentos de deuda del sector público se vincula directamente con los ingresos fiscales. En el marco de ese análisis, se examinan las características y los riesgos de los flujos de

Recuadro 1
ESTRATEGIAS DE GESTIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA

Las estrategias de gestión de la deuda en que se recurre en exceso a deudas en moneda extranjera, y deuda a corto plazo (inclusive de tasa de interés flotante) son muy riesgosas. Por ejemplo, la deuda en moneda extranjera puede parecer, *ex ante*, menos costosa que la deuda en moneda nacional para el mismo plazo de vencimiento (que puede entrañar un mayor riesgo de liquidez, así como primas de liquidez), pero puede resultar más costosa en los mercados de capital inestables o en casos de depreciación de la moneda. Por otra parte, los responsables de la gestión de la deuda deben tener en cuenta que el régimen cambiario elegido puede afectar a los vínculos entre la gestión de la deuda y la política monetaria. Por ejemplo, la deuda en moneda extranjera puede parecer menos costosa en un régimen de tipo de cambio fijo, en que la inestabilidad cambiaria está sujeta a límites, pero puede resultar muy riesgosa si el régimen cambiario se vuelve insostenible.

Debería elaborarse un marco que permita a los responsables de la gestión de la deuda pública identificar y llegar a una solución de compromiso entre el costo y el riesgo de la cartera de instrumentos. Habitualmente los encargados de la gestión de la deuda pública manejan varios tipos de riesgos; un papel importante del órgano encargado de la gestión de la deuda consiste en identificar esos riesgos, evaluar en lo posible su magnitud y elaborar la mejor estrategia viable para llegar a una solución de compromiso entre costo y riesgo. Para cumplir esos cometidos deben tener acceso a diversas proyecciones financieras y macroeconómicas. Para evaluar el riesgo, los responsables de la gestión de la deuda deberían efectuar regularmente pruebas de tensión de la cartera de la deuda, basadas en las perturbaciones económicas y financieras a las que el sector público —y en forma más general el país— pueda estar expuesto. A los efectos de realizar esas evaluaciones los responsables de la gestión de la deuda deben tener en cuenta el riesgo de que el gobierno no logre renovar su deuda y se vea obligado a incurrir en incumplimiento, lo que supone costos cuyos efectos no recaen tan sólo sobre el presupuesto público. También deben tener en cuenta la interrelación entre la situación financiera del sector público y la de los sectores financiero y no financiero en épocas de tensiones, a fin de que las actividades de gestión de la deuda del sector público no exacerben los riesgos que afectan al sector privado. En general, los modelos utilizados deben permitir a los responsables de la gestión de la deuda pública efectuar los siguientes tipos de análisis de riesgos:

- Elaborar proyecciones de los costos futuros del servicio de la deuda en un horizonte de mediano a largo plazo, tomando como base supuestos referentes a factores que influyen sobre la capacidad de atención del servicio de la deuda; por ejemplo los siguientes: nuevas necesidades de financiamiento; perfil de plazos de vencimiento del saldo de la deuda; características, en cuanto a tasas de interés y monedas, de la nueva deuda; proyecciones referentes a tasas de interés y tipos de cambio futuros, y la evolución de variables no financieras pertinentes (por ejemplo, en el caso de algunos países, precios de los productos básicos).
- Generar un “perfil de la deuda” consistente en indicadores clave de riesgos de la cartera de la deuda —existente y prevista— a lo largo del horizonte de las proyecciones. Un perfil típico debería incluir indicadores tales como relación entre deuda a corto plazo y a largo plazo, relación entre deuda en moneda extranjera y en moneda nacional, composición de monedas de la deuda en moneda extranjera, plazo de vencimiento medio de la deuda y perfil de las deudas que van haciéndose exigibles.
- Calcular el costo previsto de la deuda en términos pertinentes para los objetivos del gobierno (por ejemplo, en relación con el impacto de la deuda sobre el presupuesto público).
- Calcular el riesgo real del futuro costo del servicio de la deuda, resumiendo los resultados de pruebas de tensión elaboradas sobre la base de las perturbaciones económicas y financieras a las que puedan verse expuestos el gobierno, y en forma más general, el país.
- Resumir los costos y riesgos de estrategias alternativas de gestión de la cartera de instrumentos de deuda pública, como base para la adopción de decisiones informadas sobre futuras alternativas de financiamiento.

En los mercados financieros adecuadamente desarrollados, los encargados de la gestión de la deuda pública habitualmente aplican alguno de los dos procedimientos siguientes: determinan periódicamente una estructura de la deuda conveniente a fin de orientar las emisiones de nuevos instrumentos para el período subsiguiente, o establecen puntos de referencia estratégicos que orienten la gestión diaria de la cartera de deuda del sector público. Por lo general esos puntos de referencia se expresan como objetivos numéricos de indicadores clave de riesgos de la cartera, como la relación entre deuda a corto plazo y a largo plazo o entre deuda en moneda extranjera y en moneda nacional. La distinción esencial entre esos dos métodos se refiere a la medida en que los encargados de la gestión de la deuda pública operan regularmente en los mercados financieros para alcanzar el “punto de referencia”.

Fuente: Banco Mundial/FMI (2001).

caja de activos y, en la medida de lo posible, se seleccionan pasivos con características similares, para minimizar las posibilidades de falta de liquidez debido al descalce de plazos y monedas.

Desde la crisis de la década de 1980, la gestión de la deuda pública ha sido una preocupación constante para los países de América Latina y el Caribe. Subsisten sin embargo dificultades en términos de definición y cobertura para su contabilización. Las entidades calificadoras de riesgo muestran un sesgo sistemático, ya que siempre utilizan el dato más alto para hacer sus evaluaciones e incluyen muchas veces algunos pasivos contingentes. Por ejemplo, la deuda no consolidada del

sector público en Brasil representaba más de 70% del PIB en 2002, mientras que la deuda consolidada era ligeramente superior al 50% del PIB. Aunque la meta acordada con el FMI se refiere al segundo indicador, la mayoría de los analistas utiliza el primero.

Sin una metodología homogénea que permita una contabilidad completa de activos y pasivos, lo habitual debería ser registrar para efectos de comparación la deuda pública bruta consolidada del gobierno general, es decir, sin incluir el Banco Central y las empresas públicas. El endeudamiento originado por pasivos contingentes, aunque tengan alta probabilidad de ocurrencia, debe ser consignado por separado.

III

La dinámica de la deuda pública

La sostenibilidad de la deuda pública no es otra cosa que la solvencia de largo plazo del gobierno. Se descompone la dinámica de la deuda pública según la siguiente definición:

$$D_t = D_{t-1} - SG_t + SF_t \quad [1]$$

donde D es la deuda pública expresada en moneda local, SG el saldo global del gobierno, el subíndice t corresponde al año corriente y SF es el ajuste saldo-flujo, que permite asegurar la consistencia entre el endeudamiento neto y la variación del saldo de la deuda pública.⁸ El ajuste saldo-flujo incluye múltiples variables, como las variaciones de la deuda pública atribuibles a fluctuaciones cambiarias de la moneda local y entre las monedas en que están denominadas las deudas, el reconocimiento por parte del gobierno de deudas del resto de la economía, y otras discrepancias estadísticas, las que pueden representar en algunos casos el registro contable de los “esqueletos dentro del armario”⁹.

La ecuación puede presentarse de manera de utilizar el saldo primario¹⁰ como indicador:

$$D_t = D_{t-1}(1+r) - SP_t + SF_t \quad [2]$$

Donde SP es el saldo primario y r la tasa de interés real implícita, que se calcula como el pago de intereses de la deuda en porcentaje del saldo de la deuda del período anterior.¹¹ En relación al PIB (Y_t), la ecuación puede ser reformulada de la siguiente manera, donde n corresponde a la tasa de crecimiento real de la economía:

$$\frac{D_t}{Y_t} = \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} \cdot \frac{1+r}{1+n} - \frac{SP_t}{Y_t} + \frac{SF_t}{Y_t} \quad [3]$$

Reordenando términos se obtiene:

$$\frac{D_t}{Y_t} - \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} = -\frac{SP_t}{Y_t} + \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} \cdot \frac{r-n}{1+n} + \frac{SF_t}{Y_t} \quad [4]$$

o, si las minúsculas representan proporciones sobre el PIB:

$$\Delta d = -sp_t + d_{t-1} \cdot \frac{r-n}{1+n} + sf_t \quad [5]$$

⁸ Véase en Comisión Europea (2003) una aplicación de esta metodología a los países de Europa.

⁹ Un ejemplo ha sido el reconocimiento de beneficios del sistema previsional.

¹⁰ El saldo primario se define como el saldo global excluido el gasto asociado al pago de intereses de la deuda pública.

¹¹ La tasa de interés implícita debe ser entendida como una aproximación de la tasa de interés real pagada por el país. Utilizar el margen de los bonos soberanos emitidos por los países en comparación con el bono del Tesoro de los Estados Unidos puede resultar engañoso, dado que éste sólo expresa la tasa de interés pagada en un determinado momento, cuando aquí se analiza un saldo que comprende todas las deudas generadas en el pasado.

La dinámica de la deuda (Δd) se separa entonces en tres componentes: el saldo primario (sp), el efecto “bola de nieve” (es decir, los efectos de la carga de los intereses en el saldo acumulado de la deuda) y el ajuste saldo-flujo (sf). Analizamos en detalle los dos primeros en lo que sigue.

1. El sesgo procíclico de la política fiscal

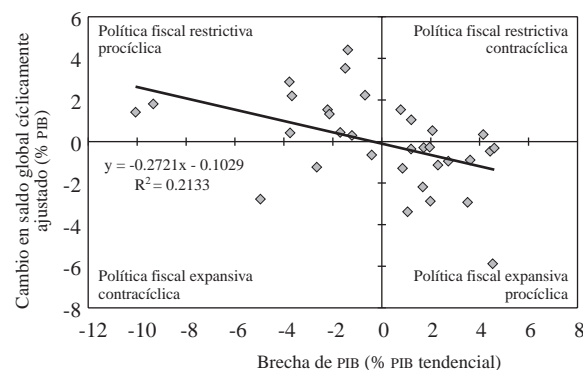
En el debate reciente se acepta ampliamente el criterio de libre operación de los estabilizadores automáticos en circunstancias normales, como criterio rector de la política fiscal. Este principio fue recogido por la CEPAL hace bastante tiempo, al recomendar el uso de un indicador estructural de saldo público en vez del saldo efectivo (CEPAL, 1998). Si tal fuese el caso, la razón deuda pública sobre PIB sería constante a lo largo del ciclo macroeconómico.

Sin embargo, se ha detectado un comportamiento asimétrico en la política fiscal de varios países de la región durante la década de 1990. Esto tiene como consecuencia una acumulación de la razón deuda pública/PIB incluso en períodos caracterizados por un crecimiento superior al de tendencia.¹² Una manera de analizar este sesgo es comparar los cambios en el saldo público cíclicamente ajustado con la brecha de PIB (gráfico 2). Si los estabilizadores automáticos hubiesen operado simétricamente, es decir, si las políticas discrecionales hubiesen sido neutras en el conjunto del ciclo económico, los puntos debieran distribuirse a lo largo del eje de las abscisas. En el caso de políticas contracíclicas, los puntos debieran ubicarse en los cuadrantes superior derecho e inferior izquierdo. Si los puntos se concentran en los cuadrantes superior izquierdo e inferior derecho, la tendencia es a ejercer políticas discrecionales procíclicas.

En América Latina y el Caribe, el examen de 45 episodios de variación del saldo público global ajustado por el ciclo económico revela que 12 de ellos fueron neutros respecto del ciclo; en 25 casos la política fiscal tuvo un comportamiento procíclico, y en sólo ocho se verificó un comportamiento contracíclico. Más precisamente, en 13 de los 17 casos en que el producto creció a un ritmo superior al de tendencia, el cambio en el saldo público cíclicamente ajustado fue negativo, lo que refleja una política fiscal expansiva. En

GRAFICO 2

América Latina y el Caribe: Episodios de finanzas públicas procíclicas, 1990-2001
(Cambios en el saldo global cíclicamente ajustado y brecha de PIB)



Fuente: Martner y Tromben (2003). Sólo se incluyen los episodios en los cuales los valores absolutos del promedio anual de la brecha de PIB y del promedio anual del cambio en el saldo cíclicamente ajustado son superiores a 0,25% por dos años o más. Se utiliza la cobertura de gobierno central.

cambio, cuando las economías han crecido a un ritmo inferior a la tendencia de mediano plazo, el cambio en el saldo público cíclicamente ajustado fue positivo en 12 de los 16 episodios correspondientes, como reflejo de una política fiscal restrictiva.¹³ Las conclusiones son similares cuando se analizan los cambios en el saldo público primario (también denominado no financiero) cíclicamente ajustado. Estos ejercicios ilustran el comportamiento habitual de las autoridades fiscales en América Latina y el Caribe, el que por cierto no es muy diferente al de otros países.

El gráfico 3 contrasta, para los 45 episodios, la posición de las economías en el ciclo con los cambios en la deuda pública, a nivel de gobierno central.

En este caso se observan 15 episodios contracíclicos significativos de reducción de deuda pública en un contexto de brecha de PIB positiva; destacan los casos de Chile (1992-1998), Ecuador (1991-1998), Perú (1994-2000), México (1990-1994 y 1998-2001) y Venezuela (1991-1993 y 1997-1998), entre otros.

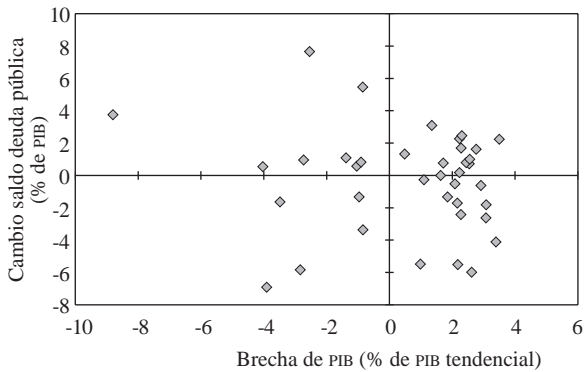
Otros episodios de reducción de la deuda pública se dieron en un contexto de brecha de PIB negativa, especialmente en República Dominicana (1990-1996), Uruguay (1990-1991) y Paraguay (1990-1991). En varios episodios se advierte un aumento de la deuda

¹² Un estudio sobre la evolución de los componentes cíclico y estructural del saldo público según la brecha de PIB entre 1970 y 1997 en los países miembros de la Unión Europea revela la existencia de un sesgo procíclico en la política fiscal (Comisión Europea, 2001).

¹³ En este caso, los países generalmente no tienen más remedio que ajustar, por lo que se trata más de un resultado que de una política.

GRAFICO 3

América Latina y el Caribe: Episodios de finanzas públicas procíclicas, 1990-2001
(Cambios en la deuda pública del gobierno central y brecha de PIB)



Fuente: Elaboración propia. Sólo se incluyen los episodios en los cuales los valores absolutos del promedio anual de la brecha de PIB y del promedio anual del cambio en la deuda pública son superiores a 0,25% por dos años o más.

pública en períodos de auge, lo que por cierto ha significado una mayor vulnerabilidad fiscal en las situaciones recesivas recientes. El caso de Argentina (1996-1998) es muy claro, con un aumento de la deuda por encima del crecimiento de mediano plazo durante varios años consecutivos. En los años recientes ha ocurrido lo mismo, aunque en menor magnitud, en Brasil (1995-1998), Colombia (1994-1998), Costa Rica (1998-2001) y Paraguay (1993-1998).

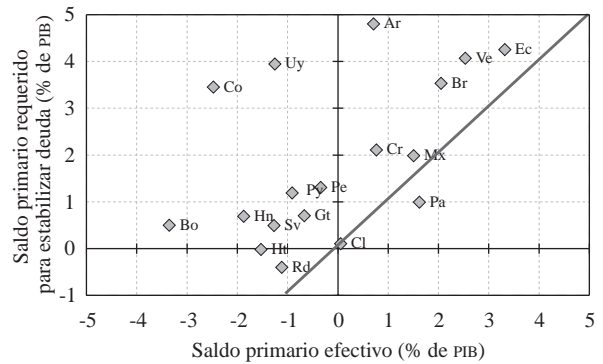
Los países que ganaron grados de libertad durante la década de 1990, disminuyendo el peso de su deuda pública en períodos de auge económico, estuvieron mejor preparados para enfrentar la reversión del ciclo. Durante 1998-2002, ciertos países presentaron sistemáticamente un saldo primario negativo, lo que generó una acumulación de deuda, esta vez anticíclica, que resultó igualmente peligrosa. En el gráfico 4 se representa, como promedio para el período 1998-2002 y para cada país, el saldo primario efectivo y el saldo primario necesario para estabilizar la deuda pública, calculado como el indicador de sostenibilidad estándar de corto plazo de Blanchard, Chouraqui y otros (1990). El saldo primario requerido se calcula como aquel que estabiliza el saldo de deuda pública sobre PIB.

En términos de la ecuación [5], se asume que $\Delta d=0$, $sf=0$ y se obtiene por lo tanto el saldo primario requerido para estabilizar la deuda pública:

$$sp_t = d_{t-1} \cdot \frac{r-n}{1+n} \quad [6]$$

GRAFICO 4

América Latina y el Caribe: Saldos primario efectivo y requerido para estabilizar deuda
(Promedio 1998-2002, en % del PIB)



Fuente: Elaboración propia.

Se aprecia de este modo una significativa diferencia negativa entre ambos conceptos, excepto para Chile, la República Dominicana, México y Panamá. La brecha (para alcanzar la isorrecta en el gráfico, que representa el punto de encuentro) fue en promedio de más de cinco puntos de PIB en Colombia y Uruguay, y más de tres puntos en Argentina y Bolivia. Se procura así cuantificar el saldo primario requerido para estabilizar la deuda pública, como si fuese una variable de política independiente del entorno macroeconómico. El problema de este tipo de indicadores es que no toman en cuenta los efectos patrimoniales, que resultan por ejemplo de los cambios en los precios relativos que se ven reflejados tanto en el efecto bola de nieve como en el componente saldo-flujo.

2. El efecto bola de nieve

El objetivo de reducción de la deuda pública resulta así prácticamente inalcanzable en un escenario de bajo crecimiento y de altas tasas de interés. En América Latina, durante el período 1990-2002, el máximo del efecto bola de nieve alcanzó a 4,5 puntos de PIB, asociado con un saldo de deuda pública de 55,1% del PIB (cuadro 3). Los niveles máximos alcanzaron a 12,2 puntos de PIB en Ecuador, 8,8 puntos en Argentina, 8,5 puntos en Venezuela y más de 5 puntos en Brasil, Honduras y México. Por el contrario, en los países europeos el máximo como promedio para el mismo período llegó a 3,8 puntos de PIB, con un saldo de deuda pública asociado muy superior, de 72,8% del PIB.

El gráfico 5 presenta una expresión cuantitativa de la dinámica de la deuda como proporción del PIB

CUADRO 3

América Latina y el Caribe y Unión Europea: La magnitud del efecto bola de nieve

	Máximo del efecto bola de nieve	Deuda pública asociada al máximo	Efecto bola de nieve acumulado	Variación de la deuda pública
	1990-2002		1998-2002	
<i>Países de América Latina</i>	4,5	55,1	9,4	17,5
Argentina	8,8 (2002)	145,9	24,0	108,3
Bolivia	1,3 (2001)	61,1	2,5	17,5
Brasil	5,6 (1998)	25,0	17,7	10,6
Chile	0,4 (1999)	13,8	0,5	3,2
Colombia	4,3 (1999)	29,5	17,3	28,6
Costa Rica	4,4 (1996)	33,2	10,5	1,3
Ecuador	12,2 (1999)	83,6	21,3	-5,2
El Salvador	0,9 (2002)	36,0	2,5	2,7
Guatemala	1,0 (2001)	18,0	3,5	1,8
Haití	0,6 (2001)	46,2	-0,1	23,6
Honduras	5,9 (1994)	105,7	3,4	-2,0
México	6,4 (1995)	40,8	9,9	-3,8
Panamá	3,7 (2001)	83,3	5,0	0,2
Paraguay	2,3 (2002)	46,4	5,9	33,1
Perú	4,7 (1992)	59,6	6,5	7,0
República Dominicana	0,4 (2002)	24,0	-2,0	0,9
Uruguay	10,3 (2002)	98,7	19,7	74,7
Venezuela	8,5 (2002)	41,0	20,4	12,6
<i>Unión Europea</i>	3,8	72,8	3,2	-7,2
Bélgica	7,2 (1993)	138,2	13,5	-13,5
Dinamarca	6,4 (1993)	78,0	11,6	-10,7
Alemania	2,7 (1996)	59,8	9,7	-0,1
Grecia	2,8 (1993)	110,1	0,3	-1,1
España	1,7 (1996)	68,1	-3,6	-10,8
Francia	3,0 (1993)	45,3	5,4	-0,5
Irlanda	1,1 (1992)	100,2	-19,5	-22,5
Italia	9,9 (1993)	118,1	11,0	-9,6
Luxemburgo	0,2 (2002)	5,7	-0,6	-0,6
Países bajos	4,3 (1993)	79,3	2,3	-14,4
Austria	2,5 (1993)	61,8	7,1	3,0
Portugal	5,1 (1993)	59,1	-1,6	3,1
Finlandia	3,9 (1993)	55,9	2,0	-5,9
Suecia	4,7 (1996)	73,5	7,5	-15,3
Reino Unido	1,7 (1992)	39,2	2,4	-9,1

Fuente: Para los países de América Latina, elaboración propia basada en datos de la CEPAL. Para los países europeos, Comisión Europea (2003).

(Δd), separando la contribución del saldo primario en relación al PIB (- *sp*), el efecto bola de nieve, y el ajuste saldo-flujo (*sf*). Esta descomposición se efectúa para el período 1998-2002, separando los países en tres grupos. El grupo A se compone de aquellos países que han emitido bonos soberanos, que tienen por lo tanto acceso a los mercados internacionales de capitales, y cuya deuda pública aumentó. En el grupo B figuran los países que tienen acceso a los mercados y cuya deuda pública ha decrecido o se ha mantenido constante. El grupo C reúne a los países que no están incluidos en el EMBI (Emerging Markets Bond Index) según la clasificación de J.P. Morgan.

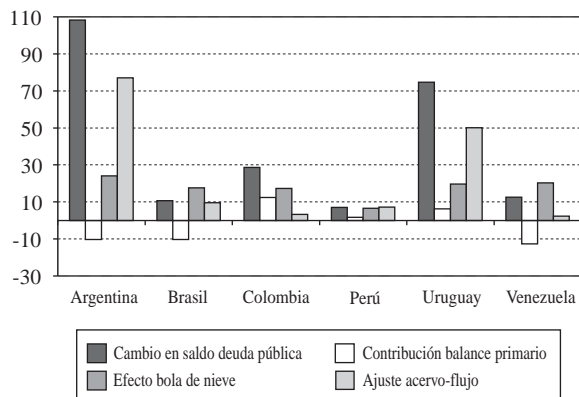
En el primer grupo, la principal fuente de incremento de la deuda pública corresponde a la devaluación de 2002, lo que se refleja sobre todo en la magnitud del ajuste patrimonial en Argentina y Uruguay. En Brasil, el superávit primario acumulado durante el período no fue suficiente para contrarrestar el incremento exógeno de la deuda pública. En Colombia estos factores exógenos se sumaron a persistentes déficits primarios. En Perú y Venezuela el incremento de la deuda pública fue poco significativo y es exclusivamente atribuible a este tipo de factores.

El caso de Brasil es aleccionador. El país comenzó a generar superávit primarios sistemáticos a partir

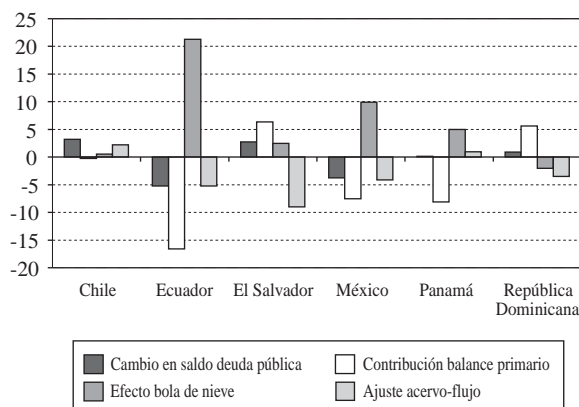
GRAFICO 5

América Latina: La dinámica de la deuda pública, 1998-2002

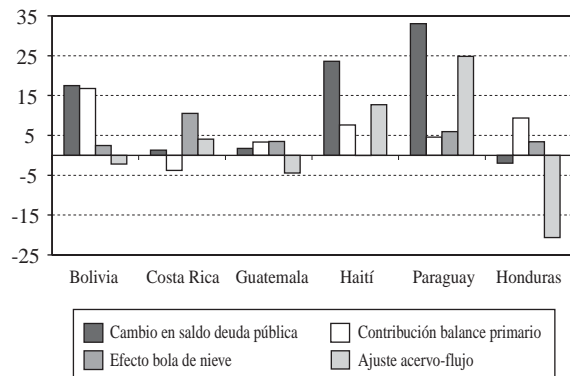
A. Países que emiten bonos soberanos, con deuda en aumento



B. Países que emiten bonos soberanos, con deuda decreciente o constante



C. Países que no están incluidos en el EMBI



Fuente: Elaboración propia basada en datos de la CEPAL.

de 1999. La Ley de responsabilidad fiscal, sancionada el 4 de mayo del 2000, estableció metas de superávit primario para los tres ejercicios presupuestarios siguientes. Sin embargo, durante el período 1998-2002, el esfuerzo de acumular más de diez puntos de superávit primario no fue suficiente para contener el crecimiento de la deuda pública, debido al bajo crecimiento económico y al deterioro de las condiciones de financiamiento. La fijación, convenida con el FMI, de metas de saldo primario en vez de metas de saldo global o de deuda representó en sí un gran logro, pues permitió separar el objetivo fiscal de las fluctuaciones de las tasas de interés y del tipo de cambio. Así como esto significó que el déficit global y la deuda pública fueran superiores a los esperados entre 1999 y 2002, la reversión de las malas condiciones financieras a partir de 2003 debería representar el inicio de un círculo virtuoso, conducente a reducir la relación deuda pública/PIB. Así, la deuda pública deja de ser una meta obligatoria de corto plazo, pues se reconoce que su evolución depende de factores exógenos.

En el grupo B se observa que hubo un descenso de la deuda pública en Ecuador, México y Panamá, mientras en los demás países la relación entre deuda pública y PIB se mantuvo relativamente constante. En El Salvador se produjo un intenso ajuste patrimonial positivo, atribuible al reciente proceso de dolarización. En Ecuador se requirió acumular superávit primarios de casi 17 puntos de PIB para lograr una disminución de 5 puntos de PIB en su deuda pública en el período, lo que muestra el fuerte impacto negativo que ha tenido el efecto bola de nieve; al igual que en El Salvador, se registró un ajuste patrimonial debido al proceso de dolarización. En la República Dominicana, el descenso de la deuda pública en relación con el PIB fue totalmente revertido por la crisis del sistema financiero en 2003. Así, el saldo de la deuda pública consolidada alcanzó a 40% del PIB en 2003, siendo que en 2002 este indicador era de 24%. En los casos de México y Panamá las autoridades fiscales lograron neutralizar el impacto negativo del efecto bola de nieve mediante la generación de superávit primarios. Es notable la total ausencia del efecto bola de nieve en Chile, país que se ha mantenido con niveles de deuda pública y tasas de interés muy bajos.

En el grupo C, el efecto bola de nieve fue mucho menor, excepto en el caso de Costa Rica. En Bolivia, Guatemala, Haití y Honduras la tasa de interés implícita fue relativamente baja. En estos países, buena parte del financiamiento externo es concesional, pues proviene de los programas de apoyo de las instituciones

financieras internacionales. En Honduras, la iniciativa de reducción de la deuda externa se reflejó en un fuerte ajuste patrimonial.

En aquellos países en que ha aumentado la deuda, los acontecimientos ajenos a la propia dinámica de la deuda pública, o ajuste saldo-flujo, han sido muy importantes, reflejando fuertes variaciones de los precios relativos y el reconocimiento de deudas contingentes,¹⁴ de otros niveles de gobierno o del sistema finan-

ciero.¹⁵ Estos factores, que ilustran las presiones existentes para que el gobierno central asuma deudas de otros agentes de la economía, ponen en riesgo de un día para otro la sostenibilidad de la deuda pública, y obliga a ajustes mayores a los programados, con los consiguientes efectos negativos para el conjunto de la economía. Estas anomalías sólo pueden enfrentarse mediante el fortalecimiento de las instituciones fiscales y de la regulación de los sistemas financieros.

IV

Factores que explican las crisis fiscales

Como se observa, los saldos primarios requeridos para estabilizar la deuda pública son extremadamente volátiles, como consecuencia de la gran variación de las tasas de interés, de los tipos de cambio y el crecimiento de las economías. Aunque el análisis realizado ilustra la importancia de los factores exógenos, no permite precisar los factores desencadenantes de las crisis de deuda. Es lo que se procura investigar en lo que sigue.

1. Un indicador de descalce de monedas

El descalce de monedas corresponde a una situación en la cual la composición en monedas de los activos de un país o de un sector difiere de aquella correspondiente a los pasivos, de tal manera que el balance neto es sensible a las variaciones del tipo de cambio. En América Latina, en general, la deuda pública se encuentra expresada en moneda extranjera, en tanto que los ingresos del gobierno dependen en gran medida del producto interno. Esta situación genera un descalce de monedas en el balance del sector público, haciendo que la sostenibilidad fiscal sea muy sensible a los movimientos del tipo de cambio.

Con el objetivo de analizar la sostenibilidad fiscal, Calvo, Izquierdo y Talvi (2002) proponen un indicador que incorpora la composición en monedas de la deuda y del PIB. Se define la deuda pública sobre PIB de la siguiente manera:

$$d = \frac{D}{Y} = \frac{D^{NT} + eD^T}{Y^{NT} + eY^T} \quad [7]$$

donde e es el tipo de cambio real (definido como el precio relativo entre bienes transables y no transables); D^{NT} es la deuda en términos de bienes no transables; D^T es la deuda en términos de bienes transables; Y^{NT} es el producto en términos de bienes no transables; Y^T es el producto en términos de bienes transables (aproximado por las exportaciones). La medida de descalce de monedas entre deuda pública y PIB se calcula entonces como $(D^{NT} / eD^T) / (Y^{NT} / eY^T)$. Esta medida puede tomar cualquier valor comprendido entre 0 y 1. Si tal valor tiende a 0, la deuda pública es íntegramente externa (o denominada en moneda extranjera) o el PIB transable es ínfimo, por lo que la devaluación deteriora proporcionalmente la sostenibilidad fiscal. Si el indicador tiende a 1, existe un calce perfecto en la composición de monedas de la deuda pública y del producto. En este caso la devaluación no tiene ningún efecto sobre la sostenibilidad fiscal. En el cuadro 4 se calculan dos medidas de descalce de moneda de la deuda pública y del producto: en la primera se define a la deuda externa como deuda en términos de bienes transables, y en la segunda se le agrega la deuda interna denominada en moneda extranjera.

El indicador puede parecer inapropiado en países dolarizados, como Ecuador y El Salvador. Muestra sí un alto grado de descalce en Argentina, Brasil, Colombia, Perú, Uruguay y Venezuela. La mayoría de estos

¹⁴ Por ejemplo, la Ley de directrices presupuestarias de Brasil, de 2005, contempla el reconocimiento de "esqueletos" (deudas del sistema financiero habitacional, entre otras) en una cifra cercana a 0,8 puntos de PIB por año, hasta el 2007.

¹⁵ Véase en FMI (2003a) una estimación reciente de los costos fiscales de las crisis del sistema financiero.

CUADRO 4

Países de América Latina: Medidas del descalce de la deuda pública, 2002

	Deuda externa / deuda pública total (%)	Exportaciones/PIB (%)	Descalce de la deuda pública ^a	Descalce de la deuda pública ^b
Argentina	62,8	27,7	0,23	0,12
Brasil	35,2	15,5	0,34	0,08
Chile	36,5	34,5	0,91	0,03
Colombia	50,3	17,5	0,21	0,20
Ecuador	77,7	25,4	0,10	...
El Salvador	66,9	26,7	0,18	...
México	39,7	27,2	0,57	0,57
Perú	78,2	16,4	0,05	...
Uruguay	74,8	21,6	0,09	...
Venezuela	67,1	29,0	0,20	...

Fuente: Elaboración de los autores.

^a Esta medida considera sólo la deuda externa pública.

^b Esta medida incluye además la deuda interna expresada en moneda extranjera.

países exhiben grados de apertura comercial relativamente bajos (medido en exportaciones/PIB) cuando se compara con los niveles de deuda pública externa. México y Chile se encuentran en una mejor posición.

La composición pública-privada de las exportaciones también es importante, aunque en años recientes muchos países están recaudando impuestos a la exportación de ciertos bienes primarios y *royalties* en el sector minero, lo que tiende a reducir el descalce de monedas del sector público. ¿Cuál sería el valor ideal de este indicador? Si fuese igual a 1, los países podrían pagar sus obligaciones externas en un año si destinaran a ello el total de sus exportaciones. Esta situación es poco plausible. Quizás un indicador cercano a 0,5 muestre un cierto equilibrio entre la capacidad de generación de divisas del país y el endeudamiento de su sector público.

El indicador de descalce de la deuda pública se deteriora si además consideramos la deuda interna expresada en moneda extranjera.¹⁶ En Brasil, por ejemplo, 30% del total de la deuda interna está indizada al tipo de cambio. En México, la deuda pública interna está totalmente denominada en moneda local. Los indicadores tradicionales de sostenibilidad no logran recoger entonces el problema clave que representa el descalce de monedas.

¹⁶ En el caso de Chile, el indicador está distorsionado. El principal acreedor del Tesoro (en lo que se refiere a la deuda interna) es el Banco Central de Chile y esa deuda se encuentra emitida en dólares y a largo plazo.

1. La naturaleza probabilística de la sostenibilidad fiscal

Como se planteó al principio, la evaluación de la sostenibilidad fiscal es por naturaleza probabilística. Una perspectiva comparada permite abordar el tema, estimando funciones de reacción de la política fiscal (FMI, 2003c) o modelos probabilísticos (Manasse, Roubini y Schimmelpfenning, 2003). En el primer caso, el saldo primario fiscal depende del nivel de deuda pública del período anterior, y de otros factores como el ciclo económico, la inflación y los precios de las materias primas. Esta aproximación permite estimar para cada país una meta de saldo primario, que depende del nivel de la deuda pero también de los factores condicionantes exógenos.

Otra manera de evaluar la sostenibilidad es estimando la probabilidad de entrar en una crisis fiscal. Siguiendo la metodología de Manasse, Roubini y Schimmelpfenning (2003), se supone que un país se halla en crisis fiscal si está considerado en cesación de pagos en la clasificación de Standard and Poor's, o si ha recibido un desembolso de más de 100% de su cuota durante el primer año de un acuerdo con el FMI.

En una muestra de 12 países de América Latina se detectan 25 episodios de crisis de deuda para el período 1970-2002, siguiendo el criterio mencionado. En el cuadro 5 se muestra, para estos doce países y para el período 1980-2002, el promedio de algunas variables utilizadas en las estimaciones y los valores de los parámetros asociados.

CUADRO 5

América Latina: Resultado de las estimaciones

	Promedio de las variables			Resultado de las regresiones		
	Total	No crisis	Crisis	Efecto marginal	Coefficiente logit	Valor z
<i>Variables fiscales</i>						
Deuda pública total/PIB (1990–2002)	38,7	30,8	47,5			
Pago intereses deuda pública/PIB	2,9	2,1	3,5	0,06	0,33	2,01
Deuda corto plazo/PIB	9,1	7,6	10,2	0,012	0,07	1,82
Intereses de corto plazo/PIB	0,5	0,5	0,6			
Balance primario/PIB	1,0	0,6	1,3			
<i>Variables externas</i>						
Deuda pública externa/PIB	35,1	25,4	42,1	0,009	0,09	2,03
Balance de cuenta corriente/PIB	-2,4	-3,2	-1,8			
Balance de cuenta financiera/PIB	0,9	3,7	-1,1	-0,029	-0,16	-2,71
Inversión extranjera directa (flujos netos)/PIB	1,9	2,6	1,3			
Reservas/PIB	7,7	8,8	7,0	-0,023	-0,12	-2,64
Intereses sobre deuda externa/PIB	3,3	2,9	3,7			
Intereses sobre deuda externa/Exportaciones	15,2	13,2	16,6			
<i>Otras variables</i>						
Apertura comercial/PIB	52,2	53,9	50,9	-0,003	-0,02	-2,98
Crecimiento real PIB (%)	2,4	2,8	2,1	-0,024	-0,13	-1,72
Inflación (%)	138,0	20,2	226,5			
Constante					-2,44	-2,6
Rezago del indicador de crisis				0,762	4,42	7,3

Fuente: Elaboración de los autores.

Como se observa, durante el decenio de 1990 el promedio de la deuda pública total es de 47,5 puntos de PIB cuando los países están en crisis, y de 30,8 en circunstancias “normales” (cuando la variable es la deuda pública externa, los montos respectivos son de 42,1 y 25,4 para el período 1980-2002). De estas cifras provienen sin duda las recomendaciones orientadas a mantener la deuda pública en un rango de 25-30 puntos de PIB. Vale la pena recordar que este razonamiento puede tener alguna validez sólo si se esperan en el futuro condiciones externas tan poco propicias como las que prevalecieron en promedio en los dos últimos decenios.

Las variables de liquidez, como la deuda pública externa de corto plazo, el balance de la cuenta corriente y el flujo neto de inversión extranjera directa, medidos como porcentaje del PIB, son significativamente distintos cuando los países se encuentran en situación de crisis. Por ejemplo, el balance de la cuenta financiera representa 3,7% del PIB en períodos normales y -1,8% del PIB en períodos de crisis.

Respecto de las variables fiscales, se puede observar que el pago de intereses de la deuda y de la

deuda de corto plazo son más elevados en períodos de crisis. Este resultado es probablemente endógeno, pues los plazos tienden a acortarse y la tasa de interés se incrementa cuando existen expectativas de dificultades de pago. El balance primario es más alto durante los períodos de crisis, lo que muestra el esfuerzo de ajuste (procíclico) de los gobiernos en América Latina.

Finalmente, el cuadro 5 muestra el resultado de las regresiones, usando un modelo probabilístico.¹⁷ Los coeficientes tienen los signos esperados, y son significativos. Los cálculos muestran que los efectos marginales de las variables de liquidez, como el saldo en la cuenta de capitales, el pago de intereses de la deuda y las reservas internacionales como proporción del PIB, son mayores que aquellos relacionados con

¹⁷ Utilizando datos de panel para 12 países de América Latina con acceso a los mercados de capitales para emitir su deuda soberana, se estima un modelo de elección binaria (logit) con el propósito de identificar las variables y los niveles límites que hacen entrar a los países en una crisis de deuda.

las variables de solvencia, como el nivel de deuda externa/PIB. El grado de apertura comercial y la tasa de crecimiento real también importan; el primero incorpora un factor explicativo del descalce de monedas, y el segundo recoge la importancia del efecto bola de nieve

durante los episodios de crisis. Finalmente, se observa que la variable explicativa rezagada tiene gran importancia, lo que muestra la dificultad de salir de las crisis de deuda, probablemente por efectos de “reputación” que impiden un regreso rápido a la normalidad.

V

¿Cómo asegurar la sostenibilidad de la deuda pública?

Los resultados expuestos entregan varias pistas respecto de las opciones posibles de política para asegurar la solvencia en el mediano plazo. Por cierto, los países deben adoptar leyes o reglas que garanticen superávits primarios suficientes para controlar la deuda pública. Se ha avanzado mucho sobre el particular, con la adopción de criterios de mediano plazo que garantizan el control sobre el gasto público.¹⁸ En tal sentido, la “función de reacción” de los países de la región ante la dinámica de la deuda ha mejorado sustancialmente en los últimos años.

El margen de seguridad indica que las autoridades fiscales deberían situar sus indicadores de endeudamiento muy por debajo de los que prevalecen actualmente. Como el componente exógeno de la deuda es muy alto, generando efectos de bola de nieve que amenazan la estabilidad macroeconómica, la alternativa es prolongar indefinidamente los procesos de ajuste, hasta alcanzar una meta “segura” de un coeficiente de deuda pública/PIB no superior a 30%. Por cierto, esta alternativa representa “el camino largo” para derretir la bola de nieve.

Existen sin embargo otros caminos posibles, si es que las instituciones financieras internacionales toman cartas en el asunto. Además de las iniciativas tendientes a fortalecer los mecanismos de prevención y de resolución de las crisis,¹⁹ dos propuestas recientes son de particular interés.

Como lo plantean Eichengreen, Haussman y Panizza (2002), una de las maneras de “redimirse” del

pecado original es que las instituciones financieras internacionales (IFI) emitan deuda en una nueva unidad de cuenta: un índice de una canasta de monedas de países en desarrollo. Estas instituciones prestarían en la nueva unidad de cuenta, o alternativamente en las monedas de cada país, en la proporción en que dicha nueva unidad de cuenta participaría en la canasta. Las IFI actuarían así como intermediarias en el proceso de emisión de bonos soberanos en moneda local. De esta manera se eliminarían los efectos del descalce de monedas generado por los préstamos, que se transformarían en una solución en vez de constituir una fuente adicional de desequilibrio.

La otra propuesta apunta más bien a asegurar la sostenibilidad de la deuda, disminuyendo el efecto bola de nieve en las finanzas públicas. Por ejemplo, Borensztein y Mauro (2002) argumentan que la mayoría de las crisis de deuda se producen por una disminución en el ritmo de crecimiento de las economías. Los países podrían protegerse emitiendo bonos indexados al crecimiento del PIB. Este mecanismo ayudaría a reducir el sesgo procíclico de la política fiscal, ya que el pago de intereses bajaría en épocas recesivas y aumentaría en períodos de auge, asegurando por lo tanto una trayectoria sostenible de la deuda pública.

En términos generales, un proceso que combine la generación sistemática de superávits primarios, mecanismos de autoseguro —como los fondos de estabilización o los esquemas de prepago de deuda durante las fases de auge o de reducción de las tasas de interés—, y el mejoramiento de las condiciones de financiamiento, parece ser el único medio de lograr un mayor grado de sostenibilidad de la deuda pública.

Ante los devastadores efectos de la dinámica de la deuda pública en un entorno recesivo, parece claro

¹⁸ Para un examen de las reglas macrofiscales vigentes en la región, véase Martner (2003) e ILPES (2004).

¹⁹ Véase por ejemplo las propuestas contenidas en Martín y Ocampo (2003).

que, además de los esfuerzos internos por generar superávit primarios persistentes son necesarios aportes sustantivos de las instituciones financieras internacionales, que se traduzcan en abaratar el costo financiero en los países de ingresos medios, reducir el rigor de la

condicionalidad cuando corresponda, disponer procedimientos ordenados de reestructuración de la deuda externa y promover mecanismos que incentiven la emisión de bonos soberanos indexados a una canasta de monedas y a la capacidad de pago de los países.

Bibliografía

- Banco Mundial/FMI (Fondo Monetario Internacional) (2001): *Estrategias de gestión de la deuda pública*, Washington, D.C.
- Blanchard, O.J., J.C. Chouraqui y otros (1990): The sustainability of fiscal policy: new answers to an old question, *OECD Economic Studies*, N° 15, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Borensztein, E. y P. Mauro (2002): *Reviving the Case for GDP-Indexed Bonds*, IMF Policy Discussion Paper, N° 02/10, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Calvo, G., A. Izquierdo y E. Talvi (2002): *Sudden Stops, the Real Exchange Rate and Fiscal Sustainability: Argentina's Lessons*, Working Paper, N° 469, Washington, D.C., Departamento de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Calvo, G. y C. Reinhart (2002): Fear of floating, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 117, N° 2, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press, mayo.
- Céspedes, L., R. Chang y A. Velasco (2002): *Balance Sheets and Exchange Rate Policy*, NBER Working Paper, N° 7840, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1998): *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos*, serie Libros de la CEPAL, N° 47, LC/G.1997/Rev.1-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.98.II.G.5.
- Comisión Europea (2001): Public finance in EMU-2001, *European Economy, Reports and Studies*, Economic and Financial Affairs Documentation, Bruselas.
- _____ (2003): *General Government Data*, disponible en: www.europa.eu.int/comm/economy_finance/index_en.htm.
- Eichengreen, B. y R. Hausmann (1999): *Exchange Rates and Financial Fragility*, NBER Working Paper, N° 7418, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research, noviembre.
- Eichengreen, B., R. Hausmann y U. Panizza (2002): Original Sin: The Pain, the Mystery and the Road to Redemption, documento preparado para el Seminario "Currency and Maturity Matchmaking: Redeeming Debt from Original Sin", Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 21 de noviembre.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2001): *Manual de estadísticas de finanzas públicas, 2001*, Washington, D.C.
- _____ (2003a): *Sustainability Assessments: Review of Application and Methodological Refinements*, Departamento de Elaboración y Examen de Políticas, Washington, D.C., junio.
- _____ (2003b): Public debt in emerging markets: is it too high?, *World Economic Outlook*, Washington, D.C., septiembre.
- _____ (2003c): *World Economic Outlook*, Washington, D.C., septiembre.
- Goldstein, M. (2003): *Debt Sustainability, Brazil and the IMF*, Working Paper, N° 03-1, Institute for International Economics.
- ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social) (2004): *Un panorama de la gestión pública en América Latina*, Santiago de Chile, por aparecer.
- Manasse, P., N. Roubini y A. Schimmlerpfennig (2003): *Predicting Sovereign Debt Crises*, IMF Working Paper, N° 221, Washington, D.C., Departamento de Finanzas Públicas, Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Martin, J. y J.A. Ocampo (comps.) (2003): *Globalización y desarrollo. Una reflexión desde América Latina y el Caribe*, Bogotá, D.C., Alfaomega.
- Martner, R. (2003): Presentación: lecciones de las experiencias recientes en el diseño de reglas macrofiscales, en R. Martner (comp.), *Reglas macrofiscales, sostenibilidad y procedimientos presupuestarios*, serie Seminarios y conferencias, N° 28, LC/L.1948-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.106.
- Martner, R. y V. Tromben (2003): Tax reforms and fiscal stabilisation in Latin America, en Banca d'Italia, *Tax Policy*, Quinto taller de finanzas públicas (Perugia, Italia, 3 a 5 de abril de 2003).
- Reinhart, C., K. Rogoff y M. Savastano (2003): *Debt Intolerance*, NBER Working Paper, N° 9908, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research, agosto.
- Ter-Minassian, T. (2004): *Assessing Fiscal Sustainability*, discurso inaugural, XVI Seminario Regional de Política Fiscal, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), disponible en www.ilpes.org.

Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina

Oscar Cetrángolo y Juan Pablo Jiménez

En este artículo se tratan las relaciones fiscales y financieras entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales en Argentina durante los últimos 15 años, identificando aquellos factores que ayudan a explicar su alto grado de conflictividad. Dadas las raíces institucionales del conflicto, se hace una revisión histórica para poner en un contexto de largo plazo los problemas recientes y el debate futuro. En primer lugar, se examina el desarrollo del federalismo en el país y la evolución de las autonomías provinciales. Luego, en el cuerpo central del documento, se pasa revista a las alternativas que en las últimas décadas han dominado los cambios en las funciones y los ingresos de los diferentes niveles de gobierno. Tales alternativas tienen que ver no sólo con el reparto de los impuestos, sino también con el proceso de descentralización y cambio de funciones entre niveles de gobierno.

Oscar Cetrángolo
Experto en políticas sociales,
Oficina de la CEPAL en Buenos Aires
✉ ocetrangolo@cepal.org.ar

Juan Pablo Jiménez
Consultor,
Oficina de la CEPAL en Buenos Aires
✉ jpjimenez@cepal.org.ar

I

Introducción

Es sabido que los beneficios de un moderno sistema federal de gobierno están asociados al efectivo funcionamiento de las instituciones democráticas. En Argentina, no obstante, desde la vuelta a la vigencia de esas instituciones en 1983, el debate se ha centrado casi exclusivamente en la posibilidad de sancionar un nuevo régimen de reparto de impuestos y poco se ha avanzado en el examen de un federalismo fiscal más maduro que facilite una mejor calidad de vida a lo largo de su territorio. Peor aún, ni siquiera se ha logrado un régimen estable de reparto de impuestos. Hace diez años una Asamblea Constituyente estableció la necesidad de un nuevo régimen sobre el cual nunca se pudo llegar a un consenso. Los pactos transitorios, los acuerdos bilaterales (muchas veces secretos) y la desconfianza mutua han reemplazado a las reglas transparentes y estables, la confianza y la complementariedad necesarias en un sistema federal moderno que privilegie el consenso por encima del conflicto.

La reciente crisis y las decisiones tomadas para hacerle frente involucran, sin duda, una modificación en las relaciones entre niveles de gobierno, que afecta tanto a la distribución de recursos e ingresos como a las atribuciones de funciones y el endeudamiento de cada uno de ellos. Se hace necesario, entonces, repensar el problema, buscando en sus raíces las razones de

las dificultades pasadas, así como las claves para construir un sistema más sólido a partir de las nuevas circunstancias.

En este artículo se examinará la conflictiva relación financiera entre la Nación y las provincias durante los últimos 15 años, para identificar los factores que explican las dificultades existentes para generar un esquema estable de relaciones entre la una y las otras, esquema del cual la ley de coparticipación es sólo una parte. Teniendo en cuenta las raíces institucionales de esta cuestión, habrá que efectuar una revisión histórica de largo plazo para poner en el contexto apropiado los problemas recientes y el debate futuro.

Respondiendo a esa idea, en la sección siguiente se presentarán las raíces históricas del conflicto entre diferentes niveles de gobierno, analizando el proceso de desarrollo del estado federal como límite a las autonomías provinciales, y la particular historia de los regímenes de reparto de impuestos en Argentina. Luego, el cuerpo central del documento estará destinado a examinar las relaciones entre niveles de gobierno durante los últimos 15 años, tanto por el lado de las funciones como de los recursos. Allí se desarrollarán no sólo las alternativas referidas al reparto de impuestos, sino también las relativas al proceso de descentralización y cambio de funciones entre niveles de gobierno.

II

Asignación de funciones entre niveles de gobierno

Argentina, al igual que los Estados Unidos, Suiza y Australia, pertenece al grupo de países cuyas constituciones definen las potestades federales y concurren-

tes, dejando todo aquel poder residual no especificado a cargo de los gobiernos provinciales. Así, la Constitución Nacional argentina establece que las provincias conservan todas las competencias no delegadas al gobierno federal. Como señala Bidart Campos (1993), esto indica que para las provincias la competencia es la regla mientras que para el gobierno federal es la excepción. El gobierno federal tiene responsabilidad exclusiva en materia de relaciones exteriores, emisión de moneda, regulación del comercio, navegación interior y

□ Los autores agradecen la colaboración de Daniel Vega. El presente artículo es una versión parcialmente modificada de un documento que se presentó en el XVI Seminario Regional de Política Fiscal, organizado por la CEPAL (Santiago de Chile, enero de 2004) y que será publicado próximamente por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)

exterior, y defensa. En cambio, hay potestades compartidas en varias finalidades, entre las que se cuentan la administración de justicia, la educación primaria y la seguridad social. Como consecuencia, el marco constitucional no es muy preciso en lo que se refiere a las funciones y responsabilidades de cada nivel de gobierno, lo que permitió distintos procesos de reasignación de funciones en las últimas décadas. Esos procesos, no siempre ordenados y transparentes, han hecho más compleja la relación Nación-provincias-municipios.

La Constitución Nacional delega a cada provincia la definición de su propio régimen municipal. Las constituciones provinciales y las leyes orgánicas municipales establecen diferentes áreas de competencia para los municipios, pero en la práctica estas diferencias se han reducido. Las principales acciones y políticas de los gobiernos locales están vinculadas fundamentalmente a los servicios urbanos básicos, tales como los servicios de recolección de residuos y el alumbrado público.

1. El gasto público y su asignación entre niveles de gobierno

La falta de una clara división de las responsabilidades de gasto entre los distintos niveles de gobierno suele ser la fuente principal de conflicto entre ellos, aparte de traer aparejado un uso ineficiente y desigual de los recursos. Mientras que algunas funciones suscitan poca discusión sobre qué nivel de gobierno debe proveerlas (por ejemplo, defensa), otras, como educación y salud, han merecido diversas formas de tratamiento en los diferentes países a lo largo de los últimos años. Más allá de que la recomendación habitual suele ser evitar la superposición de funciones, lo usual es que las distintas responsabilidades del sector público sean compartidas entre los diversos niveles de gobierno.

A diferencia de otros países, en Argentina los procesos de devolución o descentralización del gasto hacia los gobiernos subnacionales no pueden ser entendidos como un avance de estos gobiernos sobre el poder central. Si bien, por un lado, se observa que con cada nueva instancia legislativa los coeficientes de reparto a favor de los gobiernos provinciales han aumentado, por otro, los procesos de descentralización del gasto, al no haber sido acompañados por cambios simétricos en los recursos, han requerido de gobiernos centrales fuertes (militares o civiles) y una desigual capacidad de negociación.

Como sucedió hacia finales del decenio de 1970, el proceso de descentralización fiscal que predominó en las reformas educativa y de salud a principios de la

década de 1990 tuvo como motivación excluyente la decisión del gobierno nacional de modificar en su favor las relaciones financieras con las provincias y municipios. Tanto la transferencia de establecimientos hospitalarios y de educación primaria en el primero de los decenios mencionados, como la de hospitales y escuelas secundarias de principios del segundo, tuvieron como motivación explícita la de modificar la coparticipación efectiva. Más aún, no se han contemplado recursos específicos para atender al financiamiento de los servicios descentralizados ni se han diseñado mecanismos compensatorios con anterioridad a las transferencias.

La política de descentralización instrumentada ha derivado en serios costos en materia de "cohesión social". Tanto en el campo de la salud como en la provisión de educación se puede identificar una multiplicidad de respuestas locales respecto a la forma que adopta el proceso y a sus resultados en términos de equidad y eficiencia. La falta de coordinación desde el nivel central ha permitido una gran heterogeneidad de conductas a nivel provincial y municipal, que responde a grandes rasgos a la configuración previa de cada sistema y a la política sectorial adoptada en cada lugar en respuesta al propio proceso descentralizador. Estas respuestas, a su vez, están estrechamente condicionadas por la restricción financiera, que opera de manera muy diversa en cada jurisdicción. De esta manera, las posibilidades de mejorar los servicios sociales descentralizados están delimitadas por el grado de desarrollo socioeconómico y productivo y la capacidad de financiamiento de cada una de ellas. A su vez, las potencialidades de desarrollo de cada jurisdicción están determinadas en buena parte por el estado y nivel de su capital humano y cultural, lo cual se vincula directamente con las posibilidades que tenga su población de acceder a buenos niveles de educación y salud.

No hay mecanismos fiscales y financieros particulares, asociados a la distribución de rentas fiscales entre la nación y las provincias, que puedan asimilar pautas de carácter nacional en cuanto a la provisión y calidad de la educación o la salud. Bajo el diseño actual, esto plantea un dilema de difícil solución: si se desea aplicar programas o políticas y prioridades de alcance nacional, orientados a una provisión más equitativa de educación y salud en las diferentes provincias del país, éstas terminarán demandando fondos adicionales del presupuesto nacional; por otro lado, si esta opción no es viable desde el punto de vista fiscal, se perjudicarán las acciones de reaseguro. Como resultado, la provisión y calidad de la educación y la salud tenderán a depender excesivamente de la disponibilidad

de recursos económicos y fiscales en las diferentes jurisdicciones.

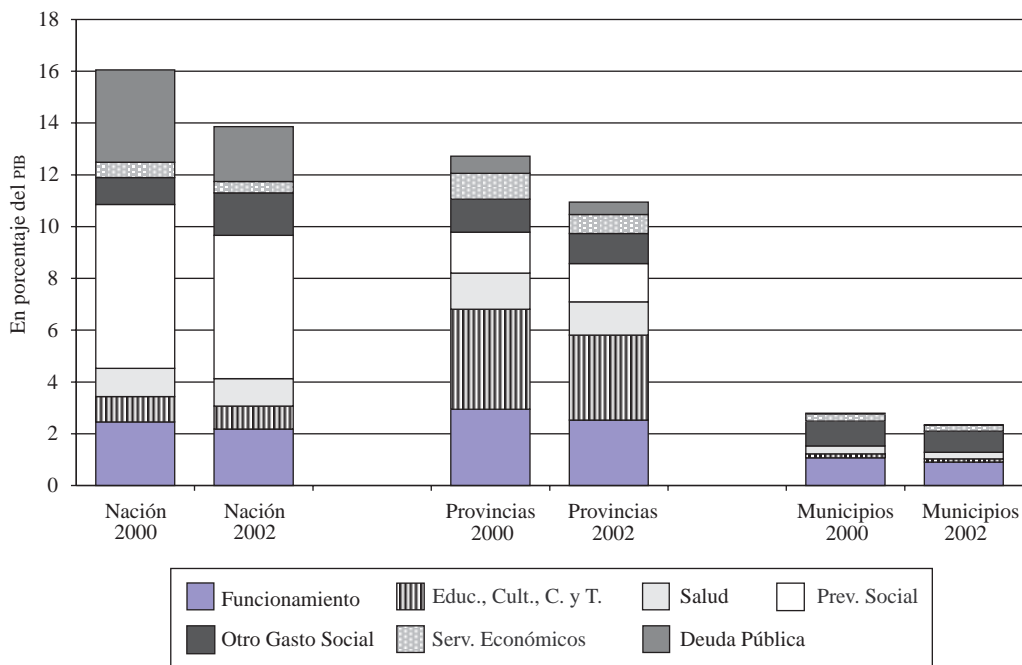
Además, la descentralización de servicios sociales ha hecho que se modifique la modalidad en que se manifiesta la restricción fiscal. Dado que la estructura de gasto provincial ha pasado a estar cada vez más dominada por los servicios sociales, los diversos esfuerzos de saneamiento fiscal emprendidos por diferentes jurisdicciones provinciales que enfrentaron problemas fiscales y financieros debieron, necesariamente, prestar atención a las posibilidades de reducir sus erogaciones en salud y educación. Además, considerando que la casi totalidad de los gastos con esas finalidades se concentra en pago de salarios, esos intentos generaron en algunas provincias episodios de alta conflictividad social. Para atender a estos problemas se intentó aplicar algunas reformas en los sectores de salud y educación tendientes a mejorar la organización y administración del gasto social.

Como resultado de los procesos de cambio en la estructura fiscal del país, el gobierno nacional ha centrado progresivamente sus erogaciones en la previsión

social, la salud para la tercera edad y los servicios de la deuda. Las provincias, por su parte, lo han hecho en educación y salud, y los municipios en diferentes servicios urbanos. Simplificando al extremo el problema, podría decirse que la Nación ha concentrado su presupuesto en la atención de los problemas del pasado (en general, derechos adquiridos de difícil reformulación), mientras que las provincias han concentrado los suyos en el futuro. De hecho, el gobierno nacional ha utilizado como argumento las necesidades financieras del sistema de pensiones para presionar a los gobiernos provinciales y convenir con ellos la cesión de recursos que aseguren el financiamiento de la previsión social. Como consecuencia, tanto las provincias como los municipios están hoy cofinanciando el sistema previsional. Para ilustrar este punto, en el gráfico 1 se presenta el nivel y composición del gasto de los diferentes niveles de gobierno para los años 2000 y 2002 (antes y después del fin del programa de convertibilidad). Allí se pueden verificar las características antes señaladas en relación con la estructura funcional del gasto por niveles de gobierno.

GRAFICO 1

Argentina: Composición del gasto público por finalidad y nivel de gobierno, 2000 y 2002



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Política Económica.

2. Asignación de potestades tributarias y desbalance financiero interjurisdiccional

En cuanto al financiamiento de los distintos niveles de gobierno, la Constitución Nacional (artículo 75, inciso 2), delimita las potestades tributarias de la Nación y las provincias, estableciendo que los impuestos indirectos son concurrentes entre ambos niveles, salvo en lo que respecta a los gravámenes de importación y exportación, que son exclusivamente nacionales (artículo 4). Los impuestos directos son exclusivamente provinciales, pero la Nación tiene la posibilidad de utilizarlos durante un plazo limitado y siempre que la defensa, la seguridad común y el bien general del Estado lo exijan.

En la práctica, la mayoría de los tributos los recauda la Nación y las provincias coparticipan de ellos. Estas últimas, por su parte, se han quedado con cuatro impuestos principales (inmobiliario, automotor, a los sellos y a los ingresos brutos), que les permiten recaudar en promedio el equivalente a un 40% de sus gastos; el resto lo financian mediante transferencias del gobierno central y endeudamiento.

En este sentido, Argentina no escapa a la que ha sido la tendencia internacional: la participación de los gobiernos subnacionales en los recursos totales no ha crecido en proporción con el aumento del gasto de esos gobiernos, lo que se ha traducido en una creciente brecha entre gasto y recursos a nivel subnacional.

Por razones de eficiencia, la literatura suele recomendar que los gobiernos subnacionales no utilicen impuestos sobre bases tributarias con alta movilidad y sujetas a importantes variaciones cíclicas. Esto claramente limita la descentralización de los impuestos sobre los ingresos, ya sea de las personas o de las empresas. Respecto a los impuestos al consumo, consideraciones de administración tributaria (economías de escala en la recaudación y dificultades en el comercio entre jurisdicciones) hacen también poco recomendable su descentralización. Los impuestos al patrimonio, que evitan todos estos problemas, suelen generar recaudaciones de montos poco significativos para financiar los gastos de los niveles subnacionales en países fuertemente descentralizados.

La asignación de los tributos entre niveles de gobierno debe balancear dos objetivos, a veces enfrentados. Por un lado, la teoría del federalismo fiscal nos indica que los gobiernos subnacionales pueden responder mejor a las preferencias de los habitantes en aquellos lugares donde los impuestos locales permiten internalizar los costos de proveer determinada

cantidad de bienes y servicios por parte del gobierno local.

Por otro lado, diversos motivos hacen difícil la asignación a los gobiernos nacionales de potestades tributarias suficientes para financiar la creciente provisión de bienes y servicios por estos gobiernos. Con lo cual, si bien existe acuerdo teórico sobre la necesidad de que haya cierta simetría entre las responsabilidades de gasto y las potestades tributarias, en la práctica existen pocos impuestos que puedan ser descentralizados sin una importante pérdida de eficiencia y equidad.

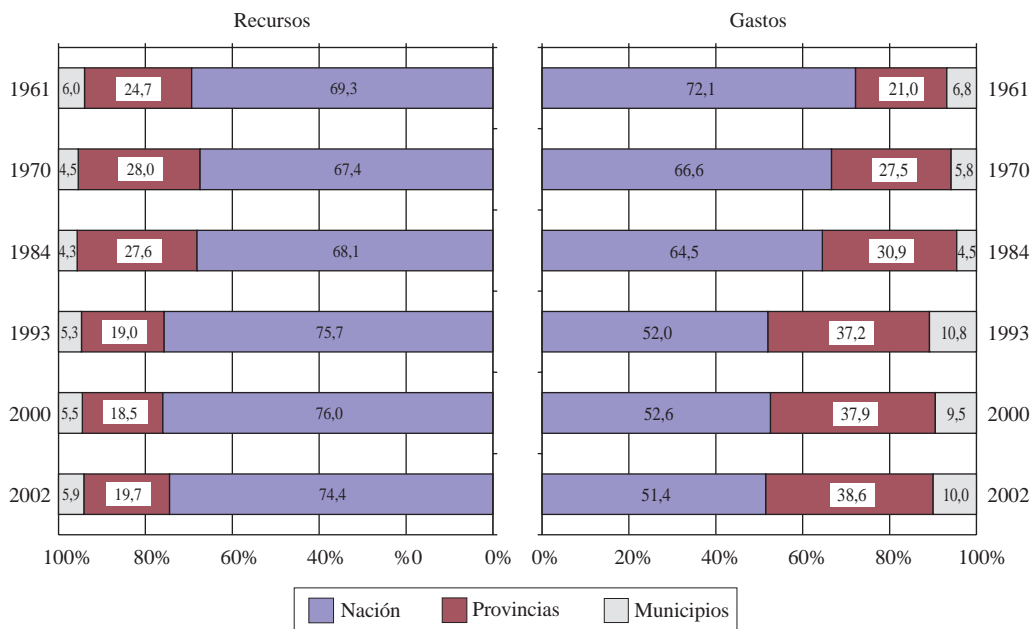
Este compromiso entre dos objetivos, que a veces se contraponen, puede ser mitigado con una adecuada coordinación tributaria entre los niveles de gobierno. Por otro lado, un efectivo diseño del sistema de transferencias, que plantee objetivos explícitos y genere los incentivos adecuados, puede complementar la habitual deficiencia de los sistemas tributarios subnacionales para financiar las competencias que se les han asignado. No obstante, como se verá en secciones posteriores, esta tarea puede tropezar con numerosos inconvenientes.

Con una visión de largo plazo, es necesario señalar que este desequilibrio financiero interjurisdiccional debe ser también considerado como un elemento que ha agregado conflictividad a las relaciones entre la Nación y las provincias. Como se observa en el gráfico 2, los desbalances entre las estructuras jurisdiccionales de gastos y los recursos tributarios y no tributarios eran muy poco significativos hasta la década de 1980.¹ Desde entonces, la mayor concentración de recursos administrados por la Nación y la descentralización de erogaciones generaron una fuerte presión sobre los sistemas de reparto de tributos, al concentrarse en la Nación las tres cuartas partes de los recursos y cerca de la mitad de las erogaciones consolidadas. Antes de la descentralización de escuelas y hospitales ocurrida a fines del decenio de 1970, el gobierno nacional recaudaba y gastaba una proporción bastante similar del total.

¹ Lamentablemente, no es tarea sencilla reconstruir las estadísticas fiscales de largo plazo en Argentina. Para elaborar el gráfico 2 se utilizaron diferentes publicaciones de la Secretaría de Hacienda, que a lo largo del tiempo han ido presentando la información con diversa metodología. En esta oportunidad se trató de transformar los datos de acuerdo con una metodología homogénea y se eligieron los años teniendo en cuenta los cambios de niveles de descentralización de recursos y erogaciones, pero también la propia disponibilidad de información. Entre los recursos se incluyeron, además de los tributarios, los no tributarios propiamente dichos (tasas y contribuciones percibidas en pago por servicios prestados) para permitir una mejor apreciación del financiamiento municipal.

GRAFICO 2

Argentina: Estructura porcentual de recursos (tributarios y no tributarios) y de erogaciones, por nivel de gobierno^a



Fuente: Elaboración propia basada en datos de la Secretaría de Hacienda.

^a Los recursos corresponden a los tributarios y no tributarios administrados por cada nivel. Las erogaciones se clasificaron de acuerdo con el nivel de gobierno que las ejecuta. En el caso de las empresas públicas se consideraron como erogaciones del nivel correspondiente los pagos de intereses y el déficit primario.

Por último, se estima importante, para completar el análisis de las fuentes de financiamiento, examinar la capacidad de autonomía provincial y la disponibilidad de recursos tributarios propios, y considerar brevemente sus disparidades productivas, la dinámica de sus economías reales y algunos problemas específicos de desarrollo económico en las diferentes jurisdicciones.

Estudios recientes sugieren que la convergencia de los ingresos per cápita entre los países de la Unión Europea no ha tenido su correlato en una convergencia entre jurisdicciones subnacionales. Por el contrario, las diferencias en los ingresos per cápita entre tales jurisdicciones se han incrementado en Italia, Alemania y Francia (Decressin, 1999). Un resultado parecido para América Latina señala Silva (2003). No obstante, debe tenerse en cuenta que la magnitud de tales disparidades varía mucho de un país a otro. Así, en Argentina el ingreso per cápita de la provincia de

Santa Cruz (la más rica según ese indicador) es 8,6 veces mayor que el de Formosa (la más pobre); en Brasil el ingreso per cápita es 7,2 veces mayor en el distrito federal que en el estado de Maranhão, en México 6,2 veces mayor en el distrito federal que en Chiapas, y en Canadá solo 1,7 veces mayor en el estado más rico que en el más pobre. Estas grandes disparidades en términos subnacionales no sólo impactan en el diseño de los esquemas de igualación, sino que ponen un límite a ciertos ejercicios descentralizadores. Asimismo, se traducen en diferentes bases imponibles para financiar una determinada provisión de bienes y servicios a cargo de los sectores públicos subnacionales, y en diferentes capacidades entre los aparatos de gobierno. Todo ello contribuye a marcar la importancia que revisten los mecanismos de transferencias hacia los gobiernos subnacionales, lo que será analizado a continuación.

III

La estructura federal fiscal en Argentina y la coparticipación en los impuestos: raíces históricas de los conflictos y consensos entre niveles de gobierno

1. Raíces históricas de los conflictos entre jurisdicciones

Durante un largo período posterior a su independencia, en Argentina se generó una tensión entre las dos tendencias que predominaron en los intentos constituyentes (la confederación de autonomías provinciales y la federación con hegemonía nacional) y que se manifestaron en una serie de pactos y acuerdos.² Sólo en la segunda mitad del siglo XIX se resolvió, con la Constitución de 1853, la organización federal con hegemonía nacional. No obstante, la tensión con las autonomías provinciales continuaría existiendo (Botana, 1993). A partir de 1935, las relaciones entre la Nación y las provincias han girado alrededor de la distribución de los recursos tributarios, habiendo sido escasos los esfuerzos de coordinación del gasto y el endeudamiento. Precisamente, en la presente sección nos ocuparemos de manera específica del reparto de ingresos y los regímenes de coparticipación de impuestos.

Es habitual que se identifiquen las disputas alrededor de la coparticipación de impuestos con los conflictos por el financiamiento de las actividades de los diferentes niveles de gobierno. No obstante, la historia de los regímenes de coparticipación es sólo la tercera (y sin duda la más conocida) de las etapas en que se desarrollaron esas disputas. Antes, desde mediados del siglo XIX hasta 1890, los diferentes niveles de gobierno tenían una clara separación de fuentes tributarias: los recursos de la Nación provenían básicamente del comercio exterior, mientras que las provincias recurrían a impuestos sobre la producción y el consumo de bienes específicos. Luego, entre 1890 y 1935, con la creación de impuestos nacionales sobre los consumos que se superponían a los provinciales,

se desarrolló la segunda etapa, “de concurrencia de hecho”.³

El régimen de coparticipación de impuestos nació en 1935 con la aprobación de las leyes que determinaron la expansión de la masa de recursos recaudados por la Nación para hacer frente a las dificultades fiscales causadas por la caída de los recursos provenientes del comercio exterior durante la crisis de la década de 1930.

Posteriormente, en la década de 1950, se configuró el régimen de coparticipación que rigió hasta 1973. Este se caracterizaba por la existencia de varias leyes que establecían la distribución de los diferentes tributos y que definieron tres mecanismos distintos de reparto. Sólo a partir de 1973 el régimen de coparticipación pasó a estar regulado por una única norma, la ley 20.221. El esquema establecido en esta norma resultó novedoso en dos sentidos: estaba constituido por un sistema único de distribución de impuestos coparticipados, y determinaba coeficientes de reparto secundario en los cuales cobraban cierta importancia los criterios redistributivos. Los rasgos descritos convirtieron a este régimen en referencia obligada cada vez que se discuten nuevos mecanismos de reparto.

Luego, la crisis macrofiscal de principios de la década de 1980 generaría serios problemas de financiamiento a los gobiernos provinciales. Con nuevos gobiernos democráticos en la Nación y las provincias, el conflicto entre jurisdicciones alcanzaría un nivel tal, que al finalizar la vigencia de la ley 20.221 no fue posible convenir un nuevo régimen durante tres años (entre 1985 y 1987) y sólo en el último de estos años, luego de una derrota electoral del partido a cargo del gobierno nacional, se pudo negociar un régimen transitorio, el de la ley 23.548, que está vigente hasta hoy, aunque con múltiples modificaciones.

² El Pacto Federal de 1831 fue una clara expresión de la voluntad confederada.

³ Véase más al respecto en Porto (1990), Presman (1992) y Cetrángolo y Jiménez (1998).

2. Los sistemas de reparto en el largo plazo

Como reflexión general, la evolución de largo plazo de los sistemas de coparticipación de impuestos recaudados por la Nación se caracterizó por la acción de tres tendencias simultáneas: el aumento de las jurisdicciones subnacionales incluidas; la creciente incorporación de tributos nacionales en la masa de recursos en los que se coparticiparía, y el aumento del coeficiente de distribución primaria.⁴

La primera de esas tendencias se refleja en el cuadro 1. Allí se observa que de las 24 jurisdicciones provinciales hoy existentes (incluida la Ciudad de Buenos Aires), sólo 14 habían participado en la formación del Estado federal. Se trata de las provincias que habían formado parte de alguna de las gobernaciones con las que el Reino de España había organizado el territorio de la actual República Argentina, de modo que eran anteriores a 1853 y, por supuesto, a la aprobación de las primeras leyes de reparto de impuestos hacia mediados del decenio de 1930.

Las restantes provincias actuales corresponden a los llamados Territorios Nacionales (previamente bajo jurisdicción de la Gobernación de Buenos Aires), lo que terminó por definir un país de organización federal, pero con una vasta extensión (en especial luego de la “Conquista del Desierto” del decenio de 1880) bajo una organización de tipo unitaria, con nueve gobernaciones dependientes del poder central.⁵ En el cuadro 1 también se puede observar el peso relativo, en términos de población y generación de riqueza, adquirido por esos territorios que hace 150 años no revestían importancia en esos dos aspectos. En las provincias creadas durante la década de 1950 y Tierra del Fuego habita hoy algo más del 12% de la población total del país y en ellas se genera una proporción similar del PIB total. La Ciudad de Buenos Aires, si bien fue declarada autónoma en 1994, pertenecía a mediados del siglo XIX a la provincia del mismo nombre.

El cuadro 1 brinda asimismo una imagen elocuente de un rasgo destacado del federalismo y la economía argentinos: la fuerte concentración de la riqueza en muy pocas jurisdicciones. Los orígenes del conflicto entre el “puerto” y el interior del país siguen manifestándose, con algunas variantes, en una economía que

⁴ Una excepción a esa tendencia fue la reforma de 1967, cuando se redujo el coeficiente de distribución primaria.

⁵ En aquel entonces, una porción de las provincias de Salta y Jujuy también eran parte de un Territorio Nacional, el Territorio de Los Andes. Véase Botana (1993), p. 241.

CUADRO 1

Argentina: Año de creación e importancia relativa de las provincias argentinas

Jurisdicción	Año de creación	Estructura (% de población en 2001)	Estructura (% del PIB en 2002)
<i>Creadas antes de 1853</i>			
Buenos Aires	1820	38,1	32,7
Catamarca	1821	0,9	1,1
Córdoba	1820	8,5	8,1
Corrientes	1821	2,6	1,2
Entre Ríos	1821	3,2	2,1
Jujuy	1834	1,7	0,8
La Rioja	1820	0,8	0,5
Mendoza	1820	4,4	3,9
Salta	1821	3,0	1,6
San Juan	1820	1,7	0,8
San Luis	1820	1,0	1,0
Santa Fe	1815	8,3	8,1
Santiago del Estero	1820	2,2	0,9
Tucumán	1821	3,7	1,8
<i>Subtotal</i>		<i>80,0</i>	<i>64,6</i>
<i>Creadas en la década de 1950</i>			
Chaco	1951	2,7	1,2
Chubut	1955	1,1	2,1
Formosa	1955	1,3	0,5
La Pampa	1951	0,8	1,0
Misiones	1953	2,7	1,2
Neuquén	1955	1,3	2,9
Río Negro	1955	1,5	1,4
Santa Cruz	1955	0,5	1,8
<i>Subtotal</i>		<i>12,1</i>	<i>12,0</i>
<i>Creadas en la década de 1990</i>			
Gobernación de la Ciudad de Buenos Aires	1994	7,7	22,7
Tierra del Fuego	1990	0,3	0,7
<i>Subtotal</i>		<i>7,9</i>	<i>23,4</i>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Consejo Federal de Inversiones (1996), el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) y la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.

concentra el 60% de su producto en tan sólo dos jurisdicciones (la Ciudad y la provincia de Buenos Aires) y alcanza el 80% del total en cinco (las mencionadas más Córdoba, Santa Fe y Mendoza). En el otro extremo, nueve provincias con estructuras productivas menos desarrolladas no alcanzan a representar en conjunto el 7% del PIB.⁶

⁶ De acuerdo con estimaciones realizadas por la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires para el Panorama Económico Provincial, disponible en el sitio web de esa oficina. Para más información véase Gatto y Cetrángolo (2003).

La segunda de estas tendencias puede ser comprobada en el cuadro 2, que presenta el tránsito desde un régimen primitivo y fragmentado, que involucraba a sólo tres de los tributos recaudados por la Nación, hasta la aprobación de regímenes unificados que trataron de ordenar la distribución de la casi totalidad de los impuestos recaudados por la Dirección General Imposi-

tiva (DGI). El gráfico 3, por su parte, muestra la importancia relativa de los tributos incorporados a la masa coparticipable.

Con relación a la tercera de las tendencias mencionadas, en el cuadro 3 se muestra la evolución de los coeficientes de distribución primaria entre 1935 y 1988. Hasta 1972 la información presentada corresponde a

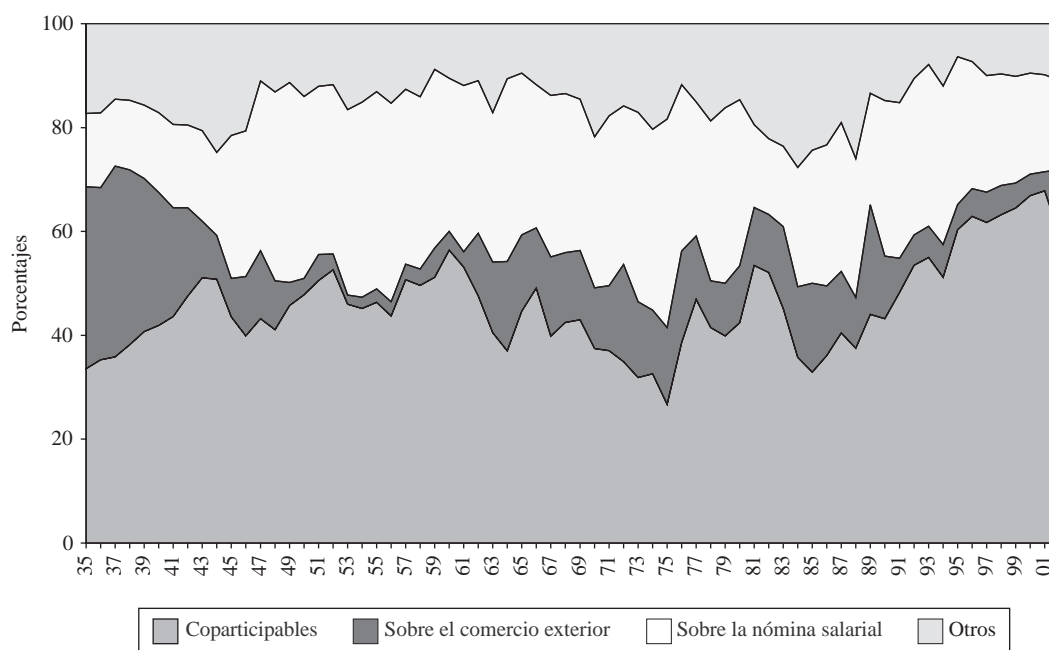
CUADRO 2

Argentina: Incorporación de tributos al sistema de coparticipación

Año	Ley	Tributos incorporados
1935	12 139 12 143 12 147	Internos. Sobre las ventas. Sobre los réditos.
1946	12 956	Sobre ganancias eventuales y beneficios extraordinarios.
1951	14 060	Sustitutivo de la transmisión gratuita de bienes.
1973	20 221	Sobre tierras aptas para explotación agropecuaria, regularización patrimonial, divisas, parque automotor, valores mobiliarios, aceites lubricantes y los que en el futuro establezca la Nación como impuestos indirectos. También serán incluidos los de asignación específica una vez finalizado el objetivo de su creación.
1988	23 548	Todos los impuestos nacionales existentes o por crearse, con las siguientes excepciones: i) derechos de importación y exportación; ii) aquellos cuya distribución esté prevista en otros regímenes; iii) aquellos con afectación específica al momento de promulgarse esta norma. Cumplido el objetivo de su creación, se incorporarán al esquema.

Fuente: Cetrángolo y Jiménez (1998).

GRAFICO 3

Argentina: Distribución porcentual de recursos tributarios nacionales, 1935-2002

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda y de Cetrángolo y Jiménez (1995).

CUADRO 3

Argentina: Evolución de los coeficientes de distribución primaria hasta 1973^a y Régimen Federal de Coparticipación desde entonces (Porcentajes)

Leyes	Período	Nación	Provincias y Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires
12.143 y 12.147	1935-1946	82,5	17,5
12.956	1947-1958	79,0	21,0
14.788	1959	66,0	34,0
	1960	64,0	36,0
	1961	62,0	38,0
	1962	60,0	40,0
	1963	58,0	42,0
	1964-1966	54,0	46,0
	1967	59,2	40,8
	1968-1972	61,9	38,1
20.221	1973-1980	46,7	53,3 ^b
	1981-1984 ^c	48,5	51,5 ^d
23.548	1988	42,34	57,66 ^e

Fuente: Cetrángolo y Jiménez (1998), sobre la base de la legislación.

^a Sistema de la Ley 12.143 y de la Ley 12.147 (y modificatorias).

^b Incluye 1,8% destinado a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, financiado por la Nación y el Fondo de Desarrollo Federal.

^c Los fondos de coparticipación sufrieron una detracción con destino a la seguridad social.

^d Incluye el Fondo de Desarrollo Regional.

^e Incluye aportes del Tesoro Nacional.

sólo uno de los regímenes de coparticipación que rigieron de manera simultánea, ya que los restantes no funcionaron con coeficientes fijos. En el cuadro mencionado se puede verificar el crecimiento de la participación de las provincias en la distribución primaria de recursos coparticipables a lo largo del tiempo, salvo en el período comprendido entre 1967 y 1972, durante el cual no funcionó el Parlamento.

No obstante, el análisis de la participación del monto de recursos destinados a las provincias en el total de ingresos tributarios recaudados por la Nación no muestra una evolución ascendente desde 1935, como lo haría suponer la operación de las dos tendencias de largo plazo antes señaladas (la creciente incorporación de tributos a la masa de coparticipación y el aumento de los coeficientes de distribución primaria). Por el contrario, dicha evolución ha sido errática.

Las causas de ese fenómeno se deben buscar en los grandes cambios experimentados por la estructura y nivel de la tributación argentina a lo largo del tiempo. Sin duda, el desarrollo del sistema de seguridad

social ha sido una de las razones de lo sucedido, junto con las fluctuaciones cíclicas de la presión tributaria sobre el comercio exterior y la evolución de los otros esquemas de asignación específica de impuestos.

3. El régimen de coparticipación federal de impuestos durante los últimos 15 años

La década de 1980 se inició con el fracaso del intento de construir un régimen sólido y dinámico de coparticipación en los recursos tributarios, y finalizó con la sanción de un nuevo régimen que desde su creación fue definido como provisional. En efecto, hacia fines de 1987 la Ley 23.548 estableció un régimen transitorio de distribución de recursos tributarios entre la Nación y las provincias.

La nueva norma implicó importantes modificaciones en la distribución de recursos primaria (entre el gobierno nacional y las provincias) y secundaria (entre las provincias). En el primer caso hubo mayor participación de las provincias en el reparto de fondos, porque el porcentaje que se distribuiría a las provincias fue el más alto desde 1935 (año del primer régimen de coparticipación), y se amplió la lista de impuestos que integran la masa tributaria coparticipable, alcanzando incluso a los tributos que se pudieran crear con posterioridad a la aprobación de la norma.

En cuanto al reparto secundario, la principal diferencia con la norma anterior (la Ley 20.221, vigente entre 1973 y 1984) es el abandono de todo criterio explícito para el establecimiento de los coeficientes de distribución. En aquella norma el reparto resultaba de la combinación de criterios claramente definidos (población, brechas de desarrollo y dispersión de población). En cambio, los coeficientes establecidos en la Ley 23.548 se basan en las distribuciones efectivamente realizadas durante el período 1985-1987, cuando no existía norma que rigiera la coparticipación y —más importante— cuando el reparto se realizaba de acuerdo con las necesidades de cada jurisdicción y el poder de negociación de los gobiernos y legisladores de las diferentes jurisdicciones, aunque tomando como base la distribución heredada de la antigua Ley 20.221.⁷

⁷ A lo largo de la historia, los diferentes regímenes han ido incorporando cada vez más criterios redistributivos de reparto secundario, en detrimento de los devolutivos. En consecuencia, ha perdido importancia relativa la participación de las jurisdicciones con mayor capacidad recaudatoria. Este tema fue desarrollado en Cetrángolo y Jiménez (1995).

Durante la vigencia de la Ley 23.548, en la evolución de la recaudación tributaria influyó fuertemente el desarrollo de la situación económica global. En la primera mitad del decenio de 1990 se pudo observar una importante simplificación de la estructura de los recursos coparticipados, la que se revirtió parcialmente a partir de mediados del decenio, cuando hubo que introducir nuevos impuestos de emergencia para enfrentar sucesivos episodios de crisis macrofiscal.

En el gráfico 4 se muestra cómo evolucionó la recaudación en la década de 1990. En él se observa que la carga tributaria fue relativamente constante entre 1992 y 2002 (período en el cual los cambios tributarios y la introducción de nuevos impuestos lograron apenas mantener el nivel de la carga total), y que tuvo un espectacular crecimiento en 2003. A su vez, esa evolución da cuenta de cambios en la estructura tributaria como resultado de una dirección inicial hacia la simplificación del sistema, con el crecimiento relativo de las recaudaciones del impuesto sobre el valor agregado (IVA)⁸ y, en menor medida, de aquel sobre las ganancias.⁹ Luego, en la segunda mitad de

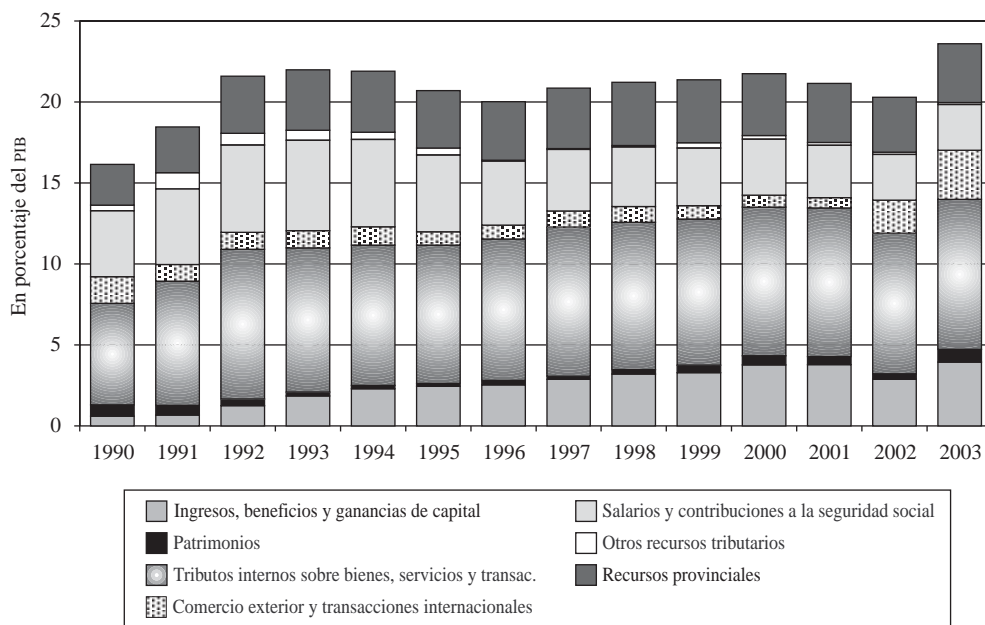
la década, se observa una fuerte caída de los impuestos sobre la nómina salarial.

En contraste con esa tendencia, el sistema de distribución de la recaudación tributaria ha cobrado una complejidad y fragilidad difíciles de encontrar en otro período de la historia argentina. Como se verá, al concentrarse la recaudación en impuestos que según la ley vigente son coparticipables, se ha desatado una puja por el destino de esos fondos y se ha alentado la búsqueda de mecanismos para eludir la legislación. A partir de 1996, el incremento en la recaudación que debía ser repartida (de acuerdo con la Ley 23.548) no se tradujo en un aumento de las transferencias a las provincias, sino que sirvió para compensar la pérdida de recursos que corresponden al gobierno central provenientes de impuestos sobre la nómina salarial.

En síntesis, los rasgos salientes de las transferencias a las provincias en la década de 1990 fueron los siguientes: un fuerte aumento en los primeros años; el crecimiento simultáneo de la participación de asignaciones específicas en el total de las transferencias a las

GRAFICO 4

Argentina: Nivel y estructura de la recaudación tributaria total, 1990-2003



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda y la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.

⁸ Que se incluye en los tributos internos sobre bienes, servicios y transacciones.

⁹ Que se incluye en los tributos sobre ingresos, beneficios y ganancias de capital.

provincias, en detrimento de la coparticipación; el hecho de que las transferencias totales se hayan mantenido constantes a partir de 1992, con independencia de los cambios en la recaudación total, y relacionado en parte con lo anterior, el reemplazo de impuestos sobre la nómina salarial por tributos recaudados por la Dirección General Impositiva en el financiamiento de la Nación.

La puja entre las diferentes áreas de los sectores públicos nacional y provinciales por conseguir recursos fue de tal magnitud que hoy ya casi no queda tributo que no tenga, al menos parcialmente, algún tipo de asignación específica. En respuesta a estas presiones las autoridades nacionales negociaron asignaciones específicas (fundamentalmente al sistema previsional) para sufragar gastos que de otra manera hubiera asumido el Tesoro Nacional, o transfirieron gastos a otros niveles de gobierno (escuelas y hospitales). El resultado fue un cambio en el "reparto efectivo" para llegar a un esquema de distribución de impuestos que surgió de múltiples "remiendos". Estos "remiendos" han ido creciendo en variedad y magnitud a lo largo de los años transcurridos desde que se aprobó la ley de coparticipación virtualmente en vigencia.

A fines de 1999 se firmó el Compromiso Federal, que estableció una suma fija para el año 2000 (por un monto de 1.350 millones de pesos) y un promedio trienal (con un piso mensual de 1.364 millones de pesos) para el 2001. Más tarde, en noviembre de 2000, se firmó otro Compromiso Federal entre la Nación y las provincias en el marco de un nuevo programa conocido como "blindaje". Este acuerdo reemplazó los promedios móviles por sumas fijas durante los años siguientes, hasta que se sancionara una nueva ley de coparticipación.

La situación macroeconómica y fiscal sufrió un fuerte deterioro desde mediados de 2001. A partir del tercer trimestre de ese año, las dificultades para lograr financiamiento obligaron al gobierno nacional a adoptar un programa encaminado a asegurar el equilibrio fiscal mes a mes mediante el anuncio de una estricta regla de caja denominada "déficit cero". Como parte del mismo programa, el gobierno nacional negoció con las provincias una "Segunda Addenda" al Compromiso Federal de noviembre de 2000 que establecía una reducción en las transferencias del orden del 13%, y se puso en marcha un esquema de canje voluntario de deuda. De allí en adelante los diferentes niveles de gobierno tuvieron serias dificultades para cumplir con sus obligaciones, y en varias jurisdicciones reaparecieron importantes atrasos en el pago de los salarios.

Además, se extendió rápidamente la práctica de pagar obligaciones con bonos, proliferando una gran variedad de medios de pago. El fracaso del programa de "déficit cero" y una suma de factores de orden político y social derivaron en una profunda crisis política que quedó de manifiesto con los relevos de diferentes elencos gubernamentales.

4. Crisis y nuevas circunstancias

El 27 de febrero de 2002, luego del fin de la convertibilidad, el gobierno nacional cerró una nueva negociación con los gobiernos subnacionales tendiente a sentar los nuevos parámetros en materia de transferencia de recursos a las provincias, meta de déficit y renegociación de la deuda. Esto implicó algunos compromisos básicos, entre los que se cuentan el abandono de sumas fijas de transferencias y su reemplazo por los coeficientes establecidos en la legislación vigente, más el 30% del impuesto a los créditos y débitos; la renegociación de las deudas provinciales con el objeto de convertirlas en deuda en pesos; el establecimiento de un límite del 15% a la afectación de recursos coparticipados para el pago de servicios de las deudas reestructuradas; la reducción del déficit fiscal de las jurisdicciones y las limitaciones al endeudamiento provincial.

En el marco de este Acuerdo Federal, el gobierno nacional firmó acuerdos bilaterales con algunas provincias. En 2002 se suscribieron convenios con 17 provincias, en tanto que en 2003 se firmaron acuerdos con 15 jurisdicciones. El Ministerio de Economía ha suscrito con cada una de las provincias lo que ha denominado Programa de Financiamiento Ordenado (PFO), por el cual se les otorga financiamiento mensual para atender los déficit financieros acordados y los servicios de amortización de la deuda pública correspondientes al año en curso.

La firma del acuerdo de febrero de 2002 permitió que las provincias mejoraran su posición fiscal relativa por dos motivos: primero, el retorno al régimen de distribuciones automáticas y por coeficiente que regía con anterioridad al Compromiso Federal de 1999, en un contexto de crecimiento del nivel de los precios (en 2002) y del producto (en 2003); y, segundo, el menor pago de servicios gracias al canje de deuda y al límite de 15% establecido para la destinación de recursos coparticipados a los servicios de la deuda.

En consecuencia, y con el objeto de ilustrar los cambios consolidados en la política fiscal a partir de la crisis, debe señalarse que ha habido una fuerte mejora fiscal, básicamente por tres factores: el menor pago

de servicios de la deuda, la caída en el nivel de remuneraciones y prestaciones de la seguridad social (en términos reales y como porcentaje del PIB), y el aumento de la recaudación debido en gran medida a la incorporación de recursos extraordinarios sólo parcialmente coparticipables (derechos de exportación e impuesto al cheque). Esto ha permitido un mejoramiento considerable del resultado primario de todos los niveles de gobierno y, a su vez, cierto margen para el incremento del gasto asistencial destinado a paliar la grave situación social.

En lo que respecta al nivel y la estructura del gasto, el gráfico 1 —que aparece en la sección II.1— muestra el cambio en los diferentes niveles de gobierno ante el fin del programa de convertibilidad y la posterior crisis. Al comparar datos para los años 2000 y 2002 se ve que —más allá de la caída del gasto en los tres niveles de gobierno liderada por la reducción de los pagos de intereses de la deuda pública (a nivel del gobierno nacional disminuyeron 40,4%)— el único rubro que muestra crecimiento es el correspondiente al “otro gasto social” del gobierno nacional (57,4%). Este renglón es el que incluye el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. Sobre los restantes destinos del gasto influyó la fuerte caída de los salarios reales del

sector público y del valor real de las prestaciones previsionales.

Como reflexión de carácter especulativo, podría evaluarse la posibilidad de un proceso incipiente de recentralización de funciones, basada en tres patas: i) el rescate de los gobiernos provinciales por el gobierno central, a través de la renegociación de las deudas de las provincias con un tope para la afectación de recursos provinciales, implica un traspaso de responsabilidades a la Nación; ii) la introducción de programas asistenciales para atender emergencias (teniendo en cuenta las características estructurales de la economía argentina, el empleo y los límites de la seguridad social) sólo pueden ser entendida como un primer paso en una dirección que seguramente se reforzará en los próximos años; y iii) algunos programas de la Nación se están haciendo cargo de deficiencias que no han podido resolver los presupuestos provinciales durante la crisis. Esto último es particularmente notorio en el área de la salud pública a través de la distribución de medicamentos (Programa Remediar) o la distribución de transferencias contra el cumplimiento de metas programáticas (al estilo de donaciones de contrapartida) para financiar la atención de la población materno-infantil en las provincias de menor desarrollo relativo.

IV

Conflicto político y debilidad institucional en las relaciones financieras entre la Nación y las provincias

Son muchas e inevitables las referencias que a lo largo del presente artículo se han efectuado a las modalidades y magnitud del conflicto político subyacente en las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. En las secciones iniciales ya se hizo mención de los orígenes y desarrollo de esa puja. También se ha aludido a algunos aspectos de tales conflictos durante los últimos 15 años, en los cuales los desequilibrios macroeconómicos y la crisis previsional han sido las causas más claras de las dificultades para resolver cuestiones pendientes en las relaciones financieras entre jurisdicciones.

Se sostiene en este trabajo que el período bajo análisis corresponde a uno en el cual se han agotado

para el gobierno nacional las fuentes de financiamiento distintas de los recursos tributarios coparticipables. La pugna entre los diferentes niveles de gobierno, desatada en momentos con un alto grado de conflicto político y crisis macroeconómica, ha tenido asimismo su correlato en una gran debilidad institucional en materia de federalismo. Esto ha sido a la vez causa y consecuencia de los problemas del período.

Como señala Bardhan (2001), cuando la debilidad institucional es el resultado de fuertes conflictos distributivos, tanto a los niveles centrales de gobierno como a los gobiernos locales se les hace difícil cumplir con objetivos de políticas públicas. Entre las muchas manifestaciones de tal debilidad referidas a la

organización federal de Argentina, se ha decidido hacer en este artículo una breve referencia a las que resultaron más notorias durante los últimos 15 años: la proliferación de acuerdos de emergencia en reemplazo de esquemas estables de reparto, y la debilidad institucional en la regulación del endeudamiento de los gobiernos subnacionales.

1. Proliferación de acuerdos de emergencia en reemplazo de esquemas estables de reparto

Un rasgo característico de las relaciones entre la Nación y las provincias durante la vigencia de la Ley 23.548 es el predominio de las relaciones entre poderes ejecutivos por sobre las normas legislativas. Esto se manifiesta tanto en los acuerdos de emergencia entre los gobiernos para modificar lo establecido por la legislación vigente, como en la resolución discrecional de situaciones específicas de algunas jurisdicciones por parte de la Nación. Un ejemplo extremo de la tensión institucional que dominó las relaciones interjurisdiccionales, contraponiendo las soluciones parlamentarias con la negociación entre poderes ejecutivos, es la disposición de la Asamblea Constituyente de 1994, nunca cumplida entre los poderes ejecutivos, a negociar y convenir un nuevo régimen de reparto de impuestos.

A lo largo del período se han negociado y firmado varios pactos o acuerdos destinados a hacer frente a las múltiples dificultades afrontadas, desde el financiamiento del sistema previsional hasta la renegociación de la deuda. Todos ellos involucraron acuerdos entre poderes ejecutivos que modificaron la distribución de fondos establecida por esa ley de coparticipación.

En la sección anterior se mencionó la multiplicidad de remiendos o parches con los que el régimen se ha ido modificando hasta llegar al intrincado e irracional diseño que hoy exhibe. Muchos de ellos han sido instrumentados mediante cambios legislativos y otros, los más importantes, han generado modificaciones legislativas con posterioridad a pactos entre los poderes ejecutivos. Siempre que ello ocurrió se generó un espacio amplio para una modalidad de negociación en donde predominaron los aspectos políticos y se incorporaron elementos que no siempre fueron reflejados con transparencia.

Como resultado de esos acuerdos, más las múltiples modificaciones introducidas a la asignación de los diferentes impuestos coparticipables, la distribución de recursos se ha convertido en un conjunto caótico de variados mecanismos de reparto *ad hoc* que han ido

multiplicándose a lo largo de los años. La multiplicidad de mecanismos de distribución no es la respuesta a una similar multiplicidad de objetivos, sino producto de una yuxtaposición de conflictos y pugnas. Lo que según la legislación debiera ser una fórmula con un coeficiente único de reparto para todos los tributos coparticipables (o al menos admitir muy pocas excepciones y de carácter transitorio), se ha transformado en una compleja matriz que vincula tales tributos con variados destinos mediante porcentajes y sumas fijas que son fiel reflejo de la puja distributiva al interior de las cuentas públicas.

Se observa la existencia de tres formas básicas de presiones sobre el esquema de reparto. En primer lugar se hallan las destinaciones de recursos coparticipables propiamente dichos para dar respuesta principalmente a la necesidad de allegar más financiamiento al sistema previsional. En segundo lugar se cuentan las asignaciones de tales recursos al financiamiento de la infraestructura, que ha provenido históricamente de los tributos sobre los hidrocarburos y la energía. Por último, cabe mencionar también las pujas por la distribución de recursos dentro del presupuesto de la administración nacional. Todo ello estaría indicando que, más allá de la pugna entre la Nación y las provincias, hay pujas sectoriales y la pretensión de resolverlas mediante la asignación específica de diferentes impuestos.

2. Debilidad institucional en la regulación del endeudamiento de los gobiernos subnacionales

Durante la segunda mitad del decenio de 1990, sucesivas decisiones de política nacional brindaron a las provincias la posibilidad de tener un acceso más fluido a fuentes financieras internas y externas. Puesto que la situación de los mercados de crédito fue propicia a este cambio, hubo un considerable aumento de las deudas provinciales, situación que llegó al límite a fines de 2001.

Durante la década de 1990 el endeudamiento provincial estuvo regido por una serie de normas de diferente alcance y origen institucional.¹⁰ La mayor parte

¹⁰ La Constitución Nacional, en su artículo 124, otorga a las provincias la facultad de celebrar convenios internacionales, debiendo cumplir con ciertos requisitos, y aclara que ellas "podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno Federal o el crédito público de la Nación con el conocimiento del Congreso Nacional."

de las provincias contaba con límites establecidos por sus propias constituciones sobre el nivel de endeudamiento permitido. Estas restricciones incluían mecanismos de autorización para el endeudamiento, restricciones al uso de los fondos (por ejemplo, prohibición de destinarlos a financiar gasto corriente) o limitaciones al nivel de los servicios.¹¹

Al mismo tiempo, en el ámbito nacional existía un conjunto de regulaciones sobre el endeudamiento de las provincias. La reforma de la Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina prohibió el otorgamiento de créditos de las entidades financieras al sector público sin autorización del Ministerio de Economía. Para los créditos en moneda extranjera, los gobiernos provinciales necesitaban una aprobación *ad hoc* de las operaciones concertadas con el sistema financiero, según lo establecido por la resolución 1075/93 de dicho ministerio. A su vez, esta resolución establecía un mecanismo de pago automático de los servicios de la deuda mediante el acceso directo a los recursos coparticipados que depositaba el gobierno nacional en las cuentas provinciales. Este mecanismo facilitó el acceso de las provincias a los mercados financieros, al otorgar una garantía confiable, pero el hecho de no haberlo aplicado con el objetivo de asegurar la solvencia financiera de las jurisdicciones incentivó en algunos casos un endeudamiento excesivo. Sólo con la implementación del Programa de Asistencia Financiera y Fiscal de principios de 2000 y con los Programas de Financiamiento Ordenado de 2002, este mecanismo pudo ser utilizado en un conjunto de provincias como un medio efectivo de limitar el endeudamiento para cumplir con la reducción de desequilibrios acordada por cada gobierno provincial con el gobierno nacional.

La mecánica de endeudamiento utilizada por las provincias desde principios del decenio de 1990, utilizando las transferencias de recursos de coparticipación como garantía, ha tenido dos efectos: por un lado, ha alentado un creciente endeudamiento provincial al facilitar el acceso a los mercados de crédito; por el otro, ha restringido fuertemente la provisión de bienes y servicios sociales por parte de las provincias, al modi-

ficar el proceso presupuestario provincial. Las provincias perdieron su capacidad de establecer prioridades presupuestarias mes a mes, ya que el pago a los acreedores se efectúa en forma automática; por lo tanto, deben encontrar financiamiento adicional para afrontar los gastos de funcionamiento de cada período.

En el cuadro 4 se presentan los porcentajes de los recursos de coparticipación destinados a pagar deuda en 2001, antes de la cesación de pagos. Allí se puede observar la exigua capacidad de manejo presupuestario con que algunas provincias debían encarar sus gastos de funcionamiento luego del pago de servicios de deuda. Posteriormente, con la firma del acuerdo de febrero de 2002 se incorporó un límite del 15% a la afectación motivada por deudas renegociadas, quedando a cargo de la Nación las obligaciones que superaran ese porcentaje.

CUADRO 4

Argentina: Transferencias por régimen de coparticipación destinadas al pago de deuda, 2001

(Como porcentaje del total de tales transferencias por provincia)

Jurisdicción	%
Buenos Aires	1,6
Ciudad de Buenos Aires	0,0
Catamarca	57,2
Córdoba	2,8
Corrientes	55,4
Chaco	39,0
Chubut	29,5
Entre Ríos	22,8
Formosa	68,2
Jujuy	91,8
La Pampa	2,4
La Rioja	50,8
Mendoza	60,5
Misiones	48,6
Neuquén	9,2
Río Negro	97,3
Salta	73,5
San Juan	41,3
San Luis	27,5
Santa Cruz	4,7
Santa Fe	4,0
Santiago del Estero	36,6
Tucumán	85,3
Tierra del Fuego	37,9

Fuente: Elaboración propia.

¹¹ Para un tratamiento exhaustivo del tema, véase Cetrángolo, Jiménez y otros (2002).

V

Reflexiones finales

En este artículo se ha mostrado que los problemas que enfrenta hoy la organización federal argentina son producto de una yuxtaposición de problemas estructurales, de reformas efectuadas en el decenio de 1990 y de la crisis tras el fin de la convertibilidad. Se ha insistido en la importancia de considerar las características políticas e institucionales del problema, influidas por una combinación de elementos en la cual la debilidad institucional es contraparte y espejo de una fuerte pugna política en torno a las cuestiones federales, cuyos orígenes deben buscarse en la formación misma de la nación argentina.

La dinámica misma del conflicto político e institucional ha sido retroalimentada por las características de la extendida crisis macroeconómica que, con momentos de mayor o menor tensión, ha dominado la historia argentina de las últimas décadas. En relación con el tema de este trabajo, la trayectoria de la crisis previsional y su demanda creciente de financiamiento, así como una estructura tributaria insuficiente para financiar de manera adecuada las políticas públicas que llevan adelante los diferentes niveles de gobierno, han constituido los factores dominantes del conflicto.

Se ha visto que mientras el sector público nacional logró financiamiento adicional para cubrir las nuevas demandas de políticas públicas, la expansión de actividades gubernamentales que acompañó al desarrollo argentino no chocó con el funcionamiento federal del país. Pero al agravarse la crisis macroeconómica se agotaron las fuentes de financiamiento distintas de la masa de recursos coparticipables (rentas aduaneras, impuesto inflación, impuestos sobre los combustibles, cargos sobre la nómina salarial, excedente previsional, endeudamiento, privatizaciones), estalló la crisis fiscal (impulsada por la deuda y la crisis previsional) y el conflicto en torno al reparto de recursos coparticipables se hizo cada vez más grave y complejo.

El agotamiento de fuentes de financiamiento que no fuesen los recursos coparticipables para enfrentar las nuevas funciones que ha tenido que ir asumiendo la jurisdicción nacional, el incremento en el número de jurisdicciones subnacionales que participan del reparto y el creciente desnivel de erogaciones y recursos entre jurisdicciones, fueron factores estructurales que, sumados a los rasgos típicos de las últimas décadas

(crisis macrofiscal y del sistema previsional, y pugna política) explican el alto grado de conflicto que dominó las relaciones financieras entre la Nación y las provincias.

En el decenio de 1990 cobraron significación a su vez problemas de otro tipo, relacionados con la puesta en marcha de un programa macroeconómico con tipo de cambio fijo cuya prioridad debe ser hoy revisada. La urgencia de mejorar la competitividad de los sectores de actividades transables en el ámbito internacional impulsó el debate acerca de la reforma de los tributos provinciales sobre los ingresos brutos, principal fuente de ingresos propios de las provincias. Sin desconocer la importancia del tema, es discutible que el grado de premura que alcanzó en esa época se mantenga hoy, bajo un programa macroeconómico que contempla una muy diferente configuración de precios relativos; no obstante, se debe seguir trabajando en él sin las urgencias de entonces.

Asimismo, en el decenio de 1990 se lograron consensos que hoy deben ser revisados. Lamentablemente, la posibilidad de introducir un esquema que incorpore nuevos criterios de reparto para los incrementos en la recaudación —iniciativa que tuvo amplio apoyo en esos años—, hoy plantea la necesidad de acuerdos más difíciles de lograr: si los niveles que se deben respetar son nominales o reales y, en todo caso, qué índice de precios utilizar.

Llama la atención que, ante la dificultad de encontrar una solución a los problemas derivados de la ausencia de un mecanismo explícito, estable y transparente de distribución de recursos, las expectativas generadas por el compromiso constitucional de sancionar un nuevo régimen llevaron a presiones para incorporar en ese régimen, ya de difícil aprobación, nuevos temas que hicieron la empresa aún más compleja. Así, se agregaron temas tales como la nueva institucionalidad fiscal, la necesidad de redefinir y armonizar las potestades tributarias, la ausencia de reglas fiscales y la construcción de instrumentos para atenuar los efectos del ciclo.

En cambio, hay dos problemas estructurales que, como se expuso más atrás, constituyen una seria debilidad del funcionamiento federal de Argentina y que, lamentablemente, no han sido objeto de un necesario

debate: los problemas de financiamiento de las políticas sociales compensatorias y los desequilibrios productivos. En el primer caso, hay que trabajar en la corrección de las deficiencias observadas en el pasado proceso de descentralización del gasto social, especialmente en salud y educación básica. Impulsada por urgencias fiscales, la Nación terminó por desentenderse de las políticas de compensación y coordinación del gasto social, lo que tuvo un fuerte impacto adverso sobre la equidad. Para resolver estos problemas se requiere el diseño previo de políticas sectoriales, lo que se hizo en la década de 1990 en materia de educación y se está discutiendo actualmente respecto a salud. Pero si se quiere que esas iniciativas prosperen, el futuro esquema de transferencias debe tomar nota de esas políticas e incorporar en el debate sus necesidades financieras.

En el segundo caso, existen fuertes disparidades productivas provinciales. Dada la enorme brecha de desarrollo que se observa entre las distintas provincias argentinas, no cabe imaginar que la correspondencia fiscal (es decir, que los gobiernos subnacionales financien su gasto con recursos propios) sea la solución a los problemas de incentivos. Es impensable que las provincias menos desarrolladas puedan asegurar una provisión de bienes públicos similar a las de aquellas de mayor desarrollo sin contar con la asistencia (no sólo financiera) de la Nación. Esto a su vez remite a los problemas de promoción del desarrollo productivo y al papel de los gobiernos locales.

Por lo demás, es preciso identificar los problemas que caracterizan a la nueva coyuntura. El fin de la convertibilidad estuvo acompañado por un replanteamiento de las funciones de los diversos niveles de gobierno. Cuatro rasgos deben tenerse en cuenta al respecto:

- Los cambios en la estructura tributaria, que influyeron significativamente en el logro de un considerable superávit primario de recursos tributarios no coparticipables (aduaneros) o de aquellos con una coparticipación reducida (créditos y débitos bancarios).
- La creciente importancia en las finanzas nacionales del gasto en asistencia social.
- El anuncio de una nueva modificación del sistema previsional.
- El proceso de renegociación de deudas y el traspaso a la Nación de buena parte del peso de las deudas provinciales.

Es difícil imaginarse un debate sobre un nuevo esquema de reparto entre la Nación y las provincias que intente generar un acuerdo de mediano plazo sin

pronunciarse antes sobre la probabilidad de que estos fenómenos persistan y que, como todo lo hace pensar, se mantengan en el futuro las importantes partidas presupuestarias destinadas, por ejemplo, a la asistencia social¹² (en especial al Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados), así como las nuevas transferencias a las provincias destinadas a apoyar la provisión de servicios de salud pública (programas Remediar y Seguro Materno-Infantil). Si esto es así, estamos en presencia de un nuevo reparto de funciones que exigirá reexaminar el federalismo y las transferencias intergubernamentales. Por su parte, el replanteamiento previsional puede estar asociado a la introducción de prestaciones asistenciales a los mayores que no logren acreditar 30 años de empleo formal. Estas seguramente serán crecientes y a cargo de la Nación.

Un elemento que no debemos olvidar se refiere al funcionamiento de la macroeconomía durante los próximos años y su impacto sobre las finanzas de los diferentes niveles de gobierno. La particular coyuntura fiscal de hoy está sustentada por un conjunto de precios relativos, en el cual el elevado tipo de cambio permite el cobro de impuestos extraordinarios no coparticipables, y la caída en términos reales de los salarios públicos y prestaciones de la seguridad social ha hecho posible un importante superávit fiscal (además del financiamiento de nuevas funciones). Lo excepcional de la coyuntura obliga a ser cuidadosos en la introducción de reglas de reparto de recursos que puedan ser afectadas en el futuro cercano.

Durante los últimos meses, no obstante, volvió a cobrar impulso el debate acerca de una eventual ley de coparticipación y se examinó la posibilidad de lograrlo efectivamente. Tomando en cuenta la analogía frecuentemente utilizada entre el esquema de reparto vigente y un laberinto, en algunos casos se recurrió a una conocida frase de Leopoldo Marechal para propiciar una nueva salida mágica: “de todo laberinto se sale por arriba”.¹³

La nueva coyuntura requiere un federalismo flexible que atienda a las diferentes demandas de cada provincia y se pueda adaptar a las cambiantes circunstancias de la economía argentina. No hay que pensar necesariamente en un instrumento que intente solucionar todos los problemas a la vez. Se cree conveniente, en cambio, discutir, concordar y poner en práctica las

¹² En especial al Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados.

¹³ “Laberinto de amor”, poema publicado por Sur en 1944.

diferentes soluciones a problemas específicos que con el tiempo puedan despejar el terreno para resolver los problemas más difíciles de abordar. La construcción de

un federalismo moderno es una tarea cotidiana y la aprobación de una determinada ley no resuelve mágicamente problemas de larga data.

Bibliografía

- Bardhan, P. (2001): Distributive conflicts, collective action, and institutional economics, en G. Meier y J. Stiglitz (comps.), *Frontiers of Development Economics: The Future in Perspective*, Washington, D.C., Banco Mundial/Oxford University Press.
- Bidart Campos, G. (1993): El federalismo argentino desde 1930 hasta la actualidad, en M. Carmagnani (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, México, D.F., El Colegio de México/Fideicomiso Historia de las Américas/Fondo de Cultura Económica.
- Botana, N. (1993): El federalismo liberal en Argentina: 1852-1930, en M. Carmagnani (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, México, D.F., El Colegio de México/Fideicomiso Historia de las Américas/Fondo de Cultura Económica.
- Cetrángolo, O. y J.P. Jiménez (1995): El conflicto en torno a las relaciones financieras entre la Nación y las provincias, *Estudios*, N° 9 y N°10, Buenos Aires, Centro de Estudios para el Cambio Estructural (CECE).
- _____ (1998): Algunas reflexiones sobre el federalismo fiscal en la Argentina, *Desarrollo económico*, número especial, vol. 38, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES).
- Cetrángolo, O., J.P. Jiménez y otros (2002): *Las finanzas públicas provinciales: situación actual y perspectivas*, serie Estudios y perspectivas, N° 12, LC/L.1800-P, Buenos Aires, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.110.
- Consejo Federal de Inversiones (1996): *Escudos provinciales de la Argentina*, Buenos Aires.
- Decressin, J. (1999): *Regional Income Redistribution and Risk Sharing: How Does Italy Compare in Europe?*, IMF Working Paper, WP/99/123, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional.
- Gatto, F. y O. Cetrángolo (2003): *Dinámica productiva provincial a fines de los años noventa*, serie Estudios y perspectivas, N° 14, LC/L.1848-P, Buenos Aires, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.19.
- Porto, A. (1990): *Federalismo fiscal. El caso argentino*, Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella/Editorial Tesis.
- Presman, J. (1992): La coparticipación de impuestos: del federalismo fiscal al centralismo menemista, *Estudios*, N° 5, Buenos Aires, Centro de Estudios para el Cambio Estructural (CECE).
- Silva, 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, ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.47.

Las relaciones intergubernamentales dentro de Brasil

José Roberto Rodrigues Afonso

Brasil es hoy uno de los países federativos más descentralizados del mundo, con la peculiaridad de que su descentralización no es el resultado de una estrategia económica, sino de una iniciativa política de la Constitución de 1988. La distribución de los ingresos y gastos entre las distintas esferas de gobierno —central, estadual y municipal— revela la considerable importancia relativa de los gobiernos subnacionales. La descentralización no impidió avances extraordinarios en la reforma estructural de las finanzas públicas brasileñas en los últimos años. La Ley de Responsabilidad Fiscal consolidó un proceso de cambio cultural fiscal, revirtiendo la tendencia a déficit primarios y creciente endeudamiento. El gobierno central formuló políticas sociales dinámicas y compartió con los gobiernos subnacionales la ejecución de programas, particularmente en enseñanza fundamental, servicios básicos de salud y asistencia social. Lo que necesita hoy la federación brasileña no es reconstruirse, sino perfeccionarse mediante una mayor transparencia en las acciones y las cuentas públicas y más inversiones para modernizar la gestión.

José Roberto Rodrigues Afonso
Economista del Banco Nacional
de Desarrollo Económico y Social (BNDES)
y consultor técnico de la Cámara de
Diputados, Brasil

 ze.afonso@terra.com.br

I

Introducción

Este artículo analiza las características de las relaciones financieras intergubernamentales¹ en el avanzado proceso de descentralización de la federación brasileña. El análisis se concentra en los efectos de esas relaciones sobre la gestión de las políticas fiscal y macroeconómica y la provisión de bienes y servicios públicos en los últimos años.

El caso de Brasil es de particular interés porque se aleja mucho de los modelos teóricos y las experiencias de la mayoría de los países, en los que la descentralización constituye por regla general un proceso que planifica y coordina el gobierno central, como bien lo señala Shah (2003). Las transferencias financieras entre las distintas esferas de gobierno —central, estadual y municipal— normalmente tienen objetivos relacionados con políticas públicas de carácter general o sectorial. En el caso brasileño, esas transferencias procuran sobre todo garantizar la au-

tonomía fiscal y financiera de los gobiernos subnacionales.

Tras esta introducción, el artículo se refiere brevemente a las peculiaridades del federalismo brasileño (sección II); describe los rasgos más marcados del esquema de relaciones financieras intergubernamentales (sección III); evalúa, desde el punto de vista de las políticas económicas, el comportamiento reciente del déficit y la deuda pública (sección IV); evalúa asimismo, desde la perspectiva de los servicios prestados, el nuevo papel de las relaciones intergubernamentales en las áreas de educación, salud y protección social (sección V), y en las conclusiones (sección VI) analiza alternativas para perfeccionar el sistema y defiende la opción de invertir en la modernización de la gestión pública, en vez de tratar de reducir las asignaciones constitucionales (*vinculações*) de determinados porcentajes de los recursos presupuestarios, como forma de mejorar el desempeño del sistema.

II

A la manera brasileña

El federalismo de Brasil está marcado por factores condicionantes que debemos considerar de partida para delimitar el análisis de sus aspectos fiscales.² Wiesner (2003, p. 76) lo resume diciendo que, por varias razo-

nes, la descentralización de Brasil es un caso especial, que presenta características normativas e institucionales particulares.

Este país, que tiene dimensiones continentales y 177 millones de habitantes, constituye una federación democrática, de hecho y de derecho. A comienzos de 2003, y por primera vez en cuatro décadas, un presidente civil elegido en forma directa fue sucedido por otro elegido en las mismas condiciones y que además era su más acérrimo opositor.³ En los estados más grandes de la federación también fueron elegidos gobernadores representantes de partidos opositores al gobierno federal.

□ Este texto es una versión actualizada de una ponencia presentada en el XVI Seminario Regional de Política Fiscal, organizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), realizado en Santiago de Chile el 29 de enero de 2004. Las opiniones aquí expresadas son las del autor y no necesariamente las de las instituciones a las que está vinculado. Erika Amorim participó en las investigaciones y reflexiones. El sitio del autor en Internet es www.joserobertoafonso.ecn.br.

¹ En este artículo se entiende por relaciones intergubernamentales las relaciones recíprocas entre los gobiernos federal (central), intermedios (estaduales) y locales (municipales) dentro de la república federativa de Brasil.

² Véase análisis recientes y detallados del federalismo brasileño en Rezende y Afonso (2002), Serra y Afonso (2002) y Rezende y Oliveira (2003), entre otros. También sugerimos consultar el sitio especializado <http://www.federativo.bndes.gov.br/>.

³ La formalización de un gabinete de transición y la armonía política y administrativa en el cambio de mando fueron reconocidas internacionalmente. La Universidad de Notre Dame inclusive premió por este motivo a los dos Presidentes de la República involucrados.

La gran singularidad del sistema fiscal brasileño es que su descentralización no se basa en una política pública y económica formulada y ejecutada bajo el mando del gobierno federal. Por el contrario, las autoridades políticas y económicas federales no pueden establecer ni modificar a su arbitrio la mayor parte de las relaciones intergubernamentales.

En Brasil, la gran opción política por la descentralización fue realizada por los constituyentes que elaboraron y aprobaron la Constitución de la República vigente desde octubre de 1988. Ese fue el marco básico del proceso de redemocratización después de veinte años de régimen militar dictatorial. En la Asamblea Constituyente predominó la idea de que el debilitamiento fiscal y financiero del gobierno central y el concomitante fortalecimiento de los gobiernos estatales y municipales —especialmente en las regiones menos desarrolladas— constituirían una especie de brazo financiero del movimiento político mayor.

El pacto federativo es un principio que siempre se ha invocado pero que de hecho nunca se formalizó como tal. Se basa en el detallado texto de la Constitución sobre el sistema tributario, en el que se asignan competencias tributarias exclusivas a cada una de las tres esferas de gobierno, con la singularidad de atribuir importantes impuestos indirectos a los gobiernos subnacionales (a los estatales el impuesto sobre la circulación de mercaderías, y a los municipales otro sobre servicios en general). El texto constitucional detalla una serie de normas básicas para el cobro de los tributos subnacionales, de modo de asegurar una gran autonomía a los entes respectivos. Lo mismo hace sobre el reparto constitucional de los impuestos, especificando incluso los porcentajes aplicables, las limitaciones a su utilización y, en algunos casos, detallados criterios de prorrateo.

En cuanto a las competencias en materia de responsabilidades y gastos, la situación no es muy diferente. Aunque la Constitución también indica alguna división de atribuciones entre los gobiernos, en la práctica se observa una superposición de tareas, que se debe sobre todo a las profundas diferencias regionales, no solo con respecto a las condiciones económicas y sociales sino también a la capacidad ejecutiva de las administraciones públicas estatales y municipales. De todos modos, es importante destacar que la mayor parte

de los gastos públicos subnacionales no corresponde a tareas delegadas por las esferas superiores del gobierno. Las esferas inferiores de gobierno asumen dichos gastos, inclusive sin un acto que les asigne formalmente la responsabilidad de su ejecución, para atender intereses y necesidades de la comunidad local. Pese a la falta de un mecanismo institucional de asignación explícito y obligatorio, como el relativo a los ingresos tributarios, el gasto público se descentralizó cada vez más a partir de la reforma de 1988.

En virtud de la Constitución nacional, los estados y municipios gozan de amplia autonomía para cobrar sus impuestos y recaudar los demás ingresos, realizar gastos, e inclusive para contratar funcionarios, definir sus salarios y contraer deudas. Los presupuestos y las correspondientes rendiciones de cuentas se someten a los poderes legislativos propios y no dependen de autorizaciones o evaluaciones, *ex ante o ex post*, del gobierno federal. Las llamadas transferencias voluntarias y los eventuales préstamos contraídos con órganos federales constituyen la excepción y, por lo tanto, tienen poco peso en el sistema fiscal actual. Los gobiernos subnacionales también tienen un razonable margen de maniobra respecto de las transferencias federales de mayor cuantía, relacionadas con programas de enseñanza fundamental⁴ y de salud pública, que funcionan como las llamadas subvenciones para fines generales.

Con estas observaciones iniciales se procura abordar los elementos institucionales que condicionan el sistema fiscal brasileño, como en el caso de la evaluación de las relaciones intergubernamentales. La descentralización no es el resultado de una opción de políticas públicas del gobierno ni una mera estrategia fiscal de la política económica. Tiene un rango mayor, íntimamente ligado a la estructura permanente que siempre se dio a la federación brasileña en su Constitución. Así, la forma federativa de organización del Estado se adoptó desde la primera Constitución republicana, a fines del siglo XIX.

⁴ En Brasil, la enseñanza está organizada desde 1996 en dos niveles: i) la educación básica, que abarca la educación infantil (0-6 años), la enseñanza fundamental de carácter obligatorio (7-14 años) y la enseñanza media (15-17 años), y ii) la educación superior.

III

Retrato de las relaciones entre las diversas esferas de gobierno

Entre los países federativos, Brasil presenta uno de los niveles más avanzados de descentralización fiscal, cualquiera sea la medida que se utilice. Curiosamente, los brasileños no lo perciben de ese modo, especialmente en el universo político, donde se oyen cada vez más protestas por la centralización del sistema fiscal.⁵ Esta percepción puede reflejar cambios en la tendencia de la distribución federativa de los ingresos tributarios, definida por la Asamblea Constituyente de 1988 pero todavía poco divulgada y debatida en el país.⁶

La división de los principales flujos y acervos fiscales entre las distintas esferas de gobierno —central, estadual y municipal— pone de manifiesto la considerable importancia relativa de los gobiernos subnacionales.

Los estados y municipios recaudan directamente el 31% de la elevada carga tributaria global, estimada

en el 35,5% del producto interno bruto (PIB) en 2003 (cuadro 1). Después de las transferencias constitucionales, esa proporción relativa aumenta al 41%. Según las cuentas nacionales, esta cifra es casi igual a la que corresponde a los gobiernos subnacionales del total del gasto fiscal (41,1% del PIB en 2002). En el caso de la distribución del gasto, el resultado agregado oculta profundas diferencias por categoría: el gobierno federal adjudica alrededor del 80% o más de los gastos a beneficios sociales (14,7% del PIB) e intereses de la deuda (cerca del 10% del PIB en 2003), mientras que la proporción estadual y municipal llega al 70% de la nómina salarial de los funcionarios en actividad (10,1% del PIB) y al 82% de la formación bruta de capital fijo (2,2% del PIB).

Según la metodología oficial de análisis de la deuda neta del sector público y sus necesidades de

CUADRO 1

Brasil: Aspectos generales de la federación brasileña, según sus tres esferas de gobierno^a

Esferas de gobierno	Unidades	Recursos tributarios ^b		Personal activo (%)	Gastos públicos (cuentas nacionales) ^b			Necesidad financiamiento y deuda neta			
		Recaudación propia (%)	Ingresos disponibles (%)		Beneficios sociales (%)	Formación de capital fijo (%)	Total (incluye interés) (%)	Superávit primario (%)	Intereses (competencia) (%)	Deuda neta (%)	
Central	Unión	1	68,8	59,0	30,0	85,0	17,6	57,8	73,1	70,7	61,2
Intermedia	Estados	26+1	26,6	24,9	43,2	12,9	41,4	25,5	23,7	25,0	34,3
Local	Municipios	5 532+27	4,6	16,1	26,8	2,1	41,0	16,6	3,2	4,3	4,6
	Total	5 586	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	En % del PIB		35,5	35,5	10,12	14,67	2,20	41,08	-4,3	9,5	58,2
	Año		2003	2003	2002	2002	2002	2002	2003	2003	2003

Fuente: Elaboración propia, con datos del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), el Banco Central de Brasil y el Ministerio de Hacienda.

^a Organización política: esfera estadual (26 estados más el Distrito Federal); esfera local (5.560 municipios instalados y que reciben transferencias federales, 26 capitales, 5.532 del interior), y el Distrito Federal.

^b Los recursos tributarios y los gastos públicos incluyen seguridad social (con fondos extrapresupuestarios, como el Fondo de Garantía de Tiempo de Servicio – FGTS) y excluyen actividades empresariales.

^c Necesidad de financiamiento y deuda neta: medidas por encima de la línea (metodología del FMI). Incluye al Banco Central en la Unión y a empresas estatales en cada esfera de gobierno (al contrario de otras partidas).

⁵ Este también era el principal discurso en la campaña electoral del actual Presidente, quien destacaba la promesa de revisar el pacto federativo —para aumentar los ingresos de los gobiernos subnacionales— como la gran diferencia de su proyecto de reforma tributaria.

⁶ Estas alteraciones quedan más claras en el bienio 2003-2004: la

evidencia estadística indica una creciente participación federal en la distribución de la recaudación directa y de los ingresos disponibles. Los datos correspondientes a 2004 citados en este trabajo fueron tomados de los presupuestos, previstos meses antes de que comenzara el ejercicio financiero, por lo que naturalmente los resultados pueden variar mucho.

financiamiento (que al contrario de los datos anteriores incluye a las empresas estatales), poco más de un cuarto del superávit primario (4,3% del PIB en 2003), el 30% de los gastos incluidos los intereses y casi el 40% de la deuda neta del sector público (58,2% del PIB en diciembre de 2003) correspondieron a los gobiernos subnacionales.

La contabilidad nacional permite elaborar un panorama completo y actualizado de los flujos intergubernamentales en las cuentas de la administración pública. Los últimos datos divulgados por el IBGE se refieren al ejercicio financiero de 2002. Abarcan la distribución constitucional de ingresos y las demás transferencias que se asignan de ese mismo modo en los balances de la administración pública. Incluyen tanto las transferencias regulares como las vinculadas al Fondo para la Mantención y el Desarrollo de la Enseñanza Fundamental y Valoración del Magisterio (FUNDEF) y al Sistema Único de Salud (SUS), y también las obligaciones federales de apoyo al gobierno del Distrito Federal y a los antiguos territorios

emancipados (hoy los estados de Amapá y Roraima). Incluyen además las transferencias llamadas voluntarias, decididas solo para fines especiales pero siempre inscritas en el presupuesto del gobierno transferidor.⁷

El flujo total de recursos entre las tres esferas de gobierno es considerable y en 2002 movilizó un 7,8% del PIB (cuadro 2). Esto equivale a poco más de una quinta parte de los ingresos tributarios nacionales y, computadas otras entradas, a casi el 18% de los ingresos corrientes de los gobiernos. Con respecto al gasto fiscal, ese flujo corresponde al 16%. Por regla general, el sentido de las transferencias es desde las esferas superiores hacia las inferiores. El saldo del balance entre lo concedido y lo recibido es positivo, inclusive en el caso de los estados: 1,1% del PIB, equivalente al 10% de su presupuesto propio.⁸

Por el lado de los gobiernos transferidores, se verifica una concentración del 70% de los flujos en la Unión, que traspasó una suma igual al 5,5% del PIB en 2002 y consumió la quinta parte de su gasto fiscal

CUADRO 2

Brasil: Estructura de las relaciones financieras intergubernamentales, 2002^a

Flujos intergubernamentales ^b	Cantidad			En % de los gastos		En % de los ingresos		
	Miles de millones de reales	% del PIB	% del total	Brutos (%)	Propios (%)	Brutos (%)	Propios (%)	Tributarios (%)
<i>Gastos^c</i>	104 936	7,80	100,0	16,0	19,0	14,9	17,7	22,3
Unión	73 570	5,47	70,1	18,7	23,0	17,1	17,1	22,3
Estados	30 784	2,29	29,3	17,9	21,8	17,0	23,1	25,9
Municipios	582	0,04	0,6	0,6	0,6	0,6	2,0	2,9
<i>Ingresos^d</i>	104 936	7,80	100,0	16,0	19,0	14,9	17,7	22,3
Unión	103	0,01	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Estados	45 026	3,35	42,9	26,2	31,9	24,9	33,8	37,9
Municipios	59 807	4,44	57,0	64,6	65,0	64,4	201,1	294,2
<i>Balance</i>	(0)	0,00	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Unión	(73 467)	-5,46	-70,0	-18,7	-23,0	-17,1	-17,1	-22,2
Estados	14 242	1,06	13,6	8,3	10,1	7,9	10,7	12,0
Municipios	59 225	4,40	56,4	64,0	64,4	63,8	199,2	291,3

Fuente: Elaboración propia con datos del IBGE (2003, cuadro 39).

^a Las transferencias no solo incluyen las correspondientes a la repartición constitucional de tributos, sino también otras transferencias regulares (del FUNDEF y del SUS) y transferencias voluntarias.

^b Los flujos intergubernamentales corresponden a la diferencia entre gastos e ingresos brutos o propios.

^c Los gastos incluyen consumo intermedio, remuneración de los empleados, subsidios, beneficios sociales, intereses y formación bruta de capital fijo.

^d Los ingresos incluyen los tributarios, rentas de la propiedad e ingresos diversos.

⁷ Los balances anuales de las unidades de las tres esferas de gobierno (citados a lo largo de este trabajo) son elaborados por la Secretaría del Tesoro Nacional (STN) y consolidados bajo el título *Finanças do Brasil*. Están disponibles en el sitio de dicha secretaría en Internet: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp.

⁸ Excepcionalmente, con la creación del FUNDEF aumentaron las transferencias horizontales, inclusive con redistribución de recursos entre gobiernos estatales y municipales, como se describe a continuación.

global, equivalente al 22% de sus ingresos tributarios o al 17% de todo lo que recauda. Aunque los estados contribuyen con el 30% restante de las transferencias, éstas también pesan dentro de su presupuesto, ya que representan alrededor de un quinto de sus gastos, o un cuarto si se contabiliza únicamente la recaudación tributaria directa.

Por el lado de los gobiernos receptores, se observa que en 2002 los municipios resultaron más beneficiados que los estados (4,4% contra 3,3% del PIB): las transferencias recibidas triplicaron su recaudación directa por concepto de tributos y duplicaron sus ingresos propios, de modo que el 65% de los gastos municipales se financió con el dinero transferido. Los estados, por otra parte, recibieron transferencias equivalentes a un tercio de sus ingresos propios, que cubrieron la cuarta parte de sus gastos.

Cabe señalar que este diagnóstico acerca del conjunto de los gobiernos subnacionales varía significativamente entre las distintas unidades de gobierno, sobre todo por las profundas desigualdades económicas y fiscales. El grado en que cada unidad depende de las transferencias —en particular de los fondos de participación en los ingresos por concepto de impuestos federales— se relaciona directamente con su nivel de desarrollo. Por consiguiente, cuando la evolución de los ingresos propios y los transferidos es muy diferente, las características de las finanzas subnacionales también son muy distintas.

Tras este diagnóstico más global de las relaciones financieras intergubernamentales concentraremos el análisis en el sistema impositivo, puesto que la distribución constitucional de ingresos (6,3% del PIB en 2002) determina el 80% de la transferencia total entre gobiernos.

A pesar de que no se realizó una reforma más profunda de las competencias en materia de impuestos, la carga tributaria global aumentó en forma considerable y continua después de la grave crisis externa que sufrió el país a fines del decenio de 1990. Para hacerle frente se adoptó un austero programa de estabilidad fiscal, cimentado en un fuerte incremento de los tributos federales. Entre 1998 y 2003 la carga tributaria global aumentó de 29,6% a 35,5% del PIB.

Ese aumento coincidió con una nueva centralización de la recaudación directa, aunque parcialmente atenuada por las transferencias intergubernamentales. Antes de la radical descentralización que consagró la Constitución de 1988, la Unión recaudaba directamente el 70% de los tributos nacionales (22,4% del PIB). En 1991 esa proporción disminuyó al 63% y después de

la creación del real, la implantación y/o alza de contribuciones sociales permitieron que aumentara al 69% en el bienio 2002-2003.

Las tendencias también cambiaron ligeramente en los ingresos tributarios disponibles, que incluyen la recaudación propia más (o menos) lo correspondiente al reparto constitucional de impuestos entre las esferas de gobierno.

Desde una perspectiva histórica, los estados han perdido mucha importancia relativa. En 1960 recibían el 34% de los ingresos tributarios nacionales, pero al ser los más afectados por la centralización del gobierno militar, esa proporción se redujo al 22% en 1980 (cuadro 3). Ocho años después, cuando se aprobó la última gran reforma constitucional, la apertura política condujo a la recuperación de cinco puntos porcentuales. La posición estadual relativa llegó inclusive a elevarse al 29% en 1991, pero a partir de ese momento disminuyó en forma constante, al punto de estimarse que en 2003 la esfera estadual percibió apenas una cuarta parte de los ingresos tributarios nacionales, proporción inferior a la registrada en 1988. Cabe señalar que la pérdida se refiere solo a su porcentaje en la repartición de la masa tributaria, dado que en términos absolutos el volumen de los ingresos estaduales disponibles aumentó con respecto al PIB (así como toda la carga tributaria). También se debe destacar que la guerra fiscal en torno al impuesto sobre circulación de mercaderías y de servicios (ICMS) es uno de los factores por los que el desempeño de ese impuesto fue inferior al de la expansión de los tributos federales indirectos.

Los municipios, por el contrario, fueron los mayores beneficiados con la reforma tributaria y aumentaron la proporción de tributos nacionales recibidos del 11% al 17% en los diez primeros años de vigencia del nuevo sistema (a tal punto que algunas personas se preguntaron si, en la práctica, no se estaría creando una federación de municipios).⁹ No obstante, a partir de la crisis externa de fines de la década de 1990, el avance federal trajo aparejada una pérdida marginal para los municipios, a los que al finalizar el año 2003 correspondía el 16% de los tributos nacionales (cuadro 4).

La situación de los gobiernos locales no empeoró en los últimos años únicamente porque estos obtuvieron una porción cada vez mayor de los ingresos tributarios estaduales, en virtud de la redistribución

⁹ Este fue el tema principal que Afonso y de Mello (2002) debieron abordar en una conferencia del Fondo Monetario Internacional (FMI) sobre experiencias federativas comparadas.

CUADRO 3

Brasil: Evolución de los ingresos tributarios por esfera de gobierno, algunos años entre 1960 y 2004^a

	Carga tributaria (% del PIB)				Composición (% del total)			
	Federal	Estadual	Local	Total	Federal	Estadual	Local	Total
<i>Recaudación directa</i>								
1960	11,10	5,50	0,80	17,40	64,0	31,3	4,8	100,0
1980	18,50	5,40	0,70	24,60	75,1	22,0	2,9	100,0
1988	15,79	5,94	0,65	22,40	70,5	26,5	2,9	100,0
2002 ^b	24,39	9,47	1,68	35,54	68,6	26,7	4,7	100,0
2003 ^b	24,42	9,45	1,63	35,49	68,8	26,6	4,6	100,0
2004 ^c	24,99	9,46	1,74	36,18	69,1	26,1	4,8	100,0
<i>Ingresos disponibles</i>								
1960	10,40	5,90	1,10	17,40	59,4	34,0	6,6	100,0
1980	17,00	5,50	2,10	24,60	69,2	22,2	8,6	100,0
1988	14,00	6,00	2,40	22,40	62,3	26,9	10,8	100,0
2002 ^b	20,56	9,06	5,92	35,54	57,9	25,5	16,7	100,0
2003 ^b	20,94	8,83	5,73	35,49	59,0	24,9	16,1	100,0
2004 ^c	21,42	8,90	5,87	36,18	59,2	24,6	16,2	100,0

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Fundación Getulio Vargas (FGV)/IBGE, las cuentas nacionales, la Secretaría del Tesoro Nacional (STN), la Secretaría Federal de Impuestos Internos, el IBGE, el Ministerio de Previsión y Asistencia Social, la Caja Económica Federal, el Conselho Nacional de Política Fazendária y *Finanças do Brasil* (STN, varios años).

^a La metodología utilizada es la de las cuentas nacionales, que incluye impuestos, tasas y contribuciones —como la contribución provisoria sobre el movimiento financiero (CPMF) y el Fondo de Garantía de Tiempo de Servicio (FGTS)—, así como deuda activa e intereses. La recaudación directa corresponde a las competencias tributarias propias. Los ingresos disponibles corresponden a la recaudación, más (o menos) lo correspondiente a la repartición constitucional de tributos.

^b Estimaciones preliminares.

^c Presupuesto de la Unión.

establecida por el FUNDEF. Es preciso considerar también las transferencias cada vez mayores del SUS, que por no tener carácter estructural no se contabilizan en el cuadro 4. No obstante, se observan discrepancias según la categoría de los municipios, que resultan de las grandes diferencias en el modelo de financiamiento. Se destaca, por ejemplo, la reciente disminución del Fondo de Participación de los Municipios (FPM), que afecta sobremanera a los de menor tamaño y los de zonas más pobres del interior.¹⁰ En 2003, el FPM se redujo un 16% en comparación con el año anterior, quedando por debajo de los 20.000 millones de reales —la menor cantidad transferida en un año desde 1995.¹¹

¹⁰ Agrupados los balances locales de 2002 en franjas según el número de habitantes, se verifica que el FPM explica casi el 60% de los ingresos tributarios disponibles o la mitad de los ingresos corrientes de los municipios con menos de 5.000 habitantes. A medida que crece la población, disminuye esa dependencia, pero de cualquier forma, incluso en las ciudades de 50.000 a 100.000 habitantes, el FPM por sí solo representa la cuarta parte de los ingresos tributarios disponibles y la quinta parte de los ingresos corrientes.

¹¹ La retracción del FPM provocó una grave coyuntura financiera en los pequeños municipios del interior. Más de 2.000 de ellos no pagaron el decimotercer salario a sus funcionarios en diciembre de

La Unión, que había sufrido los graves efectos iniciales de la implantación del actual sistema tributario —su parte de los tributos nacionales se redujo del 62% en 1988 a menos del 55% en 1991, su peor año—, se recuperó bastante en 1994 (59%), el año de la creación del real. Posteriormente comenzó a retroceder, hasta llegar al 56% en 1998. A partir de ese momento, dos movimientos del mismo origen aumentaron la carga tributaria nacional y también la proporción relativa correspondiente a la Unión, que en 2003 llegó al 59%, solo tres puntos por debajo de la registrada en 1988, antes de la última enmienda importante de la Constitución. Del mismo modo, se mitigó el ímpetu descentralizador a la hora de repartir los tributos (cuadro 5); no olvidemos que el marcado aumento de la masa tributaria benefició mucho a los gobiernos subnacionales.

2003. Tal movimiento aceleró el deterioro de las finanzas locales, ya observado en los balances del año anterior. El 44% de los municipios (2.423) llegó al final de 2002 con déficit fiscal, según el Instituto Brasileño de Administración Municipal (IBAM, 2003), siendo más alta la proporción entre las ciudades del Norte y el Nordeste.

CUADRO 4

**Brasil: Distribución anual de los ingresos tributarios disponibles,
por esferas de gobierno, 1988-2004^a**

Años	En % del PIB				En % del total			
	Federal	Estadual	Municipal	Total	Federal	Local	Municipal	Total
1988	13,96	6,03	2,42	22,40	62,3	26,9	10,8	100,0
1989	14,73	6,03	3,36	24,13	61,1	25,0	13,9	100,0
1990	16,95	7,94	3,89	28,78	58,9	27,6	13,5	100,0
1991	13,78	7,47	3,96	25,21	54,7	29,6	15,7	100,0
1992	14,23	7,03	3,73	24,98	57,0	28,1	14,9	100,0
1993	14,90	6,81	4,07	25,78	57,8	26,4	15,8	100,0
1994	17,65	7,47	4,64	29,75	59,3	25,1	15,6	100,0
1995	16,52	8,00	4,88	29,41	56,2	27,2	16,6	100,0
1996	16,30	8,04	4,75	29,09	56,0	27,6	16,3	100,0
1997	16,62	8,18	4,76	29,56	56,2	27,7	16,1	100,0
1998	16,66	7,89	5,09	29,64	56,2	26,6	17,2	100,0
1999	18,08	8,25	5,39	31,71	57,0	26,0	17,0	100,0
2000	18,53	8,63	5,52	32,67	56,7	26,4	16,9	100,0
2001	19,58	8,86	5,70	34,14	57,4	25,9	16,7	100,0
2002 ^b	20,56	9,06	5,92	35,54	57,9	25,5	16,7	100,0
2003 ^b	20,94	8,83	5,73	35,49	59,0	24,9	16,1	100,0
2004 ^c	21,42	8,90	5,87	36,18	59,2	24,6	16,2	100,0
Variación 2003/1998								
en % del PIB	6,98	2,80	3,31	13,09	53,3	21,4	25,3	100,0
Variación relativa	50,0%	46,5%	136,8%	58,4%				
Variación 2004/1998								
en % del PIB	7,46	2,87	3,45	13,78	54,1	20,8	25,0	100,0
Variación relativa	53,5%	47,7%	142,5%	61,5%				

Fuente: Las mismas del cuadro 3.

^a La metodología utilizada es la de las cuentas nacionales, que incluye impuestos, tasas y contribuciones (entre ellas las provenientes de la CPMF y el FGTS), así como deuda activa e intereses. Los ingresos disponibles corresponden a la recaudación, más (o menos) lo correspondiente a la repartición constitucional de tributos.

^b Estimaciones preliminares.

^c Presupuesto de la Unión.

CUADRO 5

**Brasil: Aumento y división de la carga tributaria global en el
período posterior a la asamblea constituyente, 1988-2004^a**

Período		Aumento de la carga		¿De qué parte del aumento de la carga se apropió cada esfera de gobierno?					
		En % del PIB	Por fase (% total)	En % del PIB			En %		
				Unión	Estados	Municipios	Unión	Estados	Municipios
Posterior a Asamblea Constituyente	1988-2003	13,09	100	6,98	2,80	3,31	53	21	25
Previo al real	1988-1993	3,38	26	0,95	0,78	1,65	28	23	49
Posterior inmediato al real	1993-1998	3,86	29	1,76	1,08	1,02	46	28	26
Posterior a la crisis cambiaria	1998-2003	5,85	45	4,27	0,94	0,64	73	16	11
Gob.de Pres. da Silva (dos años)	2004-2002	0,65	100	0,85	-0,16	-0,05	132	-24	-8
Posterior a Asamblea Constituyente	1988-2004	13,78	100	7,46	2,87	3,45	54	21	25

Fuente: La misma del cuadro 3.

^a La metodología utilizada es la de las cuentas nacionales, que incluye impuestos, tasas y contribuciones (entre ellas las provenientes de la CPMF y el FGTS), así como deuda activa e intereses. Los ingresos disponibles corresponden a la recaudación, más (o menos) lo correspondiente a la repartición constitucional de los tributos. Para 2002-2003 se utilizaron estimaciones preliminares, y para 2004 proyecciones presupuestarias.

La política tributaria del gobierno federal actual privilegia, en un grado sin precedentes, el cobro de contribuciones sociales que no se comparten con otras esferas de gobierno. Esto ocurre en detrimento de la importancia relativa y absoluta —en valores constantes— de la recaudación del impuesto a la renta y, sobre todo, de los impuestos sobre productos industrializados (IPI), repartidos mediante los fondos de participación.

Al comparar la recaudación del impuesto a la renta y del impuesto sobre productos industrializados, que constituyen la base del FPE y el FPM, con la recaudación correspondiente a las cuatro mayores contribuciones sociales —Contribución para el Financiamiento de la Seguridad Social (COFINS), Programa de Integración Social (PIS), Contribución social sobre el lucro neto (CSLL) y Contribución provisoria sobre el movimiento financiero (CPMF)—, se verifica que las sumas agregadas eran prácticamente equivalentes en 1994 y 2002. En esos ocho años se registró una diferencia de apenas cinco puntos porcentuales, que se debió a que los ingresos por concepto de contribuciones crecieron más que los procedentes de los impuestos. No obstan-

te, hubo una rápida modificación en 2003 y la recaudación de las contribuciones citadas superó a la de los impuestos por 13 puntos porcentuales. En el presupuesto de 2004 se prevé que la diferencia pasará a ser del 27%, cifra que supone un incremento de 25% en solo dos años.¹²

Mientras que inicialmente la descentralización condujo a que se municipalizaran los recursos públicos, el reciente avance del gobierno federal en la participación de los ingresos tributarios nacionales (con la salvedad de que también aumentó la carga tributaria global) supone una pérdida de importancia relativa de los gobiernos estatales y refleja la tendencia a centralizar la recaudación directa y, en menor grado, los ingresos disponibles a partir del bienio 2003-2004.¹³ Por consiguiente, si se estima que la federación está pasando por una crisis, ésta sería una crisis estructural en el nivel intermedio de gobierno (y en esta época de menores transferencias desde los fondos de participación, una crisis coyuntural de los gobiernos, sobre todo en el caso de las pequeñas municipalidades, que dependen en gran medida de esas transferencias).

IV

La nueva cultura fiscal

La mayor o menor descentralización del sistema fiscal no impidió que la reforma estructural de las finanzas públicas brasileñas mostrara avances notables en los últimos años. La estabilidad monetaria se alcanzó con el Plan Real de 1994 y se consolidó a pesar de la federación descentralizada. Lo mismo ocurrió con la estabilidad fiscal, que se obtuvo mediante una nueva política económica aplicada a fines de la década de 1990, basada en un régimen de metas inflacionarias, cambio fluctuante y responsabilidad fiscal.

La existencia de un sistema de relaciones intergubernamentales que moviliza un flujo considerable de recursos con miras a la descentralización vertical y horizontal del sistema tributario no impidió que

se formulara e instrumentara la referida política económica, inclusive con respecto a las exigencias de fiel

¹² La recaudación conjunta del impuesto a la renta y el impuesto sobre productos industrializados aumentó en cerca de 42.000 millones de reales entre 1994 y 2002, en comparación con el aumento de alrededor de 46.000 millones de reales experimentado por las principales contribuciones sociales (COFINS, PIS, CSLL y CPMF). Esto supone que la base de los fondos de participación disminuyó en términos relativos. No obstante, el escenario ha cambiado mucho entre

2002 y 2004. Según el presupuesto del propio gobierno federal, la recaudación de los dos impuestos mencionados disminuirá casi 10.000 millones de reales (-0,75% del PIB), mientras que las contribuciones aumentarán alrededor de 18.000 millones de reales (+0,86% del PIB). De ese modo, la razón entre los dos agregados subirá del 97% en 1994 y 102% en 2002 a 113% en 2003 y 127% en 2004. Esta es la principal prueba del debilitamiento relativo de la base de los fondos de participación.

¹³ A fines de diciembre de 2003 se aprobó una enmienda constitucional que promovería una supuesta reforma del sistema tributario, sobre la base del proyecto enviado por el nuevo gobierno a fines de abril. Las modificaciones propuestas están lejos de reformular el sistema. La enmienda aborda básicamente las necesidades más apremiantes de resguardar el ajuste fiscal, mediante la prórroga hasta 2007 del cobro de la contribución provisoria sobre el movimiento financiero (CPMF) y del mecanismo de desvinculación presupuestaria de la Unión (la llamada DRU), que representa el 20% de las contribuciones de libre aplicación. La reforma no afectó a competencia tributaria alguna y cambió muy poco las relaciones intergubernamentales. Introdujo la repartición de un cuarto de la contribución económica sobre los combustibles para financiar inversiones en transporte (Contribución de intervención en el dominio económico-CIDE).

cumplimiento de las metas fiscales, aumento de los superávit primarios también por los gobiernos subnacionales y restricción de las respectivas deudas netas. Tampoco comprometió los cambios de estrategia en materia de política tributaria —entre ellos el mencionado aumento de la carga global—, ni las políticas de gastos, ya fueran de mayor austeridad en la nómina salarial, la previsión de los funcionarios y las inversiones, o para mejorar y descentralizar las políticas sociales. Estas últimas incluyen las políticas de carácter universal (enseñanza y salud) y los nuevos programas de asistencia específicos, para cuya aplicación fueron fundamentales las sociedades entre distintas esferas de gobierno.

Detrás de ese viraje fiscal, económico y social hay un proceso de reestructuración del Estado, que culminó con la aprobación de la Ley de Responsabilidad Fiscal —aplicada a las tres esferas de gobierno— a mediados del año 2000. Más que iniciar las modificaciones, la ley consolidó los cambios ya existentes. *Made in Brazil* es una pieza legal que casi no tiene parangón en otros países. Mucho más importante que la ley en sí fue el cambio de mentalidad que esta posibilidad para crear mayor conciencia sobre la necesidad de equilibrio macroeconómico, respecto a la cual ahora hay prácticamente un consenso nacional.

Generar superávit primario y mantener la deuda pública bajo control son los aspectos más importantes de la política fiscal de un país obligado a aplicar un vigoroso y rápido ajuste fiscal para atender los compromisos de deuda y sanear una sucesión de crisis externas. Estas ocurrieron a lo largo de la segunda mitad del decenio de 1990 y, más recientemente, en el segundo semestre de 2003, debido a las expectativas en torno a las elecciones presidenciales.

En resumen, hasta mediados de la década de 1990, el país atravesó un proceso de endeudamiento estadual y municipal descontrolado, a veces inducido por la propia política económica y en algunos casos sin un registro adecuado de las deudas. Después de la creación del real, el gobierno federal inició un nuevo y definitivo proceso de renegociación y asunción de todas las deudas por el Tesoro Nacional, inclusive las bancarias y las mobiliarias. A cambio de esto, entre otras cosas, se firmó un programa de ajuste fiscal con cada estado y cada municipio, que incluía metas de desempeño y la prohibición de nuevas captaciones hasta que la deuda se redujera a un límite máximo nacional. También se establecía el pago por los acreedores de una cuota mensual del servicio de la deuda como proporción fija de los ingresos corrientes y, la

condición principal, que ofrecieran garantías firmes (bloqueo y retención automática de transferencias constitucionales e ingresos propios).

Un día después de finalizada la serie de programas de refinanciamiento de deudas se publicó la Ley de Responsabilidad Fiscal, que prohibía el otorgamiento de nuevos créditos por la Unión y la realización de nuevos acuerdos sobre lo que ya se había renegociado (con la única excepción de avales en préstamos externos, siempre que hubiera garantía suficiente y adecuada). Para algunos, este dispositivo bastaría para asegurar el éxito de la ley. De hecho, cortado el cordón umbilical entre el gobierno federal y los gobiernos subnacionales, fue posible combinar autonomía y responsabilidad por primera vez en la historia de la federación brasileña. Cabe señalar que no es fácil modificar esta ley, que es una ley complementaria, porque para hacerlo se requiere la aprobación de la mayoría absoluta de cada Cámara del Congreso.

A partir de 2000 se observó un flujo corriente y considerable de pagos de la deuda renegociada. Fueron muy pocos los casos en que algún gobierno estadual o municipal dejó de pagar la cuota mensual de la deuda. De cualquier forma, esto resultó en el bloqueo de los recursos propios por el Tesoro. Debido a que el acceso de los gobiernos subnacionales más grandes al mercado de crédito fue prácticamente anulado y se regularizaron los pagos del servicio de la deuda renegociada, los estados comenzaron a generar superávit primarios sólidos y cada vez mayores.

Después de la grave crisis externa a fines de la década de 1990, el país suscribió una serie de acuerdos con el FMI. La meta de la generación de superávit primario comenzó siendo el 3,1% del PIB en 1999 y llegó al 3,75% del PIB a comienzos de 2002. Después de la crisis de confianza originada por la campaña presidencial, ese porcentaje se aumentó al 3,8% y luego al 4,25% del PIB, meta que el nuevo gobierno federal extendió hasta 2006. El país logró cumplir periódica y sistemáticamente con esos requisitos, pero la evolución fue distinta en el caso de la deuda neta, ya sea debido a la continuidad del proceso de reconocimiento de pasivos (los llamados “esqueletos”), como por los efectos del aumento de la tasa de interés real y de la devaluación cambiaria. Basta decir que la primera meta relativa a la deuda neta era su reducción del 53% del PIB —después de la espectacular devaluación cambiaria— al 46,5% al final de 2001.

En el ajuste de las necesidades de financiamiento, según la metodología definida con el FMI, 1998 fue el último año en que los gobiernos subnacionales

registraron déficit primarios, a pesar de que el PIB se redujo un 0,2% debido a los malos resultados estaduales. Al año siguiente se registró esa misma proporción, pero de superávit primario, que siguió aumentando en los ejercicios posteriores hasta alcanzar el 0,9% del PIB en 2003 (excepcionalmente, en el período enero-noviembre). El resultado superó la meta fijada: a fines de 2003 la deuda neta era de 913.000 millones de reales, por debajo del límite de 955.000 millones convenido con el FMI.

Cabe destacar, por otra parte, el drástico aumento en 2003 de las tasas de interés de la deuda pública (9,5% del PIB), que consumió todo el aumento del superávit primario y dio pie al mayor déficit nominal de

esta década (5,2% del PIB), con graves perjuicios para el Tesoro Nacional (cuadro 6).

El componente estadual y municipal de la deuda neta (cuadro 7) presenta una evolución menos favorable en torno al cambio de década, no por la generación de déficit o la antigua colocación de papeles con márgenes excesivos, sino por el reconocimiento de deudas antiguas que no se contabilizaban debidamente y, sobre todo, porque el elemento que indexaba los contratos de refinanciamiento con el Tesoro —el índice general de precios-disponibilidades internas (IGP-DI) calculado por la Fundación Getulio Vargas— estuvo muy por encima de los índices de precios al consumidor, sobre todo por ser más sensible a la devaluación cambiaria.

CUADRO 6

Brasil: Necesidad de financiamiento del sector público^a
(En porcentaje del PIB)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<i>Necesidad nominal de financiamiento</i>	7,46	5,78	3,61	3,58	4,59	5,16
Gobierno central	4,93	2,7	2,27	2,11	0,75	4,06
Estados	1,8	2,68	1,81	1,93	3,25	1,50
Municipios	0,22	0,47	0,27	0,1	0,58	0,27
Empresas estatales	0,51	-0,07	-0,74	-0,56	0,01	-0,66
<i>Intereses nominales</i>	7,47	8,97	7,08	7,21	8,48	9,49
Gobierno central	5,48	5,03	4,13	3,94	3,12	6,59
Estados	1,39	2,84	2,23	2,53	3,89	2,28
Municipios	0,44	0,52	0,4	0,37	0,73	0,39
Empresas estatales	0,16	0,58	0,32	0,37	0,74	0,23
<i>Resultado primario</i>	-0,01	-3,19	-3,47	-3,63	-3,89	-4,32
Gobierno central	-0,55	-2,33	-1,86	-1,83	-2,37	-2,53
Estados	0,41	-0,16	-0,42	-0,6	-0,64	-0,78
Municipios	-0,22	-0,05	-0,13	-0,27	-0,15	-0,12
Empresas estatales	0,35	-0,65	-1,06	-0,93	-0,73	-0,89

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Brasil (Series temporales).

^a Las cifras positivas indican déficit; y las negativas: superávit.

CUADRO 7

Brasil: Deuda neta del sector público, 1998-2003^a
(En porcentaje del PIB)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<i>Total</i>	41,71	48,68	48,77	52,63	55,49	58,53
Gobierno central	25,00	29,80	30,57	32,79	35,32	37,23
Estados	12,23	13,94	13,96	16,20	16,25	17,71
Municipios	1,92	2,15	2,09	2,08	2,20	2,47
Empresas estatales	2,56	2,79	2,15	1,56	1,72	1,13

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Brasil (Series temporales).

^a Comprende deuda interna y externa.

De ese modo, la deuda neta de los gobiernos subnacionales aumentó del 14,1% al 18,3% del PIB entre 1998 y 2001, después de concluido el proceso de refinanciamiento con el Tesoro. En 2003, esa proporción llegó al 19,3% del PIB, pero el aumento no se debió a déficit primarios sino a la fórmula de corrección de las operaciones renegociadas con el Tesoro (cuadro 7), para las que se utiliza un índice demasiado inflado —el IGP— en épocas de devaluación cambiaria. Esto no afecta la cantidad pagada por los gobiernos subnacionales, que se calcula como proporción de los ingresos, y puede conllevar el aumento de la cifra que ha de refinanciarse al final del período contratado originalmente.

Resulta curioso observar las diferencias de comportamiento entre los estados, mucho más endeudados y además obligados a lograr mayores superávits primarios, y los municipios. Aunque el presupuesto de los primeros no alcanza a duplicar el de los segundos, el superávit primario exigido a los estados (0,9% del PIB hasta noviembre de 2003) es casi siete veces mayor que el que generan los municipios (0,1% del PIB). La misma proporción se observa en el caso de la deuda: 17,4% del PIB en el ámbito estadual en comparación con solo 2,4% del PIB en la esfera municipal.

La concentración de la deuda estadual y municipal en el gobierno federal (casi 95% del total) es otra característica muy marcada: a fines de 2003, el total de deudas renegociadas por el Tesoro Nacional llegaba al 16,5% del PIB (263.500 millones de reales), el 91% de los cuales correspondía a los gobiernos estaduais.

Una vez más, cabe señalar que las diferencias entre las unidades de gobierno son evidentes, pues

algunas están mucho más endeudadas que otras (más de la mitad de los municipios brasileños, por ejemplo, ni siquiera contrajeron deuda bancaria). Por consiguiente, la mejora de los resultados fiscales es un hecho generalizado, cualquiera sea el tamaño que tengan o la región a que pertenezcan las unidades federadas.

En resumen, la descentralización no impidió que se formulara y aplicara una política de profunda austeridad fiscal.¹⁴ Las cuantiosas transferencias intergubernamentales, que constituyen tanto la base de cálculo para la cuota del servicio de la deuda como la garantía para la retención y transferencia de valores netos, contribuyeron directa y decisivamente a que los gobiernos subnacionales participaran en el programa fiscal nacional. Las transferencias permiten ampliar el monto de las cuotas que han de pagarse y aseguran el cumplimiento del pago de las deudas subnacionales renegociadas con el Tesoro, las que a su vez representan casi la totalidad de lo adeudado por estados y municipios.

Pese a su pérdida creciente y significativa de participación en el reparto de los ingresos tributarios nacionales, los estados generaron en 2003 un superávit primario equivalente al 9% de sus ingresos tributarios disponibles, poco menor que el 12% alcanzado por el gobierno federal, que dispone de una base más amplia y diversificada de ingresos. En el caso de los municipios, el superávit correspondió sólo al 2% de esos ingresos. Los estados están haciendo un gran sacrificio para pagar —y caro— los pecados cometidos en gestiones anteriores caracterizadas por el desequilibrio presupuestario y financiero.¹⁵

V

Políticas sociales dinámicas y asociaciones entre esferas de gobierno

Las relaciones intergubernamentales que más se desarrollaron en Brasil desde mediados de la década de 1990 fueron las relacionadas con el ámbito del financiamiento y de la asociación con miras a la provisión de servicios, en el marco del esfuerzo mayor marcado por la adopción de políticas sociales dinámicas y creativas. Los dos casos más emblemáticos fueron la reforma del financiamiento de la enseñanza fundamental pública, primero, y luego la del sistema de

salud, que significaron la creación de obligaciones de asignar a estas áreas ciertos porcentajes de recursos, la modificación de los criterios de prorrateo de las

¹⁴ Araújo (2003, pp.74-75) estableció que el ajuste fiscal de los gobiernos estaduais a fines de la década de 1990 se basó en gran parte en recortes de gastos.

¹⁵ A la misma conclusión llegan autores como Guardia y Sonder (2004).

principales transferencias de ingresos tributarios y el incremento de los aportes realizados por el gobierno federal para inducir a una mayor y más efectiva participación de los estados y municipios.

Es preciso destacar que tales relaciones no siempre tienen carácter financiero, ya que no implican necesariamente movimientos de recursos entre gobiernos. Es lo que sucede con los nuevos programas de protección y asistencia social. Generalmente, su financiamiento es federal (a veces complementado o con programas paralelos en algunos estados y municipios), pero los gobiernos subnacionales desempeñan un papel importante en la implementación de los servicios o en su seguimiento y evaluación (por ejemplo, hacen el catastro de la población beneficiada y verifican el cumplimiento de las obligaciones por las familias).

1. Enseñanza fundamental: redistribución de los recursos estatales

El cambio más importante en las relaciones financieras intergubernamentales fue el establecimiento de la obligación constitucional de destinar recursos a la mantención y desarrollo de la enseñanza. En septiembre de 1996 una enmienda constitucional creó el FUNDEF, con el propósito de modificar el sistema de financiamiento de la enseñanza fundamental.¹⁶

En la práctica, una disposición transitoria (por 10 años) estableció que cada unidad federada debía destinar al FUNDEF el 60% de la cuarta parte de los ingresos tributarios estatales y municipales que la Constitución obliga a dedicar a la educación. Se trata de una especie de reserva (una asignación específica de la asignación mayor), resultado del 15% de las transferencias federales de los fondos de participación¹⁷ correspondientes a cada estado, al que se suma el 15% de la recaudación propia del impuesto sobre circulación de mercaderías y de servicios (ICMS) en el estado respectivo, para luego asignarse al FUNDEF de cada estado (de hecho no existe un solo FUNDEF, sino 27). Mientras que el 85% de los fondos de participación se distribuye entre los gobiernos subnacionales de acuerdo con los criterios de prorrateo normales, y el 85% del ICMS se reparte entre el estado (tres cuartas partes) y sus municipios (la cuarta parte restante, según una fórmula predefinida), los recursos reunidos por el FUNDEF de

cada estado se reparten entre el gobierno estadual y los gobiernos municipales, según el número de alumnos matriculados en las escuelas de enseñanza fundamental mantenidas por cada unidad federada.

Además de redistribuir recursos entre los gobiernos subnacionales, la Unión se comprometió a entregar un complemento a aquellos fondos estatales que no alcanzaran un nivel mínimo de aplicación anual por alumno. El objetivo de este subsidio federal era facilitar la aprobación y adhesión de los gobiernos subnacionales a la propuesta, pero posteriormente se volvió irrelevante para el funcionamiento del FUNDEF. Desde el inicio de su aplicación en 1998, la base del subsidio fue fijada por debajo del promedio nacional y luego fue ajustada por debajo del crecimiento nominal de los ingresos tributarios que alimentan a dicho Fondo; de este modo se redujo considerablemente la cobertura del complemento (de ocho estados beneficiados el primer año a solo cuatro en 2003) y decrecieron los gastos financieros (la dotación disminuyó inclusive en valores nominales en ese período, al pasar de alrededor de 500 millones de reales a cerca de 300 millones).

Por consiguiente, el FUNDEF constituye sobre todo un mecanismo innovador y todavía único en el sistema fiscal brasileño, porque implica una profunda redistribución periódica (anual) de recursos, ya sea en dirección vertical (desde la esfera estadual hacia la municipal) u horizontal (entre municipalidades). El tamaño de la red escolar de cada unidad de gobierno se convirtió en el criterio único y decisivo para delimitar esta nueva forma de relaciones financieras intergubernamentales en el país, y en consecuencia influye directamente sobre el incremento de la provisión de servicios. Lamentablemente, también indujo a cometer fraudes estadísticos. Se denunciaron algunos casos aislados, pero que condujeron al fortalecimiento del control y de las acciones conjuntas—inclusive de carácter penal— por parte del Ministerio de Educación, los Tribunales de Cuentas y el Ministerio Público.¹⁸

Puesto que la salud financiera de los municipios es en general mejor que la de los estados, el mismo proceso trajo aparejados tanto la descentralización de los recursos y gastos correspondientes, como criterios de distribución de recursos mucho más racionales que

¹⁶ Enmienda Constitucional N° 14, del 12 de septiembre de 1996.

¹⁷ FPE, FPM, Fondo de compensación por la exportación de productos industrializados (FPEX) y Ley Kandir.

¹⁸ En este contexto, el Ministerio de Educación colabora con la labor de los procuradores estatales en la identificación de eventuales irregularidades y en la toma de medidas contra los responsables; desde 2003 divulga en Internet un texto denominado "Subsídios ao Ministério Público para Acompanhamento do FUNDEF", <http://www.mec.gov.br/sef/fundef/pdf/fundef.pdf>.

los aplicados al FPM (que estaban basados en franjas de cantidad de población, con un valor mínimo excesivamente elevado y un valor máximo demasiado bajo).

A pesar de que el gobierno federal asumió finalmente un papel preponderante en la planificación, formulación, coordinación y evaluación de la nueva política de financiamiento de la enseñanza, en nada cambió la responsabilidad estadual y municipal con respecto a la provisión de servicios. La descentralización ocurrió por adhesión, como un proceso natural en que la esfera local asumió la red que antes era estadual. La municipalización no fue impuesta por la enmienda constitucional del FUNDEF ni mucho menos por el gobierno federal, sino que fue inducida por los cambios en las relaciones financieras intergubernamentales.

La asignación constitucional de recursos al FUNDEF tiene un peso considerable en el escenario fiscal brasileño: en 2003 movilizó 25.200 millones de reales, que equivalían al 1,6% del PIB y a más del 11% de los ingresos tributarios subnacionales disponibles. La redistribución vertical fue muy significativa, visto que los municipios se quedaron con el 51% del total movilizado (la diferencia es mayor en la distribución del impuesto sobre circulación de mercaderías y servicios, que sería del 75% a los estados y solo el 25% a los municipios).

En términos financieros, esto significa que sin el FUNDEF los ingresos tributarios disponibles en los estados aumentarían en 4.800 millones de reales o 0,3% del PIB. Esa fue la suma que perdieron los estados —5,5% de sus ingresos originales— en favor de los gobiernos municipales, en un solo ejercicio, el de 2003. Ese año, en los 26 estados, los gobiernos estaduais redistribuyeron ingresos a sus municipios por cuenta del FUNDEF.¹⁹

Esa magnitud cuantifica en cierta forma la descentralización promovida en la prestación de este servicio. En términos físicos, el gran avance de la municipalización resulta evidente, inclusive antes de la crea-

ción del FUNDEF. En 1997, las municipalidades registraban el 40,7% del total de matrículas en la red pública y subieron diez puntos porcentuales en los cinco años siguientes.

La evaluación más importante, por lo tanto, se refiere al aumento del número de niños y niñas en la escuela: prácticamente se alcanzó la universalización de la enseñanza fundamental. Entre 1997 y 2001, la tasa de escolarización de niños/as de 7 a 14 años pasó del 87,5% al 96,3%.²⁰

El FUNDEF fue objeto de análisis en los más diversos campos profesionales. Abreu (2003), por ejemplo, debate las posibles alternativas para financiar la expansión de la educación básica²¹ en el país y los aspectos operacionales de los fondos de este tipo, sobre todo con respecto a la cobertura de gasto que deben aceptar. En principio, los que apoyan la expansión de la enseñanza fundamental sostienen que, para acrecentar el presupuesto disponible para sus actividades finales, el FUNDEF no debe cubrir los gastos relacionados con los profesores jubilados o con acciones complementarias como la distribución de merienda y libros o el transporte de alumnos. Naturalmente, los administradores fiscales de cada gobierno defienden la posición contraria, dado que cuanto más amplia sea la lista de los gastos aceptados, mayor será su margen de acción en el presupuesto y en la ejecución financiera.

Consolidada ya la experiencia, el debate se concentra ahora en otro reto: la transformación de la norma constitucional transitoria sobre el FUNDEF en una regla permanente. Lo mismo sucede frente a los nuevos desafíos que se van planteando, y que incluso pueden derivar del éxito anterior. En el caso de la enseñanza fundamental, una vez que el niño ya va a la escuela, el segundo gran objetivo es mejorar la calidad de la enseñanza y —en la medida de lo posible— aumentar la carga horaria, sobre todo en las regiones más pobres. En el caso de la enseñanza media, se deberá responder a una rápida e intensa ampliación de la demanda, por ser mayor el contingente que logra concluir la enseñanza fundamental.²² En el caso de la educación infantil, lo que se precisa es ampliar la cobertura,

¹⁹ En términos regionales, los efectos redistributivos de los ingresos estaduais en la esfera municipal fueron más acentuados en las regiones menos desarrolladas. En el Nordeste, con el FUNDEF, los ingresos disponibles de los gobiernos estaduais disminuyeron casi un 8% y los de los respectivos municipios aumentaron cerca de 15%. En el Sur y el Sudeste, esas variaciones fueron de alrededor del 3% y el 6%, respectivamente. En forma aislada, las repercusiones de la descentralización fueron mayores en los estados de Ceará (-11% del ingreso del gobierno estadual), Alagoas y Maranhão (-9%) y Río de Janeiro (-8%). Por otra parte, el gobierno estadual de São Paulo fue el menos afectado por la creación del FUNDEF: la redistribución llegó a poco más del 1% de sus ingresos disponibles (con una ganancia de alrededor del 3% para sus municipalidades).

²⁰ El gobierno federal divulga balances anuales detallados sobre los efectos financieros y físicos del FUNDEF. Véase el sitio del Ministerio de Educación en Internet: <http://www.mec.gov.br/sef/fundef/default.shtm>.

²¹ Véase en la nota 4 la definición de la educación básica y de sus tramos (infantil, fundamental y media).

²² Entre 1997 y 2001, la matrícula total en la enseñanza media aumentó 71%.

actualmente baja, aunque es difícil que se pueda alcanzar la universalización, porque el costo por alumno es elevado y supera el de los niveles siguientes.²³

El problema está en cómo financiar la expansión de los niveles de enseñanza que no están cubiertos por el FUNDEF. De nada sirve tratar de repetir el exitoso sistema redistributivo de dicho Fondo, porque la educación infantil compete a los municipios y la enseñanza media es responsabilidad de los estados. La tendencia apunta más bien a que la Unión sea convocada a desempeñar un papel más activo en el financiamiento de los nuevos frentes de expansión de la enseñanza, que fue lo que terminó haciendo de manera marginal en el FUNDEF. Esto es inevitable, sobre todo en la enseñanza media, donde más urge aumentar las vacantes y dado que la crisis fiscal de los estados impide que la mayoría de ellos atienda esos compromisos.

2. Sistema Único de Salud: inducción federal

La Constitución de 1988 estableció el acceso universal a la salud pública y consagró la implantación de un sistema único y descentralizado de salud, conocido como SUS. Para tener una idea del alcance social del sistema, téngase en cuenta que actualmente el 28,6% de la población brasileña es usuaria exclusiva del SUS, el 61,5% lo complementa con otro sistema y solo una minoría del 8,7% no lo utiliza nunca.

El gobierno federal siempre desempeñó un papel predominante en el financiamiento y también en la prestación de servicios de salud, tanto directos como a través de una red sujeta a convenios, una vez que la asistencia médica se vinculaba al mismo sistema de previsión social. La política sanitaria nunca definió claramente la función de cada esfera de gobierno. Así, por ejemplo, los grandes hospitales de Río de Janeiro eran en su mayoría federales, mientras que los de San Pablo eran estatales. Aunque el sistema de salud era único, se caracterizaba por la superposición de funciones y una gran centralización del financiamiento y la gestión.

A partir de mediados de la década de 1990, y a medida que se reforzaban las finanzas del Ministerio de Salud, se estableció una firme política de descentralización de actividades y servicios, nuevamente con miras a delegar a los municipios la gestión total del sistema en sus respectivos territorios. Esto se logró en

casi 600 municipios (en 16 estados continúa en manos del gobierno estadual), mientras que otros 5.000 ya se encargan de la gestión de la atención básica. En forma gradual, la administración de las unidades federales de salud se fue transfiriendo a la esfera estadual y —preferentemente— a la municipal. Éstas asumieron la contratación y el pago de los servicios contratados a la red ambulatoria y hospitalaria sujeta a convenios, que incluía entidades sin fines de lucro (como las *santas casas*) y empresas privadas. Asegurar los recursos para su financiación correspondía al gobierno federal.

Una vez recompuerto el presupuesto federal del Ministerio de Salud y regularizados los flujos financieros de los programas citados, el gobierno federal apoyó una enmienda constitucional —propuesta por el entonces opositor Partido de los Trabajadores y aprobada prácticamente por unanimidad en 2000— que facultaba la transferencia de ingresos tributarios propios al SUS, sobre la base de una ley complementaria y con una evaluación quinquenal obligatoria.²⁴ En la enmienda se estableció, en forma transitoria, que el gasto federal fuera el mismo del año anterior, ajustado por la variación nominal del PIB. En el caso de los estados y municipios se fijó un cronograma para ir asignando al SUS, a partir de 2004, una proporción cada vez mayor de los ingresos procedentes de impuestos estatales y municipales, hasta alcanzar el 12% y 15% de ellos, respectivamente, a partir de 2004. Nada impide que una futura ley complementaria altere esos porcentajes o modifique la naturaleza de la asignación (por ejemplo, exigiendo que cada gobierno aplique un valor per cápita de sus ingresos propios).

Vemos así que este tipo de asignación de recursos difiere de la referida a la enseñanza, en primer lugar, porque el criterio de cálculo no figura en el texto permanente de la Constitución y, en segundo lugar, porque no se modifican los criterios de prorrateo de las transferencias. La puesta en práctica de esta iniciativa ha originado dudas y discusiones, especialmente acerca de su alcance, pues es muy tenue la frontera con el saneamiento y con la asistencia ofrecida a funcionarios. También se discute la base de la cual parten tanto la asignación federal como las respectivas estimaciones del PIB.

Los datos proporcionados por el Ministerio de Salud (2003, p. 5) nos dan una idea de la enorme magnitud del SUS: la atención ambulatoria comprende más de 63.000 unidades y cerca de 153 millones de

²³ En el período indicado la matrícula total en la educación infantil aumentó 20%.

²⁴ Enmienda Constitucional N° 29, del 13 de septiembre de 2000.

procedimientos por año, mientras que la asistencia hospitalaria abarca más de 5.800 unidades, con 441.000 camas y cerca de 11,7 millones de internaciones anuales. De dichas internaciones, 2,6 millones corresponden a partos, 83.000 a cirugías cardíacas y 60.000 a cirugías oncológicas.

Una vez regularizado el proceso de asistencia tradicional, el gobierno federal comenzó a crear y ampliar programas de atención básica de salud. Una vez más, los gobiernos subnacionales fueron incorporados como socios, correspondiéndoles la ejecución de la mayor parte de las acciones, entre ellas la contratación de médicos, enfermeros y auxiliares de los programas de salud familiar y agentes comunitarios de salud, las compras de medicamentos, las vacunas y otras aplicaciones de una transferencia per cápita periódica por concepto de nivel mínimo de atención básica.

De ese modo, la política activa de salud conllevó, entre otras cosas, la ampliación del Programa Salud de la Familia (PSF), el acceso gratuito a los principales medicamentos, la ampliación del número de vacunas y de su cobertura, la expansión y la mejor calidad de la atención prenatal (aumento del 89% de las consultas prenatales entre 1997 y 2001) y altas inversiones en la recuperación y modernización tecnológica de la red física del SUS. Según los impresionantes datos del Ministerio de Salud (2003, p. 5) que muestran la gran envergadura del sistema, se realizaron 1.000 millones de procedimientos de atención básica, 251 millones de exámenes de laboratorio y 8,1 millones de exámenes mediante ultrasonido. El desarrollo del PSF llevó este programa al 90% de las ciudades, donde a fines de 2002 se atiende a 55 millones de personas y se movilizan más de 17.600 equipos de médicos de familia.

Al contrario de lo que sucede en la educación, en la salud el financiamiento federal todavía es predominante y no hay un fondo que unifique las aplicaciones de recursos ni mucho menos que efectúe redistribuciones horizontales o verticales, como hace el FUNDEF.²⁵ Aunque hay relaciones financieras intergubernamentales importantes, ellas van en un solo sentido: desde el gobierno federal a los gobiernos subnacionales.

Según el Ministerio de Salud (2003, p. 9), el 74% de su presupuesto corresponde a transferencias a las unidades inferiores. Las grandes líneas de transferencias son dos, y aunque en el presupuesto figuren como

transferencias entre gobiernos, en la práctica constituyen más bien ingresos por servicios prestados, ya sea directamente o en virtud de convenios. La primera de estas líneas está ligada a la prestación de servicios a través de la red del SUS sujeta a convenios.

La segunda se refiere a los programas de atención básica de la salud. Una parte pasa por las cuentas subnacionales, especialmente de las municipalidades, como una transferencia clásica. Dado que las transferencias son regulares y los criterios de prorrateo predeterminados y con definiciones técnicas, estos movimientos se asemejan más a reparticiones de ingresos que a transferencias típicamente voluntarias e irregulares (además, la propia Ley de Responsabilidad Fiscal excluyó las transferencias del SUS de este último bloque). A veces, los recursos de la llamada asistencia primaria son pagados directamente por el gobierno federal a los profesionales y otros proveedores contratados, aunque la administración de los servicios esté a cargo de los gestores locales.

Con la creciente descentralización promovida por el SUS, las transferencias correspondientes a este sistema han asumido una dimensión fiscal tan importante como la de muchas de las fuentes de repartición de ingresos tributarios. Para los gobiernos subnacionales que reciben las transferencias, la cantidad proveniente del SUS en 2002 fue de 7.900 millones de reales, equivalentes al 0,6% del PIB, a cerca del 4% de los ingresos tributarios disponibles y al 15% del total de impuestos federales repartidos.

El avance de la municipalización se manifiesta en que el 79% de esos recursos fueron recibidos por los gobiernos locales. Los 6.300 millones de reales provenientes del SUS en el balance de los ingresos de los municipios equivale al 30% de su recaudación tributaria directa y al 38% del FPM. Como dichas transferencias están muy ligadas a la distribución demográfica, las dos terceras partes benefician a las municipalidades de ciudades con más de 100.000 habitantes. La transferencia federal en virtud del SUS es sin duda la más importante y constituye una de las mayores fuentes de ingresos para los municipios con más de 500.000 habitantes: supera en 74% al FPM, equivale al 19% de los tributos directos y a poco más del 9% de los ingresos tributarios disponibles.

Esta política de salud obtuvo resultados bastante positivos, que pueden sintetizarse en el rápido y considerable descenso de la mortalidad infantil, de 38,4 por cada mil nacidos vivos en 1994 a 28 en 2001. Se trata de una reducción del 27% en el promedio nacional, no obstante las acentuadas disparidades regionales (en el

²⁵ Oliveira (2003, pp. 268-269) también destaca esa diferencia entre las recientes reformas relativas al SUS y al FUNDEF.

Nordeste, a pesar de una disminución relativa superior a la nacional, la cifra todavía era de 44% en 2001).

Periódicamente se divulgan balances de las acciones del SUS; entre ellos está el reciente informe del Ministerio de Salud (2003).²⁶ Especialistas y organismos nacionales y multilaterales también realizan evaluaciones. Así, por ejemplo, Medici (2003) analiza específicamente el tema de la descentralización para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y Biasoto (2003) pasa revista al proceso histórico y se concentra en las relaciones intergubernamentales.²⁷

Aunque ha habido grandes avances en los últimos años, todavía queda mucho por hacer para ampliar la oferta y mejorar la calidad de los servicios de salud pública. Tal vez el principal problema que se ha de enfrentar en la gestión del SUS sea aumentar la productividad del gasto.

En el ámbito macroeconómico, sabemos que la mejor política para economizar en los futuros gastos de atención médico-hospitalaria es invertir en más medidas preventivas, sobre todo en la formación de nuevos equipos y la ampliación de la cobertura de los programas de salud familiar y los agentes comunitarios. En el ámbito microeconómico, se debe mejorar mucho el control y la calidad del gasto, por ejemplo mediante la tan esperada adopción de una tarjeta electrónica para la identificación de los usuarios y el uso de medios electrónicos para agilizar las compras y reducir sus costos.²⁸ Tales cambios deben tener en

cuenta lo siguiente: la magnitud de la tarea (baste decir que el servicio de procesamiento de datos del sistema, el DATASUS, administra uno de los mayores bancos de datos del mundo); la imperiosa necesidad de mantener y profundizar las asociaciones con los gobiernos subnacionales, lo que es de capital importancia para aplicar las soluciones en los ámbitos macroeconómico y microeconómico, y por último, que el sistema de asignaciones porcentuales obligatorias de ingresos tributarios propios es necesario para garantizar un aporte mínimo de recursos básicos por parte del gobierno federal y para tratar de financiar la expansión con aportes cada vez mayores de los gobiernos estatales y municipales.

3. Transferencias de ingresos: incipiente red de protección social

A los cambios antes señalados en las políticas generales de educación y salud les siguió una política social más dinámica, cuando al inicio de la década actual se crearon nuevos programas asistenciales focalizados en la población más pobre del país. Algunos de ellos consistieron en el pago —mediante tarjetas— de auxilios financieros para niños y niñas retirados del trabajo esclavo, con el propósito de mantenerlos en la escuela (Programa de Erradicación del Trabajo Infantil – PETI), de incentivar la matrícula y la asistencia escolares (Programa de becas escolares *Bolsa-Escola*), para estimular la lactancia y la alimentación infantil (*Bolsa-Alimentação*) y también para compensar los efectos del retiro de subsidios al precio del gas de cocina (*Vale-Gás*). Estos programas, después de la reforma promovida por el nuevo gobierno federal, pasaron a gestionarse de manera unificada bajo la denominación *Bolsa-Família*; los criterios de inclusión, pago y contrapartidas exigidas de los beneficiarios siguen siendo los mismos

Como concepto más amplio, se denominó Red de Protección Social el conjunto de acciones gubernamentales orientadas al pago de beneficios sociales. Esas acciones incluyen otros programas más antiguos y a veces con alguna contribución, como los de seguro de desempleo, de abono salarial para trabajadores de bajos ingresos y, el mayor de todos, el de previsión rural (sector en que la inmensa mayoría de las personas se jubiló sin un mínimo de contribución actuarial).²⁹

²⁶ Para profundizar el análisis, el Ministerio ofrece una amplia Biblioteca Virtual en el sitio <http://dtr2001.saude.gov.br/bvs/biblioteca.htm>.

²⁷ La conclusión de Biasoto (2003, p. 49) es la siguiente: “La política de salud se caracterizó en los últimos años por tres desafíos distintos. El primero fue la descentralización de las acciones y servicios de salud, propuesta por diversos segmentos sociales dentro del proceso de democratización y conducida por innumerables gestores del sistema. El segundo fue la transición desde el modelo de aseguramiento al modelo de acceso universalizado, que también conllevaba diversos elementos de carácter federativo, además de la propia forma de asistencia a la salud. El tercero fue la enorme pugna en el seno de la seguridad social y del presupuesto gubernamental para garantizar recursos federales a la salud y viabilizar las asignaciones de recursos en las tres esferas de gobierno. Ninguno de ellos coadyuvó al diseño definitivo de las nuevas institucionalidades y políticas. No obstante, la acumulación de experiencias, la consolidación de derechos y la definición de espacios de acción creó raíces y campos de negociación política. Vale decir que el esfuerzo de los gestores federales y estatales por recuperar condiciones de participación en el proceso es una prueba del éxito de la descentralización, que evidentemente tiene que replantearse nuevos problemas a cada momento.” (Esta cita es una traducción del original en portugués).

²⁸ Véase en Fernandes (2004) un análisis actualizado de la experiencia brasileña y del enorme potencial de control y reducción de costos abierto por los canales de compras electrónicas.

²⁹ Para dar una idea de la magnitud de la protección social brindada por estos programas, cabe señalar que en 2003 el programa de seguro de desempleo atendió a cerca de 4,6 millones de trabajadores

La innovación más conocida, que incluso llamó la atención de otros países, fue que los beneficios no se distribuyeran en especie (como leche o alimento) sino que tomaran la forma de pagos en efectivo, preferentemente a las madres; los beneficiarios utilizan tarjetas magnéticas para efectuar retiros de la red bancaria y de loterías y compran los artículos de primera necesidad directamente en el comercio local, según su conveniencia.³⁰

La asociación con los gobiernos subnacionales tuvo un papel crucial en la aplicación y seguimiento de esos programas de asistencia, ya que las autoridades y funcionarios, especialmente municipales, fueron esenciales en la tarea de identificar, registrar y posteriormente seguir la evolución de los niños y niñas y de las familias asistidas (cuadro 8). Aunque los recursos no pasen por las cuentas de las municipalidades, no dejan de constituir una forma de relaciones intergubernamentales, en la medida en que es fundamental la participación de los municipios para definir e identificar a los beneficiarios.³¹

desempleados; los programas de asistencia social (Ley Orgánica de Asistencia Social - LOAS) entregaron un salario mínimo mensual a 616.000 adultos mayores con 70 años y más o inválidos, y a 1.684.000 adultos mayores con 67 años y más que sufren discapacidades (con un gasto total de 6.500 millones de reales); por su parte, la previsión rural también pagó un salario a casi 6.734.000 jubilados rurales (con un gasto de 20.100 millones de reales), según las cifras de ejecución presupuestaria del Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión).

³⁰ Según se publicó en el periódico *O Globo* del 9 de febrero de 2004:

“Un estudio preparado por la Coordinación del programa *Bolsa Família* muestra que en ciudades con hasta 75.000 habitantes, los recursos transferidos equivalen en promedio al 16% del FPM —en muchos casos la mayor fuente de ingresos de las municipalidades—. Con respecto al FUNDEF, cuyos recursos deben utilizarse solo para la educación, las transferencias de *Bolsa-Família* equivalen a casi el 30%... En São Francisco (Minas Gerais), los valores recibidos por el programa representan el 40% de la suma que la municipalidad recibe del gobierno federal. Es apenas el 7,5% de los ingresos del municipio, pero tendrá consecuencias directas sobre el monto que la ciudad recaudará este año... En Damião (Pernambuco), la diferencia es aún mayor. El municipio está entre los 10 en que la llegada del programa *Bolsa-Família* tuvo mayores efectos en los ingresos locales. Hoy, la transferencia a este programa representa el 20,1% del ingreso de sus habitantes.” (Esta cita es una traducción del original en portugués).

³¹ En una evaluación resumida del montaje de este nuevo aparato de relaciones intergubernamentales y de provisión de servicios sociales, Almeida (2003, pp. 2-3) señala:

“La agenda de reforma del sistema de protección social brasileño no nació pronta. Fue una construcción política y social, que significó debates, conflictos y un duro aprendizaje para muchos actores: gobiernos en los tres niveles de la federación, opositores, organizaciones de la sociedad. Por otra parte, ... se fue enriqueciendo con nuevos temas y nuevas maneras de pensar viejos temas, a lo largo de la década de 1990 ... Las reformas de la

En las regiones y localidades más pobres del país, los beneficios pagados por los programas de transferencia de ingresos pasaron a desempeñar un papel cada vez mayor y más relevante para sus economías, ya que una parte considerable del comercio local se volvió dependiente del consumo de los jubilados y las familias beneficiarias.

Si bien tales programas siguieron operando con normalidad en el período inmediatamente posterior al cambio de mando en el gobierno federal en 2003, pronto comenzaron a surgir dudas. El año comenzó con el lanzamiento de *Fome Zero* (Hambre Cero), un nuevo programa para combatir las causas de la pobreza. Hubo mucha polémica, sobre todo por la idea inicial de distribuir alimentos en lugar de entregar un auxilio financiero, lo que fue considerado un retroceso en términos de política social. Debido a numerosas dificultades operacionales, el presupuesto del programa se redujo drásticamente de 1.700 millones de reales a 416 millones de reales entre 2003 y 2004.

Más adelante se planteó la idea de unificar programas de asistencia, pero ante las críticas de que habría pérdida de instrumentos de control (por ejemplo, de la vacunación o de la frecuencia de la asistencia a la escuela), el gobierno federal optó finalmente por unificar solo los registros de los diferentes programas asistenciales (iniciativa que ya estaba en curso) bajo el título de *Bolsa-Família*. A pesar de que las asociaciones con los gobiernos subnacionales se volvieron más necesarias que nunca, al finalizar el año 2003 ningún estado había adherido al nuevo programa federal.

Inquieta cada vez más a los especialistas en programas sociales la idea que parece afirmarse de que las autoridades del nuevo gobierno estén más preocupadas de cambiar o intentar cambiar la denominación o la evaluación de los programas creados por los gobiernos anteriores, que de perfeccionar y ampliar lo que ya existía y daba resultado. Las relaciones intergubernamentales son una variable particularmente decisiva para el éxito de los programas ya existentes.

previsión social, la asistencia social, la atención básica de salud, la educación, la vivienda y las acciones orientadas a mitigar la pobreza extrema eran sus aspectos principales.

“La reforma del sistema de protección social requería cambio institucional, que en gran parte se realizó mediante la modificación de las leyes o, en muchos casos, de la propia Constitución. Esta reforma conllevó también, en los casos de la salud, la asistencia social y la educación, la transferencia de competencias y responsabilidades del gobierno federal —y en menor medida de los gobiernos estatales— a los municipios, así como la construcción de mecanismos de cooperación entre los tres niveles de gobierno.” (Esta cita es una traducción del original en portugués).

CUADRO 8

Brasil: Acciones sociales del gobierno federal en asociación con otras esferas de gobierno, 2003

Acciones gubernamentales	Ministerio	Beneficiarios	Tipo de beneficio	Número de beneficiarios	Gasto realizado (millones de reales)
Red de protección social					
<i>Bolsa-Escola</i>	Educación	Niños y niñas de 6 a 15 años en familias con hasta 1/2 salario mínimo per cápita	R\$ 15 por niño/a, hasta 3 niños por familia	5,4 millones de alumnos	1.658,2
<i>Vale-Gás</i>	Minas y Energía	Familias con ingresos per cápita de hasta 1/2 salario mínimo	R\$ 7,50 por familia	7,9 millones	809,0
<i>Bolsa-Alimentação</i>	Salud	Niños y niñas de hasta 6 años, y embarazadas y madres en período de lactancia, en familias con hasta 1/2 salario mínimo per cápita	R\$ 15 por niño/a, hasta 3 niños por familia	2,9 millones de niños y niñas	355,1
Erradicación del Trabajo Infantil (PETI)	Asistencia Social	Niños y niñas de 7 a 14 años con trabajo insalubre, penoso o degradante, en familias con hasta 1/2 salario mínimo per cápita	R\$ 25 por niño/a en el área rural y R\$ 40 en el área urbana	810.000 niños y niñas	475,1
Agente Joven de Desarrollo	Asistencia Social	Jóvenes de 15 a 17 años residentes en comunidades de bajos ingresos, en familias con menos de 1/2 salario mínimo per cápita	R\$ 65 por joven	55.500 jóvenes	55,9
Otras acciones					
Merienda, alimentación escolar	Educación	Alumnos de educación preescolar y fundamental, en escuelas públicas y filantrópicas	R\$ 0,60 por alumno preescolar y R\$ 0,13 por alumno de enseñanza fundamental	36,9 millones	895,1
Medicamentos	Salud	Población sin acceso a medicamentos estratégicos y excepcionales	Distribución de medicamentos	SIDA: 152.000 pers. Tuberculosis, malaria y diabetes: 59,2 millone Enf. neurológicas: 214.000	1.148,3
Libro didáctico	Educación	Escuelas de enseñanza fundamental de la red pública	Distribución de libros	111 millones	50,8
<i>Fome Zero</i> (Hambre cero: tarjeta de alimentación)	Presidencia	Familias de bajos ingresos, inicialmente de la región semiárida del Nordeste	R\$ 50 por familia	1,9 millón de familias	633,0

Fuente: Elaboración del Ministerio Público/Secretaría de Presupuesto Federal y del Gabinete de la Senadora Lúcia Vania, con datos del Sistema Integrado de Administración Financiera del Gobierno Federal (SIAFI)/Secretaría del Tesoro Nacional (STN) y del Sistema Cámara de Diputados.

Todo parece indicar que, en lugar de reinventar la rueda en materia de políticas sociales, sería mejor corregir las distorsiones, ampliar las asociaciones y mejorar los mecanismos de control; en otras palabras,

perfeccionar los programas sociales ya existentes en lugar de tratar de innovar, y mucho, en algo que tanta falta le hace a la población más pobre.

VI

Conclusiones: perfeccionar sí, reestructurar no

La evaluación de los efectos de las relaciones intergubernamentales en la gestión macroeconómica y la prestación de servicios públicos es positiva. En el primer caso, la Ley de Responsabilidad Fiscal consolidó un proceso de cambio cultural y subrayó la autonomía federativa: después de la ley, cada unidad de gobierno se volvió más responsable por sus cuentas y asuntos. En cuanto a la provisión de servicios, en la segunda mitad del decenio de 1990 el gobierno federal recuperó su capacidad de formular y ejecutar políticas sociales dinámicas y volvió a ejercer el papel principal en su formulación, coordinación y financiamiento. Además, siempre que le fue posible, delegó la ejecución de programas en los gobiernos subnacionales o los compartió con ellos, especialmente en la enseñanza fundamental, la asistencia médico-hospitalaria, sobre todo, en la atención básica de la salud, y además en nuevos programas de asistencia social.³² Esto no significa que los problemas sociales estén cerca de resolverse, ni que las asociaciones entre los gobiernos relativas a los programas sociales no merezcan reparos y correcciones.³³

Los resultados actuales se alcanzaron a pesar de que las relaciones intergubernamentales en Brasil no hayan sido pensadas con esos objetivos explícitos. Ellas no contemplan mecanismos de prorrateo y evaluación del reparto constitucional de los tributos (la principal fuente de las transferencias) para lograr que la distribución de ingresos entre los gobiernos subnacionales asegure y premie tanto la generación de superávit primarios y la contención de la deuda dentro de los límites prefijados, como la prestación de servicios públicos.

Aunque el federalismo brasileño no permita una injerencia directa y específica del gobierno central en las actividades desempeñadas por los gobiernos subnacionales, no ha impedido que se persigan los principios de control social por medio de la adopción de mecanismos de medición del desempeño de los estados y municipios en las áreas más diversas.³⁴ Este es un campo en el que se puede avanzar mucho con respecto a la producción y divulgación de indicadores de desempeño, con un grado razonable de pormenorización sectorial, para estimular las comparaciones entre gobiernos de regiones y economías semejantes, con presupuestos y aparatos institucionales parecidos, pero considerando siempre las profundas disparidades regionales. No obstante, es bueno tener presente que tales índices de desempeño no servirán para calcular las

³² Véase en de Mello (2003, pp. 24-25) un breve análisis de experiencias internacionales comparadas, precisamente en el caso de la enseñanza, la salud y la asistencia social.

³³ En este punto, es interesante reproducir las conclusiones de Wiesner (2003, pp. 76 y 80) sobre el caso de Brasil en su amplio análisis reciente de la descentralización fiscal latinoamericana:

“... Lo que actualmente merece atención es la ‘integralidad’ de sus esfuerzos y resultados en los siguientes cuatro procesos interdependientes: i) la descentralización fiscal a nivel estadual y municipal; ii) la descentralización hacia los mercados (privatización y regulación, entre otros); iii) la descentralización sectorial (educación y salud, entre otros sectores), y iv) la respuesta a restricciones macroeconómicas en un ambiente globalizado.

“Es notable que Brasil, junto con Chile y en cierta medida México, esté configurando cada vez más un marco institucional integrado para dar coherencia normativa a todos estos exigentes procesos interrelacionados. Se trata realmente de un gran desafío. “Brasil es un ejemplo de cuán difícil pero posible puede ser esta tarea, dado que el país ha enfrentado varios de estos problemas y está ahora a la delantera de la mayoría de los países latinoamericanos por su adecuada gestión. Es un país completamente consciente de lo que podría llamarse ‘el requisito de integralidad y coherencia de las políticas’. (Esta cita fue traducida de una versión en portugués del original inglés).

³⁴ Souza (2004, p. 24) también llega a una conclusión similar al analizar las nuevas tendencias de la gobernabilidad en los gobiernos locales brasileños:

“En este trabajo se muestra que la experiencia brasileña de gobernabilidad local se ha caracterizado por una gran innovación institucional y por un complejo sistema de relaciones intergubernamentales, principalmente entre la Unión y los gobiernos municipales. Tales innovaciones surgieron, al comienzo, de los compromisos asumidos durante la redemocratización y, posteriormente, de decisiones tomadas por los propios gobiernos, tanto federal como locales. Por último, a pesar de la capacidad desigual de los municipios brasileños para formar parte de esa nueva institucionalidad, algunas señales indican cambios en la forma de gobernabilidad local. No obstante, y a pesar de la mayor participación de los gobiernos locales en la provisión de servicios sociales universales, todavía no está claro si esas nuevas institucionalidades son sostenibles sin el apoyo financiero e inductor del gobierno federal”. (Esta cita es una traducción del original en portugués).

cantidades que han de ser transferidas a los gobiernos subnacionales en el futuro.

Lo que se pretende es que una mayor transparencia de la gestión fiscal induzca a las autoridades locales a mejorar el desempeño en sus respectivas comunidades.³⁵ En este contexto, el papel del gobierno central debe estar más orientado a generar información para fomentar el debate, el que debería llevarse a los ámbitos con competencia constitucional para redefinir las relaciones entre gobiernos (el Congreso Nacional).

Aunque el gobierno central tuviera facultades para vincular la prestación de servicios al monto repartido, su margen de acción no es tan amplio cuando supone una evaluación técnica, incluso sencilla. Tomemos el ejemplo de la salud. Si al evaluar la eficacia de la aplicación municipal de las transferencias destinadas a la atención básica se concluye que en determinado municipio el desempeño fue peor que en los otros (por ejemplo, que la mortalidad infantil aumentó en lugar de disminuir como en el resto de la región), se plantean varios problemas. ¿Cabría al gobierno federal reducir o cortar las transferencias futuras? ¿Podría esa localidad con menos recursos para invertir en la salud revertir la situación que ya había empeorado inclusive cuando su presupuesto para el área era mayor? ¿Quién debe ser castigado por la mala evaluación del desempeño? ¿Los dirigentes municipales o las familias en las que continuarán naciendo bebés sin vida? El mismo tipo de dudas puede surgir con respecto a la enseñanza, la asistencia y otras áreas sociales.

El sentido común indica que, en el caso de los programas sociales básicos —que conllevan la provisión continua de servicios públicos indispensables para la población, sobre todo las capas más pobres— el castigo (o tal vez premiación) que resulte de una evaluación de desempeño no debe afectar el financiamiento y el gasto en tales actividades, pero sí a otras partes del presupuesto local (por ejemplo, permitiendo un mayor acceso al crédito para inversiones en infraestructura). Por lo demás, el reconocimiento social del desempeño de los dirigentes locales tiene gran valor en un régimen democrático, con elecciones cada cuatro años del jefe del poder ejecutivo y de las cámaras legislativas de cada estado y de cada municipio.

³⁵ El interés potencial de la población en tales indicadores puede observarse en el amplio espacio otorgado por los medios de comunicación a la reciente divulgación de los índices de desarrollo humano por estado y por municipio —en algunos casos inclusive por barrio—, que tienden a despertar mayor interés por el cruzamiento de los indicadores locales con los de las unidades federadas cercanas.

Por último, cabe criticar la idea que comienza a difundirse entre los responsables de la estrategia macroeconómica nacional de que el mejor camino para un buen desempeño fiscal y una mayor eficiencia y eficacia en la prestación de servicios pasa por eliminar la obligación de asignar ciertos porcentajes obligatorios de los recursos presupuestarios a determinados gastos. Tal crítica se basa esencialmente en que no hay una relación de causa y efecto: es decir, ni establecer tales asignaciones, ni mucho menos eliminarlas, asegura buenos o malos desempeños en materia de gastos.

No es en el ámbito macroeconómico que se observan las dificultades fiscales más apremiantes; por lo tanto, no son las medidas macroeconómicas (como la eliminación de dichas asignaciones) las que permitirán resolverlas. Los innegables y grandes problemas de gasto están ligados a la gestión de las actividades y los proyectos. El meollo de las distorsiones y también de las soluciones está en la llamada microeconomía del sector público.

Una vía consensual es la modernización de los poderes públicos. Hace algún tiempo se retomó en Brasil la iniciativa de modernizar todas las esferas de gobierno y se lograron resultados exitosos, especialmente en lo que respecta al llamado gobierno electrónico.³⁶ En este último los avances fueron tantos y de tal magnitud que merecieron importantes reconocimientos internacionales de organismos multilaterales y universidades y hasta de entidades consultoras privadas (Comité Ejecutivo do Governo Eletrônico, 2003, pp. 42-43).³⁷ Hace tiempo que afirmamos que dar continuidad a los proyectos y acciones para mejorar la gestión pública, y sobre todo profundizarlos, es el paso siguiente a la Ley de Responsabilidad Fiscal (Afonso, 2002).³⁸

³⁶ Véase en Fernandes y Afonso (2001) un primer análisis completo de las experiencias de gobierno electrónico en diferentes campos, órganos y esferas de gobierno.

³⁷ Se destaca, entre otros, el estudio de Naciones Unidas/ American Society for Public Administration (2002) en que se analizan las experiencias de gobierno electrónico en más de un centenar de países, y se clasifica a Brasil en la posición número 18 entre los 36 países más avanzados en este campo, tipificados como de alta capacidad de gobierno electrónico (*high e-gov capacity*).

³⁸ Entendemos que esta percepción todavía no fue asimilada completamente por el nuevo gobierno federal que, por ahora, se limita a declarar su confianza en esa ley (aunque cuando fue aprobada en el Congreso en el año 2000 el Partido de los Trabajadores votó contra ella en forma unánime y posteriormente intentó derribarla en el Supremo Tribunal Federal). Además, confunde una reforma estructural con una labor coyuntural, al juzgar que las mejores pruebas de su nuevo compromiso con la responsabilidad fiscal serían el haber subido la meta de superávit primario —sin que el FMI lo hubiera pedido— y el haber sobrepasado a lo largo de 2003 esa meta histórica, enorgulleciéndose las autoridades de hacienda de que por primera vez se estuvieran promoviendo recortes de gastos.

Para modernizar la gestión es preciso formar y capacitar a los funcionarios, generalizar las prácticas de planificación y administración estratégica, invertir mucho y aprovechar todas las oportunidades que brindan los avances de la informática, y atraer y fomentar esas reformas en los poderes legislativo y judicial, así como en las miles de unidades de gobierno subnacional. Estas medidas no están ligadas a la eliminación de las asignaciones obligatorias de ingresos ni se contraponen a ella. Las exitosas experiencias relacionadas con las compras electrónicas, cuyo uso todavía es limitado, deberían generalizarse prontamente en todos los órganos federales, los demás poderes y también los gobiernos subnacionales. Existe un enorme campo por explorar en materia de licitaciones integradas.

Tras el último cambio de mando en el gobierno federal, suele decirse que pocas cosas se han modifi-

cado en la política macroeconómica, pero no se dice lo mismo respecto de la microgestión estatal, dada la discontinuidad de una serie de iniciativas³⁹ y la existencia innegable de problemas notorios en materia de políticas sociales, con retrocesos cada vez más evidentes.⁴⁰

Afortunadamente, el desorden es más de carácter coyuntural que estructural, de modo que si el gobierno retoma la voluntad política de priorizar e instrumentar efectivamente los planes para modernizar la gestión, es posible reanudar en poco tiempo las acciones y obtener resultados, sobre todo porque las nuevas tecnologías de la información y la comunicación ofrecen cada vez más y mejores oportunidades.⁴¹

La conclusión general es que la federación brasileña necesita perfeccionarse, pero no reconstruirse.

Bibliografía

- Abreu, M. (2003): *Estudo sobre as possibilidades de continuidade do FUNDEF e o financiamento da educação básica no país*, Brasília, Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa, mayo, inédito, www.camara.gov.br/internet/diretoria/Conleg/Estudos/303954.pdf.
- Almeida, M.H.T. (2003): *Continuando a mudar: os desafios da reforma social*, São Paulo, Universidad de São Paulo, inédito.
- Afonso, J.R. (2002): Responsabilidade fiscal: primeiros e próximos passos, en A. Leite y J.P. Velloso (orgs.), *O novo governo e os desafios do desenvolvimento*, Instituto Nacional de Altos Estudos (INAE), Rio de Janeiro, www.inae.org.br/publica/1a.asp?codl=L051.
- Afonso, J.R. y L. de Mello (2002): Brazil: an evolving federation, en E. Ahmad y V. Tanzi (orgs.), *Managing Fiscal Decentralization*, Londres, www1.worldbank.org/wbiop/decentralization/laclib/AfonsoMello.pdf.
- Araújo, E.A. (2003): *Análise da importância das receitas provenientes de concessões de serviços públicos e de compensações financeiras pela produção e exploração de petróleo e gás natural no orçamento dos governos subnacionais*, LC/BRS/R.144, Brasília, Oficina de la CEPAL en Brasília, agosto.
- Biasoto, G. (2003): *Setor saúde: constituição do SUS, financiamento federal, transferências e questões federativas*, Campinas, Universidad Estadual de Campinas (UNICAMP), inédito.
- Comité Ejecutivo do Governo Eletrônico (2003): *2 anos de governo eletrônico: balanço de realizações e desafios futuros*, Casa Civil/Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión. Planejamento, diciembre, http://www.federativo.bndes.gov.br/bf_bancos/estudos/e0002215.pdf.
- De Mello, Luiz (2003): *Fiscal Decentralization and Subnational Expenditure Policy*, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)/Fondo Monetario Internacional (FMI), inédito.
- De Oliveira, F. (2003): FUNDEF e saúde: duas experiências (virtuosas?) de descentralização, en F. Rezende y F. Oliveira (orgs.), *Descentralização e federalismo fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária*, Rio de Janeiro, Fundação Konrad-Adenauer, www.adenauer.com.br/debate.html#.
- Fernandes, A. (2004): *Negócios eletrônicos e compras públicas: a experiência brasileira de G2B*, Rio de Janeiro, Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), inédito.
- Fernandes, A. y J.R. Afonso (2001): E-gobierno no Brasil: experiências e perspectivas, *Revista do BNDES*, vol. 8, Nº 15, Rio de Janeiro, Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), junio, www.bndes.gov.br/conhecimento/revista/rev1502.pdf.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2001): *Brazil: Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC): Fiscal Transpar-*

³⁹ Por ejemplo, existen dificultades operacionales para ampliar y renovar las líneas de financiamiento destinadas a la modernización de la gestión fiscal de los gobiernos subnacionales, ya sea las transferidas por el BID —como en el caso de la creación de una nueva etapa del Programa Nacional de Apoyo a la Administración Fiscal para los Estados Brasileños (PNAFE), o de la instrumentación de su versión municipal (PNAFEM), o incluso de la contratación de otros programas para los Tribunales de Cuentas y para los sistemas estatales de planeamiento y administración—, o las establecidas con recursos propios por los bancos locales (disminuyendo la divulgación del Programa de Modernización de la Administración Tributaria —PMAT— municipal del BNDES).

⁴⁰ Un síntoma de esos problemas es la reducción del 80% de la cifra destinada al programa de erradicación del trabajo infantil en 2004, establecida por el gobierno federal actual en su primer presupuesto, de modo que la asignación de solo 100 millones de reales permitirá cubrir la atención de unos 200.000 niños y niñas, en comparación con los 841.000 beneficiados en 2003, y la meta del propio gobierno de llegar a 1,5 millones de niños y niñas.

⁴¹ El gobierno federal ya divulgó un ambicioso plan de gestión cuyo éxito parece más decisivo para enfrentar los problemas antes planteados que los cambios más profundos en la estructura institucional de la federación y las finanzas. (Véase Secretaría de Gestión, 2003).

- ency, IMF Country Report, N° 01/217, Washington, D.C., noviembre, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2001/cr01217.pdf>.
- Guardia, E. y D. Sonder (2004): *Fiscal Adjustment and Federalism in Brazil*, documento presentado en la Conferencia sobre política fiscal (Nueva Delhi, India, 16 y 17 de enero de 2004), inédito.
- IBAM (Instituto Brasileño de Administración Municipal) (2003): A situação fiscal dos municípios brasileiros em 2002, serie *Estudos especiais*, N° 55, Rio de Janeiro, septiembre, <http://www.ibam.org.br/publique/media/esp055p.pdf>.
- IBGE (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística) (2003): *Sistema de Contas Nacionais: Brasil, 2000/2002*, Rio de Janeiro, diciembre, <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasnacionais/2002/default.shtm>.
- Medici, A. (2003): *O desafio da descentralização*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Ministerio de Educación (2003): *FUNDEF: Relatório sintético, 1998-2002*, Brasilia, inédito, www.mec.gov.br/sef/fundef/pdf/balanco9802.pdf.
- Ministério de Salud (2003): *SUS: 15 anos de implantação*, Brasilia, www.dtr2001.saude.gov.br/bvs/publicacoes/15anos_Folder20SUS.pdf.
- Naciones Unidas/American Society for Public Administration (2002): *Benchmarking E-government: A Global Perspective*, Nueva York, Naciones Unidas, www.federativo.bndes.gov.br/bf_bancos/estudos/e0001861.pdf.
- Rezende, F. y J.R. Afonso (2002): *The Brazilian Federation: Facts, Challenges and Prospects*, Working Paper, N° 149, Stanford, Center for Research on Economic Development and Policy Reform (CREDPR), Stanford University, agosto, www.credpr.stanford.edu/pdf/credpr149.pdf.
- Rezende, F. y F. Oliveira (org.) (2003): *Descentralização e federalismo fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária*, Rio de Janeiro, Fundação Konrad-Adenauer, www.adenauer.com.br/debate.html#.
- Secretaría de Gestión (2003): *Gestão pública para um Brasil de todos: plano de gestão do governo Lula*, Brasilia, Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, www.federativo.bndes.gov.br/f_gpublica.htm.
- Serra, J. y J.R. Afonso (2002): *Fiscal Federalism Brazilian Style: Reflections*, Rio de Janeiro, Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), inédito, www.federativo.bndes.gov.br/bf_bancos/estudos/e0001792.pdf.
- Shah, A. (2003): *Intergovernmental Fiscal Arrangements: Lessons from International Experience*, Washington, D.C., Banco Mundial, noviembre, inédito, www.eclac.cl/ilpes/noticias/paginas/6/13526/pdf.gif.
- Souza, C. (2004): *Governos locais e gestão de políticas sociais universais*, inédito.
- STN (Secretaría del Tesoro Nacional) (varios años): *Finanças do Brasil*, Brasilia, Ministerio de Hacienda, www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp.
- Varsano, R. (2003): *Tax Reform in Brazil: the Long Process in Progress*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), inédito.
- Wiesner, E. (2003): *Fiscal Federalism in Latin America: from Entitlements to Markets*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

El empleo terciario en América Latina: entre la modernidad y la sobrevivencia

Jürgen Weller

En el decenio de 1990, alrededor de 90% de los nuevos puestos de trabajo en América Latina y el Caribe surgieron en el sector terciario. Este artículo pasa revista a las principales propuestas teóricas sobre la expansión de este empleo, compara la evolución reciente del sector terciario latinoamericano con las tendencias globales, y analiza las características del empleo en los diferentes rubros que componen el sector, así como las dinámicas subyacentes. La expansión del empleo en el sector terciario latinoamericano se basa en procesos simultáneos de inclusión y exclusión laborales. Los primeros reflejan el papel creciente de algunas actividades del sector terciario en la competitividad sistémica y en la reproducción social, y se expresan en la generación de empleos de productividad y calidad comparativamente elevadas. Los segundos surgen por la presión de la oferta laboral, y genera empleos que suelen ser poco productivos y de mala calidad.

Jürgen Weller
Oficial de Asuntos Económicos,
División de Desarrollo Económico,
Unidad de Análisis Macroeconómico
CEPAL

 jweller@eclac.cl

I

Introducción

Las ramas de actividad del sector terciario aportaron alrededor de 90% de los nuevos puestos de trabajos que se crearon en América Latina y el Caribe en la década de 1990, y a fines de esa década representaron 55% del empleo total. A pesar de su gran peso en el mercado de trabajo, el empleo en actividades terciarias se ha estudiado menos que el empleo agropecuario y mucho menos que el manufacturero.

Una causa para ello es la elevada heterogeneidad del empleo en el sector. Por un lado, las actividades terciarias tienen un rol cada vez más importante en la estructura productiva y social —por ejemplo, en lo que toca a la competitividad sistémica y al bienestar de la población— lo que desemboca en una creciente demanda laboral. Muchas de estas actividades tienen un potencial favorable para el desarrollo sociolaboral, pues estos puestos de trabajo que suelen requerir inversiones relativamente menores en capital físico y tecnología, valoran sobre todo el capital humano y permiten que pequeñas y medianas empresas se desempeñen en forma competitiva. Además, el sector terciario es el principal generador de empleo de buena calidad para las mujeres. Por otro lado, en el sector terciario se ha concentrado la generación de empleo de poca productividad, mal remunerado y de mala calidad, posible por las bajas barreras de entrada a ciertas actividades, como los servicios personales y el comercio. También en este segmento las mujeres tienen una participación elevada.

En este artículo se analizan las dinámicas recientes de la generación de empleo en el sector terciario

latinoamericano. Para ello, en la sección II se resume el análisis de las definiciones, clasificaciones y teorías del empleo en este sector, se hace hincapié en su heterogeneidad y en que muchas definiciones y clasificaciones simplifican sobremanera los procesos de generación de empleo y contribuyen poco a su análisis, y se resalta la importancia de una visión dinámica del aporte de este sector a la creación de empleo.

En la sección III se compara la evidencia empírica sobre la evolución del empleo en el sector terciario a nivel mundial, preguntándose si América Latina y el Caribe muestra características especiales y, sobre todo, si los datos apoyan o no la tesis de una diferencia fundamental entre la terciarización en los países industrializados¹ y aquella en la región latinoamericana y caribeña (terciarización genuina contra terciarización espuria).

En la sección IV se muestra que durante el decenio de 1990 la gran mayoría de los puestos de trabajo surgió en el sector terciario, pero que gran parte de ese nuevo empleo se generó en actividades de baja productividad. En todo caso, al respecto hay grandes variaciones entre los países, que se explica principalmente por diferencias de crecimiento económico. También existe gran heterogeneidad entre las distintas ramas del sector, por lo cual se analizan asimismo las características predominantes en cada una de ellas y las dinámicas que determinan el crecimiento del empleo. Por último, en la sección V se presentan algunas conclusiones sobre las características de la generación de empleo en el sector.

□ El presente artículo se basa en Weller (2001), trabajo en cuya elaboración colaboraron Nora Ruedi, Gloria Bensch, Laura Brunet e Ignacio Fiestas y en el cual se encuentra información empírica adicional. Las opiniones expresadas aquí son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la organización a la que pertenece.

¹ En este trabajo se mantendrá la calificación de “países industrializados”, pese al argumento de que en ellos tienen una creciente importancia las actividades de servicio. De todas maneras, la existencia de una estructura productiva con un sector manufacturero relativamente grande, productivo y homogéneo sigue siendo un elemento que distingue a los países en cuestión, y el desempeño de la manufactura en términos de crecimiento y productividad es una variable clave para su desempeño económico general (Pieper, 2000).

II

Definiciones, clasificaciones y teorías

1. Definiciones y clasificaciones

La noción de un sector terciario surgió con el interés de clasificar las actividades económicas, en un primer instante agrupando los rubros que no pertenecían al sector primario (agricultura, ganadería, silvicultura, pesca, minería) ni al secundario (industria manufacturera, construcción), es decir, en forma residual. Con el fin de precisar el concepto, posteriormente hubo intentos de caracterizarlo en torno a elementos comunes. Así, se hizo hincapié en algunas características de las actividades terciarias que las diferenciarían de las primarias y secundarias: por ejemplo, que serían intangibles, intransferibles y perecederos y no podrían almacenarse, y que además tendrían una elevada intensidad laboral debido a las limitaciones para sustituir la mano de obra por capital y tecnología.

Aunque estas especificaciones ayudan a entender las diferencias entre muchos servicios, por un lado, y los sectores primario y secundario por el otro, no son válidas para todas las actividades agrupadas comúnmente como terciarias. Además, como los cambios tecnológicos más recientes acrecentaron la heterogeneidad de estas últimas, las características mencionadas sirven cada vez menos para distinguir el sector terciario de otros sectores. En particular, habría que resaltar que muchos servicios son cada vez más transferibles (por ejemplo, los servicios financieros, médicos y educativos, y también los servicios a empresas como los de apoyo administrativo (*back offices*), procesamiento de datos y consultoría). Esto hace que los límites entre los productos transables, que tradicionalmente provienen sobre todo de los sectores primario y secundario, y los no transables, que en su mayoría son generados tradicionalmente por el sector terciario y la construcción, sean cada vez más borrosos. Además, los nuevos recursos tecnológicos crean economías de escala y, por ejemplo en la educación, pueden sustituir parcialmente al profesor. Al mismo tiempo, muchos servicios dejan de ser perecederos (gracias a dispositivos de almacenamiento) y el producto (conocimientos y otros) sirve para acumular capital humano. Finalmente, son numerosos los servicios que hacen uso cada vez más intensivo de capital y tecnología (por ejemplo, los satélites en las comunicaciones).

De esta manera, las tendencias más recientes dificultan la definición de las actividades terciarias por

medio de un conjunto de características comunes. A la vez, profundizan la heterogeneidad (sobre todo respecto al uso de capital físico, la tecnología y el capital humano) de las actividades terciarias. Por lo tanto, en vez de tratar de imponer de manera conceptual una homogeneidad inexistente a este conjunto de actividades, es importante diferenciarlo en mayor grado.

Para tal fin existen varias propuestas de clasificación de los servicios. Rubalcaba (1997, p. 29 y ss.) cita las siguientes:²

- Servicios de distribución, servicios de producción, servicios sociales, servicios personales (Browning y Singelmann).
- Servicios comercializables, servicios prestados *in situ*, servicios duraderos y servicios no duraderos (Nusbaumer).
- Servicios permanentes y temporales, servicios reversibles e irreversibles, servicios de provisión privada y colectiva, servicios no comercializados y comercializados (Ochel y Wegner).

Igual que las definiciones citadas más atrás, algunas de estas clasificaciones tienden a estar obsoletas o, por lo menos, a perder claridad con el cambio técnico y la integración de los mercados. Así, algunos servicios pasan de no comercializados a comercializados o de no duraderos a duraderos, mientras que otros no encajan claramente en las clasificaciones. Aunque esto no le quita relevancia a los esfuerzos de desagregación y reclasificación, el hecho de que las condiciones y características de las actividades de servicios cambien con el transcurso del tiempo subraya la importancia de una perspectiva dinámica.³

2. Teorías: la heterogeneidad del sector terciario

a) *Terciarización genuina y terciarización espuria*

A grandes rasgos se puede distinguir entre dos tendencias principales que incrementan el empleo en las actividades terciarias.

² Otras diferenciaciones han sido propuestas por Gershuny (1987), Bhagwati (1987), Baumol (1985) y Ryten (1999).

³ Krüger (1999) presenta el ejemplo de la preparación de tortas de carne que tradicionalmente se hicieron en la casa, mientras que ahora se las consume más en restaurantes de comida rápida, y también se las compra congeladas en el supermercado.

Primero, en los países industrializados la expansión del sector terciario generalmente es vista como señal de la evolución de la estructura productiva y de la sociedad en general. Por lo menos a partir del debate sobre la sociedad posindustrial (Bell, 1973), se ha planteado que con el desarrollo de la ciencia y la tecnología se reduciría la proporción de trabajadores manuales y no calificados y la mayor parte de la fuerza laboral produciría bienes y servicios no tangibles. El conocimiento llegaría a ser el factor principal para el crecimiento económico, y la educación y la calificación profesional serían elementos clave para el bienestar individual y el ascenso social. La contribución de las actividades terciarias al crecimiento económico aumentaría tanto por su proporción creciente en la composición del PIB como por su papel estratégico para mejorar la competitividad de las empresas de otros rubros y de las economías enteras, en el sentido de una competitividad sistémica.⁴ Una expresión de esta tendencia es la externalización de ciertas actividades y la subcontratación de empresas especializadas para el suministro de determinados servicios.⁵ Gran parte del aumento del empleo terciario en los países industrializados durante la posguerra se debe a la expansión de estas actividades, que requieren altos niveles de calificación. En el marco de la globalización, los procesos mencionados tienden a sobrepasar las fronteras nacionales, pues si bien no existen mercados de trabajo internacionalmente integrados, la formación de redes transnacionales en las estructuras productivas integra ocupaciones de diferentes lugares (Castells, 1997: pp. 260-268).

Aparte el papel creciente de los servicios como consecuencia de la evolución de la estructura productiva, otras dinámicas que inciden en el empleo de este sector se desarrollan a nivel de los hogares. En este contexto se ha planteado una extensión de la Ley de Engel que explicaría una tendencia de largo plazo a un mayor empleo en el sector terciario (Appelbaum y Schettkat, 1995): así como al aumentar los ingresos de los hogares estos reducen la participación de los alimentos en sus gastos, posteriormente también se satu-

rarían de bienes manufacturados duraderos, y los servicios pasarían a representar un porcentaje creciente del consumo de los hogares. Esta hipótesis ha sido cuestionada por Gershuny (1987) y Wieczorek (1995): como los servicios personales tienen importantes restricciones para aumentar su productividad, mientras que los salarios en estas actividades suben conjuntamente con el nivel general de los salarios, sus costos laborales tienden a aumentar marcadamente. En consecuencia, en los países industrializados más bien se observa una disminución de la importancia de los servicios para el hogar y su sustitución por el trabajo propio (arreglos y reparaciones en la casa, aseo) y por la compra de bienes (comida preparada, productos nuevos en lugar de reparaciones). De todas maneras, es innegable que al mejorar los ingresos de los hogares crece la proporción de servicios en su consumo, no solo mediante transacciones en el mercado, sino también financiados por sus impuestos o contribuciones (salud, educación, cuidado de adultos mayores, etc.).

El nuevo papel de las actividades terciarias, tanto en el proceso productivo mismo como en un sentido más amplio de competitividad sistémica y bienestar socioeconómico, hace necesario superar conceptos antiguos que distinguen entre trabajo productivo e improductivo y consideran que los servicios, al facilitar el consumo, forman parte del improductivo. Tomando en cuenta cuán importantes son los servicios como los de educación y salud para la competitividad sistémica, tampoco corresponde mantener esta distinción sobre la base de una definición nueva, por ejemplo, con el supuesto de que los servicios a las empresas son productivos y los servicios comunales, sociales y personales no lo son (Giarini, 1995). Dadas las transformaciones que han tenido lugar, las definiciones antiguas se vuelven obsoletas y esto quizás facilite la superación de exclusiones laborales específicas, como la tradicional equiparación del trabajo productivo (en actividades primarias y secundarias) con el empleo masculino y del trabajo improductivo (en actividades terciarias) con el empleo femenino. El reconocimiento del nuevo papel del sector terciario ayudaría a superar las discriminaciones que se basan en esta diferenciación jerárquica (Krüger, 1999).

Segundo, algunos de los servicios tienen las barreras de entrada más bajas de todas las ramas de actividad, debido a bajos o nulos requisitos de capital, tierra, tecnología y capital humano, por lo que pueden servir de "refugio" a una fuerza laboral que no encuentra empleo en actividades más productivas y mejor remuneradas. De esta manera, el peso de las actividades

⁴ Véase, por ejemplo, Giarini (1995), así como diferentes contribuciones en Giarini (1987) y en *Economía industrial* (1997), Wieczorek (1995), Willke (1999) y Altenburg, Qualmann y Weller (2001, pp. 29-33).

⁵ Obviamente, además de la estrategia de aprovechar las ventajas de la especialización, otra estrategia intenta mejorar la competitividad por medio de la compra de bienes y servicios a otras empresas que tienen menores costos laborales (debido a salarios más bajos, incumplimiento de normas laborales, etc.).

informales suele ser significativamente más elevado en el sector terciario que en el secundario. Estas tendencias obviamente son mucho más marcadas en América Latina y el Caribe que en los países industrializados, por lo que se ha planteado que la expansión del empleo terciario en la región latinoamericana y caribeña refleja una terciarización espuria frente a una terciarización que podría ser llamada genuina, impulsada por las transformaciones de la sociedad industrial (Pinto, 1984; Carneiro, 1994). En América Latina y el Caribe, dichas tendencias se habrían reforzado en la década de 1980 —se habló de una sobreterciarización, en el sentido de un agotamiento de la capacidad de absorción del sector informal (Verdera, 1994)— y, según datos de la OIT, se habrían mantenido incluso en el decenio de 1990, al concentrarse no solo un 90% del empleo nuevo en el sector terciario, sino un 70% en los servicios de baja productividad. A esto último se le denominó la “informalización de los servicios” (Klein y Tokman, 2000, p. 16).

b) *La dinámica de la heterogeneidad del sector terciario*

En contra de una caracterización polarizada del empleo en el sector terciario, diferenciando entre terciarización genuina y terciarización espuria, se ha argumentado que también en América Latina y el Caribe, por lo menos hasta la década de 1970, existía una generación de empleo dinámica en los servicios calificados, lo que contribuyó de manera importante a la expansión del empleo urbano formal (Ramos, 1984). En esto desempeñó un papel importante la alta presencia del sector público y —en gran parte concentrado en éste— de profesionales con elevado nivel educativo (Echeverría, 1985). En consecuencia, hacia 1980, en un conjunto de ocho países, aproximadamente un 70% del empleo terciario se ubicó en el sector formal (Gatica, 1986).⁶

Comparando la evolución latinoamericana con la experiencia de los países más avanzados, Berry (1976) argumenta que, debido al avance tecnológico, en etapas similares de desarrollo, los sectores primario y secundario de América Latina y el Caribe llegaron a niveles más altos de productividad, lo que implica una

menor capacidad de absorción de la fuerza laboral; por consiguiente, un mayor porcentaje del empleo se concentraría en el sector terciario. También en una perspectiva histórica, Kazzman (1984, p.101) plantea que en América Latina, en una primera fase, el aumento del empleo en el sector terciario habría sido resultado de las presiones de oferta generadas por la migración rural-urbana, pero posteriormente se habría basado más en una estrecha vinculación con los procesos de industrialización y la ampliación del acceso a los servicios.

De Oliveira y Ariza (1998, p.112 y ss.) ofrecen otra interpretación dinámica de la evolución del empleo. Estas autoras vinculan la evolución diferenciada del empleo en las ramas terciarias —según las agrupaciones citadas de Browning y Singelmann (1975)— con las diferentes etapas del desarrollo económico de México, generalizables hasta cierto punto a la evolución económica de la región en su conjunto, y resaltan los rubros que más se expandieron a causa de las características del desarrollo económico de cada fase, en el marco de un crecimiento general del sector terciario:

- *En la fase de desarrollo agroexportador*, perdió importancia relativa el empleo en los servicios personales, y aumentó la de los servicios distributivos y sociales, como consecuencia de la creciente integración territorial y del crecimiento del sector público;
- *En la primera fase de la sustitución de importaciones*, se expandió el empleo en los servicios al productor, incentivado por el crecimiento y la modernización de la industria manufacturera, y aumentó en los servicios personales en concordancia con la evolución demográfica;
- *En la fase de consolidación del modelo de sustitución de importaciones*, se elevó el empleo en los servicios sociales gracias al crecimiento de la administración pública y de la inversión en educación y salud;
- *En los años de crisis y reestructuración económica*, hubo un aumento relativo de los servicios personales y el comercio en detrimento de los servicios sociales y del productor, debido a la debilidad de la demanda laboral de los sectores de mayor productividad y la concentración de los nuevos empleos en actividades con bajas barreras de entrada.

Así, puede afirmarse que también en América Latina y el Caribe la evolución histórica del empleo terciario estuvo estrechamente vinculada a las características específicas del desarrollo económico y social.

⁶ Contrariamente a los cálculos de la informalidad en la década de 1990, Gatica (1986) no incluye el empleo en las microempresas dentro del empleo informal. Según este autor, las tendencias del período 1960-1980 fueron disímiles entre los países considerados, pues en cinco de ellos la informalidad en el sector terciario bajó, mientras subió en tres.

En contra de una visión dicotómica —terciarización genuina en los países industrializados y terciarización espuria en América Latina y el Caribe— también cabe señalar que, en parte como consecuencia de lo anterior, se ha encontrado que la productividad laboral media de las actividades terciarias, como proporción de la productividad laboral media de la economía en su conjunto, suele ser más alta en los países del Tercer Mundo que en los países industrializados (Riddle, 1987). Este hallazgo —al cual volveremos más adelante— cuestiona la interpretación histórica de Kaztman (1984) de que la expansión del empleo en el sector terciario se haya caracterizado en una primera fase por bajos niveles de productividad y sólo en una segunda, más estrechamente relacionada con la industrialización, se hayan generado puestos de trabajo más productivos.

Finalmente, se ha observado que también en los países industrializados un segmento importante de los nuevos puestos de trabajo en el sector servicios se caracteriza, entre otras cosas, por escasos niveles de calificación, baja remuneración e inestabilidad laboral, la que se habría reforzado por la reducción de la demanda de personal no calificado proveniente de la industria manufacturera (Reich, 1993). Al parecer se

están revirtiendo algunas tendencias anteriores, como la de disminuir la importancia del empleo vinculado a los servicios personales (Milkman, Reese y Roth, 1998). En consecuencia, la estructura ocupacional evoluciona en forma polarizada, con un importante crecimiento del empleo en el extremo inferior y en la cima de la escala de calificaciones.

De esta manera se puede verificar que a lo largo de las décadas pasadas han existido procesos atribuibles a una u otra de las dos grandes tendencias —terciarización genuina y terciarización espuria— examinadas aquí. Por lo tanto, se precisa una mayor desagregación para su análisis. Esto vale tanto para los países industrializados como para los de América Latina y el Caribe, ya que en ambos grupos de países existen tendencias múltiples y, si bien el peso relativo de ellas varía, diferenciar entre la terciarización genuina de los primeros países y la terciarización espuria de los segundos resulta demasiado simplista.⁷ La siguiente sección presenta algunos datos sobre las tendencias expansivas del sector terciario a nivel global y examina la evidencia empírica sobre los procesos de terciarización genuina o espuria en América Latina y el Caribe.

III

Una mirada comparativa

Como se dijo en la sección anterior, el aumento de la proporción del empleo en actividades terciarias es un proceso global, aunque se base en un conjunto de dinámicas heterogéneas. Además, es sumamente dinámico, pues entre 1980 y 1997 el sector terciario aumentó su gravitación en el empleo de 19,4% a 26,0% en África, de 46,0% a 55,1% en las Américas, de 34,6% a 43,0% en Asia y de 42,9% a 55,6% en Europa.⁸ En el conjunto de las cuatro regiones el aumento fue de 34,4% a 43,6%. La comparación regional, como también las teorías sobre el creciente papel del sector terciario, hacen suponer que existe una relación positiva

entre la riqueza material de una sociedad y la participación de dicho sector en el PIB y en el empleo. El gráfico 1 confirma la relación entre la participación del sector terciario en el empleo y el PIB per cápita. Sin embargo, esa relación no es lineal: se observa un incremento acelerado de la participación hasta llegar a 60%, con un PIB per cápita aproximado de 6.000 dólares,⁹ después un aumento menos marcado, y luego una cierta estabilidad en torno al 70% a partir de un PIB per cápita de aproximadamente 17.000 dólares.¹⁰

Al diversificarse una economía que en su punto de partida fue predominantemente agropecuaria, el

⁷ Cabe destacar que dentro de las regiones también hay importantes divergencias entre los países, relacionadas con sus características específicas. Véase nuevamente Gatica (1986) y Castells (1997).

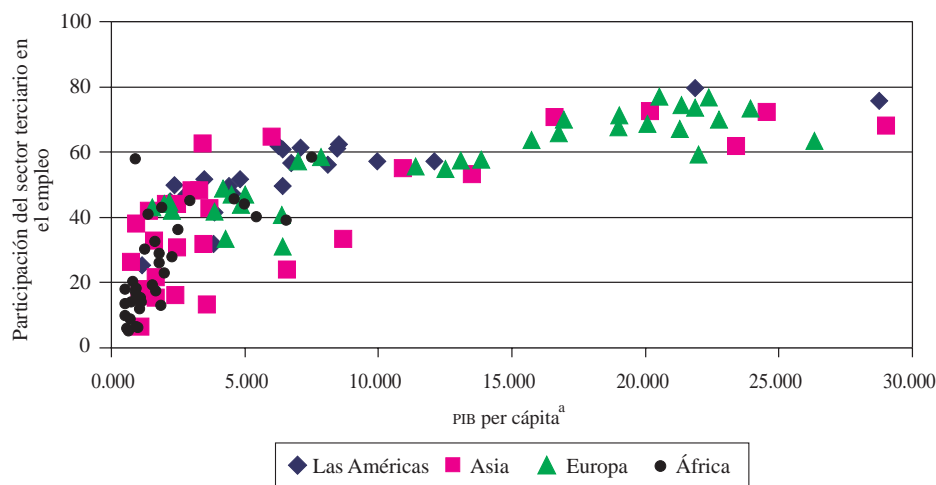
⁸ Se trata del promedio simple de los países correspondientes: 50 para África, 29 para las Américas, 42 para Asia y 48 para Europa (cálculo propio con base en Orr, 1998, pp. 243-246).

⁹ En dólares de 1997, calculado con el método de paridad de poder adquisitivo (Banco Mundial, varios años).

¹⁰ En las diferentes ramas de actividad del sector terciario hay una mayor dispersión en la relación entre la participación en el empleo y el PIB per cápita. Véase al respecto Weller (2001, pp. 38-41) y la sección IV, apartado 3, de este artículo.

GRAFICO 1

Cuatro continentes: Producto interno bruto per cápita y empleo terciario, 1997



Fuente: Elaboración propia con base en datos de OIT (varios años) y Banco mundial (varios años)

^a En dólares de 1997, a paridad de poder adquisitivo.

empleo en actividades secundarias y terciarias se expande aceleradamente. De los 120 países indicados en el gráfico 1, la mayoría se encuentra en esa fase de acelerada expansión: todos los países africanos (salvo Sudáfrica), dos tercios de los países asiáticos y la mitad de los países latinoamericanos. Hacia fines de esa fase, al haberse reducido ya marcadamente en términos relativos el empleo en el sector agropecuario, se desacelera la expulsión de mano de obra de dicho sector y en la fase siguiente la expansión del empleo terciario continúa con menor velocidad. En los países con un elevado PIB per cápita, el empleo agropecuario generalmente abarca solo una proporción muy baja del empleo total, por lo que las diferencias entre los países dependen de la evolución relativa de los sectores secundario y terciario.

El gráfico 1 también muestra que los países americanos¹¹ tienen niveles ligeramente más elevados de empleo terciario que los países de otros continentes, para el mismo nivel de PIB per cápita.¹² De hecho, si se aplica una línea de tendencia exponencial, la correspondiente a las Américas se ubica más arriba de aque-

llas de Asia y Europa y —hasta un PIB per cápita de aproximadamente 7.000 dólares, que es el pertinente para África— también más arriba que la del continente africano. Se puede concluir que una terciarización del empleo comparativamente acelerada diferencia a las Américas de los otros continentes. Aquí, obviamente, está el origen del planteamiento sobre la terciarización espuria.¹³

¿Esta situación se refleja en la productividad laboral relativa del sector terciario? Si el alto nivel del sector en el empleo se debiera principalmente a un proceso de terciarización espuria en América Latina y el Caribe, su productividad laboral media estaría por debajo de aquella de los países que se caracterizarían por una terciarización genuina. Obviamente, con esto no se descarta que el sector terciario latinoamericano, en términos absolutos, tenga una productividad más baja que la de los países industrializados; sin embargo, esta situación se debe más a la menor productividad media

¹¹ Los datos para las Américas incluyen América Latina y el Caribe, así como Canadá y los Estados Unidos; las tendencias de la región no cambian si se excluyen los últimos dos países mencionados.

¹² Este nivel relativamente alto se debe principalmente a la mayor participación del comercio.

¹³ El complemento de esa elevada participación del sector terciario en el empleo es, obviamente, la débil generación de empleo productivo en la agricultura y la industria manufacturera. Figueroa (1991) examina los factores correspondientes a la agricultura; por su parte, Berry (1976) y Tokman (1991) hacen hincapié en que la manufactura latinoamericana tenía —en fases comparables del desarrollo económico— una mayor productividad y, por lo tanto, una menor capacidad de generar empleo que los países de industrialización temprana.

a nivel agregado que a un fenómeno específico del sector terciario.

El gráfico 2 presenta para los mismos grupos de países la participación del sector terciario en el empleo y en el PIB. En los países ubicados encima de la diagonal de 45°, el sector terciario tiene una productividad laboral media por arriba del promedio de la economía, mientras en los demás países la productividad se ubica por debajo de ese promedio. La gran mayoría de los países y también de los países de cada continente por separado, muestra una productividad laboral media del sector terciario por encima del promedio. Sin embargo, la productividad laboral relativa del sector decrece en todas las regiones con un aumento de su participación en el empleo y en el PIB y, para el conjunto de los países, llega a igualar el promedio de las economías en torno a una participación de 57% en el empleo y el PIB.

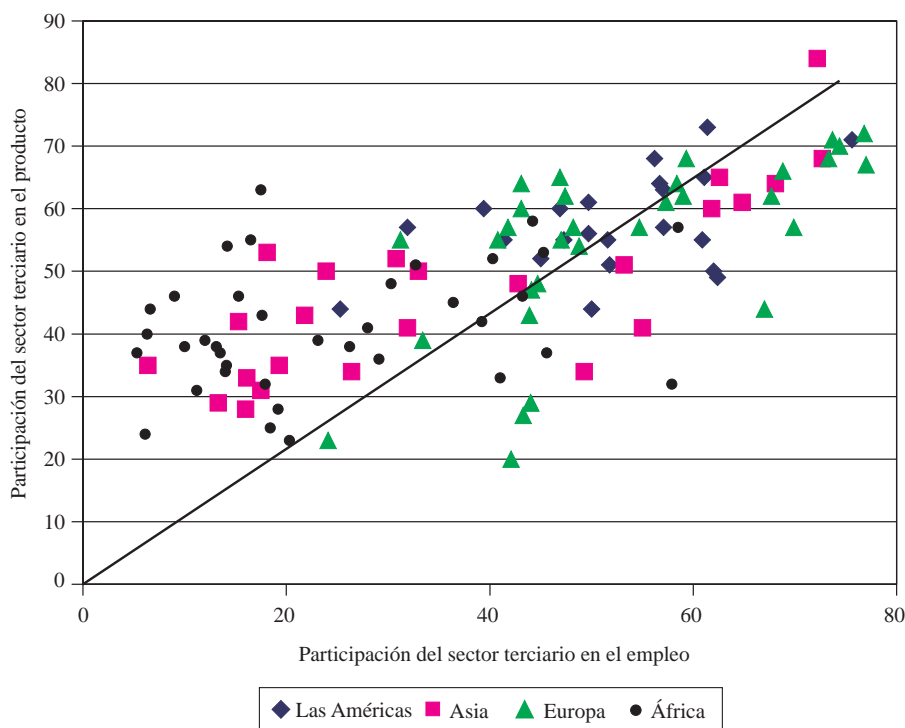
Los indicios de terciarización espuria en América Latina y el Caribe, mencionados previamente, harían pensar que la productividad laboral media en esta región se ubicaría en tendencia en un nivel más bajo que en otras regiones. Sin embargo, como lo mues-

tra el gráfico 2, esto no es así. Los países latinoamericanos se ubican en la mayor parte del espectro ligeramente por encima de los países de otras regiones, y la caída de la productividad relativa del sector terciario al nivel medio de la economía también ocurre en un momento más tardío que en las otras regiones, a saber, cuando la participación del empleo y el PIB sectorial es de 60% del total. De esta manera, si bien en América Latina y el Caribe el sector terciario tiene una productividad media más baja que en los países industrializados, esta brecha de productividad es menor que la de los otros sectores, lo que pone en tela de juicio el planteamiento de la terciarización espuria.

Esto no excluye que existan elementos de terciarización espuria en la región latinoamericana y caribeña, ya que en un contexto de elevada heterogeneidad intrasectorial un promedio de productividad relativa comparativamente alta puede esconder un segmento de productividad baja. Sin embargo, de las cuatro regiones consideradas, África sería la que exhibiría mayores indicios de una terciarización espuria según los niveles de productividad relativa, pues

GRAFICO 2

Cuatro continentes: Empleo y producto interno bruto del sector terciario, 1997



Fuente: Elaboración propia con base en datos de OIT (varios años) y Banco Mundial (varios años).

en la tendencia el crecimiento del empleo terciario solamente genera un aumento modesto en el PIB del sector.

En resumen, existe en la región latinoamericana y caribeña evidencia de procesos tanto de terciarización espuria como de terciarización genuina, lo que no sorprende en vista de la elevada heterogeneidad intrasectorial (véase la sección IV, apartado 3). Por una parte, la participación elevada del sector terciario, sobre todo

del comercio, en el empleo refleja el gran peso de actividades con bajas barreras de entrada y escasa productividad laboral. Por otra parte, el segmento del empleo que corresponde a las actividades de alta productividad laboral relativa y vinculadas a la dinámica del crecimiento económico, y que por lo tanto representan una terciarización genuina, también impacta en los datos agregados del sector, lo que indica que su presencia en él es importante.

IV

El empleo en el sector terciario de América Latina y el Caribe

1. Tendencias recientes

En trabajos previos (Weller, 2000, pp. 93 y ss.) se ha resaltado que durante la década de 1990 los nuevos puestos de trabajo en la región fueron creados mayoritariamente en el sector terciario. El cuadro 1 entrega

datos actualizados de la evolución del empleo por rama de actividad (período 1990-1999) en América Latina y el Caribe y los compara con la evolución correspondiente en los países de la OCDE.

Como se observa en el cuadro, hay una importante diferencia en los niveles de las tasas anuales de

CUADRO 1

América Latina y el Caribe y países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos: Crecimiento anual del empleo y contribución al nuevo empleo, por rama de actividad, decenio de 1990^a

	Países de América Latina y el Caribe ^b				Países de la OCDE ^c	
	Promedio ponderado		Mediana		Mediana	
	Crecimiento	Contribución	Crecimiento	Contribución ^f	Crecimiento	Contribución ^f
Agricultura, silvicultura y pesca	-0,4	-4,3	-0,3	-2,6	-2,6	-7,0
Industria manufacturera	1,2	8,3	1,2	9,0	-0,9	-6,3
Construcción	2,8	7,8	3,1	6,5	1,2	9,2
<i>Sector terciario</i>						
Comercio, restaurantes y hoteles	4,0	32,7	5,7	33,8	2,0	25,9
Servicios básicos ^d	4,4	10,8	4,2	8,9	0,4	6,3
Servicios financieros, seguros, bienes raíces y servicios a empresas	6,0	12,3	5,6	11,1	3,7	33,2
Servicios comunales, sociales y personales	2,7	34,8	3,0	35,7	1,3	29,6
Otras ^e	-2,1	-2,3	-1,4	-0,3	-2,5	-0,8
<i>Total</i>	2,2	100,0	3,5	100,0	1,1	100,0

Fuente: Elaboración propia, con datos oficiales de los países de América Latina y el Caribe y con datos de OIT (varios años) para los países de la OCDE.

^a Para América Latina y el Caribe, 1990-1999; para los países de la OCDE, 1990-1998.

^b Hasta 17 países, según la disponibilidad de datos.

^c 20 países miembros antes de 1990.

^d Incluye las ramas de electricidad, gas y agua, y de transporte, almacenaje y comunicaciones.

^e Principalmente minería.

^f El total de las contribuciones no siempre suma cien, ya que se trata de medianas.

variación del empleo, claramente mayor en los países de América Latina y el Caribe que en los de la OCDE. Esto, sin embargo, más que mostrar un fuerte dinamismo de la generación de empleo productivo en el primer grupo de países, refleja el hecho de que en estos el crecimiento de la oferta laboral fue mucho más dinámico que en los países de la OCDE (OIT, 1998, pp. 239-242). Más interesante que los niveles absolutos de generación de empleo es, por lo tanto, la evolución relativa de las diferentes ramas de actividad, donde se observan sorprendentes coincidencias, aunque también existen disparidades.

En ambos grupos de países se contrajo el empleo en las actividades primarias (el sector agropecuario y la minería), y el crecimiento del empleo en la industria manufacturera mostró poco dinamismo: fue ligeramente positivo en América Latina y el Caribe y ligeramente negativo en los países de la OCDE. De las ramas que no pertenecen al sector terciario, en ambos grupos de países solamente la construcción generó empleo en forma dinámica, a tasas que se hallaban en torno a las de generación de empleo en la economía en su conjunto.

Vemos así que en ambos grupos de países fue el sector terciario el que aportó casi todos los nuevos puestos de trabajo en la década de 1990. La rama de servicios financieros, seguros, bienes raíces y servicios a empresas (en adelante SFSE) y la rama de comercio, restaurantes y hoteles (en adelante CRH), registraron las tasas más altas de crecimiento del empleo. Esta última contribuyó con un tercio de los nuevos puestos de trabajo en América Latina y el Caribe y un cuarto en los países de la OCDE. El aporte de la rama SFSE a uno y otro grupo de países exhibió una marcada diferencia: fue de 11%-12% en América Latina y el Caribe y de 33% en la OCDE. Esto pone de manifiesto el estrecho vínculo de esta rama con los procesos actuales de reestructuración tecnológica y productiva liderados por los países más desarrollados.

Importante por su contribución al empleo nuevo fue la rama de servicios comunales, sociales y personales (en adelante SCSP), en la cual el empleo creció ligeramente por debajo del empleo total en América Latina y el Caribe y levemente por encima en la OCDE. La única excepción a las coincidencias a nivel sectorial en cuanto al crecimiento relativo del empleo fueron los servicios básicos, en los cuales este creció a una tasa elevada en la región latinoamericana y caribeña, pero sólo débilmente en la OCDE.¹⁴ Aun así, también

¹⁴ Una posible explicación es la importante reducción del empleo en los puertos y en el transporte ferroviario, que se registró en muchos países de la OCDE al modernizarse estos sistemas de transporte.

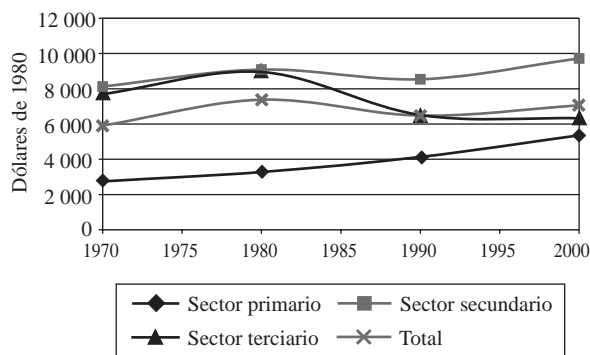
en la OCDE estas actividades contribuyeron con un 6% a los nuevos puestos de trabajo.

Como se mencionó en la sección II, algunos autores han planteado que en América Latina y el Caribe una parte importante del aumento del empleo terciario en las décadas de posguerra estuvo vinculada con un dinámico crecimiento económico. Por lo tanto, no sorprende que en ese período la productividad laboral media del sector terciario sobrepasara con creces la del promedio de la economía regional (gráfico 3). Durante la crisis del decenio de 1980 el aumento de la participación del sector en la estructura ocupacional se aceleró aún más, dada la debilidad de la generación de empleo en el sector secundario y la concentración de los nuevos puestos de trabajo en actividades informales, muchas de ellas en el sector terciario (Tokman, 1994). En consecuencia, la productividad laboral media del sector terciario cayó fuertemente, con lo que se interrumpió el auge de las décadas anteriores. Esta caída fue más fuerte que la del conjunto de la economía, y hasta 1990 la productividad laboral del sector bajó al nivel medio observado en la economía en su conjunto.

Durante la década de 1990, en América Latina y el Caribe la productividad laboral media volvió a crecer, si bien sin alcanzar el nivel de 1980. Este aumento, sin embargo, se concentró en los sectores primario y secundario, mientras que en el terciario la productividad laboral siguió en descenso, si bien a tasas menores que en el decenio de 1980. Como resultado, la productividad media del sector terciario cayó por debajo del promedio en la economía. Esto se debió a una generación polarizada de empleo terciario, con actividades

GRAFICO 3

América Latina y el Caribe: Evolución de la productividad laboral, 1970-2000



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Hofman (1999) y de los países.

altamente productivas por un lado,¹⁵ y por otro con ocupaciones de baja productividad, cuantitativamente más importantes. Los dos apartados siguientes profundizan en estos aspectos.

2. Patrones de evolución reciente: los casos de Brasil, Chile y México

Las tendencias del desarrollo económico y productivo influyen fuertemente en la composición y expansión del empleo terciario. Para comprender mejor las dinámicas recientes, en este apartado se muestra para tres países de la región (Brasil, Chile y México) la evolución desagregada del empleo terciario en la década de 1990, utilizando una versión ligeramente modificada de la propuesta por Browning y Singelmann (1975) y reagrupando las actividades del sector terciario en cinco categorías:

- Servicios básicos: electricidad, gas y agua, y comunicaciones (nivel educativo medio de 10,3 años);¹⁶
- Servicios de distribución: comercio al por mayor y al por menor, transporte y almacenamiento (nivel educativo medio de 7,7 años);
- Servicios de producción: servicios financieros, seguros, bienes inmuebles y servicios a empresas (nivel educativo medio de 10,8 años);
- Servicios sociales: administración pública, educación, salud, asistencia social (nivel educativo medio de 10,3 años);
- Servicios personales: restaurantes y hoteles, diversión, servicio doméstico, otros servicios personales (nivel educativo medio de 5,9 años).

Existe una relación inversa entre el nivel educativo medio de las actividades del sector terciario y su grado de informalidad. En efecto, dentro del sector terciario los servicios personales registran el más elevado nivel de empleo informal, seguido por los servicios de distribución.¹⁷ Por lo tanto, la “informalización de los servicios” encontrada por Klein y Tokman

(2000, p. 16), se relaciona con la expansión de estos rubros. De este modo, si bien todas estas actividades —en mayor o menor grado— son heterogéneas en sí,¹⁸ se puede efectuar una aproximación al papel desempeñado por los diferentes servicios “entre la modernidad y la supervivencia” a partir del nivel educativo medio, ya que los servicios con mayores requisitos de educación (los servicios básicos, de producción y sociales) se relacionan con los procesos de modernización, mientras que aquellos con bajos requisitos educativos (los servicios personales y de distribución) reflejan bajas barreras de entrada y, por lo tanto, corresponden a las áreas de empleo de supervivencia.¹⁹ Al respecto cabe recordar que en la literatura sobre el tema se tiende a interpretar la expansión de los servicios de producción, así como de los servicios sociales y básicos, como principal expresión de la sociedad posindustrial. Los servicios personales se consideran a la vez remanentes de la estructura protoindustrial y expresión (al menos algunos de ellos) del dualismo social que sería inherente a la sociedad de la información. Los servicios de distribución combinan actividades relacionadas con una transformación dinámica (como el transporte) con otras que se supone son típicas de las sociedades menos industrializadas (Castells, 1997, pp. 241-243).

Al comparar los datos que presenta el cuadro 2 hay que tener en cuenta que ellos reflejan trayectorias macroeconómicas muy diferentes, lo que obviamente no puede sino tener un impacto en la evolución del empleo; en efecto durante los períodos abarcados por los datos, el PIB creció a tasas anuales de 2,7% en Brasil (1990-1998), 7,6% en Chile (1990-1996), y 3,3% en México (1989-1998). Mientras Chile vivía un período de expansión económica sin precedentes, Brasil y México sufrieron profundas crisis al inicio de la década de 1990 y a mediados de ella, respectivamente. Por otra parte, en dicha década los tres países siguieron diferentes patrones de inserción comercial, México integrándose crecientemente con la economía estadounidense, Chile especializándose como exportador diversificado de bienes basados en recursos naturales, y Brasil combinando la exportación de bienes primarios con la

¹⁵ En el empleo asalariado, entre 80% y 95% del grupo ocupacional más calificado (profesionales o profesionales y técnicos, según la información disponible) trabaja en el sector terciario. Sobre la concentración de los nuevos puestos de trabajo asalariado para personal de alto nivel educativo en las ramas del sector terciario, véase Weller (2000, pp. 160-162).

¹⁶ Los datos sobre el nivel educativo medio en cada categoría corresponden a Brasil en 1998 y sólo se mencionan a manera de ejemplo; en México las relaciones son muy similares (Weller 2001, p. 47).

¹⁷ Véase, por ejemplo, los datos de Pollack y Jusidman (1997) sobre México.

¹⁸ Véase en la sección IV, apartado 3, algunos aspectos de la heterogeneidad de los rubros del sector terciario.

¹⁹ Si bien no todo el empleo en el sector informal puede considerarse empleo de supervivencia, persiste una estrecha correlación negativa entre el crecimiento económico y la expansión del sector informal, lo que indica que el empleo de supervivencia sigue predominando en este sector (véase Weller 2000, pp. 52 y ss.).

CUADRO 2

Brasil, Chile, México y países del Grupo de los Siete: Composición del empleo en el sector terciario
(En porcentajes del empleo total)

	Brasil		Chile		México		Países del G-7 ^a	
	1990	1998	1990	1996	1989	1998	Participación ^b	Tendencia
Servicios básicos	1,1	1,1	1,1	1,6	1,0	1,2	...	...
Servicios de distribución	20,5	21,6	21,8	21,8	20,2	22,2	20-25	Constante
Servicios de producción	5,7	5,5	4,6	7,0	4,3	6,3	7-14	Aumento dinámico
Servicios sociales	14,4	15,2	12,4	13,3	12,4	11,1	20-25	Aumento
Servicios personales	14,4	16,2	16,1	15,1	12,0	14,9	10-14	Aumento
Sector terciario total	56,1	59,6	55,8	58,7	49,9	55,7	57-72	Aumento
<i>Total</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>	<i>100,0</i>	—

Fuente: Procesamiento especial de las encuestas de hogares de los países, y Castells (1997).

^a Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Reino Unido.

^b A comienzos de la década de 1990.

orientación al mercado regional (Mercosur). Para facilitar la interpretación de los datos sobre los países mencionados, en el cuadro 2 incorporamos datos sobre los países más industrializados, los del Grupo de los Siete, provenientes del estudio de Castells (1997).

El análisis del cuadro 2 muestra, a grandes rasgos, que en los tres países latinoamericanos considerados la participación de los servicios sociales y de producción en el empleo es más baja que en los países del G-7, mientras que la de los servicios de distribución exhibe niveles parecidos, y la de los servicios personales, niveles ligeramente mayores, lo que concuerda con las tendencias señaladas al comienzo de esta sección.

Coincidiendo con la variación de los datos encontrados por Castells para los países del G-7, el cuadro 2 registra similitudes pero también importantes diferencias entre los tres países latinoamericanos. Estos países muestran un importante aumento de la participación del sector terciario en el empleo, la que al final del período se ubica entre 56% y 60%.²⁰

Por otra parte, la dinámica varía significativamente de unos servicios a otros. Entre 1990 y 1996, período de muy elevado crecimiento económico en Chile, este país exhibió un patrón muy parecido al de las naciones más avanzadas: aumentos de la participación de los servicios vinculados más estrechamente con los procesos de modernización (sociales, de producción

y básicos), estancamiento a un alto nivel en el caso de los servicios de distribución, y caída en el caso de los servicios personales; estos últimos, sin embargo, siguieron teniendo una participación más importante que en los países del G-7. La expansión del empleo en el sector terciario chileno contribuyó mucho a la tendencia al mejoramiento de la estructura ocupacional.

Al mismo tiempo, la evolución del empleo en Brasil y México refleja en gran parte un bajo crecimiento en el período; en ambos países los servicios personales y de distribución —más característicos del empleo de supervivencia— aumentaron su participación. Sin embargo, en México creció también la participación en el empleo de los servicios de producción, lo que puede deberse a una fuerte reestructuración de la industria manufacturera, de la cual provendría la demanda de estos servicios. En Brasil, por el contrario, el empleo en estos servicios se mantuvo estable mientras, además de los servicios personales y de distribución, crecieron los servicios sociales, respondiendo quizás a un fuerte esfuerzo de la política social.²¹ De esta manera, tanto en Brasil como en México hubo procesos polarizados y predominó cuantitativamente el surgimiento de empleo de supervivencia, si bien al mismo tiempo aparecieron nuevos puestos de trabajo en diferentes actividades de alto nivel de calificación.²²

²¹ Entre inicios y fines de la década de 1990, en Brasil el gasto público social subió de 18,1% a 21,0% del PIB, nivel superado en América Latina solamente por Uruguay (CEPAL, 2001, p. 118).

²² Véase en Stallings y Weller (2001) una comparación de las pautas de generación de empleo en el norte y el sur de América Latina durante el decenio de 1990.

²⁰ En el caso de los hombres esta participación es menor y casi no registra diferencias entre los países (48%-49%); en el caso de las mujeres es más alta y a la vez varía más entre países (67%-80%).

Esta evolución polarizada que caracterizó al nuevo empleo terciario en la región latinoamericana durante la década de 1990, fue más marcada en el caso de las mujeres que en el de los hombres. Debido a la elevada participación femenina en actividades terciarias de alto nivel educativo, su inserción laboral experimentó una mejoría relativa, en el marco de un empeoramiento global de la situación laboral y persistentes brechas respecto de los hombres.²³

3. Las características del empleo en las distintas ramas de actividad del sector terciario

Respecto a muchas características del empleo, el sector terciario en su conjunto se compara favorablemente con el conjunto de las demás actividades económicas, sobre todo debido a las condiciones laborales en la actividad agropecuaria y la construcción (Weller, 2001, pp. 69-84). Sin embargo, como se ha subrayado en el análisis anterior, existe una alta heterogeneidad intrasectorial. En efecto, las cinco ramas de actividad del sector terciario exhiben importantes diferencias, que el cuadro 3 muestra en forma estilizada. Ellas se refieren al nivel educativo, el nivel salarial, la presencia de profesionales y técnicos, la participación de

mujeres, los indicadores de calidad no salarial del empleo, el nivel de informalidad y las pautas prevalentes relativas al tamaño de las empresas en las diversas ramas. La presencia en una rama de altos niveles educativos y de calidad salarial y no salarial del empleo, así como una elevada participación de profesionales y técnicos, indican que está estrechamente relacionada con los procesos de modernización productiva. En cambio, los niveles bajos en estos indicadores coinciden con altos niveles de informalidad. La participación de las mujeres tiene que ver tanto con el aumento reciente de la demanda de mano de obra femenina, concentrado en algunas actividades terciarias, como con la alta participación del empleo terciario informal en la estructura ocupacional, sobre todo de las mujeres de bajo nivel educativo; por su lado, los patrones de tamaño de las empresas indican algunas tendencias de reestructuración relacionadas con la mayor o menor expansión de las ramas.

La sinopsis que ofrece el cuadro 3 resalta la gran heterogeneidad del sector terciario. Puesto que por razones de espacio no es posible revisar las principales características de cada una de sus ramas,²⁴ a continuación se analizan las principales tendencias que influyeron en la expansión del empleo en ellas.²⁵

CUADRO 3

América Latina y el Caribe: Caracterización del empleo en las distintas ramas del sector terciario (Hechos estilizados)

	Electricidad, gas y agua	Comercio, restaurantes y hoteles	Transporte, almacenamiento y comunicaciones	Servicios comunales, sociales y personales	Servicios financieros, seguros, bienes raíces y servicios a empresas
Nivel educativo	1. Mediano 2. Alto	1. Mediano 2. Bajo	1. Mediano 2. Bajo	1. Alto 2. Mediano	1. Bajo 2. Alto
Nivel salarial relativo	Alto	Medio bajo	Medio alto	Alto	Medio alto
Participación de profesionales y técnicos	Alta	Baja	Baja	Alta	Alta
Participación de mujeres	Baja	Alta	Baja	Mediana a alta	Alta
Calidad del empleo	Alta	Mediana	Mediana	Alta	Mediana
Nivel de informalidad	Muy bajo	Alto	Mediano	Bajo	Mediano
Tamaño de empresas	Grande	1. Micro 2. Pymes	1. Micro 2. Grande	1. Pymes 2. Grande	1. Grande 2. Pymes

Fuente: Weller (2001, pp. 69-84).

²³ Véase al respecto Orr (1999) y Gálvez (2001).

²⁴ Véase en Weller (2001, pp. 69-84) la información cuantitativa en que se basa el cuadro 3.

²⁵ Respecto al crecimiento del empleo en cada una de las ramas, véase el cuadro 1.

a) *Servicios financieros, seguros, bienes raíces y servicios a empresas (SFSE)*

Esta es la rama del sector terciario cuya evolución está más estrechamente correlacionada con el crecimiento económico (Weller, 2001, pp. 40-41). Los servicios de apoyo a las empresas son los que tienen mayor peso en ella y exhiben dinámicos procesos de especialización y expansión. La tendencia actual de un creciente número de empresas a concentrar sus actividades en las áreas en que tienen ventajas competitivas y a comprar otros bienes y servicios —bajo distintas modalidades— a otros proveedores, ha traído consigo un aumento de la demanda de servicios especializados. En este marco han surgido muchas actividades completamente nuevas, sobre todo relacionadas con las tecnologías de la información, mientras que otras han aumentado su importancia relativa (por ejemplo, la publicidad). A veces la aparición de nuevas empresas fue acompañada por el cierre de unidades en las firmas que prefirieron contratar los servicios a empresas especializadas, lo que explica la fuerte presencia de las pymes en esta rama, incluso mayor que la de las empresas grandes. Si bien el desempeño de muchas firmas de este rubro es sensible a la coyuntura,²⁶ para el futuro es de suponer que el conjunto de los servicios a las empresas mantendrá una generación de empleo dinámica.

En los servicios financieros, otro rubro importante, las tendencias simultáneas a una fuerte expansión de las actividades (incluidas las de desarrollo de nuevos productos) y a una modernización ahorradora de mano de obra, a menudo en el marco de procesos de consolidación del sistema financiero, dejaron un saldo menos favorable para el empleo, sobre todo en países con un sector financiero tradicionalmente muy protegido y que fue objeto de procesos de apertura.²⁷ Así y todo, fue en la rama SFSE en su conjunto donde el empleo creció más en la década de 1990. Esto no deja de tener importancia, ya que dentro del sector terciario es también esta rama la que ostenta los mejores indicadores de calidad en términos de niveles educativos, salarios, calidad no salarial y otros. Tanto la transformación interna de la rama como su marcada expan-

sión incidieron en una fuerte demanda de personal de nivel educativo alto e intermedio.

b) *Servicios básicos*

Estos servicios incluyen la rama electricidad, gas y agua (EGA), y la rama transporte, almacenamiento y comunicaciones (TAC).

En la década de 1990, muchos países llevaron a cabo una modernización de los servicios de electricidad, gas y agua y de los de comunicaciones. Este proceso se dio a menudo en el contexto de privatizaciones, que fueron acompañadas generalmente por reducciones de personal. Por otro lado, la expansión de la infraestructura y la acelerada incorporación de nuevas tecnologías y nuevos servicios contribuyeron a que se generaran empleos nuevos, con frecuencia de calidad más bien elevada y para personal de alto nivel educativo. De todas maneras esta rama, por su tamaño limitado, contribuye relativamente poco a la generación de empleo.

En la rama TAC lo que predomina en número de puestos de trabajo es el transporte. La modernización de la infraestructura de transporte, que contribuyó a acrecentar la integración geográfica interna, favoreció el empleo, sobre todo en el transporte terrestre. También la mayor inserción externa y su impacto en la expansión del comercio exterior, así como el incremento del poder adquisitivo y el estímulo al comercio interno, apoyaron la generación de empleo en dicha actividad. Por otra parte, en áreas como los puertos y el transporte ferroviario, los procesos modernizadores, a veces ligados a la privatización, incidieron por lo menos transitoriamente en reducciones de personal.

La composición de esta rama (clasificada a nivel de un dígito en la CIU)²⁸ es heterogénea, debido a que la estructura de ocupación difiere mucho entre el transporte y el almacenamiento, por un lado, y las comunicaciones, por otro. Como reflejo de esta heterogeneidad, la mayor parte del empleo en la rama se encuentra en microempresas y en la gran empresa. En el transporte se registra un nivel intermedio de informalidad, si bien muchas de las actividades correspondientes no pueden considerarse de supervivencia, porque requieren cierta inversión de capital.

²⁶ Esto se reflejó en la fuerte destrucción de empleo en empresas de la "nueva economía" en 2000 y 2001, que se ha observado sobre todo en los Estados Unidos. También en América Latina el empleo en esta rama se contrajo en esos años (CEPAL, varios años).

²⁷ A nivel global, en la década de 1990 los cambios tecnológicos y organizativos, así como los procesos de concentración, llevaron a una caída del empleo en el sector financiero (OIT, 2001a).

²⁸ Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas (CIU).

c) *Servicios comunales, sociales y personales (scsp)*

Estos servicios constituyen la rama más grande y más heterogénea del sector terciario y, en la década de 1990, la menos dinámica en términos de crecimiento del empleo (cuadro 1). Esto último se debió en gran medida a la menor participación en el empleo que tuvo el sector público, que está fuertemente representado en esta rama.²⁹ Aun así, ella aportó un elevado porcentaje de nuevos puestos de trabajo, lo que se debió en parte al aumento del gasto social en dicha década, que favoreció a los principales servicios sociales, como educación y salud, y tuvo impacto en el empleo público y privado. En este caso, los empleos nuevos fueron mayoritariamente de buena calidad, para personas con altos niveles educativos (Weller, 2000, pp.164 y 165). El mejoramiento de los ingresos, junto con cambios en los estilos de vida y en la convivencia social, también contribuyó a acrecentar la demanda de ciertos servicios para la comunidad (como gimnasios, piscinas, servicios turísticos y otros). La creciente desigualdad de ingresos y la mayor segmentación social estimularon la demanda de fuerza de trabajo para brindar servicios a las personas, al hogar y a la comunidad, que iban desde el servicio doméstico hasta los servicios privados de seguridad, pasando por la jardinería y la conserjería de edificios de apartamentos. Algunas de estas ocupaciones se caracterizan por ofrecer bajas remuneraciones y poca calidad no salarial. Por otro lado, una parte significativa del crecimiento del sector informal se concentra en esta rama, sobre todo en los servicios personales.

d) *Comercio, restaurantes y hoteles (crh)*

En general, esta rama —que es la tercera en importancia en América Latina y el Caribe detrás de los scsp y del sector agropecuario, y que generó casi un tercio del nuevo empleo total en el decenio de 1990— crea puestos de trabajo con las características más desfavorables dentro del sector terciario, pero que aun así constituyen una opción importante para personas de nivel educativo intermedio y bajo; en promedio, el

empleo asalariado que brinda se compara favorablemente con el del sector agropecuario y la construcción.

La expansión experimentada por el empleo en esta rama durante la década de 1990 tuvo varios orígenes. Primero, el comercio como actividad con bajas barreras de entrada reflejó la debilidad de la demanda laboral agregada, y en muchos países hubo un aumento de actividades informales como la venta ambulante;³⁰ debido a esta característica, la correlación entre la participación de esta rama en el empleo y la riqueza relativa de la economía correspondiente es muy débil (Weller, 2001, pp. 38-41). Segundo, el comercio mayorista se vio favorecido por la apertura económica, que estimuló fuertemente las exportaciones y las importaciones. Tercero, el comercio minorista —mucho más importante en términos de empleo— registró un aumento de la demanda derivado del crecimiento de los salarios reales en el sector formal, la expansión del crédito al consumo y la baja de los precios de ciertos productos causada por la apertura comercial. Cuarto, la apertura también estimuló la oferta al ampliar la gama de productos disponibles. Quinto, en este contexto el comercio minorista experimentó una importante transformación, cuyo elemento más destacado fue la aparición de establecimientos a gran escala, como supermercados e hipermercados, y de centros comerciales cubiertos (*malls*) que influyeron en la “cultura de consumo” de la población, estimulando la demanda a través del efecto de imitación. Sexto, la expansión de los establecimientos de mayor tamaño creó una considerable competencia para establecimientos más pequeños, por lo que en muchos países el empleo creció débilmente en las microempresas comerciales. Por último, el empleo en el otro gran rubro dentro de esta rama —los hoteles y restaurantes—, se vio favorecido igual que el comercio por una mayor demanda interna y participó en la expansión del turismo como servicio de exportación, cada vez más importante en varios países de la región.

²⁹ A nivel regional, el sector público redujo su participación en el empleo urbano de 15,5% en 1990 a 13,0% en 2000, concentrándose esta caída en el primer lustro de la década (orr, 2001b, p. 61).

³⁰ En Brasil y México, alrededor de 15% de las ocupaciones creadas en el decenio de 1990 correspondió a trabajo por cuenta propia (excluidos los profesionales y técnicos) o no remunerado en la rama del comercio, los restaurantes y los hoteles. Este segmento se caracteriza por tener los niveles educativos más bajos dentro del sector terciario (Weller, 2001, pp. 56-64).

V

Conclusiones

El sector terciario ocupa un lugar cada vez más preponderante en la estructura económica, por su importancia ascendente no sólo en la generación de valor agregado y de empleo, sino también en el apoyo a empresas de otros sectores, debido al creciente aporte de los servicios a la competitividad sistémica. Además, los servicios contribuyen a la acumulación de capital humano, factor clave para la mejora de la productividad y el crecimiento económico de largo plazo. En efecto, la mayor preocupación por satisfacer las necesidades sociales básicas (educación, salud, atención a adultos mayores, atención preescolar) estimula la demanda de servicios, muchos de los cuales han sido prestados tradicionalmente por el sector público pero cuentan ahora con una participación cada vez mayor de la empresa privada.

En el otro extremo —y debido a barreras de entrada relativamente bajas, sobre todo en el comercio y los servicios personales— el sector terciario abarca las principales actividades que facilitan la autogeneración de empleo para segmentos de la población que son excluidos de las dinámicas productivas. Esto vale tanto para personas que no tienen las calificaciones requeridas por la demanda laboral, como para nuevos entrantes al mercado de trabajo y para personas que perdieron un empleo.

En relación con América Latina y el Caribe, se ha planteado que la fuerte expansión del empleo en el sector terciario reflejaría una terciarización espuria, dominada por el empleo de poca productividad y bajas remuneraciones, y que esa terciarización sería estructuralmente distinta de la terciarización genuina de los países industrializados, los que estarían transformándose en países “posindustrializados”. Una comparación entre los cuatro continentes que se han examinado en el presente artículo da algún sustento a esta tesis, debido a la elevada participación del sector terciario en el empleo, dado el nivel de ingreso de la región. Por otra parte, el hecho de que la productividad laboral media del sector sea alta en términos relativos más bien resaltaría el peso de actividades que están vinculadas a procesos modernizadores y que son reflejo de una terciarización genuina. Por lo tanto, si bien una parte de la expansión del empleo en el sector terciario surge de la debilidad de la generación de puestos de trabajo en otros sectores y de la presión de

la oferta laboral, tal empleo no es determinante de las características del sector en su conjunto.

Es importante que al hablar de terciarización en América Latina y el Caribe se tenga presente siempre la presencia simultánea de la espuria y la genuina, para evitar simplificaciones inadecuadas como la de identificar la terciarización con la informalidad o la de interpretarla exclusivamente como expresión de la modernización posindustrial. Dentro de la heterogeneidad del sector terciario, históricamente las actividades vinculadas con el desarrollo social y productivo se expandieron en mayor o menor grado según las características de la modalidad de crecimiento vigente, mientras que el empleo de baja productividad mostró un comportamiento anticíclico y se incrementó principalmente en fases de bajo crecimiento económico.

Respecto al decenio de 1990, y actualizando la periodización establecida por de Oliveira y Ariza (1998), se puede resumir la evolución del empleo terciario en esa década diciendo que en la fase de reformas y apertura económica se estimuló la demanda laboral, en los servicios al productor y los servicios distributivos, mientras que los servicios sociales y personales redujeron su participación en el empleo del sector terciario, pero mantuvieron un importante crecimiento en términos absolutos. En este contexto, la generación de empleo en dicho sector se caracterizó por múltiples y simultáneos procesos de inclusión y exclusión laborales.³¹

Esa simultaneidad se observó sobre todo en la generación polarizada del empleo terciario. Por un lado, en la década de 1990 algunos rubros con características laborales favorables crecieron mucho más que otros, tanto del propio sector terciario como de otros sectores. Por otro lado, una gran parte de los nuevos empleos terciarios surgió en actividades de baja productividad y con características laborales desfavorables.

La polarización descrita se expresó también en las características de la demanda laboral, que estuvo sesgada en favor de personal de alto nivel educativo y fomentó la expansión de ocupaciones que exigen las más elevadas calificaciones. Esta podría ser una tendencia positiva que favorecería la movilidad social

³¹ Véase un análisis de este concepto en Weller (2001, pp. 13-20).

basada en el mérito, ya que muchas ocupaciones del sector se caracterizan por una gran demanda de capital humano que no está estrechamente relacionada con una alta densidad de capital. Sin embargo, la fuerte segmentación del sistema educativo en muchos países de la región restringiría el alcance de esta tendencia positiva. Además, la débil demanda laboral de personas de bajo nivel educativo ha obligado a muchas de ellas a autogenerar empleo de supervivencia en ocupaciones con bajas barreras de entrada.

En el caso de las mujeres, la polarización laboral en el sector terciario ha sido especialmente marcada. La alta y creciente presencia de mujeres en dicho sector y la expansión del mismo favorecieron la incorporación productiva de la creciente oferta laboral femenina. Sin embargo, la demanda laboral estuvo muy sesgada hacia mujeres de niveles educativos intermedios y altos, mientras que las mujeres menos calificadas enfrentaron serias dificultades para encontrar empleos de buena calidad.

Bibliografía

- Altenburg, T., R. Qualmann y J. Weller (2001): *Modernización económica y empleo en América Latina: propuestas para un desarrollo incluyente*, serie Macroeconomía del desarrollo, N° 2, LC/L.1512-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.51.
- Appelbaum, H. y R. Schettkat (1995): El empleo y la productividad en las economías industriales, *Revista internacional del trabajo*, vol. 114, N°s 4-5, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Banco Mundial (varios años): *Informe sobre el desarrollo mundial*, Washington, D.C.
- Baumol, W.J. (1985): Productivity policy and the service sector, en R.P. Inman, *Managing the Service Economy: Prospects and Problems*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Bell, D. (1973): *The Coming of Post-Industrial Society: A Venture in Social Forecasting*, Nueva York, Basic Books.
- Berry, A. (1976): Una interpretación positiva del papel desempeñado por el sector terciario en la incorporación de los inmigrantes a la economía urbana, en R. Cardona Gutiérrez (comp.), *Colombia: distribución espacial de la población*, Bogotá, D.C., Canal Ramírez-Antares.
- Bhagwati, J. (1987): International trade in services and its relevance for economic development, en O. Giarini (comp.), *Emerging Service Economy*, Oxford, Pergamon Press.
- Browning, H.L. y J. Singelmann (1975): *Emergence of a Service Society: Demographic and Sociological Aspects of the Sectoral Transition of the Labor Force in the USA*, Austin, Universidad de Texas.
- Carneiro, F.G. (1994): Informalidade e terceirização: duas tendências opostas?, *Revista de economia política*, vol.14, N° 4 (56), São Paulo.
- Castells, M. (1997): *La era de la información: economía, sociedad y cultura*, Madrid, Alianza Editorial.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (varios años): *Estudio económico de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.
- _____ (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.
- De Oliveira, O. y M. Ariza (1998): Terciarización, feminización de la fuerza de trabajo y precariedad laboral en México, en I. Arriagada y C. Torres (comps.), *Género y pobreza: nuevas dimensiones*, Santiago de Chile, Isis Internacional.
- Echeverría, R. (1985): Empleo público en América Latina, *Investigaciones sobre empleo*, N° 26, Santiago de Chile, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC).
- Economía industrial* (1997): N° 313, Madrid, Ministerio de Ciencia y Tecnología.
- Figuroa, A. (1991): Desarrollo agrícola en la América Latina, en O. Sunkel (comp.), *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para la América Latina*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Gálvez P., T. (2001): *Aspectos económicos de la equidad de género*, serie Mujer y desarrollo, N° 35, LC/L.1561-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.107.
- Gatica, J. (1986): *Evolución del empleo formal e informal en el sector servicios latinoamericano*, Documento de trabajo, N° 279, Santiago de Chile, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC).
- Gershuny, J. (1987): The future of service employment, en O. Giarini, *Emerging Service Economy*, Oxford, Pergamon Press.
- Gestión* (1998): Se busca especialista, Santiago de Chile, julio.
- Giarini, O. (comp.) (1987): *Emerging Service Economy*, Oxford, Pergamon Press.
- _____ (1995): Some considerations on the future of work: redefining productive work, en M. Simai (comp.), *Global Employment: an International Investigation into the Future of Work*, Londres, Zed Books.
- Hofman, A. (1999): Productividad y crecimiento en América Latina: una versión comparativa a largo plazo. LC/R.1947, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Katzman, R. (1984): Las transformaciones sectoriales del empleo en América Latina, *Revista de la CEPAL*, N° 24, LC/G.1324, Santiago de Chile, diciembre.
- Klein, E. y V. Tokman (2000): La estratificación social bajo tensión en la era de la globalización, *Revista de la CEPAL*, N° 72, LC/G.2120-P, Santiago de Chile, diciembre.
- Krüger, H. (1999): *Personenbezogene Dienstleistungen: ein expandierender Arbeitsmarkt mit sieben Siegeln*, Bremen, Universität Bremen, inédito.
- Milkman, R., E. Reese y B. Roth (1998): A macro-sociología do trabalho doméstico remunerado, *Revista latinoamericana de estudios del trabajo*, año 4, N° 7, Buenos Aires, Asociación Latinoamericana de Sociología del Trabajo (ALAST).
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (varios años): *Anuario de estadísticas del trabajo*, Ginebra.
- _____ (1998): *Informe sobre el empleo en el mundo, 1998-1999. Empleabilidad y mundialización: papel fundamental de la formación*, Ginebra.
- _____ (1999): *Panorama laboral, 1999*, Lima.
- _____ (2001a): *La incidencia en el empleo de las fusiones y adquisiciones en el sector de los servicios financieros y de la banca*, Ginebra.
- _____ (2001b): *Panorama laboral, 2001*, Lima.

- Pieper, U. (2000): Deindustrialization and the social and economic sustainability nexus in developing countries: cross-country evidence on productivity and employment, *The Journal of Development Studies*, vol. 36, N° 4, Londres, Frank Cass.
- Pinto, A. (1984): Metropolitización y terciarización: malformaciones estructurales en el desarrollo latinoamericano, *Revista de la CEPAL*, N° 24, LC/G.1324, Santiago de Chile, diciembre.
- Pollack, M. y C. Jusidman (1997): *El sector informal urbano desde la perspectiva de género. El caso de México*, serie Mujer y desarrollo, N° 20, LC/L.1017, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ramos, J. (1984): Urbanización y mercado de trabajo, *Revista de la CEPAL*, N° 24, LC/G.1324, Santiago de Chile, diciembre.
- Reich, R.B. (1993): *El trabajo de las naciones: hacia el capitalismo del siglo XXI*, Buenos Aires, Vergara.
- Riddle, D.I. (1987): The role of the service sector in economic development: similarities and differences by development category, en O. Giarini (comp.), *Emerging Service Economy*, Oxford, Pergamon Press.
- Rubalcaba Bermejo, L. (1997): Servicios a empresas: marco analítico, magnitud y evolución reciente en Europa, *Economía industrial*, N° 313, Madrid, Ministerio de Ciencia y Tecnología.
- Ryten, J. (1999): Estadísticas sobre el sector servicios, LC/R.1889 (Sem.88/3), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Stallings, B. y J. Weller (2001): El empleo en América Latina, base fundamental de la política social, *Revista de la CEPAL*, N° 75, LC/G.2150-P, Santiago de Chile, diciembre.
- Tokman, V.E. (1991): Mercados de trabajo y empleo en el pensamiento económico latinoamericano, en O. Sunkel (comp.), *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para la América Latina*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- _____ (1994): *Generación de empleo en un nuevo contexto estructural*, Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Verdera V. F. (1994): El mercado de trabajo de Lima Metropolitana: estructura y evolución, 1970-1990, Documento de trabajo, N° 59, Lima, Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- Weller, J. (2000): *Reformas económicas, crecimiento y empleo: los mercados de trabajo en América Latina*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ Fondo de Cultura Económica.
- _____ (2001): Procesos de exclusión e inclusión laboral: la expansión del empleo en el sector terciario, serie Macroeconomía del desarrollo, N° 6, LC/L.1649-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.187.
- Wieczorek, J. (1995): Movimientos intersectoriales en el empleo mundial y agrandamiento del sector de los servicios, *Revista internacional del trabajo*, vol.144, N° 2, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo.
- Willke, G. (1999): *Die Zukunft unserer*, Frankfurt, Campus Verlag.

La desigualdad en Centroamérica durante el decenio de 1990

Juan Diego Trejos y Thomas H. Gindling

Este trabajo busca respuesta a dos preguntas: ¿cómo y por qué cambió la distribución de los ingresos laborales en Centroamérica? y ¿por qué Costa Rica presenta una mayor equidad? Para responderlas se usa una técnica basada en la estimación de ecuaciones de remuneración. La dirección de los cambios en la desigualdad no es uniforme y depende del indicador utilizado. Aunque sólo Costa Rica y Guatemala muestran un claro deterioro, se encuentran fenómenos comunes en todos los mercados de trabajo, donde el aumento en la dispersión de las jornadas causa el mayor impacto negativo en la distribución. Dos son las causas principales de la menor desigualdad relativa en Costa Rica: la educación se distribuye de manera más igualitaria y las diferencias salariales entre las zonas son más bajas. Esto significa que la universalización de la educación primaria y la provisión de infraestructura económica y social a las comunidades rurales permiten reducir la desigualdad.

Juan Diego Trejos,
Profesor de la Universidad de Costa Rica
e investigador del Instituto de
Investigaciones en Ciencias Económicas
de la Universidad de Costa Rica
✉ jdtrejos@cariari.ucr.ac.cr

T. H. Gindling
Profesor, Universidad de Maryland en
Baltimore County
e investigador visitante del Instituto de
Investigaciones
en Ciencias Económicas de la
Universidad de Costa Rica
✉ tgindlin@umbc.edu

I

Introducción

Luego del convulso decenio de 1980, caracterizado por la crisis de la deuda, la inestabilidad política y los conflictos armados, los países de Centroamérica iniciaron un conjunto de reformas económicas que acompañaron y complementaron los procesos de pacificación y de restauración de la democracia en varias de sus economías. Estas reformas fueron apoyadas por los organismos financieros internacionales y por las agencias pertinentes de los países donantes, particularmente la de los Estados Unidos, y se enmarcaron, con diverso énfasis e intensidad, dentro del llamado consenso de Washington.

Las reformas implicaron abandonar el estilo de desarrollo que había predominado durante los tres decenios anteriores y que se caracterizó por una industrialización sustitutiva de las importaciones en el marco de un mercado común regional, aunque con amplias diferencias entre países en cuanto a políticas sociales y distributivas y a la situación inicial. Este estilo de desarrollo fue muy exitoso en términos de crecimiento en la década de 1960, pero empezó a

mostrarse inviable durante el decenio de 1970 y colapsó con la crisis de la deuda a comienzos de 1980. Costa Rica fue el país que inició más tempranamente las reformas económicas, a mediados del decenio de 1980, seguido de Guatemala. Los demás países centroamericanos sólo avanzaron en tales esfuerzos a partir del decenio de 1990.

La década de 1990 mostró el reinicio del crecimiento económico en la región y la consolidación, lenta e incompleta, de un nuevo estilo de desarrollo hacia afuera, cuyo motor principal eran las exportaciones extrarregionales. El objetivo de este trabajo es el de analizar los cambios distributivos que tuvieron lugar en ese decenio de reformas económicas y pacificación y buscar las causas que explican las diferencias entre países y su evolución. Para cumplirlo, se hace hincapié en los ingresos del trabajo, principal componente del ingreso de las familias, y se estudian las causas de su distribución y de su evolución. Se concluye recapitulando los principales hallazgos e identificando sus implicaciones de política.

II

El contexto: una región pequeña pero heterogénea

Centroamérica es una región pequeña en tamaño, población y capacidad económica. Como indica el cuadro 1, su territorio alcanza a los 432.000 km², lo que equivale a cerca de una cuarta parte del territorio mexicano y a apenas la décima parte del estadounidense. En el año 2000 su población global se aproximaba a los 33 millones de habitantes, cerca del 6% de la población latinoamericana. Su producción total ese año llegó a los 50.000 millones de dólares de 1995, lo que representa el 3% de la producción latinoamericana, equivale al 11% de la producción de México y a menos de 1% de la estadounidense. Al interior de la región, Nicaragua es el país más grande, en tanto que Guatemala concentra la mayor población y genera la producción total más alta. El Salvador es el más

pequeño, pero el más densamente poblado, mientras que Costa Rica muestra el menor tamaño poblacional. La mitad de la población centroamericana continúa residiendo en las zonas rurales, pese a que en El Salvador y Nicaragua empieza a predominar levemente la población urbana.

La subregión centroamericana también es muy heterogénea. Utilizando el indicador más tradicional de desarrollo económico relativo —el producto interno bruto (PIB) per cápita en dólares de 1995—, en el año 2000 Costa Rica duplicó el promedio regional y estuvo por encima de los 3.600 dólares. El Salvador y Guatemala se ubicaron en torno al promedio regional, con un PIB per cápita cercano a los 1.600 dólares anuales, mientras que Honduras y Nicaragua

CUADRO 1

**Centroamérica: Indicadores sobre su situación socioeconómica
y evolución reciente, por país**

Indicador	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Región
Población total año 2000 (millones)	4,0	6,3	11,4	6,5	5,1	33,2
Distribución subregional (%)	12	19	34	20	15	100
Crecimiento anual, 2000/1990	2,8	2,1	2,7	2,9	2,9	2,6
Porcentaje que reside en zonas urbanas	50	60	40	53	56	51
Territorio total (miles de km ²)	50,9	20,9	108,9	112,1	139,0	431,8
Distribución subregional (%)	12	5	25	26	32	100,0
Densidad (personas por km ²)	79	300	105	58	37	77
Producción año 2000 (millones de dólares de 1995)	14 774	10 978	17 695	4 595	2 446	50 488
Distribución subregional (%)	29	22	35	9	5	100
Crecimiento anual 2000/1990	4,7	4,3	4,1	3,1	3,5	4,3
Producción per cápita año 2000 (dólares de 1995)	3 672	1 749	1 554	709	482	1 519
Crecimiento anual 2000/1990	2,1	2,2	1,4	0,3	0,6	1,6
Índice promedio subregional = 100	242	115	102	47	32	100
Desarrollo social en 2000 ^a	0,820	0,706	0,631	0,638	0,635	0,670
Posición entre 173 países	43	104	120	116	118	112
Tendencia 1990 a 2000	Mejoró	Mejoró	Mejoró	Mejoró	Mejoró	Mejoró
Gasto social per cápita 1999 (dólares de 1997)	622	82	107	57	57	147
Prioridad fiscal (% del gasto público)	43	27	46	34	37	38
Prioridad macroeconómica (% del PIB)	17	4	6	7	13	8
Tendencia 1990 a 1999	Aumentó	Aumentó	Aumentó	Disminuyó	Aumentó	Aumentó
Pobreza hacia 1999						
Personas pobres (%)	20	50	61	80	70	59
Tendencia 1990 a 1999	Disminuyó	Disminuyó	Disminuyó	Sin cambio	Disminuyó	Disminuyó
Desigualdad ingreso total hacia 1999						
Coefficiente de Gini (personas - ingreso per cápita)	0,47	0,52	0,58	0,56	0,58	...
Tendencia 1990 a 1999	Aumentó	Aumentó	Sin cambio	Disminuyó	Sin cambio	...
Mercado de trabajo hacia 1999						
Tasa neta de participación, hombres	75	72	81	80	79	78
Tendencia 1990 a 1999	Disminuyó	Disminuyó	Disminuyó	Aumentó	Aumentó	...
Tasa neta de participación, mujeres	36	42	42	41	39	40

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la CEPAL (2001, 2002 y 2003), PNUD (2002) y Trejos (2002).

^a Índice de desarrollo humano (IDH) del PNUD.

se ubicaron debajo de la mitad del promedio zonal, con PIB per cápita inferiores a 700 dólares. Estas diferencias se han mantenido, aunque se aminoran cuando se expresan en paridad de poder de compra (PNUD, 2002) y, como se observa en el gráfico 1, no se han experimentado modificaciones sustantivas en los últimos veinte años.

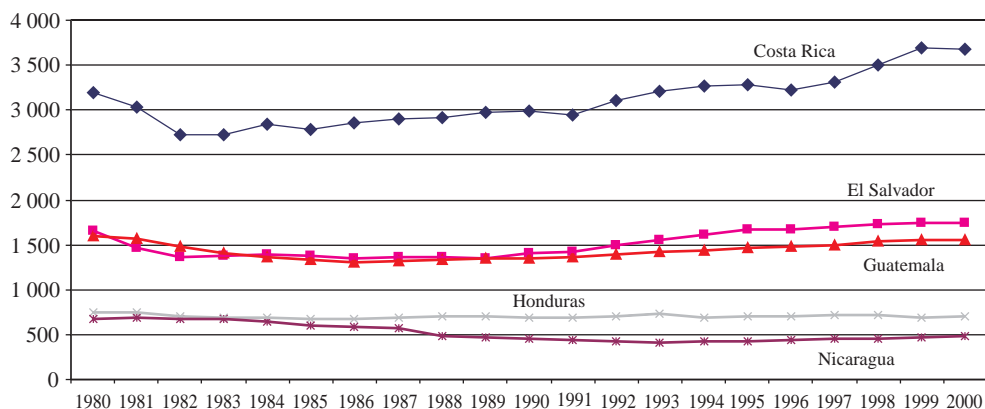
La heterogeneidad también se expresa en el desarrollo social y ello es fruto de una inversión social que también muestra amplias disparidades y que refleja y refuerza el nivel del ingreso nacional y las disímiles políticas distributivas. Costa Rica ostenta el

PIB per cápita más alto, el mayor desarrollo social,¹ la menor desigualdad y la incidencia de la pobreza más baja, todo lo cual se sustenta en una inversión social de larga data y una alta prioridad macroeconómica y fiscal; como se verá posteriormente, este país muestra las sinergias que se obtienen al invertir en capital humano: mayor productividad, menor desigualdad y menor pobreza. El Salvador presenta una situación

¹ Medido por el Índice de Desarrollo Humano (IDH) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

GRAFICO 1

Centroamérica: Evolución de la producción real por habitante
(PIB per cápita en dólares de 1995)



Fuente: CEPAL (2003).

intermedia en cuanto a pobreza, desigualdad y desarrollo social, en tanto que los tres países restantes se hallan entre los países latinoamericanos que ostentan los mayores niveles de pobreza y de desigualdad (CEPAL, 2002).²

La heterogeneidad de la subregión se observa también en el mercado de trabajo. La participación laboral es mayor en los países más pobres y ha aumentado en todos ellos gracias a una creciente incorporación de las mujeres. Aun así, y excepto en El Salvador, la participación femenina continúa siendo la mitad de la masculina. La incidencia del desempleo abierto va desde un 2% para Guatemala hasta un 12% para Nicaragua. Sólo Costa Rica muestra un leve aumento del desempleo, manteniéndose éste sin cambios en el resto de los países, salvo en Nicaragua, donde presenta una reducción a casi la mitad de la alta tasa mostrada a inicios de la década. Esta diversidad también se observa en la composición y característica del empleo generado. Costa Rica, y en menor medida El Salvador, disfrutaron de un mercado de trabajo más formalizado, con un menor peso de las actividades agrícolas y de baja productividad (agricultura tradicional y sector informal), una mayor presencia de relaciones salariales y una fuerza de trabajo un tanto más calificada. Sin

embargo, si se mira la subregión en su conjunto, un tercio del empleo sigue vinculado a las actividades agrícolas, la mitad de los ocupados se inserta en actividades de baja productividad, un 42% desarrolla actividades por cuenta propia o como familiar no remunerado y la mitad de los trabajadores no ha completado los primeros seis años de educación primaria.

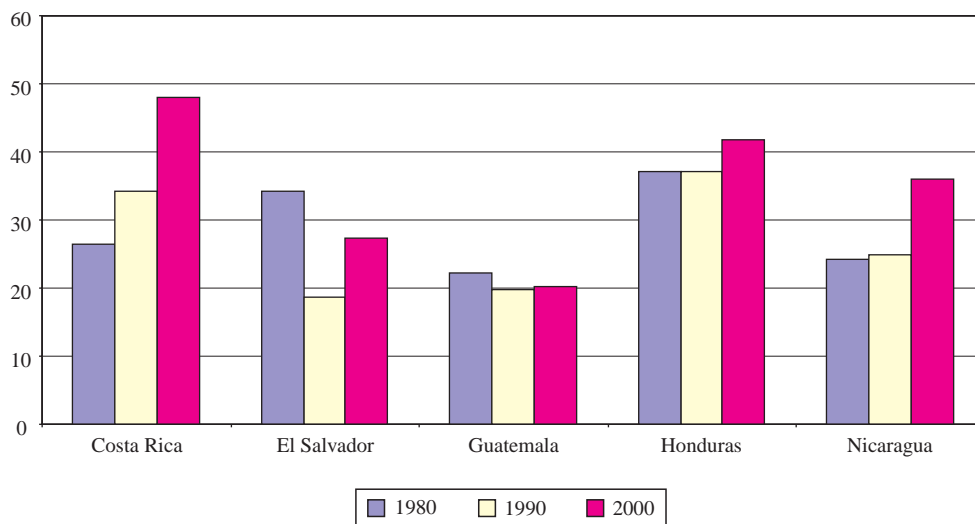
Luego de una contracción generalizada de la producción por habitante en el decenio de 1980, la subregión creció en la década de 1990 en forma bastante sostenida, a un ritmo medio anual de 4,2% (y de 1,6% per cápita), con aumentos en la inversión social real y mejora en los indicadores de desarrollo social (cuadro 1 y gráfico 1). Pese a ello, Guatemala, Honduras y Nicaragua no han logrado recuperar el nivel de producción alcanzado 20 años atrás; los países que menos mejoraron fueron los que estaban en peor situación al inicio de la década de 1990, indicando así una ampliación de las brechas o heterogeneidades internas.

Pese a que todos los países de la subregión han emprendido reformas económicas, ha habido diferencias en el momento de aplicarlas, en sus características y en sus resultados más generales. Costa Rica fue el país que comenzó más tempranamente las reformas económicas (1985/1986), seguido de Guatemala (1986/1987), Honduras (1990), Nicaragua (1993) y El Salvador (1993/1994). Todos iniciaron procesos de apertura comercial, liberalización financiera y reformas fiscales. Salvo Costa Rica, todos avanzaron en un programa importante de privatización, mientras ninguno efectuó reformas significativas en la legislación

² La subregión es muy vulnerable a desastres naturales. Estos fenómenos han afectado en mayor medida a los países más pobres, como lo hizo el conocido huracán Mitch de 1998. También varios países centroamericanos sufrieron graves conflictos armados, apoyados por las fuertes desigualdades existentes, que ampliaron las brechas entre ellos.

GRAFICO 2

Centroamérica: Exportaciones como porcentaje del PIB



Fuente: CEPAL (2003).

laboral.³ El objetivo de las reformas aplicadas fue reorientar la producción desde el mercado interno o regional hacia el resto del mundo. El gráfico 2 muestra que en la década de 1980 las exportaciones, como porcentaje del PIB, sólo aumentaron considerablemen-

te en Costa Rica, primer país de la subregión en iniciar las reformas. En la década de 1990 la importancia de las exportaciones en los otros países de la región también empezó a aumentar, especialmente en El Salvador y Nicaragua, vinculada con la maquila.

III

Las fuentes de la desigualdad en los ingresos laborales

Para estudiar las causas de las diferencias en materia de desigualdad entre países y en el tiempo se analiza la distribución de los ingresos laborales.⁴ Esto se hace

por tres razones. Primero, mientras las encuestas utilizadas miden los ingresos familiares totales con diferencias de cobertura en los rubros medidos en cada país y año, los datos sobre ingresos laborales se miden de manera más homogénea en cada país y año y son de mejor calidad.

Segundo, en general los ingresos del trabajo aportan una proporción muy alta de los ingresos totales y de la desigualdad (CEPAL, 2002). Por ejemplo, Székely

³ En cuanto a medidas de la magnitud de las reformas en América Latina, véase Lora (2001) y Morley, Machado y Pettinato (1999).

⁴ Para tener la visión más completa posible de la evolución distributiva en el decenio de 1990, hemos considerado las estimaciones disponibles más próximas al inicio y fin del decenio para cada país. Las encuestas que utilizamos fueron: para Costa Rica, las Encuestas de Propósitos Múltiples de 1990 y 1999; para El Salvador, las Encuestas de Propósitos Múltiples de 1995 y 1999; para Guatemala, la Encuesta Sociodemográfica de 1989 y la Encuesta de Ingresos y Gastos de 1998; para Honduras, las Encuestas Permanentes de Hogares de Propósitos Múltiples de 1990 y 1999; y para Nicaragua, las Encuestas Nacionales de Hogares sobre Me-

dición de Niveles de Vida de 1993 y 1998. Las encuestas se levantan en los meses de julio (Costa Rica), septiembre (Honduras), febrero a junio (Nicaragua 1993), abril a septiembre (Nicaragua 1998), y durante todo el año (El Salvador y Guatemala).

CUADRO 2

Centroamérica: Indicadores de la desigualdad de los ingresos laborales, por país, a fines del decenio de 1990
(Para ocupados de 15 o más años con ingreso y horas trabajadas conocidas)

Medida de desigualdad y grupo de ocupados	Costa Rica 1999	El Salvador 1999	Guatemala 1998	Honduras 1999	Nicaragua 1998
Todos los trabajadores					
Coeficiente de Gini	0,436	0,469	0,577	0,543	0,562
Índice de Theil	0,347	0,412	0,701	0,583	0,705
Varianza del logaritmo del ingreso	0,775	0,779	1,436	1,203	1,039
Trabajadores asalariados					
Coeficiente de Gini	0,406	0,433	0,502	0,465	0,494
Índice de Theil	0,306	0,338	0,502	0,427	0,528
Varianza del logaritmo del ingreso	0,620	0,644	0,964	0,774	0,669
Asalariados, excepto serv. doméstico					
Coeficiente de Gini	0,388	0,419	0,499	0,450	0,486
Índice de Theil	0,282	0,318	0,499	0,403	0,506
Varianza del logaritmo del ingreso	0,529	0,599	0,927	0,705	0,643
Trabajadores de la zona urbana					
Coeficiente de Gini	0,435	0,461	0,560	0,495	0,546
Índice de Theil	0,337	0,402	0,630	0,484	0,647
Varianza del logaritmo del ingreso	0,774	0,777	1,308	0,926	0,949

Fuente: Cálculos de los autores con base en las encuestas de hogares de los países y años respectivos.

y Hilgert (1999a) calculan que los ingresos laborales son responsables en una alta proporción de la desigualdad del ingreso total: del 83% en Costa Rica (1997), del 76% en El Salvador (1995) y del 73% en Guatemala (1998). La desigualdad asociada con los ingresos laborales también puede explicar una alta proporción de los cambios en la desigualdad del ingreso total. Según Székely y Hilgert (1999b), los cambios asociados con el ingreso laboral pueden explicar el 100% o más del cambio en la desigualdad del ingreso total en Costa Rica (1989-1997), en El Salvador (1995-1998) y en Honduras (1989-1998).

Finalmente, la teoría económica, y en particular el avance de las técnicas econométricas, permiten analizar mejor las causas de los cambios en la distribución de los ingresos laborales. Con el fin de examinar la desigualdad de tales ingresos se puede hacer referencia a las teorías de la economía del trabajo (por ejemplo, la teoría del capital humano) y las técnicas econométricas (por ejemplo, ecuaciones de remuneración).

1. La desigualdad de los ingresos laborales a fines del decenio de 1990

Para analizar la desigualdad de los ingresos laborales mensuales se uniforma la población de los países, con-

siderando sólo a los ocupados de 15 años o más que informaron de ingresos y horas trabajadas. Esto implica excluir a los menores de 15 años en todos los países, y a los trabajadores familiares no remunerados, que son importantes en Guatemala, Honduras, Nicaragua y, en menor medida, en El Salvador. También se excluyen los trabajadores que no reportaron ingresos. Lo último es importante en Costa Rica, especialmente en el caso de los trabajadores independientes, que estarían subrepresentados en este análisis.⁵

El cuadro 2 resume tres indicadores de desigualdad relativa para los ocupados de 15 años o más y con ingresos conocidos, así como para subgrupos de ellos. El coeficiente de Gini es más sensible a los cambios en la parte media de la distribución, el índice de Theil aporta información sobre cambios en la parte alta de la distribución, en tanto que la varianza del logaritmo del ingreso es más sensible a lo que sucede en la parte baja de la distribución. En el cuadro es posible identificar tres bloques de países. El primer bloque corresponde a países con baja desigualdad y en él se ubica

⁵ Como la no respuesta y el trabajo familiar no remunerado se concentran en las actividades agrícolas y las zonas rurales, estos dominios estarían también subrepresentados.

Costa Rica. Este país presenta la distribución con menor desigualdad, cualquiera sea la medida de desigualdad que se utilice o el subgrupo de trabajadores que se analice.⁶ El segundo bloque corresponde a países con desigualdad moderada y en él se ubica El Salvador. El Salvador muestra una desigualdad mayor que la de Costa Rica pero menor que la del resto de los países de la subregión. El último bloque corresponde a países con alta desigualdad y en él se ubican Guatemala, Honduras y Nicaragua. Guatemala aparece como el país con la mayor desigualdad cuando se usa el coeficiente de Gini o la varianza del logaritmo del ingreso, en tanto que Nicaragua muestra el mayor valor en el índice de Theil.

Cabe señalar que cuando se examina la desigualdad de los ingresos del trabajo, estos resultados dependen de los individuos que están trabajando. En otras palabras, dependen de las tasas de desempleo y de la elección de participar en la fuerza de trabajo. Como se ha señalado, no se producen aumentos significativos en el desempleo en el período bajo estudio y sólo Nicaragua presenta una reducción importante que puede asociarse con la evolución de la desigualdad que se examina más adelante. Las tasas de participación de los hombres no muestran mayores cambios en este lapso, en tanto que aumenta la participación de las mujeres en todos los países. Como se ve más adelante, este fenómeno ayuda a explicar el aumento en la dispersión de las horas trabajadas y su impacto en el incremento de la desigualdad.

2. Las fuentes de la desigualdad: la descomposición de Fields

Para examinar las fuentes de la desigualdad de los ingresos del trabajo se usa la técnica desarrollada por Fields⁷ y extendida por Yun (2002), que permite descomponer la desigualdad de las remuneraciones mensuales en componentes atribuidos a cambios asociados con características personales y del puesto de trabajo en que se desempeñan los trabajadores. Esta técnica de descomposición se basa en la estimación de ecuaciones de remuneración semilogarítmicas tradicionales

$$\ln Y_{it} = \sum_j B_{ij} * X_{ij} + E_{it} = \sum_j B_{ij} * Z_{ij} \quad [1]$$

donde:

$\ln Y_{it}$ es el logaritmo del ingreso laboral mensual, las X_{ij} son las variables j asociadas con la persona i en el año t que pueden afectar las remuneraciones. Los coeficientes B_{ij} miden los “precios” o premios salariales por cada variable X . Por ejemplo, el coeficiente sobre los años de educación mide el incremento de salario que un empleador tiene que pagar por un trabajador con un año más de educación. El residuo E_{it} es la parte de la variación en las remuneraciones entre los trabajadores, que no puede ser explicada por la variación entre las variables incluidas en la ecuación.

Se puede ilustrar la derivación de la descomposición de Fields utilizando la varianza del logaritmo de los ingresos como una medida de dispersión. Dada la ecuación de remuneración, la varianza del logaritmo de las remuneraciones puede escribirse así:

$$\begin{aligned} \text{Var}(\ln Y_{it}) &= \text{Cov}(\ln Y_{it}, \ln Y_{it}) = \\ &= \text{Cov}(\sum_j B_{ij} * Z_{ij}, \ln Y_{it}) = \\ &= \sum_j \text{Cov}(B_{ij} * Z_{ij}, \ln Y_{it}) \end{aligned} \quad [2]$$

Dividiendo la ecuación [2] por la varianza del logaritmo de las remuneraciones,

$$\frac{I = \sum_j \text{Cov}(B_{ij} * Z_{ij}, \ln Y_{it})}{\text{Var}(\ln Y_{it})} = \sum_j S_{jt} \quad [3]$$

Los S_{jt} miden la proporción de la varianza en el logaritmo de los ingresos que es explicada por cada variable j en el país o año t . Shorrocks (1982) ha mostrado que si se puede describir el ingreso (o el logaritmo del ingreso) como la suma de distintos componentes, entonces los S_{jt} miden la contribución de cada variable j a la desigualdad para un número amplio de medidas de desigualdad (no sólo para la varianza), incluyendo el coeficiente de Gini y el índice de Theil.⁸

Si bien se pueden usar los S_{jt} para medir la contribución de cada variable j al nivel de desigualdad, para medir el impacto de cada variable en las diferencias de la desigualdad entre países o en el tiempo es necesario utilizar algo más que los S_{jt} . Esto es así debido a que la magnitud de las diferencias de la desigualdad entre países o en el tiempo (y a veces hasta la dirección del cambio) dependerá de la medida de

⁶ Estos subgrupos se presentan para verificar si la distinta presencia de trabajo asalariado y el distinto peso de las zonas rurales en los países pueden estar influyendo en los resultados.

⁷ Véase Fields (2003) y Fields y Gyeongjoon (2000).

⁸ La descomposición funciona sólo si las variables son completamente linealizables. Esto excluye la posibilidad de interacciones entre las variables del lado derecho de la ecuación.

desigualdad utilizada. Entonces, para medir la contribución de cada variable al cambio en la desigualdad, es necesario multiplicar los S_{jt} en cada período o país t por la medida de desigualdad correspondiente. Específicamente, si $I(t)$ es la medida de desigualdad en el período o país t , el cambio en la desigualdad entre períodos o países 1 y 2 puede ser escrito como:

$$I(2) - I(1) = \sum_j \{I(2) * S_{j2} - I(1) * S_{j1}\} \quad [4]$$

La ecuación [4] puede usarse para medir la contribución de cada variable al cambio en la desigualdad entre períodos o países.

Las variables utilizadas sobre las características del mercado de trabajo son: las horas trabajadas expresadas en logaritmo y un conjunto de variables binarias que representan el aporte o premio salarial de trabajar en el sector público (sector institucional), en las empresas formales o grandes (tamaño del establecimiento) y en las distintas ramas industriales (industria), donde la rama de minas y canteras es la de control.⁹ Las caracte-

terísticas de las personas incluyen variables asociadas con su capital humano, como años de educación formal y años de experiencia potencial, así como dos variables binarias que recogen el premio salarial que reciben los hombres con respecto a las mujeres (sexo) y la residencia en las zonas urbanas (zona).¹⁰

El cuadro 3 presenta los S_{jt} [ecuación 3], o la proporción de la desigualdad en las remuneraciones que se explica por variables asociadas con características del mercado de trabajo y características personales en cada país.¹¹ Los resultados muestran que en todos los países la educación es la fuente más importante de desigualdad cuantificada, pues explica entre el 18% y el 25% de la desigualdad total. Las diferencias de horas trabajadas entre los distintos trabajadores hacen aportes muy disímiles en los distintos países, aunque en general tienden a ocupar el segundo lugar como factor explicativo. Costa Rica es el país donde esas diferencias tienen mayor peso (18%), seguido por Guatemala, donde originan un 11% de la desigualdad total y cerca de la mitad de la originada

CUADRO 3

Centromérica: Descomposición de Fields de la desigualdad de los ingresos laborales, por país, a fines del decenio de 1990
(Para ocupados de 15 o más años con ingreso y horas trabajadas conocidas)

Medida de desigualdad y grupo de ocupados	Costa Rica 1999	El Salvador 1999	Guatemala 1998	Honduras 1999	Nicaragua 1998
<i>Proporción de la desigualdad explicada por cada característica (S_j)</i>					
Todas las características	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Educación (años)	0,19	0,25	0,19	0,21	0,18
Sexo (hombre = 1)	0,03	0,02	0,05	0,03	0,01
Zona (urbano = 1)	0,01	0,03	0,03	0,05	0,02
Horas trabajadas (logaritmo)	0,18	0,06	0,11	0,06	0,01
Sector institucional (público = 1)	0,02	0,05	0,00	0,01	-0,01
Tamaño establecimiento (6 o más = 1)	0,06	0,06	0,03	0,07	0,03
Experiencia (edad-educación-6)	0,00	0,00	0,00	-0,01	0,00
Industria (conjunto variables binarias por rama)	0,02	0,03	0,02	0,03	0,08
Residuo	0,50	0,51	0,56	0,55	0,68

Fuente: Cálculos de los autores con base en las encuestas de hogares de los países y años respectivos.

⁹ Como los países utilizan distintos clasificadores de ramas industriales, la información se ha homogeneizado para que corresponda con las nueve grandes divisiones de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas (CIIU, Rev. 2).

¹⁰ En la descomposición se sigue una relación lineal entre los años de educación y el logaritmo del ingreso. Como señala Contreras (2003), en Chile, entre otros países, existe evidencia que sugiere que esto puede no ser así. Para tomar en cuenta la posibilidad de que la relación no fuera lineal, se estimaron ecuaciones y las des-

composiciones, utilizando cuatro variables binarias para educación (primaria completa, secundaria incompleta, secundaria completa y educación superior). Los resultados obtenidos con esta especificación son muy similares y no modifican las conclusiones sobre el papel de la distribución y el rendimiento de la educación en la magnitud y evolución de la desigualdad y en las diferencias entre países. Por tal motivo se mantiene la especificación lineal propuesta inicialmente y cuyos resultados básicos se presentan en el apéndice A.

¹¹ Véase en el apéndice A las ecuaciones de remuneración.

en Costa Rica; en Honduras (6%) y El Salvador (6%) su poder explicativo se reduce a cerca de la mitad del indicado para los países anteriores y en Nicaragua desempeña un papel marginal (1%).

Las diferencias entre empresas grandes (formales) y pequeñas (informales) causan entre el 7% y el 6% de la desigualdad total en Honduras, Costa Rica y El Salvador. Las diferencias entre industrias explican 8% de esa desigualdad en Honduras. Individualmente, ninguna otra característica alcanza a explicar ni un 5% de

la desigualdad total en algún país. Esto significa que la desigualdad asociada con las características medidas llegan a explicar como máximo un 50% de la desigualdad total (Costa Rica) y como mínimo un 32% (Nicaragua), debiéndose el complemento al residuo de la ecuación de remuneración. La parte de la desigualdad que se debe al residuo resulta de la desigualdad entre personas con la misma educación, sexo, zona, horas trabajadas, sector institucional, tamaño del establecimiento, experiencia y rama industrial.

IV

Las fuentes de los cambios en la desigualdad en el decenio de 1990

El análisis de los cambios en la desigualdad durante la década de 1990 presenta mayores dificultades, pues sólo a fines de ese período comienzan a generalizarse las encuestas de hogares. En esta sección se usa la encuesta más cercana al inicio del decenio de 1990 disponible en cada país, con el fin de visualizar la evolución en dicho decenio. Las encuestas utilizadas son la de 1989 para Guatemala, de 1990 para Costa Rica y Honduras, de 1993 para Nicaragua y de 1995

para El Salvador. Los datos sobre los inicios de la década también corresponden a años cercanos al comienzo de los programas de ajuste estructural.

1. Cambios en la desigualdad de la distribución de los ingresos laborales

El cuadro 4 presenta los indicadores de desigualdad para cada país centroamericano, usando datos de principios

CUADRO 4

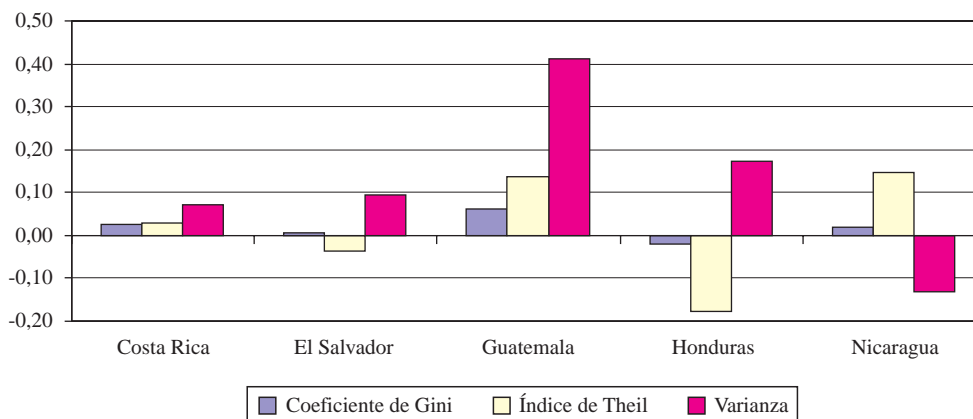
Centroamérica: Evolución de la desigualdad del ingreso laboral, por país, en el decenio de 1990
(De las personas ocupadas con ingresos y de 15 o más años ordenadas según su ingreso laboral)

Indicador	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Año de la encuesta					
Cerca de 1990	1990	1995	1989	1990	1993
Cerca de 1999	1999	1999	1998	1999	1998
Coefficiente de Gini					
Cerca de 1990	0,410	0,462	0,517	0,562	0,542
Cerca de 1999	0,436	0,469	0,577	0,543	0,562
Cambio	0,026	0,007	0,060	-0,019	0,021
Índice de Theil					
Cerca de 1990	0,319	0,447	0,563	0,759	0,560
Cerca de 1999	0,347	0,412	0,701	0,583	0,705
Cambio	0,027	-0,035	0,139	-0,176	0,145
Varianza del logaritmo del ingreso					
Cerca de 1990	0,703	0,686	1,025	1,029	1,171
Cerca de 1999	0,775	0,779	1,436	1,203	1,039
Cambio	0,072	0,093	0,411	0,174	-0,132

Fuente: Cálculos de los autores con base en las encuestas de hogares de los países y años respectivos.

GRAFICO 3

Centroamérica: Cambio en los indicadores de la desigualdad del ingreso laboral en el decenio de 1990



Fuente: Cuadro 4.

de la década de 1990, y los compara con los indicadores de finales del decenio ya analizados en las secciones anteriores.

Los datos del cuadro 4 indican que la desigualdad en la distribución de los ingresos del trabajo se habría incrementado sin ambigüedad, pues los tres indicadores lo corroboran en Costa Rica y Guatemala. En este grupo Guatemala mostraría el mayor aumento de la desigualdad. En Nicaragua y Honduras la desigualdad se habría incrementado o habría disminuido según el indicador que se utilice (gráfico 3). La varianza del logaritmo del ingreso, que es más sensible a los cambios en la parte baja de la distribución, cae en Nicaragua, mientras aumentan el coeficiente de Gini, que es más sensible a los cambios en la parte media de la distribución, y el índice de Theil, más sensible a cambios en la parte superior de la distribución. Esto sugiere que los ingresos laborales de los trabajadores en la base de la distribución crecen (crecen más o se reducen menos) en relación con los ingresos de los trabajadores en el medio de la distribución, mientras que las remuneraciones del grupo medio no aumentan más rápidamente que las de los trabajadores en la parte superior de la distribución. La reducción marcada del desempleo, que se asocia con mayores oportunidades de empleo para los trabajadores menos calificados, puede explicar esta evolución. Otra posibilidad es que haya un problema con los datos de Nicaragua, en particular, que existan datos muy fuera de rango en la parte baja de la distribución que podrían causar la caída en la varianza del logaritmo de

los ingresos. Para examinar esta posibilidad se elimina el 1% de los más pobres y se reestima el cambio en la varianza de dicho logaritmo. Cuando se hace esto, la varianza del logaritmo de los ingresos en Nicaragua aumenta entre 1993 y 1998, lo que sugiere que el descenso observado en la varianza del logaritmo de los ingresos puede deberse a problemas con los datos. En Honduras, la varianza del logaritmo de los ingresos se acrecentó, mientras que el coeficiente de Gini y el índice de Theil se redujeron.¹²

La evolución descrita no modifica el ordenamiento de los países en los tres bloques de desigualdad mencionados. Costa Rica se mantiene en el bloque de menor desigualdad y El Salvador en el de desigualdad intermedia. Guatemala, Honduras y Nicaragua siguen siendo los países con mayor desigualdad en el decenio de 1990, pese a que según el año y el indicador se ordenan en forma diferente. Aplicando el coeficiente de Gini, Honduras era el país más desigual cerca de 1990 y Guatemala al final del decenio. Con el índice de Theil, Honduras era el más desigual en 1990 y Nicaragua lo era a finales de la década. Finalmente, con la varianza del logaritmo del ingreso, alrededor de 1990

¹² Este resultado no se debe a que haya datos muy fuera de rango, pues en Honduras se mantuvo aunque eliminamos los 1% más pobres en la distribución en cada año. Cabe señalar que las muestras superan el 1% de la población en Costa Rica y El Salvador, y son más pequeñas para los demás países (Székely y Hilgert, 1999a). Para estos autores, las muestras pequeñas en Honduras, Guatemala y Nicaragua se traducen en mayores errores estadísticos.

CUADRO 5

Centroamérica: Descomposición de Fields de la desigualdad de los ingresos laborales, por país, a inicios del decenio de 1990
(Para ocupados de 15 o más años con ingreso y horas trabajadas conocidas)

VARIABLES	Costa Rica 1990	El Salvador 1995	Guatemala 1989	Honduras 1990	Nicaragua 1993
<i>Proporción de la desigualdad explicada por cada característica (S_j)</i>					
Todas las características	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Educación (años)	0,19	0,19	0,21	0,24	0,18
Sexo (hombre = 1)	0,02	0,03	0,01	0,04	0,00
Zona (urbano = 1)	0,01	0,05	0,03	0,04	0,06
Horas trabajadas (logaritmo)	0,13	0,06	0,03	0,04	0,02
Sector institucional (público = 1)	0,04	0,03	0,02	0,02	-0,01
Tamaño establecimiento (6 o más = 1)	0,06	0,04	0,09	0,07	0,06
Experiencia (edad-educación-6)	0,01	0,00	-0,02	-0,01	-0,01
Industria (conjunto variables binarias por rama)	0,03	0,06	0,09	0,01	0,09
Residuo	0,52	0,54	0,56	0,55	0,61

Fuente: Cálculos de los autores con base en las encuestas de hogares de los países y años respectivos.

Nicaragua se tornaba más desigual y a finales de la década lo hacía Guatemala.

En resumen, los datos no muestran un patrón uniforme en la evolución de la distribución del ingreso laboral en la década de 1990; dicho patrón depende del indicador que se utilice. Solamente Costa Rica y Guatemala presentan un deterioro claro en la distribución del ingreso. Pero bajo estos cambios brutos hay fenómenos comunes a los mercados de trabajo de todos los países. Estos fenómenos pueden identificarse mediante el análisis de las fuentes de los cambios en la desigualdad del ingreso laboral.

2. Las fuentes de la desigualdad del ingreso laboral a inicios de la década de 1990

El cuadro 5 es una réplica del cuadro 3, utilizando datos cercanos a 1990. Al inicio de la década de 1990, la educación se mantiene como la variable que más incide en la desigualdad de los ingresos laborales. Sólo en Costa Rica las horas trabajadas se mantienen como la segunda en importancia de las fuentes de desigualdad, en tanto que en Guatemala y Nicaragua son más significativas en conjunto las brechas salariales entre las industrias y, en Honduras, la brecha salarial por tamaño. Esta última variable también tiene importancia como factor de desigualdad en el resto de los países de la subregión, mientras que el residuo, o la parte que las variables incorporadas no explican, muestra un peso similar por país al que se observa al final de decenio.

Se ha señalado que para medir la contribución de cada variable al cambio en la desigualdad, es necesario multiplicar los S_{jt} en cada período o país t por la medida de desigualdad correspondiente [ecuación 4]. En el cuadro 6 se muestra la contribución de cada variable al cambio en una de las medidas de la desigualdad: la varianza del logaritmo del ingreso del trabajo.¹³ Como indica el cuadro, en todos los países excepto Nicaragua tres fenómenos impulsaron el incremento de la desigualdad del ingreso laboral en el decenio de 1990: los cambios relacionados con la educación, las horas trabajadas y el residuo. En Guatemala, los cambios relacionados con el sexo del trabajador y con la experiencia también apoyan el aumento de la desigualdad. Por otro lado, los cambios que se asocian al tamaño de la empresa y a la rama industrial en que se desempeña el trabajador promueven una reducción en la desigualdad en Guatemala y Nicaragua. Las otras variables tienen impactos pequeños sobre los cambios en la desigualdad.

3. La descomposición de Yun: distinguir los efectos de diferencias en remuneraciones y distribuciones de las características personales

Cada variable puede contribuir a las diferencias en la desigualdad total entre países o en el tiempo, porque

¹³ Recuérdese que cuando se utiliza la varianza del logaritmo del ingreso como indicador de desigualdad, ésta aumenta en todos los países, salvo Nicaragua.

CUADRO 6

Centroamérica: Contribución de cada variable al cambio en la varianza del logaritmo ($S_j \cdot \text{VarLog} Y$)

(Para ocupados de 15 o más años con ingreso y horas trabajadas conocidas)

Variables	Costa Rica 1990/1999	El Salvador 1995/1999	Guatemala 1989/1998	Honduras 1990/1999	Nicaragua 1993/1998
Cambio en la varianza del logaritmo	0,08	0,10	0,41	0,17	-0,13
Educación (años)	0,02	0,06	0,07	0,01	-0,02
Sexo (hombre = 1)	0,00	-0,01	0,06	0,00	0,01
Zona (urbano = 1)	0,00	-0,01	0,02	0,02	-0,04
Horas trabajadas (logaritmo)	0,05	0,01	0,13	0,04	-0,02
Sector institucional (público = 1)	-0,01	0,02	-0,01	-0,01	0,00
Tamaño establecimiento (6 o más = 1)	0,00	0,02	-0,04	0,01	-0,04
Experiencia (edad-educación-6)	0,00	0,00	0,03	-0,01	0,01
Industria (conjunto variables binarias por rama)	0,00	-0,02	-0,06	0,02	-0,03
Residuo	0,03	0,02	0,23	0,10	-0,02

Fuente: Cálculos de los autores con base en las encuestas de hogares de los países y años respectivos.

los precios (coeficientes B_j) de esas características difieren entre los países o en el tiempo, o porque la dispersión de esas características (cambios en la dispersión de Z_j) difieren entre los países o en el tiempo. Por ejemplo, el cuadro 6 muestra que en el decenio de 1990 los cambios relacionados con la educación contribuyeron a acentuar la desigualdad en la mayoría de los países centroamericanos. Pero esto podría ser porque se elevó el precio de la educación (el coeficiente sobre la variable años de educación), o bien, porque la distribución de niveles de educación entre trabajadores es más desigual. Resulta muy útil entonces poder distinguir entre cambios en la desigualdad causados por variaciones en los precios-coeficientes y cambios causados por variaciones en la distribución de cada Z_j . Yun (2002) deriva una extensión de la descomposición de Fields para la varianza del logaritmo de las remuneraciones que permite esta separación. Con tal fin —siguiendo la lógica de Juhn, Murphy y Pierce (1993)— construye una distribución “auxiliar”, usando los B_s del período o país 2 y las Z_s del período o país 1:

$$\ln Y_{i,aux} = \sum_j B_{2j} * X_{ij} + E_{il} = \sum_j B_{2j} * Z_{ij} \quad [5]$$

El cambio en la varianza del logaritmo de las remuneraciones puede escribirse como

$$\begin{aligned} \text{Var}(\ln Y_2) - \text{Var}(\ln Y_1) &= [\text{Var}(\ln Y_{aux}) - \text{Var}(\ln Y_1)] + \\ &[\text{Var}(\ln Y_2) - \text{Var}(\ln Y_{aux})] = \sum_j [S_{j,aux} * \text{Var}(\ln Y_{aux}) - \\ &S_{j1} * \text{Var}(\ln Y_1)] + [S_{j2} * \text{Var}(\ln Y_2) - \\ &S_{j,aux} * \text{Var}(\ln Y_{aux})] \end{aligned} \quad [6]$$

$$\begin{aligned} &= \sum_j [B_{2j} * DE(Z_{ij}) * \text{Corr}(Z_{ij}, \ln Y_{aux}) * DE(\ln Y_{aux}) - \\ &B_{1j} * DE(Z_{ij}) * \text{Corr}(Z_{ij}, \ln Y_{a1}) * DE(\ln Y_{a1})] + \\ &\sum_j [B_{2j} * DE(Z_{i2j}) * \text{Corr}(Z_{i2j}, \ln Y_2) * DE(\ln Y_2) - \\ &B_{2j} * DE(Z_{ij}) * \text{Corr}(Z_{ij}, \ln Y_{aux}) * DE(\ln Y_{aux})] \end{aligned} \quad [7]$$

donde la primera línea de la ecuación [7] muestra la contribución a la diferencia (entre períodos o países) en la varianza del logaritmo del ingreso debido a cambios o diferencias en cada uno de los coeficientes, mientras que la segunda línea muestra la contribución de los cambios o diferencias en la varianza de cada Z_j .¹⁴

El cuadro 7 y el gráfico 4 presentan la descomposición de Yun de los cambios en la desigualdad de los ingresos del trabajo (medido con la varianza del logaritmo del ingreso laboral) en cada país de Centroamérica durante la década de 1990.¹⁵ Un primer resultado que cabe destacar es que en todos los países, salvo Nicaragua, un aumento de la desigualdad en el número de horas trabajadas entre los trabajadores (efecto distribución) promueve un incremento en la desigualdad de las remuneraciones. El efecto de horas trabajadas es más grande en Guatemala y Costa Rica que en los demás países centroamericanos.

¹⁴ Un posible problema de las ecuaciones de remuneración es el sesgo de selección, y la corrección tradicional es la técnica de Heckman. Las ecuaciones de remuneración no han sido estimadas con la corrección de Heckman, porque no es posible integrar esa técnica con la descomposición propuesta por Yun aquí seguida.

¹⁵ Véase en Gindling y Trejos (2004) una aplicación de estas técnicas a Costa Rica, con un horizonte temporal mayor.

CUADRO 7

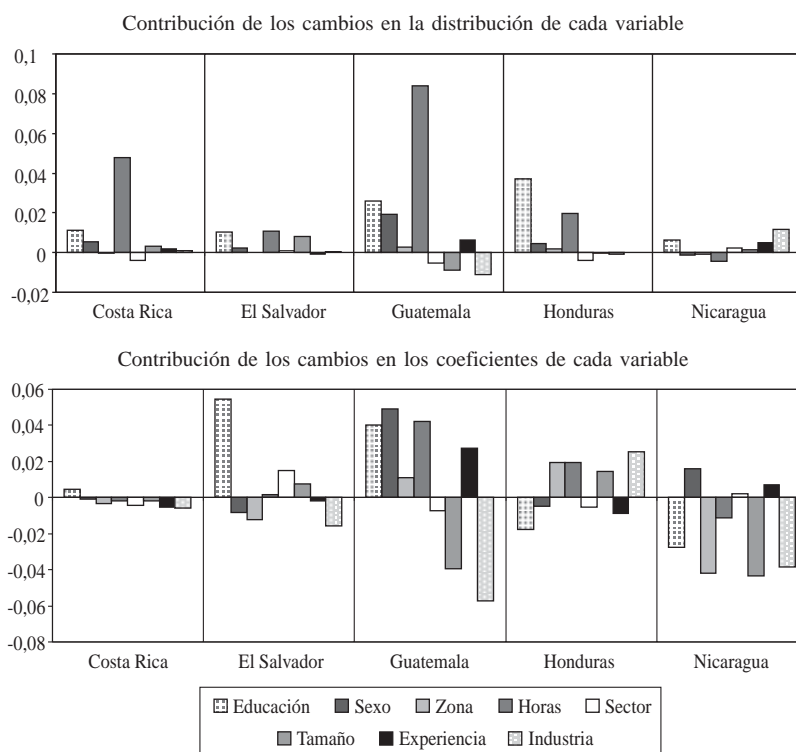
Centroamérica: Descomposición de Yun de las diferencias en la desigualdad de los ingresos laborales
(Para ocupados de 15 o más años con ingreso y horas trabajadas conocidas)

VARIABLES	Costa Rica 1990/1999	El Salvador 1995/1999	Guatemala 1989/1998	Honduras 1990/1999	Nicaragua 1993/1998
<i>Contribución de los cambios en los coeficientes de cada variable</i>					
Efecto precio total	-0,02	0,04	0,07	0,04	-0,14
Educación (años)	0,00	0,05	0,04	-0,02	-0,03
Sexo (hombre = 1)	0,00	-0,01	0,05	0,00	0,02
Zona (urbano = 1)	0,00	-0,01	0,01	0,02	-0,04
Horas trabajadas (logaritmo)	0,00	0,00	0,04	0,02	-0,01
Sector institucional (público = 1)	0,00	0,02	-0,01	-0,01	0,00
Tamaño establecimiento (6 o más = 1)	0,00	0,01	-0,04	0,01	-0,04
Experiencia (edad-educación-6)	-0,01	0,00	0,03	-0,01	0,01
Industria (conjunto varias binarias por rama)	-0,01	-0,02	-0,06	0,03	-0,04
<i>Contribución de los cambios en la distribución de cada variable</i>					
Efecto distribución total	0,07	0,03	0,11	0,06	0,02
Educación (años)	0,01	0,01	0,03	0,04	0,01
Sexo (hombre = 1)	0,01	0,00	0,02	0,00	0,00
Zona (urbano = 1)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Horas trabajadas (logaritmo)	0,05	0,01	0,08	0,02	0,00
Sector institucional (público = 1)	0,00	0,00	-0,01	0,00	0,00
Tamaño establecimiento (6 o más = 1)	0,00	0,01	-0,01	0,00	0,00
Experiencia (edad-educación-6)	0,00	0,00	0,01	0,00	0,01
Industria (conjunto varias binarias por rama)	0,00	0,00	-0,01	0,00	0,01

Fuente: Cálculos de los autores con base en las encuestas de hogares de los países y años respectivos.

GRAFICO 4

Centroamérica: Descomposición de Yun de las diferencias en la desigualdad de los ingresos laborales



Fuente: Cuadro 7.

La desigualdad en las horas trabajadas aumentó porque se redujo la proporción de trabajadores con jornadas completas en cada país y se elevó la proporción de aquellos con jornada parcial y con sobrejornada¹⁶ (cuadro 8). En parte, la baja en la proporción de trabajadores con jornada completa se debió al incremento de la participación de mujeres en la fuerza de trabajo, ya que estas trabajan jornada parcial con mayor frecuencia que los hombres. En parte, el incremento de la desigualdad en las horas trabajadas derivó del aumento de la proporción de trabajadores en empresas pequeñas, los que tienen más probabilidades de trabajar jornadas parciales y sobrejornadas. La desigualdad en las horas trabajadas se acentuó también porque disminuyó la proporción de trabajadores en el sector público, donde predomina la jornada completa. Tal disminución es el resultado de las reformas económicas emprendidas en la subregión. Asimismo, los cambios en las horas trabajadas dentro de cada sector, sexo e industria contribuyeron a incrementar la proporción de trabajadores con jornada parcial y sobrejornada.

El aumento del trabajo con sobrejornada ocurrió entre trabajadores de las empresas privadas de mayor tamaño, mientras que en la mayoría de los países la proporción de trabajadores con sobrejornada bajó en el sector público, y en algunos países también en las empresas pequeñas. La mayor proporción de trabajadores con sobrejornada en las empresas privadas grandes puede ser un resultado de las reformas económicas, que crearon la necesidad de mejorar la productividad de sus trabajadores y la competitividad de sus empresas.

En el otro extremo, el incremento de los trabajadores con jornada parcial se dio principalmente en las empresas pequeñas (el sector informal). En los dos países donde la desigualdad en las horas trabajadas aumentó más, Costa Rica y Guatemala, se elevó considerablemente la proporción de mujeres ocupadas en las empresas pequeñas, que tienden a trabajar jornadas parciales. Esta feminización e informalización de la fuerza de trabajo en Centroamérica se describe en Trejos (2002).¹⁷

Cabe destacar aquí otros resultados (cuadro 7): en todos los países centroamericanos la desigualdad en la distribución de la educación entre los trabajadores apoya una mayor desigualdad en la distribución de los

ingresos del trabajo. Además, en Guatemala y Nicaragua se observa un aumento en la brecha salarial en perjuicio de las mujeres, que apoya el aumento de la desigualdad (en Guatemala) o neutraliza parte de su reducción (en Nicaragua). En Costa Rica, El Salvador y Honduras la brecha salarial entre mujeres y hombres se estancó en el período 1990-1999.

Por otra parte, en ese período las brechas salariales entre trabajadores de empresas grandes y pequeñas se redujeron en Guatemala y Nicaragua, no cambiaron en Costa Rica y aumentaron en Honduras y El Salvador. Esto significa que mientras las diferencias de remuneraciones entre las empresas grandes y pequeñas en Guatemala y Nicaragua fueron una importante fuente de desigualdad a comienzos del decenio de 1990, hacia finales del decenio ya no lo eran.

Por último, y salvo en Honduras, las diferencias salariales entre las industrias se redujeron en la década de 1990 y contribuyeron a reducir la desigualdad. Además, en todos los países de la subregión los cambios en la composición de los trabajadores dentro de las distintas industrias tienen un impacto muy pequeño en los cambios observados en la desigualdad de la distribución de los ingresos laborales. Se ha sugerido que la liberalización comercial afectará la desigualdad de las remuneraciones mediante su efecto en la composición del empleo industrial y los cambios en los diferenciales salariales entre industrias.¹⁸ Estos resultados sugieren que tal efecto no explica de manera importante los cambios en la desigualdad de los ingresos laborales centroamericanos en la década de 1990.

Por otra parte, estos resultados son consistentes con los hallazgos de otros estudios,¹⁹ que con una metodología de microsimulaciones han encontrado que en la mayoría de los países las reformas económicas han estado acompañadas por una mayor desigualdad de los ingresos laborales, debido a una insuficiente creación de empleo moderno que expande el empleo informal (aumenta la dispersión de las horas trabajadas) y a un aumento del salario relativo de los más calificados (eleva el premio por años de educación).

¹⁶ Por "sobrejornada" entendemos una jornada de trabajo superior a la jornada legal o normal, que en Centroamérica corresponde a una semana de trabajo de hasta 48 horas. En este sentido, la sobrejornada corresponde a una semana de trabajo de 49 horas o más.

¹⁷ El incremento en la proporción de trabajadores con jornada parcial ocurrió en las industrias que producen bienes no transables. En todos los países las ramas industriales que exhiben mayores au-

mentos de trabajadores con jornada parcial son el comercio, la construcción y los servicios. Sólo en Nicaragua se incrementó la proporción de tales trabajadores en las industrias de bienes transables: la manufactura o la agricultura. Esto último implica que el aumento de la proporción de trabajadores con jornada parcial no se debe a subcontrataciones externas efectuadas por las empresas exportadoras grandes a empresas pequeñas o trabajadores en el hogar.

¹⁸ Véase Autor y Katz (1999), Katz y Murphy (1992), Koujianou y Pavcnik (2001) y Robertson (1999).

¹⁹ Como los contenidos en Ganuza, Paes de Barros y otros (2001).

CUADRO 8

Centroamérica: Cambios en la proporción de todos los trabajadores por sexo, sector y tipo de jornada

(Para ocupados de 15 o más años con ingreso y horas trabajadas conocidas)

Cambio en la proporción de trabajadores	Costa Rica 1990/1999	El Salvador 1995/1999	Guatemala 1989/1998	Honduras 1990/1999	Nicaragua 1993/1998
A. Por tipo de jornada					
Jornada parcial (39 horas o menos)	1,89	4,97	15,95	5,72	0,24
Jornada completa (40 a 48 horas)	-6,75	-5,67	-16,47	-7,28	-3,25
Sobrejornada (49 horas y más)	4,86	0,70	0,51	1,56	3,01
B. Por sexo					
Hombres	-3,26	-4,84	-10,06	-7,52	2,23
Mujeres	3,27	4,84	10,06	7,52	-2,22
C. Por Sector					
Privado pequeño	5,46	3,40	4,20	-0,32	-0,17
Privado grande	-0,40	-2,86	-0,98	2,29	7,82
Público	-5,02	-0,54	-3,23	-1,94	-7,66
D. Por sexo y tipo de jornada					
Hombres, jornada parcial	-0,58	2,78	5,65	1,71	0,44
Mujeres, jornada parcial	2,48	2,18	10,30	4,01	-0,20
Hombres, sobrejornada	3,29	-2,24	0,01	0,08	3,56
Mujeres, sobrejornada	1,57	2,94	0,50	1,49	-0,54
E. Por sector y tipo de jornada					
Privado pequeño, jornada parcial	2,48	3,90	13,80	4,74	-1,95
Privado grande, jornada parcial	0,11	0,98	1,94	0,66	3,47
Público, jornada parcial	-0,69	0,09	0,22	0,32	-1,29
Privado pequeño, sobrejornada	3,71	0,99	-1,83	-1,42	1,77
Privado grande, sobrejornada	1,46	-0,01	2,58	2,92	3,60
Público, sobrejornada	-0,30	-0,28	-0,24	0,07	-2,36

Fuente: Cálculos de los autores con base en las encuestas de hogares de los países y años respectivos.

V

Fuentes de las diferencias en la desigualdad del ingreso laboral entre los países de Centroamérica

En esta sección se comparan las fuentes de la desigualdad del ingreso laboral en Costa Rica con las fuentes de la desigualdad de los ingresos laborales en los demás países centroamericanos. Como Costa Rica tiene la distribución relativamente más igualitaria de la región, es conveniente utilizar este país como punto de referencia. El cuadro 9 presenta los resultados de la descomposición de Yun de la diferencia entre Costa Rica y los otros países de la subregión, en la desigual-

dad medida por la varianza del logaritmo del ingreso laboral. El primer bloque del cuadro muestra la contribución de cada variable a esa diferencia observada, mientras que los otros dos bloques presentan el aporte separado de los precios y de la distribución de cada variable a la diferencia del indicador de desigualdad entre Costa Rica y cada uno de los restantes países de Centroamérica. En el cuadro, un número negativo indica que esta variable o fenómeno contribuye a

CUADRO 9

Centroamérica: Descomposición de Yun de las diferencias en la desigualdad de los ingresos laborales con relación a Costa Rica, 1999
(Para ocupados de 15 o más años con ingreso y horas trabajadas conocidas)

Variables	El Salvador 1999	Guatemala 1998	Honduras 1999	Nicaragua 1998
<i>Contribución de cada variable a las diferencias en la Var Ln y</i>				
Diferencia en la varianza del logaritmo del ingreso	0,01	0,66	0,43	0,27
Explicada por las variables utilizadas	-0,01	0,25	0,15	-0,05
Educación (años)	0,04	0,13	0,10	0,04
Sexo (hombre = 1)	-0,01	0,05	0,02	-0,01
Zona (urbano = 1)	0,02	0,04	0,06	0,02
Horas trabajadas (logaritmo)	-0,09	0,02	-0,06	-0,13
Sector institucional (público = 1)	0,00	-0,01	-0,01	-0,02
Tamaño establecimiento (6 o más = 1)	0,00	0,00	0,04	-0,02
Experiencia (edad-educación-6)	-0,01	0,00	-0,02	0,00
Industria (conjunto variables binarias por rama)	0,04	0,01	0,02	0,07
Residuo	0,01	0,42	0,28	0,32
<i>Contribución de los cambios en los coeficientes de cada variable</i>				
Efecto precio total	0,00	0,22	0,18	-0,01
Educación (años)	-0,02	0,10	0,08	0,01
Sexo (hombre = 1)	0,00	0,04	0,02	0,00
Zona (urbano = 1)	0,02	0,04	0,06	0,02
Horas trabajadas (logaritmo)	-0,03	0,01	-0,04	-0,09
Sector institucional (público = 1)	0,02	0,00	0,00	-0,02
Tamaño establecimiento (6 o más = 1)	0,00	0,01	0,05	-0,01
Experiencia (edad-educación-6)	0,01	0,02	-0,01	0,01
Industria (conjunto variables binarias por rama)	0,02	0,02	0,02	0,07
<i>Contribución de los cambios en la distribución de cada variable</i>				
Efecto distribución total	0,00	0,03	0,00	-0,04
Educación (años)	0,07	0,04	0,03	0,03
Sexo (hombre = 1)	0,00	0,01	0,00	-0,01
Zona (urbano = 1)	0,00	0,00	0,00	0,00
Horas trabajadas (logaritmo)	-0,05	0,01	-0,01	-0,04
Sector institucional (público = 1)	0,00	-0,01	0,00	0,00
Tamaño establecimiento (6 o más = 1)	0,00	-0,01	0,00	-0,01
Experiencia (edad-educación-6)	-0,02	-0,01	-0,01	-0,01
Industria (conjunto variables binarias por rama)	-0,01	0,00	0,00	0,00

Fuente: Cálculos de los autores con base en las encuestas de hogares de los países y años respectivos.

bajar la desigualdad en ese país en comparación con Costa Rica, mientras que un número positivo implica que esta variable o fenómeno contribuye a incrementar la desigualdad en ese país en comparación con Costa Rica.

Tres elementos importantes explican por qué las remuneraciones están distribuidas más equitativamente en Costa Rica que en cualquier otro país centroamericano: la educación, la zona de residencia y las brechas salariales por rama industrial.

1. La educación

Las diferencias en los niveles de educación entre los trabajadores causan menor desigualdad en Costa Rica que en los demás países de Centroamérica por dos factores: en primer lugar, la educación aparece mejor distribuida en Costa Rica. Esto se observa en el efecto distribución de la variable educación (cuadro 9) y se puede corroborar con los valores de la desviación estándar de esa misma variable que se presentan en el

apéndice A, donde se resumen los estadísticos básicos de las ecuaciones de remuneración.

Este resultado surge porque la proporción de trabajadores con muy poca educación es más alta en los otros países centroamericanos que en Costa Rica. El porcentaje de trabajadores que no han completado la enseñanza primaria es de 20% en Costa Rica, 40% en El Salvador, 47% en Honduras, 48% en Nicaragua y 61% en Guatemala. En lo que toca a la educación superior, 16% de los trabajadores costarricenses de la muestra tiene algún grado de educación universitaria, porcentaje que contrasta con el 12% en El Salvador, 8% en Nicaragua y 5% en Honduras y Guatemala.

Otro factor del papel de la educación como diferenciador de las distribuciones de los ingresos del trabajo entre Costa Rica y el resto de la subregión, es el relativo al rendimiento de un año adicional de enseñanza. Este rendimiento es menor en Costa Rica que en el resto de la subregión salvo en El Salvador (cuadro 9 y apéndice A) y alcanza los mayores valores en los países con más bajo nivel educativo promedio (Guatemala y Honduras). En El Salvador, el efecto precio de la educación reduce la desigualdad en relación con Costa Rica, pero se ve contrarrestado con creces por una distribución más desigual de la educación, de modo que el efecto total de la educación en El Salvador contribuye a incrementar la desigualdad con referencia a Costa Rica.

2. La zona de residencia

Este segundo elemento contribuye a la mayor desigualdad en el resto de los países centroamericanos, comparados con Costa Rica, ya que en esos países el premio salarial que reciben los trabajadores urbanos es más alto que el que reciben los trabajadores rurales. Las diferencias cuantificadas en la proporción de trabajadores urbanos (efecto distribución) entre los países no desempeñan papel alguno en las diferencias de desigualdad entre Costa Rica y los otros países, pese a que en Costa Rica la proporción de trabajadores en la zona urbana es menor. Esto sugiere que existen elementos de composición productiva interna de las zonas que podrían explicar este resultado, aspecto que se retomará más adelante.

3. Las brechas salariales por rama industrial

El tercer elemento que ayuda a explicar una mayor desigualdad en el resto de los países centroamericanos, en comparación con Costa Rica, es el conjunto de

variables binarias que dan cuenta de las diferencias de remuneración entre las distintas industrias. La desigualdad causada por las brechas de remuneración entre industrias es menor en Costa Rica que en el resto de la subregión. Las diferencias en las brechas salariales interindustriales se deben principalmente a las diferencias de remuneraciones entre la agricultura y el resto de las industrias, lo que sugiere que el análisis y la medición del efecto de las brechas salariales entre industrias sobre las diferencias de desigualdad deberían tomar en cuenta la interacción de las brechas salariales entre las industrias y las zonas de residencia. Desgraciadamente, la descomposición de Fields no permite medir adecuadamente las interacciones entre variables. Por lo tanto, para examinar tales interacciones, incluyendo la del tamaño de las empresas, se examinarán los coeficientes de una ecuación de remuneración que las expresa.²⁰

En el cuadro 10 se presentan dichos coeficientes, así como el porcentaje de trabajadores en cada categoría. Se han definido ocho categorías en que interactúan la zona, el tamaño de la empresa y la rama industrial: i) trabajadores de pequeñas fincas (incluidos empleados, patronos o dueños y trabajadores por cuenta propia); ii) empleados de fincas grandes; iii) patronos o propietarios de fincas grandes; iv) trabajadores (incluidos empleados, patronos y trabajadores por cuenta propia) de pequeñas empresas rurales no agrícolas; v) empleados de grandes empresas rurales no agrícolas; vi) patronos o propietarios de grandes empresas rurales no agrícolas; vii) trabajadores (incluidos empleados, patronos y trabajadores por cuenta propia) de pequeñas empresas urbanas, y viii) trabajadores de grandes empresas urbanas.

Los coeficientes de las variables binarias presentados (cuadro 10) provienen de una ecuación de remuneración, la que también incluye las variables educación, sexo, logaritmo de las horas trabajadas, sector y experiencia. La categoría omitida es la de los trabajadores de las grandes empresas urbanas. De este modo, los coeficientes pueden ser interpretados como la diferencia porcentual entre las remuneraciones de los trabajadores de cada categoría y las remuneraciones de los trabajadores de las grandes empresas urbanas. Como se observa en el cuadro 10, en todos los países de la subregión los empleados de grandes empresas no

²⁰ La contribución conjunta a las diferencias en la desigualdad entre Costa Rica y el resto de los países centroamericanos de las brechas salariales de zona, tamaño e industria es más grande que el efecto de las brechas salariales por educación en todos los países, menos uno.

CUADRO 10

Centroamérica: Estimación de los efectos de las interacciones entre zona, tamaño e industria en la desigualdad de los ingresos laborales, por país, a fines del decenio de 1990

(Para ocupados de 15 o más años con ingreso y horas trabajadas conocidas)

Variables	Costa Rica 1999	El Salvador 1999	Guatemala 1998	Honduras 1999	Nicaragua 1998
<i>Coefficientes de los distintos tipos de trabajadores^a</i>					
Trabajadores de pequeñas fincas	-0,51	-0,59	-0,74	-0,95	-0,88
Empleados de fincas grandes	-0,15	-0,50	-0,49	-0,38	-0,44
Propietarios de fincas grandes	0,22	0,91	2,28	-0,87	0,39
Trabajadores de pequeñas empresas rurales no agrícolas	-0,31	-0,46	-0,56	-0,68	-0,26
Empleados de grandes empresas rurales no agrícolas	-0,05	-0,16	-0,30	-0,17	-0,11
Propietarios de grandes empresas rurales no agrícolas	0,34	1,16	1,19	0,88	
Trabajadores de pequeñas empresas urbanas	-0,24	-0,27	-0,31	-0,34	-0,16
<i>Porcentaje de trabajadores en cada categoría</i>					
Todos los trabajadores	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Trabajadores en actividades agrícolas	17,1	9,8	28,6	25,6	21,6
Trabajadores de pequeñas fincas	10,1	3,9	16,7	21,9	14,3
Empleados de fincas grandes	6,8	5,9	11,7	3,6	7,0
Propietarios de fincas grandes	0,1	0,0	0,2	0,2	0,4
Trabajadores rurales en actividades no agrícolas	33,9	21,3	23,4	22,3	16,9
Trabajadores de pequeñas empresas rurales no agrícolas	17,8	13,1	18,2	15,6	11,3
Empleados de grandes empresas rurales no agrícolas	15,8	7,8	5,1	6,7	5,6
Propietarios de grandes empresas rurales no agrícolas	0,3	0,4	0,1	0,0	0,0
Trabajadores de empresas urbanas	49,0	68,9	48,0	52,1	61,5
Trabajadores de pequeñas empresas urbanas	21,1	32,5	30,4	26,8	34,8
Trabajadores de grandes empresas urbanas	27,9	36,5	17,6	25,3	26,7

Fuente: Cálculos de los autores con base en las encuestas de hogares de los países y años respectivos.

^a Diferencia porcentual entre las remuneraciones de cada tipo de trabajador y la de los trabajadores de las grandes empresas urbanas.

agrícolas de zonas rurales ganan menos que los trabajadores de las grandes empresas urbanas, pero más que cualquier tipo de trabajador de las zonas rurales. Asimismo, los empleados de las grandes fincas ganan menos que los trabajadores de las grandes empresas rurales no agrícolas, pero más que los trabajadores de las fincas pequeñas. Excepto en Nicaragua, los empleados de fincas grandes ganan más que los trabajadores de pequeñas empresas rurales no agrícolas. Y los trabajadores de las fincas pequeñas (empleados y dueños) ganan menos que cualquier otro grupo.

En todos los países centroamericanos, excepto Honduras, los propietarios de las grandes empresas rurales, agrícolas y no agrícolas, ganan más que los trabajadores de las grandes empresas urbanas. No obstante, la proporción de propietarios en el total de trabajadores es reducida, de modo que es poco probable que estos influyan mucho en las diferencias globales entre las remuneraciones urbanas y rurales. En todos los países la proporción de trabajadores rurales en activi-

dades no agrícolas es alta, y en Costa Rica y El Salvador supera la proporción de trabajadores rurales en actividades agrícolas.

Estos resultados nos permiten comprender por qué la brecha salarial urbano-rural es menor en Costa Rica que en los otros países de la subregión.²¹ Primero, la brecha salarial entre trabajadores de grandes empresas rurales no agrícolas y grandes empresas urbanas es más pequeña en Costa Rica que en cualquier otro país. Segundo, la proporción de trabajadores en las grandes empresas rurales no agrícolas, que constituyen el sector rural mejor pagado, es más alta en Costa Rica que en

²¹ En Guatemala fue posible identificar si los trabajadores pertenecían a un grupo indígena. Aunque la discriminación laboral contra los indígenas contribuyó a aumentar la desigualdad tanto en 1989 como en 1998, esta discriminación no explica las brechas salariales entre zonas urbanas y rurales. Agregar una variable que indique si el trabajador es indígena o no, no reduce la contribución a la desigualdad de la zona, el tamaño de la empresa o la rama industrial.

cualquier otro país centroamericano. Tercero, la brecha salarial entre los trabajadores de las grandes empresas urbanas y los trabajadores de las empresas agrícolas, pequeñas o grandes, es más reducida en Costa Rica que en cualquier otro país de la subregión. Y cuarto, la proporción de trabajadores en pequeñas fincas es más bajo en Costa Rica que en el resto de Centroamérica.

Se ha señalado que El Salvador pertenece al segundo bloque, con una desigualdad mayor que la de Costa Rica, pero menor que la de Guatemala, Honduras y Nicaragua. ¿Por qué Guatemala, Honduras y Nicaragua muestran las mayores desigualdades en la distribución de los ingresos del trabajo? En gran parte porque el residuo, o la desigualdad debida a factores no observados, es mucho más alta en estos países que en Costa Rica y El Salvador (cuadro 9, primer bloque). Así por ejemplo, la desigualdad debida al residuo (factores no medidos) puede explicar por sí sola por qué la desigualdad es más acentuada en Nicaragua que en Costa Rica y El Salvador. El impacto del residuo en las ecuaciones de remuneración miden la parte de la desigualdad causada por variables que no han sido incluidas en la ecuación. Uno de los factores no incluidos son las diferencias no medidas entre las encuestas de hogares de los países. Las diferencias en el diseño de las muestras, en la forma de definir y medir las variables utilizadas —particularmente la del ingreso laboral—, en la calidad de la información recolectada, en la extensión de la no respuesta, etc., son aspectos que se pueden reflejar en el residuo. También es posible que las diferencias en los sistemas de salarios mínimos puedan explicar diferencias debidas al residuo, si los salarios mínimos legales tienen mayor cobertura y se aplican mejor en Costa Rica y El Salvador que en los demás países centroamericanos.²² También es posible que la desigualdad asociada con los grupos indígenas, que no se puede medir en la mayoría de los países, sea más grande en Guatemala, Honduras y Nicaragua.

Por otra parte, en Honduras tres fenómenos contribuyen a la gran desigualdad. En primer lugar, el premio salarial que perciben los trabajadores urbanos, o la brecha salarial urbano-rural, es el más alto entre todos los países de la subregión (apéndice A); su impacto es tal, que si la desigualdad se mide sólo para los trabajadores urbanos (cuadro 2), Honduras apare-

ce con un grado de desigualdad similar al de El Salvador. En segundo lugar, el premio salarial recibido por los trabajadores de las empresas de mayor tamaño o formales es más alto en Honduras que en cualquier otro país centroamericano. Mucho de este resultado puede deberse a una brecha de remuneraciones entre trabajadores asalariados y trabajadores independientes (patrones o trabajadores por cuenta propia). Efectivamente, si se considera sólo los trabajadores asalariados (cuadro 2) la desigualdad en Honduras vuelve a parecerse a la de El Salvador. Por último, la brecha salarial entre hombres y mujeres es más grande en Honduras que en los otros países (apéndice A), y como está controlada por otras características mensurables del capital humano y del mercado de trabajo, se la puede interpretar como una medida burda de la discriminación contra las mujeres en el mercado de trabajo.

Guatemala, por su parte, explica su también alta desigualdad en los ingresos del trabajo por tres factores. Primero, la brecha salarial urbano-rural es más alta que en el resto de la subregión, excepto Honduras. Segundo, la brecha salarial entre hombres y mujeres es también una de las más altas, sólo superada por Honduras (apéndice). Finalmente, la desigualdad asociada con el número de horas trabajadas es similar a la de Costa Rica y más acentuada que la de cualquier otro país (cuadro 3). Esto sucede porque Guatemala y Costa Rica tienen el coeficiente más elevado de la variable logaritmo de horas trabajadas (apéndice); es decir, las remuneraciones de los trabajadores aumentan más rápidamente al trabajar horas adicionales que en el resto de los países centroamericanos, y la desigualdad causada por la distribución de las horas trabajadas también es muy alta (cuadro 9).

Finalmente, cabe destacar dos aspectos. En primer lugar, que las conclusiones de este estudio están limitadas a las que se pueden justificar con la información provista por las encuestas de hogares. Es posible que haya otras variables que sean causas importantes de las diferencias en la desigualdad entre países. En ese sentido, se ha señalado que la brecha salarial entre indígenas y no indígenas es una importante fuente de desigualdad en Guatemala, pero no se puede establecer la comparación con el resto de los países centroamericanos. En un estudio reciente del Banco Mundial (de Ferrari, Perry y otros, 2004) se presenta evidencia de que las diferencias entre países de la brecha salarial entre indígenas y no indígenas explican una parte significativa de las diferencias de desigualdad entre ellos. En segundo lugar, la información y el análisis se circunscriben al decenio

²² Aunque sólo Costa Rica ajusta los salarios mínimos legales periódicamente, cada semestre, estos dos países tienen los salarios mínimos más altos de la región.

de 1990, de modo que no es posible llegar a conclusiones sobre las razones históricas de los patrones observados. Por ejemplo, se ha encontrado que la menor desigualdad relativa de Costa Rica se sustenta en una distribución más equitativa de la educación y en una menor brecha salarial entre zonas urbanas y rurales. Esto se ha asociado con una mayor y más equi-

tativa inversión en infraestructura y en la provisión de servicios sociales. El citado estudio del Banco Mundial concuerda con estas razones y las vincula con raíces históricas en la estructura socioeconómica y la transición política de fines del siglo XIX. Razones históricas opuestas explicarían los mayores niveles de desigualdad en Guatemala.

VI

Conclusiones de política

En la década de 1990, la dirección de los cambios en la desigualdad del ingreso laboral en los países centroamericanos no fue uniforme y determinarla depende del indicador de desigualdad que se aplique. Sólo Costa Rica y Guatemala presentan un deterioro claro en la distribución del ingreso del trabajo. Pero bajo esos cambios brutos se encuentran fenómenos comunes a todos los países en los mercados de trabajo. El fenómeno que ha tenido el efecto adverso más importante sobre la distribución del ingreso laboral es la reducción del porcentaje de trabajadores con jornada completa en cada país y el aumento concomitante de los trabajadores con jornada parcial y con sobrejornada. Este cambio aumentó la dispersión entre los trabajadores del número de horas trabajadas, lo que acentuó la desigualdad del ingreso laboral. La disminución de trabajadores con jornada completa refleja la reducción del empleo en el sector público en todos los países de la subregión. Por su parte, el aumento de trabajadores con jornada parcial refleja la ascendente proporción de mujeres en la fuerza de trabajo y la importancia de las empresas pequeñas privadas (el sector informal) como fuente de empleo, mientras que el incremento de los trabajadores con sobrejornadas se asocia con empresas de mayor tamaño y sus esfuerzos por mejorar la productividad y rentabilidad.

En este trabajo se investigaron también las diferencias entre los países centroamericanos y, en especial, por qué Costa Rica tiene un nivel de desigualdad menor que los demás. Una causa importante de este fenómeno es que en Costa Rica la educación está más equitativamente distribuida. Almeida dos Reas y Paes de Barros (1991), que presentaron un modelo de expansión educativa y desigualdad, concluyen que la expansión educativa reduce la desigualdad si ocurre entre niveles educativos en los cuales los trabajadores ganan menos que el in-

greso medio. Pero que si se concentra en niveles educativos en los cuales los trabajadores ganan más que el salario medio, como la educación universitaria, esa expansión contribuye a incrementar la desigualdad.²³ Esto sugiere que las políticas de universalización de la educación primaria aplicadas por Costa Rica en los decenios de 1960 y 1970 fueron una importante causa de los diferentes niveles de desigualdad encontrados. Esas políticas bajaron la proporción de trabajadores sin educación o con enseñanza primaria incompleta e incrementaron la proporción de trabajadores con educación primaria completa (a todos estos niveles los trabajadores ganan salarios inferiores al ingreso medio). Asimismo, en Costa Rica y El Salvador la rentabilidad (o precio) de la educación es menor que en Guatemala, Honduras y Nicaragua, países con niveles educativos muy bajos. Esto sugiere que la mayor oferta relativa de trabajadores con mayor nivel educativo en Costa Rica y El Salvador contribuye a reducir el precio relativo de la educación y, en esa medida, a mejorar la distribución de los ingresos.

Se ha encontrado también que las diferencias salariales entre las zonas urbanas y rurales son más bajas en Costa Rica porque en este país los trabajadores de las grandes empresas rurales no agrícolas (presumiblemente de alta productividad) ganan más y son una mayor proporción de los trabajadores rurales que en el resto de

²³ Por otro lado, la expansión de la educación que ocurre entre niveles de educación superiores al promedio (o sea, la que incrementa la proporción de trabajadores que ganan más que el salario medio y baja la proporción de trabajadores que ganan menos que el salario medio) puede aumentar o disminuir la desigualdad. Este tipo de expansión educativa incrementará la desigualdad si hay pocos trabajadores de nivel educativo alto y bajará la desigualdad si hay muchos trabajadores de nivel educativo alto. Esto es un ejemplo de la famosa Curva de Kuznets.

Centroamérica. Tales resultados son consistentes con los resultados y las recomendaciones de política contenidos en López y Valdés (2000). En dicho trabajo, que resume estudios sobre la pobreza rural en varios países de América Latina, incluidos El Salvador, Guatemala y Honduras, se presenta evidencia de que las grandes empresas rurales pagan más que otros empleos rurales, y que además los trabajadores rurales en América Latina son menos dependientes de la economía agrícola que en casi cualquier otro lugar del mundo en desarrollo; asimismo, se sugiere que para reducir la pobreza rural, la mayor parte de los recursos públicos debería dedicarse a mejorar las remuneraciones y las oportunidades laborales en empleos no agrícolas en las zonas rurales, y se

dan pruebas de que existe una correlación entre la proporción de empleos rurales no agrícolas de alta productividad, por un lado, y mayores niveles medios de educación y mejor infraestructura rural (como carreteras, electricidad, teléfonos), por otro. Lo dicho sugiere que las políticas públicas costarricenses de suministrar hasta a las comunidades rurales más aisladas servicios de electricidad, teléfonos, educación, salud e infraestructura de transporte (todos altamente relacionados con actividades rurales no agrícolas de alta productividad), es también causa importante de las diferencias en la desigualdad entre Costa Rica y el resto de la subregión y da luces sobre políticas públicas que buscan reducir la pobreza y la desigualdad.

APENDICE

Centroamérica: Estadísticos básicos de las ecuaciones de remuneración, por país, a fines del decenio de 1990

(Para ocupados de 15 o más años con ingreso y horas trabajadas conocidas)

Variables	Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua	
	1990	1999	1995	1999	1989	1998	1990	1999	1993	1998
<i>Coefficientes de las ecuaciones de remuneración</i>										
Educación (años)	0,087	0,089	0,064	0,081	0,093	0,112	0,116	0,106	0,087	0,094
Sexo (hombre = 1)	0,278	0,270	0,307	0,241	0,313	0,464	0,479	0,469	0,136	0,323
Zona (urbano = 1)	0,087	0,060	0,255	0,169	0,156	0,243	0,257	0,313	0,312	0,156
Horas trabajadas (logaritmo)	0,573	0,571	0,421	0,423	0,488	0,562	0,353	0,415	0,244	0,172
Sector institucional (público = 1)	0,233	0,211	0,288	0,439	0,166	0,085	0,237	0,175	-0,102	-0,164
Tamaño establecimiento (6 o más = 1)	0,273	0,270	0,252	0,283	0,470	0,325	0,385	0,426	0,440	0,272
Experiencia (edad-educación-6)	0,033	0,027	0,030	0,037	0,033	0,054	0,046	0,039	0,039	0,041
Experiencia al cuadrado	-0,0004	-0,0003	-0,0004	-0,0005	-0,0004	-0,0007	-0,0005	-0,0004	-0,0005	-0,0005
Industria (conjunto varias binarias por rama)	sig	sig	sig	sig	sig	sig	sig	sig	sig	sig
R ²	0,486	0,503	0,460	0,494	0,441	0,443	0,450	0,450	0,387	0,324
Número de observaciones	9.704	13.152	10.365	19.824	12.747	11.615	12.293	10.778	4.806	5.978
<i>Desviación estándar de las variables independientes</i>										
Educación (años)	4,06	4,06	5,14	5,03	4,33	4,61	4,21	4,47	4,64	4,66
Sexo (hombre = 1)	0,45	0,47	0,49	0,50	0,44	0,48	0,46	0,48	0,49	0,48
Zona (urbano = 1)	0,50	0,50	0,47	0,46	0,50	0,50	0,50	0,50	0,48	0,49
Horas trabajadas (logaritmo)	0,46	0,56	0,41	0,47	0,35	0,58	0,47	0,56	0,58	0,55
Sector institucional (público = 1)	0,39	0,34	0,32	0,31	0,28	0,23	0,30	0,27	0,39	0,32
Tamaño establecimiento (6 o más = 1)	0,50	0,50	0,50	0,50	0,49	0,48	0,48	0,48	0,49	0,49
Experiencia (edad-educación-6)	14,36	14,12	15,68	16,00	16,25	17,20	16,23	16,26	15,15	15,52
<i>Valor promedio de las variables independientes</i>										
Educación (años)	7,33	7,81	5,88	7,01	3,83	4,55	4,48	5,45	5,47	5,81
Sexo (hombre = 1)	0,71	0,68	0,61	0,56	0,74	0,64	0,70	0,63	0,62	0,64
Zona (urbano = 1)	0,46	0,49	0,67	0,69	0,44	0,48	0,48	0,52	0,64	0,61
Horas trabajadas (logaritmo)	3,76	3,74	3,77	3,72	3,80	3,65	3,77	3,74	3,74	3,80
Sector institucional (público = 1)	0,18	0,13	0,11	0,11	0,09	0,06	0,10	0,08	0,19	0,11
Tamaño establecimiento (6 o más = 1)	0,57	0,51	0,53	0,50	0,39	0,35	0,35	0,36	0,40	0,40
Experiencia (edad-educación-6)	20,49	22,86	24,10	23,27	26,57	26,80	25,80	24,57	24,29	23,91

Fuente: Cálculos de los autores con base en las encuestas de hogares de los países y años respectivos.

Bibliografía

- Autor, D. y L. Katz (1999): Changes in the wage structure and earnings inequality, en O. Ashenfelter y D. Card (comps.), *Handbook of Labor Economics*, vol. 3A, Nueva York, North-Holland.
- Almeida dos Reas, J.G. y R. Paes de Barros (1991): Wage inequality and the distribution of education: a study of the evolution of regional differences in inequality in metropolitan Brazil, *Journal of Development Economics*, vol. 36, N° 1, Amsterdam, Elsevier Science, julio.
- 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): *Panorama social de América Latina, 2001-2002*, LC/G.2183-P, Santiago de Chile, octubre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.65.
- _____ (2003): *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, 2002*, LC/G.2190-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E/S.03.II.G.1.
- Contreras, D. (2003): Explaining wage inequality in Chile, *Journal of Income Distribution*, vol. 11, N° 1-2, Amsterdam, Elsevier Science.
- De Ferrari, D., G. Perry y otros (2004): *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Fields, G.S. (2003): Accounting for income inequality and its change: a new method, with application to the distribution of earnings in the United States, en S. Polachek (comp.), *Research in Labor Economics*, vol. 22, Amsterdam, Elsevier Science.
- Fields, G.S. e I. Gyeongjoon (2000): Falling labor income inequality in Korea's economic growth: patterns and underlying causes, *Review of Income and Wealth*, vol. 46, N° 1, Nueva York, Universidad de Nueva York, junio.
- Ganuzo, E., R. Paes de Barros y otros (comps.) (2001): *Liberalización, desigualdad y pobreza: América Latina y el Caribe en los 90*, Buenos Aires, EUDEBA.
- Gindling, T.H. y J.D. Trejos (2004): Accounting for changing earnings inequality in Costa Rica, 1980-1999, *Journal of Development Studies*, Amsterdam, Elsevier Science, por aparecer.
- Juhn, C., K. Murphy y B. Pierce (1993): Wage inequality and the rise in returns to skill, *Journal of Political Economy*, vol. 101, N° 3, Chicago, University of Chicago Press.
- Katz, L. y K. Murphy (1992): Changes in relative wages, 1963-1987: supply and demand factors, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 107, Cambridge, Massachusetts, Harvard University.
- Koujianou Goldberg, P. y N. Pavcnik (2001): *Trade, Wages, and the Political Economy of Trade Protection: Evidence from the Colombian Trade Reforms*, Hanover, NH, Dartmouth College, noviembre, inédito.
- López, R. y A. Valdés (2000): Fighting rural poverty in Latin America: new evidence of the effects of education, demographics, and access to land, *Economic Development and Cultural Change*, vol. 49, N° 1, Chicago, University of Chicago Press, octubre.
- Lora, E. (2001): *Structural Reforms in Latin America: What Has Been Reformed and How to Measure It*, Research Department Working Paper, N° 466, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), diciembre.
- Morley, S., R. Machado y S. Pettinato (1999): *Indexes of Structural Reform in Latin America*, serie Reformas económicas, N° 12, LC/L.1166, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2002): *Informe sobre desarrollo humano, 2002: profundizar la democracia en un mundo fragmentado*, Madrid, Mundi-Prensa Libros.
- Robertson, R. (1999): *Inter-Industry Wage Differentials across Time, Borders, and Trade Regimes: Evidence from the U.S. and Mexico*, St. Paul, Macalester College, inédito.
- Shorrocks, A. (1982): Inequality decomposition by factor components, *Econometrica*, vol. 50, N° 1, Evanston, Illinois, The Econometric Society, enero.
- Székely, M. y M. Hilgert (1999a): *The 1990s in Latin America: Another Decade of Persistent Inequality*, Research Department Working Paper, N° 410, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), diciembre.
- _____ (1999b): *What's Behind the Inequality We Measure: An Investigation Using Latin American Data for the 1990s*, Bank Research Department, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), diciembre.
- Trejos, J.D. (2002): *El trabajo decente y el sector informal en los países del istmo centroamericano*, documento N° 158, San José, Organización Internacional del Trabajo, Oficina para Centroamérica, Panamá y República Dominicana.
- Yun, M. (2002): *Earnings Inequality in the USA, 1961-1999: Comparing Inequality Using Earnings Equations*, Tulane University, inédito.

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 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 EN INTERNET

www.cepal.cl
www.cepal.org

www.eclac.cl
www.eclac.org

The screenshot shows the homepage of the Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). The browser window title is "http://www.cepal.cl/publicaciones/~ Microsoft Internet Explorer". The address bar shows "http://www.cepal.cl/publicaciones/". The page features a navigation menu with links like "Portada", "Lo Nuevo", "Mapa del Sitio", and "Preguntas Frecuentes". A search bar is located in the top right. The main content area is divided into several sections: "Informes periódicos institucionales" (with a sub-section for "Documentos presentados por la CEPAL anualmente"), "Libros y catálogos", "Revistas y boletines", "Cuadernos", and "Series de la Cepal". A sidebar on the left contains a menu with categories such as "Acerca de la CEPAL", "Secretaría Ejecutiva", "Centro de Prensa", "Análisis e investigaciones", "Cooperación", "Divisiones", "Subsedes y Oficinas", "Información estadística", "Capacitación", "Publicaciones", "Software y sistemas", "Calendario de actividades", and "Enlaces". A "2004" banner is visible at the bottom left of the sidebar. On the right side, there are promotional banners for "Biblioteca CEPAL", "Servicio de suscripciones CEPAL NEWS", "Últimos documentos publicados", "Revista de CEPAL", "Boletín mensual CEPAL NEWS", and "Reuniones y conferencias". A "Destacados" section lists articles like "Hacia el objetivo del milenio de reducir la pobreza en América Latina y el Caribe" and "Contaminación atmosférica y conciencia ciudadana".

The screenshot shows a detailed view of the "Revista de la CEPAL N° 83" page. The browser window title is "Revista de la CEPAL N° 83 - Microsoft Internet Explorer". The address bar shows "http://www.cepal.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/ml/1/15451/15451.xml&xml=/revista/tp/lp/l/..xml&base=...". The page features a navigation menu similar to the homepage. The main content area is titled "Revista de la CEPAL N° 83" and includes a cover image of the journal. Below the cover, there is a table with the following information:

LOG-2231-PIE	ISBN:	92-1-322955-6	Índice
Agosto 2004	ISSN:	1982-0908	Documento electrónico
Director Oscar Altmir	Editorial:	US\$ 15.00	Ejemplar impreso
Revista de la Cepal	Impreso	**SIN**	Descripciones
N° 83	N. Venta		Enviar por email
195 pp.			Imprimir esta página

Below the table, there is a "Índice" section with a list of articles under the heading "Enlaces a: Artículos de la Revista de la CEPAL". The articles listed are:

- ➔ Más allá de la economía: interacciones de la política y desarrollo económico
Fernando Henrique Cardoso
- ➔ Los sectores rezagados en la transición de la fecundidad en América Latina
Susana Schkolnik, Juan Chackiel
- ➔ Segregación urbana y espacio público: los jóvenes en enclaves de pobreza estructural
Gonzalo Saravi
- ➔ El empleo rural no agrícola y la diversidad rural en América Latina
Martine Dinven
- ➔ Seguridad alimentaria y agricultura familiar
Gustavo Gordillo de Ando
- ➔ Crecimiento, competitividad y empleo en Perú, 1990-2003
Norberto García
- ➔ Mercado y reforma de la gestión del agua en Perú

- 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:



Publicaciones de la CEPAL
COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE

Casilla 179-D - Santiago de Chile
publications@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:



ECLAC publications
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA
AND THE CARIBBEAN

Casilla 179-D - Santiago, CHILE
publications@eclac.cl
Fax (562) 210-2069

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.

Publicaciones recientes de la CEPAL

Informes periódicos institucionales

Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2002-2003, LC/G.2221-P, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.45, CEPAL, Santiago de Chile, mayo de 2004.

La edición 2002-2003 de esta publicación se divide en tres partes. En la primera, dedicada al comercio y a la integración regional de América Latina y el Caribe (capítulos I y II), se examinan los principales componentes de la coyuntura internacional y su incidencia en el comercio externo de los países en los dos años señalados. Asimismo, se analiza la evolución del proceso de integración regional en América Latina y el Caribe en el bienio 2002-2003 y las ambigüedades de los gobiernos que muestran voluntad política de seguir profundizando el proceso de integración regional, pero no la traducen en compromisos concretos.

La segunda parte está dedicada a la política comercial latinoamericana, en especial a la política de promoción de exportaciones (capítulos III y IV). El capítulo III pasa revista fundamentalmente a la política de promoción y fomento de exportaciones de México y de los países de Centroamérica y del Caribe de habla inglesa. En el capítulo IV se examinan algunos de los aspectos de una política de promoción de exportaciones de servicios, esfera poco desarrollada en la región.

Por último, la tercera parte (capítulos V y VI) trata dos elementos importantes del sistema del comercio internacional. Mientras el capítulo V examina la dimensión de desarrollo de las negociaciones multilaterales, mediante las cuales se procura atender las diferencias entre los miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y fortalecer el efecto del comercio en el desarrollo, el capítulo VI presenta los cambios resultantes del ingreso de China en la OMC desde la perspectiva de la región. La participación de China se analiza desde varios puntos de vista: como fuerte competidor en los mercados mundiales de productos que hacen uso intensivo de mano de obra, como mercado consumidor de productos primarios y manufacturados, y como aliado en la defensa del proceso de desarrollo en los foros internacionales.

Otras publicaciones

Los sistemas de pensiones en América Latina, Cuadernos de la CEPAL, N° 90, LC/G.2262-P, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.129, CEPAL, Santiago de Chile, octubre de 2004.

En este cuaderno se presentan los resultados de estudios y reuniones de especialistas realizados en el marco del proyecto "Impacto de género de la reforma de pensiones en América Latina", que llevó a cabo la Unidad Mujer y Desarrollo de la CEPAL en 2001-2003, con el apoyo financiero del Gobierno de los Países Bajos.

En los análisis se consideran la evolución del mercado de trabajo, la estructura demográfica y los cambios macroeconómicos, jurídicos e institucionales, desde el punto de vista de sus consecuencias sobre la equidad de género. Los estudios de casos —de Bolivia, Colombia y El Salvador— revelan desigualdades claras en la cobertura y el monto de las pensiones, que adquieren especial relevancia si se toma en cuenta que hay más mujeres mayores que varones mayores y que ellas pasan mayor tiempo como pensionadas, debido a que jubilan antes y viven más. Por una parte, las diferencias del mercado laboral se trasladan al sistema de pensiones, por lo que la segmentación de género tanto vertical como horizontal y la consecuente concentración femenina en trabajos informales, discontinuos, temporales y precarios, inciden negativamente en el acceso y la permanencia de las mujeres en el sistema de pensiones. Por otra, la discriminación en las remuneraciones hace que las mujeres obtengan pensiones inferiores a las de los varones. Pero no todo se explica por el mercado laboral. Al estudiar las leyes previsionales se identifican disposiciones expresamente discriminatorias. En todos los casos se establece la utilización de tablas actuariales que hacen distinciones entre la expectativa de vida masculina y femenina para el cálculo de las prestaciones. De esta forma, la longevidad de las mujeres se transforma en un perjuicio que se agrava en los países donde la jubilación femenina es más temprana, ya que un menor monto acumulado, dividido por un número mayor de años, resulta en una pensión inferior.

Las formas de discriminación directa e indirecta presentes en los sistemas de pensiones se analizan también desde la perspectiva de la ciudadanía, para concluir que en muchos casos las mujeres aún ejercen una ciudadanía social incompleta. A pesar de esto, el movimiento regional de mujeres no ha incluido el tema de la equidad previsional en su agenda, lo que justifica la publicación de estos estudios como contribución al debate de un tema de tanta importancia.

Gobernabilidad e integración financiera: ámbito global y regional, Libro de la CEPAL, N° 80 (LC/G.2261-P), Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.110, CEPAL, Santiago de Chile, octubre de 2004.

La Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, celebrada en Monterrey entre el 18 y el 22 de marzo de 2002, marcó un hito en la historia de cooperación para el desarrollo de la comunidad internacional. En los preparativos de la conferencia y durante su desarrollo, los 50 países representados por Jefes de Estado y los más de 200 representados por Ministros de Relaciones Exteriores recalcaron la importancia de la cooperación internacional y destacaron los nuevos desafíos derivados del cambio en la composición de las fuentes de financiamiento internacional, que han dejado de ser oficiales para ser mayoritariamente privadas.

La publicación hace hincapié en la vulnerabilidad de las economías en desarrollo ante la volatilidad de las fuentes privadas de financiamiento externo, acentuada por la incapacidad de los frágiles sistemas financieros internos de estas economías y la debilidad de las instituciones multilaterales de Bretton Woods para prevenir y administrar crisis financieras internacionales. En los artículos incluidos en la obra se propone impulsar el rediseño de la arquitectura financiera internacional, así como la búsqueda de ideas para llevarlo a la práctica.

Dados el espacio político en que se produjo esta importante conferencia internacional y los esfuerzos realizados por las Naciones Unidas, los trabajos que componen este volumen se elaboraron en la CEPAL con ocasión de los preparativos de la conferencia. Ellos

tratan aspectos del diseño de la arquitectura internacional global que debieran tomarse en cuenta en el plano institucional, de regulación y supervisión de los sectores financieros y balanzas de pagos, y de políticas e instrumentos, para la rápida superación de crisis con la participación del sector privado. Asimismo, se subraya el progreso logrado en el ámbito regional con la creación del Fondo Latinoamericano de Reservas y el papel cumplido por las instituciones regionales y subregionales de financiación para el desarrollo, tanto en lo que se refiere al carácter contracíclico de su financiamiento como a

su aporte a las prioridades del desarrollo. La CEPAL considera que el fortalecimiento de los eslabones regionales de la arquitectura financiera internacional puede ayudar a alcanzar bienes públicos globales como la estabilización y la coordinación de las políticas macroeconómicas, en cuyo marco deben desenvolverse los agentes financieros. Por lo demás, dicho fortalecimiento contribuye a que los países actúen con un mayor sentido de pertenencia. En los diferentes trabajos incluidos en el libro se analizan los argumentos que justifican esta posición.



Publicaciones de la CEPAL

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
Casilla 179-D Santiago de Chile

Véelas en: 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 2004 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 (2004-2005) 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, 2002-2003, 348 p.*
Social panorama of Latin America, 2002-2003, 340 p.
- *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2003, 172 p.*
Preliminary overview of the economies of Latin America and the Caribbean, 2003, 168 p.
- *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2002-2003, 414 p.*
Economic survey of Latin America and the Caribbean 2002-2003, 408 p.
- *Situación y perspectivas. Estudio económico de América Latina y el Caribe 2002-2003, 52 p.*
Current conditions and outlook. Economic Survey of Latin America and the Caribbean 2002-2003, 52 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

- 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/IPEA/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 milenio 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.

¿Cómo lograr universalización, eficiencia e impacto de las políticas sociales? Ernesto Cohen y Rolando Franco, CEPAL/Siglo XXI.

Pequeñas y medianas empresas y eficiencia colectiva. Estudios de caso en América Latina, Marco Dini y Giovanni Stumpo (compiladores), CEPAL/Siglo XXI.

En búsqueda de efectividad, eficiencia y equidad: las políticas de mercado de trabajo y los instrumentos de su evaluación, Jürgen Weller (coordinador), 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 Guaipatín (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

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), 198 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



Aníbal Quijano
IMMANUEL WALLERSTEIN: INSTANCIAS Y TRAZOS

Immanuel Wallerstein
LA GUERRA DE IRAK Y EL DECLIVE DE LOS ESTADOS
UNIDOS

Heraclio Bonilla, Tamás Szmrecsányi
LA RECIENTE EVOLUCIÓN ECONÓMICA Y SUS PERSPECTIVAS
HISTÓRICAS EN LOS PAÍSES DE LA AMÉRICA DEL SUR

Javier Ávila Molero
TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA Y NUEVOS DISCURSOS DE LA
PARTICIPACIÓN SOCIAL. LAS MESAS DE CONCERTACIÓN DE
LUCHA CONTRA LA POBREZA

Javier Tantaleán Arbulú
ADAM SMITH:
EL PRIMER TRATADO MODERNO DE ECONOMÍA POLÍTICA

Edgar Montiel
ARTE POLÍTICA, CIENCIA DE GOBIERNO Y CONSOLIDACIÓN
NACIONAL

Gonzalo Falla Carrillo
PERÚ IMPOSIBLE Y POSIBLE.
A PROPÓSITO DE LA IDENTIDAD NACIONAL (UNA VEZ MÁS)

Raúl E. Chacón Pagán
ELECCIONES MUNICIPALES DE HUALGAYOC-BAMBAMARCA:
CUANDO PARTIDOS POLÍTICOS, OUTSIDERS LOCALES Y RONDAS
CAMPESINAS SE (DES) ENCUENTRAN

Elmer Arce
EL ESTADO - NACIÓN VELASQUISTA

Bruno Revesz
GOBERNAR DEMOCRÁTICAMENTE: ¿UNA CUESTIÓN DE ESTADO?

Roxana Crisólogo / POEMAS

Enrique Polanco / PINTURAS

CEDEP
Av. José Faustino Sánchez Carrión 790, Lima 17
Teléfono: (511) 460-2855 / 463-0099
Fax: (511) 461-6446
E-mail: cedep@cedeperu.org
Web: www.cedeperu.org

Suscripciones:
Anual por 4 números
Lima y Perú S/. 80.00 (inc. IGV)
América US\$ 60.00
Europa, Asia y África US\$ 65.00

CUADERNOS DE ECONOMIA

Latin American Journal of Economics

Vol. 41 Agosto 2004 N° 123

SUMARIO / CONTENTS

DESERCIÓN ESCOLAR Y TRABAJO JUVENIL:
¿DOS CARAS DE UNA DECISIÓN? 173
Claudio Sapelli, Arístides Torche

THE INTERTEMPORAL RELATION BETWEEN MONEY
AND PRICES: EVIDENCE FROM ARGENTINA 199
*María Florencia Gabrielli, George Mc Candless,
María Josefina Rouillet*

DOES FOREIGN DIRECT INVESTMENT DECREASE
CORRUPTION? 217
Felipe Larraín, José Tavares

SIMPOSIO SOBRE TRANSMISIÓN ELÉCTRICA

PRINCIPIOS PARA TARIFICAR LA TRANSMISIÓN ELÉCTRICA 231
María Soledad Arellano, Pablo Serra

NOTAS PARA UNA REGULACIÓN EFICIENTE DE LA
TRANSMISIÓN ELÉCTRICA 255
Juan-Pablo Montero, Salvador Valdés

TARIFICACIÓN DE LA TRANSMISIÓN ELÉCTRICA USANDO
FACTORES GGDF Y GLDF: UNA ESTIMACIÓN DE
SUS EFECTOS DISTRIBUTIVOS 285
Alexander Galetovic, Rodrigo Palma

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@facepuc.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)

Desarrollo Económico

Revista de Ciencias Sociales

COMITÉ EDITORIAL: Juan Carlos Torre (Director), Carlos Acuña, Luis Beccaria, Mario Damill, Juan Carlos Korol, Edith Obschatko, Fernando Porta, Juan Carlos Portantiero, Getulio E. Steinbach (Secretario de Redacción).

ISSN 0046-001X

Vol. 44 Julio-septiembre de 2004 N° 174

MICHAEL MANN: La crisis del estado-nación en América Latina.

OMAR ACHA: Sociedad civil y sociedad política durante el primer peronismo.

PABLO LAVARELLO: Estrategias empresariales y tecnológicas de las firmas multinacionales de las industrias agroalimentarias argentinas durante los años noventa.

JUAN MANUEL PALACIO: "Aves negras": Abogados rurales y la experiencia de la ley en la región pampeana, 1890-1945.

NOTAS Y COMENTARIOS

ROSA ABOY: El "derecho a la vivienda". Opiniones y demandas sociales en el primer peronismo.

CRITICA DE LIBROS

JOEL HOROWITZ: Una vez más los sindicatos y el ascenso al poder de Juan Domingo Perón.

CLAUDIO FUENTES: ¿Movimientos sin fronteras? El desafío de dimensionar y pensar los movimientos sociales transnacionales.

INFORMACION DE BIBLIOTECA

Desarrollo Económico es indizada, con inclusión de resúmenes, en las siguientes publicaciones: *Current Contents* (Social Science Citation Index, Institute for Scientific Information); *Journal of Economic Literature* (American Economic Association); *Sociological Abstract* (Cambridge Scientific Abstracts); *International Bibliography of the Social Science* (British Library of Political and Economic Science and UNESCO); *Clase* (UNAM, México); *Hispanic American Periodicals Index* (HAPI, Universidad de California, Los Angeles). También en otras ediciones de carácter periódico y en volúmenes especiales nacionales e internacionales, así como en índices en versión electrónica.

DESARROLLO ECONOMICO - Revista de Ciencias Sociales es una publicación trimestral editada por el Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES). Suscripción anual: R. Argentina, \$ 60,00; Países limítrofes, US\$ 68; Resto de América, US\$ 74; Europa, US\$ 76; Asia, África y Oceanía, US\$ 80. Ejemplar simple: US\$ 15 (recargos según destino y por envíos vía aérea). Más información en: desarrollo@ides.org.ar, o disponible en el WEB SITE: www.ides.org.ar. Pedidos, correspondencia, etcétera, a:



Instituto de Desarrollo Económico y Social

Aráoz 2838 ♦ C1425DGT Buenos Aires ♦ Argentina

Teléfono: 4804-4949 ♦ Fax: (54 11) 4804-5856

Correo electrónico: desarrollo@ides.org.ar

Vol. 35, núm. 138, julio-septiembre, 2004

ÍNDICE

EDITORIAL

ARTÍCULOS

Regiones, competitividad y desarrollo en México

ANDRÉS E. MIGUEL VELASCO Y

ARMANDO HEREDIA GONZÁLEZ

El Plan Puebla-Panamá. Una perspectiva del desarrollo regional
en el contexto de los procesos de la economía mundial

FELIPE TORRES TORRES Y JOSÉ GASCA ZAMORA

El desarrollo de la industria de la maquila en México

MA. CARMEN GÓMEZ VEGA

Elasticidad producto del empleo

en la industria manufacturera mexicana

ENRIQUE LEONARDO KATO VIDAL

La globalización y el mercado de trabajo en México

GERARDO GONZÁLEZ CHÁVEZ

La rentabilidad de la escolaridad en los hogares

asalariados de México durante 1984-2000

LUIS HUESCA REYNOSO

Estructura organizacional de las empresas

de la confección de Zapotlanejo, Jalisco

MARÍA DEL ROSARIO COTA YAÑEZ

Las microempresas venezolanas en los noventa

CARLOS EDUARDO LÓPEZ C. Y HAYDÉE OCHOA HERNÁNDEZ

COMENTARIOS Y DEBATES

Crítica a la gobernabilidad: reforma social del Estado en América Latina

HUGO RODAS MORALES

REVISTA DE REVISTAS

RESEÑAS

*Free Trade and Uneven Development: The North American Apparel
Industry afeter NAFTA*, de Gary Gereffi, David Spener and Jennifer Bair

(editores)

IAN MALCOM TAPLIN

*La reforma laboral que necesitamos. ¿Cómo transitar a una auténtica
modernización laboral?*, de José Alfonso Bouzas Ortiz (coordinador)

GERARDO GONZÁLEZ CHÁVEZ

La migración de talentos en México, de Heriberta Castaños-Lomnitz
(coordinadora)

HILDA CABALLERO AGUILAR, VERÓNICA JIMÉNEZ Y

MARCOS NOÉ MAYA

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 Kunhardt

Secretaria Académica del IIEC:

Rosario Pérez Espejo

Secretario Técnico del IIEC:

Ernesto Reyes Guzmán

Directora de la Revista:

Esther Iglesias Lesaga



Comité Editorial

Juan Arancibia Córdova

(IIEC-UNAM-México)

José Luis Calva Téllez

(IIEC-UNAM-México)

Victor Gálvez Borrell

(FLACSO-Guatemala)

Germán A. de la Reza

(UAM-A-México)

Hubert Escaith

(CEPAL-Chile)

Miguel Ángel Rivera Ríos

(FEC-UNAM-México)

Gonzalo Rodríguez Gigena

(ALADI-Uruguay)

Emilio Romero Polanco

(IIEC-UNAM-México)

Héctor Salas Harms

(FCA-UNAM-México)

Horacio Sobarzo Fimbres

(COLMEX-México)

A la venta en librerías de la UNAM. Suscripciones y ventas: Depto. de Ventas del IIEC: Torre II 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. Correo electrónico: ventiieec@servidor.unam.mx. Colaboraciones: Departamento de la Revista: Torre II 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:

revprode@servidor.unam.mx

Consultar la página:

[Http://www.iiec.unam.mx/problemas_del_desarrollo.htm](http://www.iiec.unam.mx/problemas_del_desarrollo.htm)

Desarrollo y Desigualdad

COYUNTURA: **Isidoro Cheresky**, Argentina. Cambio de rumbo y recomposición política. Néstor Kirchner cumple un año de gobierno.

APORTES: **Alfredo Ramos Jiménez**, Sobrevivir sin gobernar. El caso de la Venezuela de Chávez. **Oscar Ugarteche**. Apuntes para comprender la crisis del milenio (2000-2003). De la burbuja de Tokio (1990) a la de Nueva York (2000).

TEMA CENTRAL: **Rodrigo Arocena / Judith Sutz**, Desigualdad, subdesarrollo y procesos de aprendizaje. **Sonia Fleury**, Ciudadanías, exclusión y democracia. **Alejandro Portes / Bryan R. Roberts**, Empleo y desigualdad urbanos bajo el libre mercado. Consecuencias del experimento neoliberal. **Kelly Hoffman / Miguel Angel Centeno**, El continente invertido: desigualdades en América Latina. **Hans-Jürgen Burchardt**, El nuevo combate internacional contra la pobreza. ¿Perspectivas para América Latina? **Javier Auyero**, Política, dominación y desigualdad en la Argentina contemporánea. Un ensayo etnográfico. **Imelda Vega-Centeno**, ¿Los comedores sociales son política social?

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 1060-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.

ESTUDIOS PÚBLICOS

www.cepchile.cl

Sumario

Nº 95 Invierno 2004

Mecanismo de acción del Levonorgestrel como anticonceptivo de emergencia
Fernando Zegers Hochschild

Contracepción de emergencia
Enrique Oyarzún

La píldora del día después ante la jurisprudencia
Antonio Bascuñán Rodríguez

La píldora del día después: Aspectos normativos
Arturo Fermandois

La conquista de la inflación en Chile
Felipe Morandé y Carlos Noton

Política monetaria bajo incertidumbre: Reflexiones después de Jackson Hole
Francisco Rosende

Tributación y minería en Chile: Antecedentes para un debate informado
Francisco Javier Leturia y Álvaro Merino

Las empresas mineras y la buena fe contractual
Joel González Castillo

Las estaciones de servicios en Chile: ¿Compiten o se coluden?
Claudio Sapelli

El mito del neoliberalismo
Enrique Gherzi

La Iglesia (Católica) y el desafío liberal
Fernando Moreno

Residencia en la Tierra: Lenguaje e historia
Joaquín Fermandois

DOCUMENTOS

Informe anual sobre libertad de expresión y de información en Chile (2003)
J. Ignacio Correa

Anticoncepción de emergencia: Antecedentes del debate

SUSCRIPCIONES:

Anual \$ 9.000 • Bianaual \$ 13.500 • Estudiantes \$ 5.000

CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS
Monseñor Sótero Sanz 175. Santiago, Chile.
Fono (56-2) 231 5324 - Fax 2335253

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 .

如何购取联合国出版物

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

