



NACIONES UNIDAS

CEPAL
COMISION ECONOMICA
PARA AMERICA LATINA
Y EL CARIBE

JOSE ANTONIO OCAMPO
Secretario Ejecutivo

REYNALDO BAJRAJ
Secretario Ejecutivo Adjunto

REVISTA

de La

CEPAL

NUMERO 70
ABRIL 2000
SANTIAGO DE CHILE

OSCAR ALTIMIR
Director

EUGENIO LAHERA
Secretario Técnico



NACIONES UNIDAS

LC/G. 2095-P — Abril 2000

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 0251 – 0257 / ISBN 92-1-321579-7

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

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

El valor de la suscripción anual para el año 2000 es de 30 dólares la versión en español y de 35 dólares la versión en inglés. El precio del ejemplar suelto en uno u otro idioma es de 15 dólares .

La suscripción por dos años (2000-2001) vale 50 dólares la versión española y 60 dólares la versión inglesa.

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

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

Copyright © Naciones Unidas 2000
Todos los derechos están reservados
Impreso en Santiago de Chile

Notas explicativas

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

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

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

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

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

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

SUMARIO

Brasil: opciones futuras	7
<i>Celso Furtado</i>	
<hr/>	
Grandes perturbaciones macroeconómicas, expectativas y respuestas de política	13
<i>Daniel Heymann</i>	
<hr/>	
Los estabilizadores fiscales automáticos	31
<i>Ricardo Martner</i>	
<hr/>	
La experiencia de apertura financiera en Argentina, Brasil y México	53
<i>María Cristina Penido de Freitas y Daniela Magalhães Prates</i>	
<hr/>	
La estrategia de los bancos españoles en América Latina	71
<i>Alvaro Calderón y Ramón Casilda</i>	
<hr/>	
La mirada de Hirschman sobre el desarrollo o el arte de los traspasos y las autosubversiones	91
<i>Javier Santiso</i>	
<hr/>	
Prevenir o reprimir: falso dilema de la seguridad ciudadana	107
<i>Irma Arriagada y Lorena Godoy</i>	
<hr/>	
El surgimiento de la violencia doméstica como problema público y objeto de políticas	133
<i>Kathya Araujo, Virginia Guzmán y Amalia Mauro</i>	
<hr/>	
Opciones para reducir la pobreza rural en América Latina y el Caribe	147
<i>Rubén G. Echeverría</i>	
<hr/>	
Equidad de la educación en El Salvador	161
<i>Alvaro Carrasco Guzmán</i>	
<hr/>	
Publicaciones recientes de la CEPAL	177

Brasil:

opciones futuras

Celso Furtado

*Ex funcionario de la CEPAL.
Fue creador de la
Superintendencia de
Desarrollo del Nordeste,
Primer Ministro de
Planeamiento y
Ministro de Cultura de Brasil.
Actualmente es Catedrático
en la Universidad de París*

En este artículo se analizan la situación y perspectivas de Brasil como resultado del proceso de globalización. Según el autor, los mercados sólo generan decisiones globalmente coherentes en países con un avanzado grado de homogeneidad social. Así, cuanto mayor sea la heterogeneidad social, mayor será la necesidad de una política nacional de desarrollo. Tal política debe articular los conceptos de globalización y de rentabilidad social en el plano económico y político. La globalización contribuye a desestructurar los sistemas productivos en favor de las empresas que planifican sus inversiones a escala internacional, a concentrar el poder político, a ampliar la brecha de productividad y a introducir una desestructuración cultural. La rentabilidad social guarda relación con el ordenamiento de las decisiones económicas en los sistemas políticos nacionales, y permite considerar los valores de la colectividad en su conjunto. En un país de dimensión continental y con gran movilidad demográfica, la desintegración del sistema productivo nacional hace difícil subordinar la orientación de las inversiones a la racionalidad de las empresas transnacionales. Si la globalización es un imperativo tecnológico inevitable, al país le queda poco margen de maniobra. El autor concluye que en estas circunstancias países como Brasil, con grandes recursos naturales y acentuadas disparidades sociales, pueden desintegrarse o bien deslizarse hacia regímenes autoritarios de tipo fascista, en respuesta a las crecientes tensiones sociales. Para escapar a esta perspectiva hay que volver a la idea del proyecto nacional, recuperando para el mercado interno el centro dinámico de la economía. La mayor dificultad está en revertir la concentración de la renta, lo que sólo puede lograrse mediante una gran movilización social.

I

Introducción

Reflexionar sobre la configuración futura de la economía mundial es una mera conjetura intelectual, pues la imprevisibilidad es una característica propia del capitalismo. De esta comprobación se pretende inferir que el concepto de largo plazo tiene escasa validez analítica al tratarse de macroeconomía. Una empresa de acción transnacional necesitaría sustentarse en proyecciones de largo plazo para hacer más eficaces las decisiones de inversión, pero esto no sería adecuado en el caso de una economía nacional.

Nuestro objetivo aquí es demostrar que ese raciocinio no es consistente con una economía que se encuentra en la etapa de desarrollo en que está la brasileña, de marcada heterogeneidad estructural y regional, porque los mercados sólo generan decisiones globalmente coherentes en países que han alcanzado un alto grado de homogeneidad social. Lo cierto es que, si se pretende elevar el nivel tecnológico, cuanto mayor es la heterogeneidad social, más necesario será contar con un proyecto orientador de una política nacional de desarrollo. En casos extremos en que no existe el Estado nacional (estatuto colonial), la política de desarrollo se torna impracticable; pero éste no es el caso de las actuales economías llamadas subdesarrolladas. Sin lugar a dudas, la situación de tales

economías es compleja, pues las fuerzas dominantes son generalmente heterogéneas, lo que dificulta la obtención de un consenso social.

Por consiguiente, es imprescindible realizar un análisis caso a caso, ya que el cambio de la coyuntura internacional puede tener efectos muy diversos de un país a otro. En el caso de Brasil es evidente la diferencia entre la situación actual, de desastroso endeudamiento externo y de desequilibrio en las cuentas públicas, y la situación, por ejemplo, de los años treinta, cuando el dinamismo del mercado interno impulsaba el proceso económico y el acceso al financiamiento externo era muy limitado.

Indudablemente, se dieron condiciones históricas que hicieron posible e incluso inevitable la puesta en práctica de una política de desarrollo: las fuerzas sociales dominantes presionaron en esa dirección. Otras circunstancias pueden favorecer el surgimiento de liderazgos carismáticos, incluso populistas, que consiguen movilizar fuerzas sociales heterogéneas y hasta tradicionalmente antagónicas. No se trata de aceptar la tesis del determinismo histórico, pues el poder creativo del hombre se sobrepone a cualquier apremio, sino de identificar los factores que circunscriben el ejercicio de ese poder.

II

Cambios en el espacio de creatividad política

Me propongo explorar las modificaciones que se están produciendo en la delimitación del espacio en que se manifiesta la creatividad política. Dos conceptos nos ayudan a ordenar las ideas sobre este complejo tema: el de la globalización y el de la rentabilidad social. El hecho de que sea necesario articular la problemática que emerge en esos dos planos de análisis nos advierte acerca de la complejidad del asunto. En principio hay que tener en cuenta la necesidad de superar los límites del análisis económico para incorporar factores de naturaleza política. En el plano nacional, así como en el global, las variables económicas se vinculan intrínsecamente a las estructuras de poder y el fe-

nómeno político se torna más difícil de captar a medida que su origen deja de ser la simple contención de capitales para asumir la forma de control de las innovaciones tecnológicas.

Consideremos el proceso de globalización. Desde los inicios de la Revolución Industrial se ha reconocido la importancia del comercio exterior para el crecimiento de todas las economías. La teoría ricardiana de los costos comparativos fue la primera explicación consistente del proceso de desarrollo movido por la división internacional del trabajo. Por otra parte, el proteccionismo no fue sino una teorización sobre los efectos positivos de contener la demanda en

beneficio de las inversiones ligadas al mercado interno. De una u otra forma, el dinamismo estaba impulsado por decisiones de política económica. La industrialización brasileña es un caso clásico de crecimiento inducido externamente a través de subsidios a las importaciones de equipos.

Lo que tiene de nuevo la globalización actual es que se desarrolla gracias a la desestructuración de los sistemas productivos existentes en beneficio de las grandes empresas que planean sus inversiones a escala internacional. Así, la industria automotriz que se instaló en Brasil hace medio siglo en función de las perspectivas de crecimiento del mercado interno se ha venido reestructurando en el ámbito de los procesos productivos en un espacio multinacional. Desde el punto de vista de las empresas, eso presenta ventajas evidentes, comenzando por las economías de escala de producción resultantes de la tercerización. Esta última permite compartir con otras empresas los riesgos de perjuicios debidos a la mayor inestabilidad de la demanda efectiva a raíz de la globalización.

La globalización aumenta considerablemente el poder de las grandes empresas en sus negociaciones con las autoridades locales y, en particular, con los asalariados que emplean. De allí la declinación del poder sindical que se observa por todas partes y no sólo en los países en desarrollo.

Una clave para sondear el futuro de la civilización globalizada está exactamente en ese punto: el dinamismo, pero también la inestabilidad del sistema capitalista, se funda en el control de la acumulación por una minoría que ejerce el mando político. Es en el predominio de esas fuerzas donde radica la tendencia a la concentración del ingreso, así como las crisis de insuficiencia de la demanda efectiva y el desempleo estructural. El poder de los sindicatos de asalariados encontró espacio para crecer porque cumplió el importante papel de corrector de la insuficiencia de la demanda. En ese sentido se puede afirmar que la difusión del poder político a que dio origen la ascensión del asalariado por medio de la sindicalización fue fundamental para el desarrollo de la sociedad capitalista. También puede sostenerse que sin esa difusión del poder político la sociedad capitalista habría perdido el impulso de crecimiento o habría asumido la forma de regímenes totalitarios.

Para captar la especificidad del subdesarrollo económico es preciso retomar la visión histórica del sistema de división del trabajo a escala internacional. Los países exportadores de productos primarios lograban aumentos de productividad sobre la base de la simple

reasignación de recursos, diferenciándose estructuralmente de aquellos que se beneficiaron del aumento de productividad física derivado de la introducción de nuevas tecnologías.

Surgió así la brecha de productividad a la que se refirieron los primeros estudios de la CEPAL. El subdesarrollo es la etapa en que se encuentran los países que acumularon un importante atraso en el plano tecnológico. La reducción de esa brecha se hizo cada vez más difícil, porque los países subdesarrollados se volvieron dependientes de la importación de innovaciones tecnológicas. Sólo se logró reducir dicha brecha en aquellos países que consiguieron dotarse de un sistema tecnológico autónomo, vale decir, donde prevaleció el concepto de rentabilidad social en la orientación de las inversiones. Eso nos lleva a concluir que el subdesarrollo solamente puede superarse mediante la adopción de un conjunto coherente de políticas públicas. La racionalidad de los mercados conduce inexorablemente a la consolidación o a la ampliación de la brecha, lo que se ha comprobado en la experiencia histórica.

Las innovaciones que alimentan el desarrollo son de carácter técnico o estético. Si observamos un producto cualquiera que simboliza el progreso, como por ejemplo el automóvil, veremos que la curva de su evolución está marcada por fases en que prevalece el progreso técnico y otras en que son más notorios los logros estéticos. Es fácil advertir que si las innovaciones se limitaran al plano de la técnica, rápidamente saturarían el mercado, ocasionando el aumento de los salarios y la caída de las inversiones. La introducción de nuevos modelos es esencial para mantener el patrón de distribución del ingreso. Por lo tanto, podemos afirmar que la innovación fundada en el mero progreso técnico amplió su eficacia a medida que se apoyaba en la capacidad del hombre para inventar valores estéticos. Por cierto, los valores estéticos pueden surgir independientemente de las innovaciones técnicas, y pueden estar influidos por ellas, conforme se observó desde temprano en el caso de la música. En síntesis, los valores estéticos, conjuntamente con los éticos, traducen el genio humano en su forma más noble y requieren una protección que sólo las políticas públicas integradas en un proyecto de desarrollo social pueden asegurar. Sin esa visión de conjunto, la dimensión técnica se impone por sí misma y provoca un proceso de desestructuración cultural.

El segundo de los dos conceptos que nos ayudan a captar el sentido de las transformaciones actualmente en curso es el de la rentabilidad social. Este concepto

se refiere a la ordenación de las decisiones económicas en el marco de los sistemas políticos nacionales. En su fase primario-exportadora Brasil fue una economía relativamente cerrada, pues las exportaciones difícilmente alcanzaban una décima parte de la producción nacional. Eso significa que el mercado interno siempre fue una referencia básica para los encargados de tomar decisiones económicas.

Evidentemente, las decisiones estratégicas estaban condicionadas por factores externos ligados a la situación de la balanza de pagos. Sin embargo, una vez que esa presión externa se fue atenuando, lo que ocurrió después de la gran crisis de 1929, el país inició una larga fase de crecimiento, basado esencialmente en el mercado interno. Ese crecimiento dio lugar a un sistema de producción orientado a utilizar en forma selectiva la reducida capacidad de importación y apoyado en una fuerte protección de las áreas de escasa capacidad competitiva. Sin lugar a dudas, esa política contribuyó a consolidar la unidad nacional, al crear una reserva de mercado para los excedentes de producción regionales que perdían sus mercados externos, y estimuló los subsidios a las inversiones en actividades estratégicas, en gran medida por iniciativa del Estado.

Tal sistema de producción integrado a escala nacional tenía peculiaridades vinculadas a la historia de un país continental en proceso de ocupación territorial y con gran movilidad demográfica. Son pocos los países con esas características y todos, incluidos los Estados Unidos, que constituyen un caso especial, son economías relativamente cerradas. Por cierto, ese tipo de país tiene grandes posibilidades de crecimiento, si se aplica una política adecuada. Tratándose de un país en desarrollo, como Brasil, lo esencial es saber usar la limitada capacidad de importación para absorber tecnología en el marco de políticas públicas que tengan en cuenta las peculiaridades de la etapa de desarrollo en que se halla el país.

Si el objetivo estratégico es conciliar una alta tasa de crecimiento económico con la absorción del desem-

pleo y la desconcentración del ingreso, debemos reconocer que la orientación de las inversiones no puede subordinarse a la racionalidad de las empresas transnacionales. Debemos partir del concepto de rentabilidad social a fin de que se consideren los valores sustantivos que encarnan los intereses de la colectividad en su conjunto. Sólo una sociedad sustentada en una economía desarrollada, con un alto grado de homogeneidad social, puede confiar en la racionalidad de los mercados para orientar sus inversiones estratégicas. La discrepancia entre la racionalidad de los mercados y el interés social tiende a agravarse con la globalización. En el caso de la industria automotriz el problema parece simple, pues las empresas son de capital extranjero y el progreso tecnológico entraña un aumento de los costos en divisas. Sin embargo, también puede presentarse el mismo fenómeno tratándose de empresas nacionales, ya que la tecnología más avanzada se traduce asimismo en un aumento de los costos en divisas, con creciente presión sobre la balanza de pagos. Con todo, el problema principal no es éste, sino el impacto negativo en el plano social. La tecnología tradicional por las líneas del fordismo tiende a ser sustituida por la organización en equipos en busca de **flexibilidad**, lo que reduce la capacidad de los asalariados de organizarse en un poder sindical. Ese problema se presenta con mayor gravedad en el capitalismo más desarrollado, principalmente en los Estados Unidos, y en él radica la tendencia generalizada hacia la concentración del ingreso.

Llegamos así al *quid* del problema planteado por el progreso tecnológico. La orientación que éste asume revela la necesidad de diversificar el consumo de los países de elevado nivel de vida. Las innovaciones en las técnicas de comercialización han pasado a tener una importancia creciente. La sofisticación de los patrones de consumo de los países ricos tiende a impulsar la evolución tecnológica. Sólo así se explica el desperdicio frenético de bienes descartados por obsoletos y las brutales agresiones en la frontera ecológica.

III

Algunas reflexiones finales

Regresamos, pues, al inicio de este artículo, donde señalamos cuán imprevisible es la evolución del sistema capitalista. Su dinamismo es compulsivo y lleva a

fases recurrentes de tensiones cuyos resultados son imprevisibles. Las grandes destrucciones causadas por las guerras abrieron el camino a tiempos de extraordina-

ria prosperidad. Dentro de este marco de incertidumbres, debemos indagar en qué dirección marchará Brasil. Si adoptamos la tesis de que la globalización constituye un imperativo tecnológico ineludible, que llevará a todas las economías a un proceso de unificación de decisiones estratégicas, deberemos admitir que se reduce el espacio de maniobra. Brasil es un país marcado por profundas disparidades sociales, superpuestas a desigualdades regionales en los niveles de desarrollo; por ende, es frágil, en un mundo dominado por empresas transnacionales que sacan provecho de esas desigualdades.

La globalización opera en beneficio de los que están a la vanguardia tecnológica y explotan los desniveles de desarrollo entre países. Este hecho nos lleva a concluir que los países con gran potencial de recursos naturales y acentuadas disparidades sociales —el caso de Brasil— son los que más han de sufrir con la globalización, porque corren el riesgo de disgregarse o desplazarse hacia regímenes autoritarios de tipo

fascista como respuesta a las crecientes tensiones sociales. Para escapar a esa disyuntiva hay que volver a la idea del proyecto nacional, recuperando para el mercado interno el centro dinámico de la economía. La mayor dificultad estriba en revertir el proceso de concentración del ingreso, lo que sólo podrá hacerse mediante una gran movilización social.

Es preciso preparar a la nueva generación para enfrentar grandes desafíos pues, por un lado, habrá que preservar la herencia histórica de la unidad nacional y, por otro, continuar la construcción de una sociedad democrática abierta a las relaciones externas. Como las posibilidades de crecimiento del mercado interno son grandes, hay espacio para una colaboración positiva de la tecnología controlada por grupos extranjeros. En pocas palabras, podemos afirmar que Brasil sólo sobrevivirá como nación si se transforma en una sociedad más justa y conserva su independencia política.

(Traducción del portugués)

Grandes perturbaciones *macroeconómicas,* expectativas y *respuestas de política*

Daniel Heymann

*Oficina de la CEPAL
en Buenos Aires
dheyman@cepal.org.ar*

Los episodios de gran volatilidad financiera y amplias fluctuaciones en el nivel de actividad de diversas economías han acentuado el debate sobre cómo se generan y propagan las grandes fluctuaciones macroeconómicas. Pese a reconocerse que el estudio de casos específicos tiene mucho que enseñar, en la práctica analítica las decisiones se presentan como si los agentes que las adoptan conocieran toda las distribuciones de probabilidad pertinentes. Conviene que en el análisis de esos fenómenos se reconozca que tanto los agentes económicos como los responsables de política actúan en contextos variables, con percepciones y expectativas que se modifican según las inferencias que cada uno hace a partir de la evolución del entorno. En estas condiciones la interpretación de variables fundamentales, como el déficit fiscal o el saldo en cuenta corriente, necesariamente está condicionada a conjeturas sobre la evolución futura; no puede decirse entonces que el estado de los “fundamentos” sea directamente observable. Así, las cambiantes percepciones de los agentes pueden resultar en amplias fluctuaciones en el gasto y en las condiciones de crédito. El artículo examina los problemas de expectativas que pueden originar fallas en la coordinación de planes intertemporales y las políticas dirigidas a prevenir o aliviar esas perturbaciones; analiza, en materia fiscal, la evaluación que hace el sector público de su restricción presupuestaria intertemporal y asimismo la posible aplicación de medidas anticíclicas; pasa revista a las disyuntivas relacionadas con la elección de sistemas cambiarios en economías de distintas características (sobre todo el mayor o menor uso de las divisas como denominadores de contratos) y con el diseño de políticas financieras; efectúa una breve referencia a la transmisión internacional de los impulsos macroeconómicos y ofrece algunos comentarios finales.

I

Introducción

Los recientes episodios de gran volatilidad financiera y amplias fluctuaciones del nivel de actividad en diversas economías han acentuado el debate sobre cómo se generan y propagan los grandes impulsos macroeconómicos. Estos fenómenos parecen tener una naturaleza particular, diferente de la de los “pequeños” ciclos económicos: causan preocupación por la posibilidad de que generen considerables costos reales y de que estén asociados a discontinuidades en el sendero de crecimiento. Desde la perspectiva de la formulación de políticas, las experiencias de los últimos años han llevado a preguntarse qué instrumentos podrían hacer menos probables las fluctuaciones de gran amplitud y mejorar las medidas de “administración de crisis”, por si surgiera la necesidad de aplicarlas. Este artículo intenta contribuir con algunas reflexiones al análisis de esos temas.

Los enfoques analíticos de las fluctuaciones macroeconómicas marcadas por crisis de crédito han experimentado modificaciones a lo largo del tiempo. En una época, se las consideraba inherentes a la evolución del sistema económico. Más tarde, el análisis macroeconómico tendió a dejarlas de lado, considerándolas anomalías propias de economías particulares y originadas por visibles inconsistencias de política. La experiencia reciente sugiere que, aunque tales crisis no tienen por qué tener una recurrencia sistemática, están expuestas a ellas economías y regiones diversas e, incluso, el sistema internacional en su conjunto.

Los acontecimientos de los últimos años han tenido variados aspectos novedosos, relativos a los mecanismos de generación de las turbulencias financieras y a los patrones de propagación de impulsos entre economías, pero también elementos tradicionales.¹ Se

admite en general que el conocimiento sobre esos procesos es limitado, y que resulta útil explorar las lecciones que pueden extraerse de las distintas experiencias. El punto de vista que se adopta en este trabajo es que conviene que esa actitud se incorpore al análisis mismo, porque tiene implicaciones concretas: importa tener en cuenta que las decisiones de los agentes económicos y de los responsables de las políticas se formulan en contextos cuyo comportamiento deben aprender a conocer, y donde las percepciones y expectativas se modifican según las inferencias que cada uno realiza a partir de la evolución del entorno. En estas condiciones, es difícil suponer que, para establecer sus planes, los actores disponen de un modelo de funcionamiento de la economía, completo y terminado. Algo similar ocurre con el analista que estudia turbulencias macroeconómicas: dado el tipo de fenómeno que investiga, las conclusiones que obtenga y las prescripciones que pueda proponer tendrán casi necesariamente un carácter tentativo.

En la sección siguiente (sección II) se hacen algunos comentarios sobre la relación entre las variables fundamentales y las expectativas. Este tema, sobre el cual se ha escrito mucho, es central para interpretar las grandes fluctuaciones en el gasto y en las condiciones del crédito. En la sección III se examinan temas de política económica asociados con la prevención y el manejo de perturbaciones de gran amplitud; la sección IV, por último, contiene algunos comentarios sobre la transmisión internacional de impulsos macroeconómicos.

□ El autor agradece los comentarios de E. Noya, B. Kosacoff y R. Martínez. Una versión preliminar de este trabajo fue presentada en enero de 1999 en el XI Seminario Regional de Política Fiscal. El autor es responsable de las opiniones emitidas y de los errores contenidos en el trabajo.

¹ Así, parece posible establecer ciertas analogías con “crisis comerciales” de tiempo atrás, como las que analizó, por ejemplo, Bagehot

(1858 y 1873). La existencia de estas analogías y de cuestiones en debate que han quedado abiertas por largo tiempo pone en evidencia la complejidad de los problemas involucrados en el análisis de tales fluctuaciones. Por otro lado, el hecho de que haya instancias de crisis en condiciones y momentos muy distintos indicaría que las fluctuaciones probablemente se originan en aspectos generales de las decisiones de oferta y demanda de crédito, y no en particulares características de detalle de la tecnología financiera, si bien esta última contribuiría por cierto a determinar los rasgos propios de cada episodio.

II

VARIABLES FUNDAMENTALES Y EXPECTATIVAS

Es usual que se establezca una tajante distinción entre los cambios en el estado de la economía originados en movimientos de las variables fundamentales y aquellos que derivarían de fenómenos de coordinación de expectativas del tipo de las profecías autocumplidas en situaciones con múltiples equilibrios. Se presupone entonces que tal tipo de variables es definible de una manera objetiva (con la única condición de disponer de datos lo suficientemente completos y actualizados) y, además, se postula que las expectativas son siempre y necesariamente consistentes entre sí, aunque los estados macroeconómicos resultantes no siempre sean los mejores compatibles con las variables básicas.

Sin embargo, la referida distinción es menos clara de lo que parece a primera vista. Cuando se estudia, por ejemplo, la evolución de la política fiscal, el déficit en un período determinado no ofrece información suficiente para definir la sustentabilidad de la gestión financiera del gobierno. De ahí que se sugiera utilizar indicadores que incluyan correcciones en función del estado del ciclo económico o de la variación de las deudas contingentes del sector público (véase CEPAL, 1998a). Ahora bien, para efectuar tales correcciones es preciso formular algunas hipótesis sobre la discriminación entre ciclo y tendencia de la actividad económica, o sobre la magnitud de los compromisos no documentados del sector público, para lo cual hacen falta conjeturas sobre el comportamiento futuro de la economía.² El punto es de carácter general. Por ejemplo, la interpretación de los resultados en la cuenta corriente del balance de pagos depende de cómo se evalúen aspectos como el potencial de crecimiento de la economía, la rentabilidad de las inversiones que se estén realizando o la consistencia de las decisiones de gasto y endeudamiento de los consumidores; en otras palabras, para hacer esa interpretación se debe ubicar

el comportamiento corriente en el contexto de una evolución esperada de las oportunidades de generar ingreso (Heymann, 1994). Por su lado, la valuación de activos, naturalmente, es función de apreciaciones sobre movimientos futuros en los flujos de dividendos.

Es claro que las variables fundamentales se refieren, no a datos en un momento, sino a secuencias temporales que deben ser proyectadas de algún modo. Por cierto, si se postula que se conocen los procesos que generan las variables pertinentes, la proyección se formula automáticamente a partir de las observaciones pasadas. En estas condiciones, puede notarse, “no queda nada por aprender”: toda la información relevante ha sido ya incorporada dentro del modelo sobre el cual se basan las expectativas, y se sabe con certeza que ese modelo no será modificado, porque no existe ya ninguna inferencia nueva que pueda extraerse de los datos. La trayectoria futura del sistema se determinaría entonces según las realizaciones de perturbaciones “intrínsecamente” aleatorias, que no admiten una representación más allá de su distribución de probabilidades, ella sí conocida.³

Esas hipótesis pueden resultar una aproximación útil para una variedad de propósitos y, por supuesto, es posible que por largos períodos la trayectoria de una economía permita extrapolar sin demasiado error regularidades que ya han sido incorporadas en los esquemas de formación de expectativas. Sin embargo, la validez de tales hipótesis no es nada evidente para estudiar acontecimientos como las crisis, cuando se observa que no sólo se ven trastocados los planes de los agentes, sino que las interpretaciones previas de los hechos parecen estar puestas en tela de juicio de manera difundida, y existe una intensa actividad en la búsqueda de “lecciones de la experiencia”. Es decir,

² En cuanto a la descomposición tendencia-ciclo, conviene tener en cuenta que los filtros usuales determinan la tendencia en un instante del tiempo, usando datos posteriores a ese momento. Una estimación recursiva, empleando sólo información observada hasta el período corriente, puede ser apreciablemente distinta del cálculo “definitivo”. Esto sugiere que, por ejemplo, cuando se evalúa si una determinada conducta ha sido procíclica o anticíclica, conviene distinguir entre el juicio retrospectivo y aquél basado en el conocimiento disponible cuando se han tomado las decisiones.

³ Puede ser útil resaltar aquí la distinción, desde el punto de vista de la formación de expectativas, entre impulsos exógenos y los que tienen un origen internacional. Los primeros se refieren a variables cuya evolución se deja fuera de análisis en el modelo que define las predicciones; los segundos incluyen variables resultantes de acciones de agentes que no residen en la economía, pero que, en principio, están sujetas a representación a fin de proyectar el comportamiento del entorno, del mismo modo que un agente individual trataría de identificar formas de anticipar la conducta de otros agentes con los cuales interactúa.

que esas fluctuaciones parecen corresponder a la imagen de eventos de transición en economías cuya configuración está cambiando, y donde los patrones de comportamiento pasados no operarían como base cierta para hacer predicciones.⁴

En situaciones así, la identificación de las variables fundamentales deja de ser precisa, tanto para el analista como para los decisores. No es simplemente que haya una mayor o menor disponibilidad de datos; la imprecisión se origina en que no existe una manera bien definida de procesar la información que asegure la “optimalidad” de las expectativas. En particular, en ciertas ocasiones se hace especialmente difícil proyectar la tendencia de la producción y los ingresos; los cambios en las correspondientes percepciones a medida que los individuos llevan a cabo su aprendizaje⁵ pueden llevar a ciclos en las estimaciones de riqueza y de capacidad de gasto, y en la valuación de activos (Heymann y Sanguinetti (1998 a y b).

Cuando no hay bases firmes para proyectar las oportunidades futuras, las decisiones y las interpretaciones de los comportamientos observados tienen un carácter necesariamente especulativo, no solamente porque los planes elaborados en un momento son contingentes a realizaciones futuras inciertas, sino también porque esos planes son, para cada agente, una apuesta a un modo particular de formar expectativas, y además sus consecuencias dependen de cómo otros individuos

establezcan sus previsiones y las vayan revisando con el tiempo. Esto vale también para las medidas de política económica, independientemente del alcance de sus objetivos: en particular, toda política que pretenda considerar la capacidad del gobierno para generar ingresos a lo largo del tiempo y las condiciones de acceso al crédito que éste enfrentará, tendrá que contemplar cómo evolucionarán el estado de la economía y las percepciones de distintos grupos de agentes. La complejidad de las decisiones públicas y privadas no siempre se hace aparente, pero resulta clara en los episodios de crisis.

De los argumentos anteriores se desprendería que, aceptando que no existe un modelo certero y universal para formar expectativas, los cambios en las percepciones acerca de las variables fundamentales desempeñan un papel potencialmente importante en ciertas fluctuaciones, y que esas percepciones constituyen materia opinable.⁶ La formación de expectativas sería particularmente problemática en períodos de transición, ya sea cuando, por ejemplo, aparecen signos de posible aceleración en la tendencia de los ingresos, capaz de inducir una reestimación hacia arriba de las oportunidades de inversión y consumo, ya sea cuando se generan aprensiones sobre la eventualidad de un quiebre descendente. En estos períodos serían más frecuentes los errores de expectativas con efectos macroeconómicos. Por otro lado, a medida que los agentes reconocieran la fragilidad de sus esquemas de previsión, aparecerían efectos de “preferencia por flexibilidad”, es decir, los individuos serían reticentes a tomar posiciones vistas como difícilmente reversibles (Hicks, 1974; Dixit y Pindyck, 1994), y se volverían relevantes conductas imitativas asociadas con posibles fenómenos “de manada” (véase Banerjee, 1992).

Las revisiones de expectativas sobre variables fundamentales pueden entonces constituir una fuente de fluctuaciones macroeconómicas. Una porción importante del análisis reciente ha hecho hincapié en otra posibilidad: la de “previsiones autovalidadas” en sis-

⁴ Este es un tema tradicional: ‘Tal vez en muchos casos no podamos atribuir las crisis, con razonamientos indiscutibles, a causas que sabemos que son reales... Así, aunque estamos sufriendo el mal, aún no hemos sido capaces de ofrecer, con hechos y cifras, una explicación precisa de sus causas... Las circunstancias de las crisis comerciales difieren tanto que... no sería fácil establecer un mecanismo que pudiera aplicarse uniformemente’ (Bagehot, 1858). En algunos análisis recientes se ha reconocido que, para los efectos del análisis macroeconómico, conviene tener en cuenta que los procesos generadores de datos pueden modificarse de un modo difícil de prever: ‘El estadístico tiene los instrumentos para darnos una estimación de cómo se descomponen las perturbaciones (entre permanentes y transitorias). Pero para hacerlo tendrá que formular supuestos muy fuertes. Sobre todo tendrá que suponer que el presente no difiere significativamente del pasado. Y este supuesto puede ser objetable respecto de mercados emergentes’ (Calvo, 1998). Por otro lado, en los últimos tiempos se viene prestando mayor atención a las propiedades estadísticas de series como los retornos sobre activos, que parecen mostrar discrepancias apreciables respecto de las distribuciones normales, de modo que una mayor masa de probabilidad se encuentra en valores “extremos” (véase por ejemplo Lo, 1997). [Los textos entre comillas simples, aquí y más adelante, corresponden a citas textuales en inglés traducidas por los servicios de la *Revista*].

⁵ En la literatura reciente ha habido bastante discusión acerca de modelos orientados a representar procesos de aprendizaje en contextos económicos. Véase, por ejemplo, Sargent (1993), Kirman y Salmon (1995) y Evans y Honkapohja (1998).

⁶ Desde esta perspectiva, cuando se hace mención, por ejemplo, de la “valuación fundamental” de determinados activos, posiblemente haga falta agregar (aunque sea de manera implícita) la incómoda frase “de acuerdo al modelo de análisis del agente que efectúa la valuación”. El punto tiene relevancia práctica. Por ejemplo, las inquietudes que en su momento planteó la Reserva Federal de Estados Unidos respecto de los precios de las acciones (véase por ejemplo Greenspan, 1997) estaban asociadas a un interrogante sobre la forma en que se valuaban activos e, indirectamente, a dudas acerca de la validez de las proyecciones del crecimiento de las ganancias de las empresas, subyacentes en la demanda de papeles.

temas que admiten una multiplicidad de senderos de equilibrio, por las cuales la economía puede ser llevada a estados colectivamente indeseables aunque cada agente ejecute las acciones óptimas, dada la conducta de los demás.⁷ Aunque es innegable que puede haber interacción entre las expectativas individuales, cabe interrogarse sobre los argumentos que atribuyen las crisis simplemente a una selección de equilibrios (socialmente) “mala”. En los modelos de profecías autocumplidas, el resultado es subóptimo, pero las decisiones individuales son plenamente compatibles entre sí: todos conocen la trayectoria que seguirá el sistema y actúan en consecuencia. No hay, por lo tanto, duda alguna sobre cómo funciona la economía, lo que contrasta con la marcada incertidumbre que parece prevalecer en esos episodios. Pero, al margen de lo anterior, surgen preguntas sobre cómo se focalizan las expectativas en un determinado sendero y sobre las opciones abiertas a la política económica para enfrentar situaciones de corrida autogenerada, si éste fuera el único elemento de perturbación.

Puede ser útil considerar un caso específico. Por ejemplo, una situación en que el gobierno tiene una masa de deuda de corto plazo que ha venido refinanciando. A efectos de enfocar la lógica del argumento, se supone que en la economía hipotética del ejercicio es de conocimiento común (es decir, hay una expectativa cierta y unánime, vista también unánimemente como tal) que el gobierno podría servir la deuda, y tiene incentivo para hacerlo, si ésta continúa siendo refinanciada. Es decir, no existen “problemas fundamentales” que afecten la solvencia del gobierno. Habría un buen equilibrio en el que cada tenedor de activos, anticipando que todos los demás estarán dispuestos a seguir prestando, encuentra que su acción óptima es hacer lo mismo, y comprar nuevamente bonos al vencimiento. No hay entonces perturbaciones ni se inducen cambios en las políticas. Pero si la deuda es lo suficientemente alta, puede que exista también otro equilibrio, en el cual la expectativa colectiva es que los acreedores se negarán a refinanciar,⁸ ante una corrida

el gobierno no puede generar los recursos para rescatar la deuda, lo que hace que las obligaciones se paguen con un descuento (sea en forma explícita, sea mediante un alza del nivel de precios si la denominación es en moneda nacional), lo que valida las pesimistas previsiones iniciales. En este caso, hay una profecía autocumplida de un quiebre de las políticas que es puramente resultado de la configuración de expectativas, dado que tal quiebre no ocurriría en el caso del otro equilibrio posible.

Está claro que los costos que asumen los agentes en el mal equilibrio son potencialmente evitables: lo que hace falta es coordinar apropiadamente las decisiones. En el ejemplo anterior, el gobierno cuenta en principio con medios para hacerlo. Si ante una señal de corrida decidiera pagar los bonos que vencen con otros títulos que ofrecen rendimientos similares a los emitidos previamente, todo sucedería (dadas las hipótesis del ejercicio) como si el gobierno hubiera inducido a los tenedores de activos a “seleccionar el buen equilibrio”, lo que llevaría el sistema a un óptimo. En esta situación, no es necesario que se produzca ni ajuste fiscal, ni quitas sobre la deuda, ni salto del nivel de precios, porque no hay ninguna razón fundamental que lo requiera. Por otro lado, desde el punto de vista de los agentes privados, la refinanciación de la deuda, aunque sin duda forzaría a cada uno a ejecutar una acción diferente de la que habría elegido en el equilibrio de corrida, no generaría pérdidas;⁹ por el contrario, con los supuestos del ejemplo, esa medida llevaría a un estado preferible (o, al menos, no peor) para todos los individuos al que surgiría sin tal intervención. En el caso hipotético del ejercicio, no existirían por lo tanto motivos para que el refinanciamiento generara una pérdida de prestigio para el gobierno.

El análisis anterior parece sugerir que si sobreviene una crisis como efecto de profecías autovalidadas,

porada en las previsiones, aunque ello bordea la contradicción si se quiere representar las expectativas de los agentes como racionales. En todo caso, las respectivas probabilidades conjeturadas por los individuos podrían depender a su vez de las previsiones que se hagan sobre las respuestas de política económica en cuanto a coordinar expectativas (véase más adelante un examen del tema).

⁹ Esta conclusión es consecuencia de las hipótesis del ejemplo, que ignoran la posibilidad de que algunos agentes asignen un valor muy alto al hecho de contar con disponibilidad inmediata de fondos (por ejemplo, si tenían planeado concentrar gasto al momento de vencer los activos, y no tienen posibilidades de acceder a recursos líquidos). De todos modos, el argumento no se modifica sustancialmente al incorporar ese efecto si se puede suponer que se conoce aproximadamente la cantidad de agentes que están en esa situación, aunque no exista información para identificarlos individualmente (véase Diamond y Dybvig, 1983).

⁷ Sobre temas como la generación de pánicos bancarios y la refinanciación de la deuda pública véanse, por ejemplo, Calvo (1988) y Sachs, Tornell y Velasco, (1996). Por su parte, Diamond y Dybvig (1983) presentan un modelo de corridas bancarias, y analizan temas de política vinculados con los que se mencionan en el párrafo siguiente del texto.

⁸ La determinación de la probabilidad *ex ante* que se les asigna a los distintos estados posibles es una cuestión delicada en los argumentos sobre equilibrios múltiples. Aquí, para simplificar el argumento, se supone que la eventualidad de un pánico no estaba incor-

puede que ello suceda porque el gobierno no actúa, siendo capaz de hacerlo, de un modo que opere como mecanismo para coordinar los planes de los agentes en un estado de mejores características, y en el que también las previsiones se ven cumplidas. Si la noción de que las crisis pueden prevenirse con cierta facilidad resulta intuitivamente poco plausible, no se debe a una falla del argumento como tal, sino a las hipótesis que lo fundamentarían y, en particular, al supuesto según el cual el ataque contra determinados activos se produce en ausencia de cualquier incertidumbre sobre los fundamentos que determinan la solvencia de los deudores. En la práctica, a menudo los fenómenos de coordinación de expectativas parecen adquirir relevancia precisamente cuando existen dudas sobre la capacidad de repago (por ejemplo, resulta difícil concebir una corrida sobre los depósitos si no hay indicios de problemas en la calidad de la cartera de los bancos). Esto no implica, por cierto, que las evaluaciones sobre la capacidad de repago sean necesariamente homogéneas y correctas. Por otro lado, las “crisis de liquidez” pueden tener fuertes efectos reales al forzar la liquidación de activos y contraer el crédito (véase Kiyotaki y Moore, 1997), lo cual repercute a su vez sobre la riqueza de los agentes y, por lo tanto, sobre su solvencia.

Es posible distinguir varios tipos de perturbaciones financieras con repercusiones en la actividad real (véanse Calvo, 1995 y Leijonhufvud, 1998). En los fenómenos que nos ocupan (asociados a acontecimientos tales como las crisis latinoamericanas de comienzos de los ochenta o las turbulencias macroeconómicas en Asia y América Latina en los últimos tiempos) hubo fuertes cambios en las percepciones acerca de la solvencia del sector público o de segmentos importantes del sector privado; asimismo, se observaron abruptas oscilaciones en la oferta de crédito y en la capacidad de financiar la demanda de bienes. Una característica común a diversos casos es la de mostrar amplios movimientos en las estimaciones de riqueza, manifestadas en las decisiones de gasto y en la valuación de activos. A la vez, es claro que las fluctuaciones se amplifican y propagan a través de variaciones en la intensidad de las restricciones de liquidez. Es decir, en esas instancias los efectos originados en cambios de las previsiones sobre las variables fundamentales, en contagios de expectativas y en vaivenes de las condiciones de liquidez se entremezclarían entonces de un modo tal que dejaría a los agentes privados y los formuladores de política frente a complejos ejercicios de captación de señales y toma de decisiones. La sección siguiente se concentra en los asuntos vinculados con la administración de la política económica.

III

Respuestas de política económica frente a grandes perturbaciones

En la perspectiva del análisis anterior, las crisis de crédito se asociarían con revisiones hacia abajo de las percepciones sobre la riqueza de conjuntos de agentes con significación macroeconómica, cuyos efectos se propagan a través de impactos secundarios sobre los ingresos y el patrimonio y del reforzamiento de las restricciones de liquidez. En esos episodios se revelaría que muchos agentes deben “realizar pérdidas” y reducir el gasto para adecuarse a la restricción intertemporal de presupuesto. Es posible, sin embargo, que haya sobreajustes, debidos a la excesiva volatilidad de las expectativas y a los efectos de iliquidez. Ante grandes perturbaciones, es probable que operen mecanismos de amplificación que multiplican los costos derivados de la perturbación original. Desde el punto de vista de la administración de políticas, es importante

que los ajustes requeridos se efectúen, pero también que se eviten contracciones innecesarias. Las crisis son trances de gran incertidumbre, en que no es sencillo determinar los niveles sostenibles de ingreso y gasto de unidades económicas y de agregados de agentes. En esas condiciones, las decisiones de política difícilmente pueden afrontarse sobre la base de criterios mecánicos y sin aquilatar el estado de la economía y la capacidad de acción del sector público. Estas dificultades subrayan la utilidad de acciones precautorias.

La gestión intertemporal de política económica enfrenta diversos interrogantes acerca de los incentivos que guían las decisiones momento a momento, y del modo en que el diseño de políticas incorpora la eventualidad de que surjan circunstancias “inesperadas” y determina las respuestas cuando ellas se presen-

tan. Los comentarios de esta sección se concentran en la segunda clase de temas. Resulta claro desde un principio que la pretensión de definir estrategias óptimas para cualquier conjunto de contingencias no parece realista. Sería equivalente a querer preprogramar genéricamente las acciones, para lo cual se requiere un conocimiento que no parece alcanzable sobre la operación del sistema y sobre las perturbaciones que pueden ir apareciendo a lo largo del tiempo. Por lo tanto, reconociendo la dificultad de identificar criterios estrictamente fijos y cuya validez no admita excepciones,¹⁰ se trataría de buscar aproximaciones que tengan en cuenta el aprendizaje derivado de la elaboración de propuestas analíticas y de la observación de experiencias concretas. Por otro lado, el problema de la prevención y administración de grandes perturbaciones tiene características especiales, dado que se refiere a fenómenos cuya probabilidad y rasgos específicos no se pueden suponer conocidos con precisión, porque son relativamente infrecuentes y suelen asociarse con cambios más o menos rápidos en la configuración de las economías. Esto afecta, en particular, a la evaluación de los costos y beneficios de medidas preventivas: más allá de la naturaleza “subjetiva” de las actitudes frente al riesgo, se hace difícil definir con precisión numérica distribuciones de probabilidad de acontecimientos de distinto tipo e intensidad sobre las cuales pudiera basarse un cálculo afinado. De todos modos, en los últimos tiempos se ha visto que existe un potencial no despreciable de inestabilidad macroeconómica y, por cierto, las políticas económicas deben concebirse teniendo en cuenta ese hecho.

1. La política fiscal

Es bien sabido que el desorden de las finanzas públicas tiene grandes costos económicos. Cuando el sector público no puede manejar las demandas de gasto

dentro de la restricción dada por su capacidad para generar recursos, carece de medios para definir políticas sistemáticas. Las inflaciones altas y variables, tal vez interrumpidas por intentos ocasionales de estabilización que no llegan a consolidarse, son un síntoma típico de esas situaciones. Al margen de las distorsiones que de por sí genera el impuesto inflacionario, la inconsistencia fiscal genera inestabilidad en las políticas, al verse el gobierno forzado a actuar en función de las presiones que aparecen momento a momento. La volatilidad resultante complica las decisiones y achica el horizonte de programación de los agentes. Las consecuencias son visibles en el desempeño económico, y particularmente en los mercados de crédito, porque las partes de un eventual contrato no pueden prever en qué situación se encontrarán más allá de plazos cortos. De ahí resulta un reforzamiento de las restricciones de liquidez, no sólo para el gobierno sino para amplios conjuntos de agentes privados. Para superar esas situaciones es indispensable actuar para establecer la solvencia del sector público.

Como se mencionó antes, la solvencia es una noción prospectiva. De todos modos, la experiencia sugiere que las percepciones acerca de la solidez intertemporal de las finanzas del gobierno se van modificando gradualmente en función del comportamiento observado: una historia de inestabilidad puede influir por tiempo prolongado sobre las condiciones de acceso al crédito para el sector público. Especialmente en economías que vienen encarando un cambio de régimen fiscal, es probable que aparezcan instancias de tensión entre el incentivo a dar señales de solidez financiera y la búsqueda de márgenes de maniobra para moderar impactos macroeconómicos.

El análisis de la política fiscal como instrumento macroeconómico no puede hacer abstracción de la situación del sector público y del estado de la economía. Podría afirmarse que los considerables cambios que ha habido en la visión sobre el papel de esa política se deben en parte a que se han ido modificando los casos típicos a los que se refiere el análisis. En los escritos surgidos de la depresión de los años treinta se destacaba la función anticíclica sobre la demanda agregada, y la conveniencia de aflojar la política fiscal en las recesiones. El argumento suponía que la solvencia del sector público no era puesta en cuestión (y, por lo tanto, el gobierno no enfrentaba dificultades para financiar eventuales déficit, que el público interpretaría como transitorios), y que existían situaciones de deficiencia de demanda efectiva, en las que resultaba difícil para el sector privado coordinar una expansión que llevara

¹⁰ Otra vez, el punto ha surgido tradicionalmente en los debates macroeconómicos. Por ejemplo, al comentar sobre las propuestas de agregar una “cláusula elástica” al régimen monetario de su época (o sea, una “cláusula de escape” que agregaría un elemento contingente preespecificado a la regla en vigencia), Bagehot (1858) acota ‘El principio esencial ... es que en cierto punto de las crisis comerciales, o los directores del Banco o el gobierno, o ambos en conjunto, tendrán derecho a autorizar una emisión adicional de billetes respaldados por valores... Difícilmente podríamos cuestionar que se otorgue esa facultad; y sin embargo, son muchas y grandes las dificultades para establecer la forma en que debería conferirse... [La ‘cláusula elástica’ tiene] más bien una apariencia de artificialidad... todo este tema es de elección entre diversas dificultades’.

a un uso “normal” de los recursos disponibles. Por contraste, en la actualidad muchos planteamientos adoptan una perspectiva netamente distinta, según la cual no hay motivos para que la política fiscal tenga como objetivo influir sobre el nivel de actividad y, en todo caso, la mejor contribución que puede hacer en ese sentido es evitar que el endeudamiento público presione sobre los mercados de crédito: ante una perturbación adversa, la prioridad sería ajustar las políticas para mantener un bajo déficit público.

Al considerar estas visibles discrepancias, puede ser útil imaginar dos situaciones polares ante una perturbación que reduce la actividad. En la primera, los eventuales oferentes de crédito perciben que el gobierno está en una frágil posición de solvencia. En este escenario, se supone que tales percepciones están muy influidas por la evolución a corto plazo de la política fiscal, sea porque se supone que la perturbación tendrá efectos duraderos sobre los ingresos del sector público, sea porque los acreedores evalúan la actitud fiscal del gobierno en función de su comportamiento inmediato. Entonces, un intento por colocar deuda enfrentaría dudas crecientes sobre las posibilidades de repago. El endurecimiento de las condiciones del crédito afectaría no sólo al sector público, sino que la incertidumbre sobre la política fiscal alcanzaría también a la capacidad del sector privado para financiar gasto. En todo caso, la restricción presupuestaria para el gobierno sería tal que el ajuste fiscal quedaría como una elección forzosa (lo cual no implica que carezca de costos), a menos de que se recurra al costoso expediente de la inflación. En la segunda situación, por alguna causa ocurre que se reduce el gasto agregado y surgen dudas sobre la solvencia de una parte significativa del sector privado; la recesión se propaga a través del endurecimiento del crédito y de la caída del empleo. Si el gobierno es percibido como solvente, es posible que la “huida hacia la calidad” en la demanda de activos aumente la predisposición a tener títulos públicos entre los individuos que disponen de fondos. En estas condiciones, una gran cantidad de agentes enfrenta fuertes restricciones de liquidez y, al mismo tiempo, el gobierno puede colocar deuda a bajo costo. Son posibles aquí operaciones expansivas de política fiscal que, al aumentar los recursos a disposición de los agentes ilíquidos, contribuyen a recuperar la demanda agregada, mejorando así las oportunidades del conjunto de individuos¹¹ (Leijonhufvud, 1973).

¹¹ Es sabido que en presencia de restricciones de liquidez no vale la proposición de equivalencia ricardiana; es decir, esas operaciones tienen efecto aun cuando esté perfectamente previsto que la

El argumento recién esbozado se aplica a casos de pronunciada contracción, y tiene diferencias con los típicos análisis sobre el manejo intertemporal de la política fiscal a partir de construcciones de agente representativo (Lucas, 1986). Sin embargo, hay también puntos generales de contacto: una gestión fiscal que busca mejorar las oportunidades de manejo de la producción y el consumo de los agentes a lo largo del tiempo debería basarse en una evaluación del tipo y la persistencia de las perturbaciones que se observan. Esto lleva a examinar cómo se proyectan las condiciones futuras de la economía. Por otro lado, existe una cierta simetría entre los dos casos comentados en el párrafo anterior. En el primero, los problemas de liquidez afectan primariamente al sector público; en el otro, a un conjunto grande de agentes privados: correspondería que fluyan recursos del sector menos restringido al más restringido, mediante un ajuste que reduzca el déficit o mediante acciones que incrementen la capacidad de gasto de las unidades ilíquidas, según sea el caso. Una cosa es clara: para que el gobierno pueda encarar este último tipo de operaciones fiscales dirigidas a atenuar el impacto de las perturbaciones sobre el sector privado, es preciso que tenga una bien establecida posición de solvencia.

En la práctica, los márgenes de maniobra del gobierno están ligados al estado de la economía. Las grandes perturbaciones del gasto agregado y el nivel de producción no sólo influyen sobre la capacidad de recaudar impuestos, sino que también pueden incrementar discontinuamente la deuda pública, sea o no en forma explícita (los salvatajes del sistema financiero son casos típicos). Esto implica que, aun desde el punto de vista restringido del cuidado de las finanzas públicas, importa moderar la amplitud de las recesiones. Pero, por otro lado, es posible que emerjan situaciones donde confluyen a la vez fuertes restricciones a la actividad del sector privado y dificultades de acceso al crédito para el gobierno, si es que éste no cuenta con modos de señalar con claridad que es capaz de compensar déficit presentes con una mayor generación de

deuda pública incremental generará un alza de los impuestos futuros. Conviene notar que en una situación como la descrita hay grandes diferencias en las tasas de descuento implícitas de distintos individuos; un grupo dispone de recursos líquidos y está dispuesto a prestar a una “tasa sin riesgo” baja, pero encuentra dificultades para identificar potenciales deudores solventes; otro grupo tiene una gran preferencia por el gasto presente, dado que sus oportunidades están restringidas por el ingreso corriente, que es comparativamente bajo; la acción de la política fiscal puede asimilarse a la de establecer un canal que intermedia financiamiento entre ambos grupos.

fondos futuros. Tales casos plantean problemas de decisión particularmente complejos para la política fiscal, ante la conjunción de demandas contrapuestas: satisfacer las restricciones de presupuesto y preservar lo que quede del crédito público, evitar un sobreajuste en la provisión de servicios, atenuar el impacto sobre el gasto privado y, probablemente también, atender las tensiones distributivas que posiblemente se acentúen.

La eventualidad de que se produzcan condiciones de este tipo subraya la importancia de las conductas preventivas. Hay un amplio consenso en la conveniencia de realizar un manejo fiscal anticíclico. El mantenimiento de una cierta holgura en las finanzas públicas cuando la economía evoluciona en forma normal es particularmente útil si no se descarta que el comportamiento del sector privado puede ser fuente de inestabilidad. Esa holgura puede tomar varias formas específicas, como la acumulación de fondos líquidos (o la implementación de mecanismos de financiamiento contingente que faciliten el acceso a fondos cuando hay situaciones de necesidad); pero en todo caso parece requerir que exista una “capacidad de imposición” no utilizada durante las expansiones que sirva como respaldo para recurrir al crédito si se produce un impacto sobre la economía. Como en general pasa con los mecanismos de seguro, las políticas preventivas no carecen de costos, pero los peligros de la fragilidad fiscal se han revelado abundantemente. De cualquier forma, el criterio de que la administración fiscal cuente con elementos para precaverse ante la posibilidad de choques negativos deja abierta la cuestión de cómo se realiza la identificación de tendencias en la evolución de la economía; tal vez un aspecto de esa precaución sería evitar apresuramientos en extrapolar al futuro signos de fuertes crecimientos,¹² y actuar si se percibe que el sector privado decide sobre la base de proyecciones exageradas.

2. Políticas financieras y regímenes cambiarios

El debate acerca de las políticas financieras se presta poco para posiciones simplistas. Resulta difícil asignar validez general, sea a los argumentos según los cuales el sector público debe y puede controlar deta-

lladamente a los mercados de activos, sea a aquellos que suponen que, a falta de intervenciones distorsionantes, tales mercados tienen propiedades de autorregulación que garantizan automáticamente un buen funcionamiento agregado. Es claro que las condiciones del crédito muestran en ocasiones una gran inestabilidad, y que, en esas instancias, las políticas económicas son llamadas a actuar de algún modo: hay variados ejemplos de intervenciones de gran envergadura (y con elevados costos fiscales) que desmintieron anuncios previos de que el gobierno se mantendría prescindente (Vaz, 1999). Al mismo tiempo, la identificación de mecanismos que faciliten una evolución fluida de las transacciones financieras y atenúen la inestabilidad no resulta sencilla, no sólo por la complejidad analítica del problema, sino también porque la configuración de los sistemas financieros va experimentando cambios, y difiere de un país a otro. El espectro de contratos (en cuanto a la variedad de activos, plazos y denominación) y las modalidades de intermediación parecen depender de la historia de la economía. Aunque resulte útil buscar criterios de aplicación más o menos genérica, importa reconocer las especificidades.

Estas características particulares aparecen cuando se considera la vinculación entre los mercados de crédito y el régimen cambiario. En un extremo se pueden considerar los casos en los que una gran parte de los activos emitidos por residentes de un país están en manos de otros residentes y los instrumentos están en su mayoría denominados en moneda nacional, y puede suponerse que cuando los agentes manifiestan una demanda de liquidez están revelando una propensión a incrementar sus tenencias de dinero local. Esto implica, por un lado, que si ante retiros de fondos del sistema financiero se plantea la acción del sector público como prestamista de última instancia, una emisión de moneda no siempre llevará de inmediato a presiones sobre el mercado de cambios si el incremento de la oferta de dinero se corresponde con una mayor demanda. Por otro lado, los movimientos en la paridad externa de la moneda no tienen por qué afectar sustancialmente la disposición a ofrecer crédito, porque los tenedores de activos consideran sobre todo el poder de compra de sus posiciones en términos de bienes internos: en tanto la inflación interna no varíe fuertemente, las fluctuaciones en el tipo de cambio no influyen mucho en las percepciones de riqueza de los individuos ni en las expectativas acerca de la capacidad de servir deudas, aunque sí modifican los precios relativos y los incentivos para diferentes clases de actividades.

¹² Se puede ubicar en este contexto el argumento de Talvi (1996) sobre la interpretación de los resultados fiscales en los auges de demanda que suelen acompañar a ciertos programas de estabilización: el problema ahí es que se confunda una subida transitoria de la recaudación con una permanente; la dificultad reside en que discernir entre efectos de uno u otro tipo no resulta fácil en periodos de transición.

En el otro extremo se halla el caso de una economía muy dolarizada, donde las reservas de liquidez están constituidas principalmente por divisas y los contratos financieros se denominan en su mayoría en moneda extranjera. Aquí, en particular, una caída en la predisposición a mantener fondos en los bancos cuando surgen dudas sobre la solidez de las entidades se refleja rápidamente en una mayor demanda de activos externos; el gobierno se vería inducido entonces a proveer de algún modo tales activos si quiere evitar que el sistema financiero deje de cumplir sus obligaciones en moneda extranjera (cuando la perturbación es tan grave que los retiros de depósitos en divisas no puedan ser compensados por la correspondiente liquidez de los intermediarios) y que el desplazamiento de la cartera de depósitos en moneda nacional a divisas líquidas se refleje en el tipo de cambio. En una economía así, por otra parte, una depreciación cambiaria genera automáticamente una revaluación de los pasivos y, por lo tanto, opera como un mecanismo de deflación de deudas al modo descrito por Fisher (1933); en consecuencia, tiene efectos patrimoniales y puede inducir de por sí una retracción del crédito, al poner en cuestión la solvencia de los prestatarios (y, probablemente también, al hacer más incierto el valor real de los pagos por contratos que emplean el denominador previamente impuesto como convención). De ahí que en esas condiciones es muy probable que una devaluación contribuya a disparar o profundizar una recesión. La dolarización del crédito actúa como un fuerte desincentivo a permitir grandes movimientos en el tipo de cambio.

Existe por cierto una gama de casos intermedios entre los extremos recién comentados.¹³ Sin embargo, se observa que las actitudes ante las variaciones del tipo de cambio difieren según la economía: en ciertos casos se aprecia que los gobiernos ponen mucho esfuer-

zo en acotar la magnitud de las oscilaciones cambiarias, mientras que en otros se privilegian criterios distintos. En este punto, conviene considerar los motivos por los cuales resulta útil la flexibilidad del tipo de cambio. Una fluctuación limitada del tipo de cambio puede inducir una cierta fricción en los movimientos de capitales, y otorga algún grado de autonomía a la política monetaria; al mismo tiempo, el precio de las divisas opera como mecanismo de ajuste ante perturbaciones relativamente pequeñas. Pero la pregunta principal es cuál sería la respuesta ante perturbaciones de gran intensidad, es decir, si resulta tolerable permitir que el tipo de cambio tenga una variación de magnitud correspondiente. Cuando éste no es el caso (sea por las características del sistema financiero, sea porque se considera que la estabilidad cambiaria y la estabilidad de precios están estrechamente asociadas),¹⁴ parece razonable que el régimen cambiario trate de reducir la incertidumbre sobre la posibilidad de que haya una gran depreciación; mantener la opción abierta implicaría entonces pagar un precio (sobre todo, en términos de altas tasas de interés, con los consiguientes problemas para los deudores públicos y privados) para conservar una flexibilidad que llegado el momento se estaría poco predisposto a utilizar. Por otro lado, si la reacción del mercado ante la incertidumbre cambiaria es hacer más difundido el empleo de monedas extranjeras como denominadores de contratos, esto, como se mencionó antes, tiende a tornar más difícil la utilización del tipo de cambio como instrumento de ajuste. Pero es claro también que la rigidez tiene sus propios costos, que se hacen particularmente manifiestos ante perturbaciones de origen externo. Las disyuntivas que se presentan en la elección de sistemas cambiarios subrayan la inexistencia de un régimen simple definitivamente preferible a las alternativas, cualesquiera sean las características de la economía.

Por cierto, la dolarización de los activos financieros puede ser inducida por medidas de política económica, pero también se desarrolla en forma más o me-

¹³ Esta gradación se refiere no sólo a la importancia relativa de los contratos financieros denominados en moneda nacional y en divisas, sino también a la difusión de esquemas alternativos como la indización por precios, que es de uso frecuente en algunos países (y que suele asociarse con una historia de inflación persistente, pero cuya variabilidad no ha llegado a alcanzar valores extremos). Desde la perspectiva de nuestro análisis, los contratos indizados se distinguen netamente de aquellos denominados en moneda extranjera, dado que el valor real de los pagos no depende directamente de las variaciones del tipo de cambio. De hecho, un aumento súbito del tipo de cambio tendería a disminuir el monto real de las deudas indizadas (en la medida en que se asocie con un alza de la inflación interna, y teniendo en cuenta que los índices de precios aplicados en la actualización tienen rezagos), mientras que subiría el valor real de las obligaciones en divisas (si los precios internos varían menos que proporcionalmente).

¹⁴ El análisis hecho aquí ha puesto el acento en los trastornos del sistema de contratos financieros que pueden causar las grandes variaciones del tipo de cambio en economías donde muchas deudas están denominadas en divisas. La experiencia (incluyendo la de episodios recientes) sugiere que las depreciaciones bruscas están generalmente asociadas con considerables alzas de los tipos de cambio reales; esto quiere decir que no hay una respuesta de igual intensidad de los precios internos. Aun así, en algunos casos el tipo de cambio constituye la principal ancla nominal; esta característica puede vincularse también con las modalidades de denominación de contratos.

nos espontánea. Dentro de los márgenes en que puede influir la política, es posible que se planteen opciones que no son triviales: la propagación del uso de las divisas como unidad de cuenta en operaciones financieras restringe (de un modo difícilmente reversible) a la administración monetaria, pero en algunas condiciones parece ser casi un requisito para que los mercados de crédito adquieran una cierta densidad, sobre todo para transacciones a plazos no muy cortos. Esas condiciones posiblemente se asocien también con actitudes del público que demanden una fluida movilidad de capitales con el exterior para mantener activos en el país.

Es natural que la variabilidad de los flujos internacionales de fondos haya dado lugar a debates sobre el tratamiento que correspondería aplicar a distintas formas de movimientos de recursos (Agosin y Ffrench Davis, 1997; UNCTAD, 1998). A este respecto, parece útil tener en cuenta que el volumen de financiamiento externo no es (salvo en circunstancias de estricto racionamiento) una cantidad dada desde afuera, sino que se determina en conjunto con las decisiones de producción y de gasto y, por lo tanto, depende de las expectativas y del comportamiento de los agentes en la economía misma. No obstante, se han observado grandes fluctuaciones en la oferta de crédito desde los países centrales al resto del mundo; esas oscilaciones han tenido efectos de índole similar en economías bien diferentes. Los movimientos en las oportunidades de acceso al crédito internacional se han constituido sin duda en impulsos macroeconómicos de primera magnitud, tanto o más importantes que las variaciones en la relación de precios del intercambio comercial,¹⁵ y en una variedad de instancias han generado bruscos cambios en el ritmo del gasto y la producción reales. Esa inestabilidad es onerosa. Lo que resulta menos claro es hasta qué punto puede atenuarse la transmisión de las valuaciones realizadas externamente a los rendimientos de los activos internos; en economías ya integradas al mercado internacional de capitales parecería difícil que se generen fricciones que eviten los arbitrajes fuera de rangos muy acotados y, por lo tanto, impidan que grandes desplazamientos de las tasas de interés internacional o de las percepciones de riesgo de los operadores externos se reflejen en los mercados locales.

Los movimientos de capitales se manifiestan en cambios de manos de activos de diferente tipo. Una preocupación difundida es la eventualidad de que se produzcan rápidas reversiones en los flujos de fondos de corto plazo, que fueren una súbita contracción del gasto si los acreedores demandan la amortización de sus créditos. Sin duda, la concentración del financiamiento en instrumentos de corta maduración es un elemento de fragilidad, dado que en general no hay una contrapartida de recursos disponibles con rapidez para servir las deudas. Al margen de la actividad normal de transformación de plazos que realiza el sistema financiero, es razonable que los agentes, públicos o privados, traten de evitar grandes discrepancias entre el perfil temporal de ingresos y obligaciones. Aquí también, sin embargo, pueden aparecer disyuntivas. En momentos de incertidumbre es probable que los oferentes de crédito manifiesten preferencia por la flexibilidad, lo que llevaría a grandes diferenciales de rendimiento según el plazo del financiamiento. En esas circunstancias, un alza de las tasas de interés de largo plazo es de por sí un impulso contractivo para la demanda agregada. Por otro lado, el que los deudores prefieran acceder a préstamos de más larga duración no alcanza a indicar qué diferencial estarían dispuestos a pagar.¹⁶ En el límite, si el endeudamiento a largo plazo se vuelve prohibitivo, puede plantearse una cruda opción entre aceptar reducciones en los plazos de vencimiento de los pasivos o contraer el gasto de inmediato. Lo primero presupone una apuesta a que las condiciones del crédito se alivien en el futuro si se va disipando la incertidumbre, lo que puede suceder o no; en todo caso, la fragilidad inducida por una concentración de deuda a corto plazo probablemente sea un efecto de algún problema (reversible o no, según la situación) en las percepciones de solvencia. Es posible que las estrategias de ganar tiempo en muchas instancias terminen en colapsos (asociados con la negativa de los acreedores a seguir refinanciando); no obstante, eso depende de circunstancias específicas, lo que dificulta la formulación de una propuesta general.

Disyuntivas similares pueden aparecer en otras áreas y, en especial, en la interacción de las políticas financieras y cambiarias. No es inusual que los episo-

¹⁵ Por otro lado, ambos tipos de impacto bien pueden estar acoplados: es posible que los efectos de caídas en los precios de exportación se vean amplificadas por una retracción de la oferta de financiamiento.

¹⁶ En este punto se vuelve importante la indeterminación de las probabilidades de diferentes situaciones si existen equilibrios múltiples, porque si no se conocen esas probabilidades no puede definirse con precisión el valor que tiene para un tomador de crédito un "seguro" contra una eventual coordinación de los acreedores para no refinanciar y reclamar la devolución de sus fondos.

dios de ruptura de regímenes de tipo de cambio fijo estén asociados con crisis bancarias (Kaminsky y Reinhart, 1996). Está claro que existe una relación entre ambos fenómenos: cuando surgen dificultades de liquidez en los bancos, es probable que se genere un conflicto entre las intervenciones de prestamista de última instancia y el mantenimiento de reservas internacionales suficientes para dar respaldo al tipo de cambio. Resulta difícil imaginar que el banco central (o, en todo caso, el conjunto del sector público) se mantenga al margen si se genera incertidumbre sobre la devolución de los depósitos en el sistema bancario.¹⁷ Pero una expansión monetaria para socorrer a los bancos genera el riesgo de aumentar la demanda de divisas, y las alzas de tasas de interés para sostener el nivel de reservas puede agravar la situación de los deudores. Aquí también el manejo de políticas frente a las disyuntivas (que involucran asimismo a la administración fiscal) parece requerir tanto un juicio sobre las características de la perturbación como conjeturas de diverso tipo: hasta qué punto la desconfianza abarca el conjunto del sistema, si existen deterioros irreversibles en las calidades de la cartera y si éstos se limitan o no a pocas entidades, cuál es la capacidad de acceso de los bancos a fondos del exterior, cuáles son las perspectivas para que el gobierno obtenga recursos externos, cómo respondería la demanda de dinero a un alza del crédito oficial a los bancos, y así sucesivamente. Para hacerse una composición de lugar en esas condiciones se necesita reunir y procesar información, pero sobre todo elaborar una visión general a partir de los indicadores disponibles, mientras que el tiempo para definir acciones es escaso (y también se acorta el horizonte de programación de los agentes privados): por su propia naturaleza, las crisis plantean problemas de decisión de considerable complejidad.

Un primer elemento para hacer menos probables las crisis agudas es reconocer que, si bien su frecuencia e intensidad no pueden determinarse con precisión, las grandes perturbaciones en los mercados de activos ocurren de tanto en tanto, y que las economías están

particularmente sujetas a experimentarlas si son muy sensibles a las condiciones internacionales o atraviesan cambios en su configuración, dando lugar a expectativas potencialmente volátiles. Este reconocimiento llevaría a una actividad más o menos continua en la detección de signos de problemas.¹⁸ El punto se aplica en especial al sistema bancario. No hace falta insistir en la importancia de la supervisión y de la puesta en funcionamiento de regulaciones prudenciales sobre la integración de capital, la liquidez y el tratamiento de riesgos crediticios, que disminuyan la exposición del sistema ante impulsos agregados y prevengan la mala administración de entidades y la generación de problemas graves de riesgo moral (Rojas-Suárez y Weisbrod, 1996; De Juan, 1996). La experiencia muestra que las flaquezas en la supervisión aumentan apreciablemente la fragilidad del sistema bancario (y, en última instancia, pueden originar grandes deudas contingentes para el gobierno) y, por otro lado, que el reforzamiento de los mecanismos prudenciales coloca a la economía en mejor posición para absorber perturbaciones.

De modo similar, si el gobierno incorpora en sus decisiones la eventualidad de que en ciertas emergencias se verá impulsado a dar asistencia de liquidez al sistema financiero o enfrentará situaciones de volatilidad en la demanda de dinero, y por otra parte le asigna altos costos a la inestabilidad cambiaria, convendrá mantener un volumen relativamente alto de reservas de rápida disponibilidad (como proporción, por ejemplo, de los pasivos de los bancos no cubiertos por sus tenencias líquidas en divisas). Es claro que para constituir estos fondos en condiciones de estabilidad de precios hay que generar excedentes fiscales presentes o futuros (o, en todo caso, no emplear en gastos los recursos del señoreaje si es que aumenta la demanda de dinero), y efectuar una inmovilización de activos que podrían utilizarse para otros propósitos. Al mismo tiempo, la disponibilidad de recursos para uso en emergencias provee un instrumento para dar mayor credibilidad al aparato financiero y cambiario, y permite alguna flexibilidad de acción para suavizar el impacto de fluctuaciones en los mercados de activos: contra los costos que representa el acumular fondos, la existen-

¹⁷ Y el anuncio de que las autoridades se abstendrían de actuar puede tener un muy limitado efecto sobre la credibilidad de la política cambiaria, porque un colapso de los bancos repercute con alta probabilidad sobre las finanzas públicas, sea directamente si el gobierno al final cubre pérdidas de las entidades una vez que el problema se ha agravado, sea indirectamente a través de una caída de la actividad agregada: es como si ocurriera una instancia de "desagradable aritmética" (Sargent y Wallace, 1981), con una política monetaria transitoriamente contractiva frente a un deterioro probable de la posición fiscal.

¹⁸ Independientemente de la importancia de buscar señales de alerta temprana de perturbaciones, es probable que resulte difícil identificar indicadores anticipados confiables de manera general, precisamente porque el problema consiste en prever fuertes reversiones de expectativas, lo cual no parece guardar correspondencia con la utilización de procedimientos mecánicos.

cia de éstos permite que la política modere las alzas de tasas de interés en momentos de retracción del crédito y al mismo tiempo limita el riesgo de que se desestabilice el tipo de cambio.

De todas formas, parece improbable que se puedan definir regulaciones que sin imponer límites demasiado fuertes a las operaciones de intermediación (y, por lo tanto, sin restringir excesivamente el crédito a las unidades que descansan en los bancos para su financiamiento, típicamente las empresas pequeñas), simultáneamente reduzcan a un mínimo la probabilidad de problemas sistémicos en los bancos. Esto quiere decir que no habría un “seguro pleno”. Por otro lado, la experiencia muestra que la volatilidad de la valuación de los títulos puede también originar amplias fluctuaciones en las condiciones del crédito. Asimismo, independientemente de que el sector público haya reunido reservas como elemento de prevención, es posible que la economía se enfrente a estados de iliquidez tales que se vea excedida la capacidad de intervención de las políticas sobre la base de los activos a su directa disposición. Los episodios de los últimos años han mostrado que, de un modo u otro, el financiamiento internacional de emergencia ha desempeñado un papel apreciable en los intentos por moderar los efectos de perturbaciones en diversas economías. Tanto por este motivo como por las interdependencias existentes entre diferentes economías, se analiza en seguida el tema de posibles arreglos internacionales para actuar ante turbulencias de gran intensidad.

3. La transmisión internacional de impulsos

Los canales de transmisión internacional de impulsos macroeconómicos son de diversas clases. Al margen de los mecanismos tradicionales (derivados de los intercambios comerciales y de las condiciones de los mercados en los centros financieros), en los últimos tiempos se ha prestado especial atención a los efectos que provocan los movimientos comunes en los precios de los activos de distintos países. A su vez, estos efectos pueden tener en principio orígenes distintos, como:

- i) cambios en la economía internacional que se reflejan de manera análoga en varios países;
- ii) impactos directos de unas economías sobre otras (por ejemplo, a través del comercio), que se incorporan en las percepciones sobre los retornos de activos;
- iii) analogías percibidas en la configuración o las políticas de países, que induzcan a ciertos agentes a interpretar algunos acontecimientos en una economía

como útiles para prever el comportamiento de otras; este mecanismo operaría en un contexto de aprendizaje sobre las variables fundamentales, a través de información percibida como extensible a otros casos que los individuos extraen (correctamente o no, en una mirada retrospectiva) de la evolución de diferentes economías;

iv) efectos de derrame, porque las restricciones de liquidez de operadores especializados en la tenencia de valores de un conjunto de países llevarían a esos operadores, ante caídas en los precios de algunos títulos, a desprenderse de otros activos¹⁹ (Calvo, 1998); esto tendría efectos que podrían ser amplificadas por conductas “de manada” de otros agentes que basan sus decisiones en las acciones observadas del primer grupo,²⁰ sea porque le asignan contenido informativo (Banerjee, 1992), sea porque tienen estrategias de “seguir al mercado” debido a problemas de principal-agente²¹ (Krugman, 1998);

v) posibles fenómenos de profecía autocumplida, desencadenados por ciertos acontecimientos que operarían como focos para la coordinación de expectativas.

Hay algunos indicios de que en episodios críticos se incrementa la correlación entre la demanda de activos de distintos países.²² No obstante, resulta difícil distinguir el efecto de los diversos mecanismos que podrían haber actuado en cada caso, y más aún determinar la relevancia de tales mecanismos en posibles instancias futuras. Por otro lado, al margen de la utili-

¹⁹ Puede notarse que el argumento necesita algunas hipótesis particulares para racionalizar fuertes efectos de contagio: una de ellas es que tales especialistas (que dispondrían de más información que el promedio del mercado sobre las condiciones en las respectivas economías) tienen una cartera que contiene al mismo tiempo deuda de distintos países. Una proposición contrastable que se desprende del argumento (aunque no es claro que se haya verificado en la práctica en los episodios recientes) es que los especialistas con pocas tenencias de títulos del país que inició el movimiento de caída de precios, o que no enfrentan restricciones de liquidez, deberían simultáneamente incrementar su demanda de deuda de los otros países y moderar el contagio.

²⁰ Parece útil recordar que las cascadas informativas —por las cuales los agentes imitarían las acciones de los demás en lugar de apoyarse en la información fundamental de la que disponen directamente— resultan más probables cuando la información propia es considerada poco confiable. Así, la aparición de tales efectos supondría un estado de incertidumbre preexistente.

²¹ La referencia aquí es al hecho de que posiblemente la evaluación de los administradores de cartera por parte de sus mandantes se efectúe de un modo comparativo con la evolución del promedio del mercado, lo que los volvería reticentes a tomar posiciones muy diferentes de la “opinión general”.

²² Por ejemplo, véase Calvo y Reinhart (1996) y Eichengreen, Rose y Wyplosz (1996).

dad de ciertos indicadores de fragilidad, no son claras las condiciones precisas que hacen que una economía sea proclive al contagio. Así, desde un punto de vista prospectivo, la cuestión se plantea en términos muy generales: ocasionalmente se manifiestan estados de gran incertidumbre, en los cuales se acentúan los efectos de transmisión internacional de perturbaciones financieras, que se agregan a la propagación de impulsos a través del comercio.

Es sabido que la existencia de derrames internacionales puede generar demandas de coordinación de políticas macroeconómicas. Al mismo tiempo, las situaciones de crisis suelen comprometer al conjunto de instrumentos macroeconómicos de los países y, por lo tanto, típicamente reducen los grados de libertad disponibles para determinar la “oferta de coordinación” (Heymann y Navajas, 1992). La experiencia del último tiempo es sugerente al respecto: en los países directamente afectados por perturbaciones no se observó una actividad significativa para la determinación conjunta de medidas macroeconómicas. En cambio, operaron mecanismos “de emergencia” para la provisión de liquidez, definidos por países centrales y por organismos internacionales de crédito que buscaron aliviar los impactos sobre las diversas economías y atenuar la propagación de las perturbaciones hacia otros países. De todos modos, los criterios y procedimientos de estas intervenciones siguen siendo materia de polémica.

Al analizar posibles acciones macroeconómicas a escala internacional hay que tener presente la gran variedad de actores involucrados: los residentes de países individuales, en sus roles de agentes económicos y participantes del juego político interno; los operadores en los mercados financieros internacionales; las autoridades que definen políticas en cada país; las coaliciones regionales, sean de carácter duradero o eventual, y las instituciones internacionales pertinentes. En circunstancias como éstas, en las que interactúan múltiples agentes con distintos intereses, pesos relativos y posiblemente con diferentes percepciones, el “juego” que genera las decisiones no tiene características sencillas. No obstante, hay algunos rasgos básicos que resaltan incluso bajo una rápida mirada.

Un primer punto, obvio pero igualmente destacable, es que el comportamiento de las economías centrales tiene fuertes repercusiones externas: la evolución del ciclo económico, de las paridades cambiarias y de las condiciones del crédito en esas economías influye agudamente en las oportunidades de otras regiones. Naturalmente, las políticas de las economías

centrales se deciden en función de consideraciones internas; la coordinación entre ellas es laxa, y los impactos sobre terceros, si reciben alguna atención, es sólo en situaciones críticas, cuando se observan perturbaciones difundidas y a gran escala que podrían llegar a afectarlas. Evidentemente, las diferencias de tamaño generan asimetrías de comportamiento, y éstas son un dato del problema. Sin embargo, parece importante que se reconozcan los efectos internacionales de las políticas, y que existan instancias por las que al menos los países o regiones receptores de impulsos puedan participar, transmitiendo y recibiendo información sobre las perspectivas de las economías y las orientaciones de política. La rutina de interacción no es un elemento trivial en la toma de decisiones, aunque no se manifieste en compromisos explícitos. Adquiere relevancia, además, en la medida en que se busque prevenir perturbaciones de alcance internacional e ir elaborando criterios de acción para el caso de que se produzcan, porque si bien las grandes oscilaciones macroeconómicas son ocasionales, interesa que haya un seguimiento más o menos continuo de la evolución internacional, que involucre a los formuladores de política (CEPAL, 1998b, y Ocampo, 1999).

El conjunto de medidas de financiamiento de urgencia que se aplicaron en episodios recientes hace un reconocimiento implícito de que, en determinadas circunstancias, las posibilidades de manejar crisis exceden el ámbito nacional. Estos episodios han abierto el debate sobre la conveniencia de establecer más formalmente algún mecanismo que funcione como prestamista internacional de última instancia. La definición de sistemas de este tipo sin duda presentaría dificultades. Hay, por cierto, problemas de riesgo moral, tanto por parte de los prestamistas como de los receptores de fondos. Sin embargo, los costos de las crisis para los países deudores han sido por lo general elevados (aun cuando hayan recibido créditos de emergencia para reforzar su liquidez), de manera que no resultan evidentes los incentivos para incurrir en políticas que voluntariamente aumenten la probabilidad de una perturbación adversa. Por otro lado, dado que en general se considera valioso mantener un acceso fluido a los mercados internacionales, las eventuales conductas oportunistas probablemente se verían restringidas por consideraciones de reputación. Al mismo tiempo, la discrecionalidad inherente a la actividad de prestamista de última instancia podría convertirse en fuente de conflictos si las acciones son llevadas a cabo por un organismo internacional; algo similar se aplicaría a las funciones de supervisión de los sistemas financieros que van asociadas con ese rol.

Los argumentos expuestos (al margen de la incertidumbre sobre la cuantía de los fondos que pueden ser requeridos en distintas circunstancias y la dificultad que implicaría comprometer de antemano el aporte de recursos si éste fuera de gran magnitud) llevarían a mantener la asistencia crediticia a economías que enfrentan crisis como una eventualidad que se determinaría llegado el caso. Pero tales esquemas ocasionales también presentan problemas, especialmente en lo que respecta a la oportunidad de las medidas (se tendería a tomarlas una vez que la crisis fuese visiblemente aguda), a los criterios de disponibilidad y uso de recursos y a la definición de las condicionalidades que traería aparejada esa asistencia. Aquí, nuevamente, hay disyuntivas. Parece posible imaginar mecanismos que definan criterios básicos (por ejemplo, sobre desempeño fiscal y pautas de supervisión aplicadas por los países a sus sistemas financieros) asociados a los requisitos con que debe cumplir una economía para poder recurrir a financiamiento contingente en caso de perturbaciones crediticias (véase por ejemplo Agosin, 1999). Esos criterios tendrían necesariamente un grado no despreciable de arbitrariedad al momento de concretarse y su anuncio podría amplificar las fluctuaciones en algunas instancias; en cambio, agregarían un elemento de previsibilidad y posiblemente facilitarían la operación de políticas anticíclicas, en especial frente a señales contractivas.²³

La regulación de los mercados de crédito tiene un aspecto internacional: la fragilidad financiera de unas economías repercute sobre otras, y las normas que establecen los países centrales sin duda afectan las condiciones de acceso a recursos para el resto del mundo. Esto sustenta los intentos de definir estándares internacionales (no necesariamente idénticos para países de características distintas, o fijos a lo largo del tiempo). A la vez, aunque es natural que exista pre-

ocupación por la volatilidad de la oferta de crédito a los países emergentes y sus efectos en amplificar y propagar fluctuaciones, también puede existir el riesgo de que, de haber regulaciones estrictas en los centros, ellas operen como una suerte de impuesto sobre la exportación de recursos que afecte la cantidad y el costo del crédito para los países que demandan financiamiento.

En algunos conjuntos de países, el intercambio de bienes está orientado en proporción importante a los vecinos regionales, pero las transacciones financieras se realizan principalmente con los centros. Este es el caso del Mercosur (aunque la concentración geográfica del comercio difiere entre los países). En tales condiciones, parece útil analizar posibles ejercicios de coordinación de políticas, no en un contexto "autocontenido" (sólo los participantes regionales son actores) sino teniendo en cuenta el efecto del comportamiento de cada economía sobre la interacción (especialmente financiera) de las otras con el resto del mundo. Para que varios países acepten realizar una administración concertada de instrumentos macroeconómicos deben percibir incentivos muy fuertes. Por lo tanto, debe haber tanto interdependencias económicas estrechas como experiencia previa en formas de coordinación que no restrinjan mucho las decisiones de las partes: la definición concertada de políticas es, en todo caso, un proceso gradual. Pero también los derrames macroeconómicos son más intensos si existe un componente regional en la oferta de financiamiento dirigida a cada economía. Más allá de la utilidad de los mecanismos de consulta e intercambio de información, puede ser beneficioso definir algunas pautas regionales de carácter macroeconómico (que pueden o no tomar la forma de compromisos explícitos) tendientes a reducir la incertidumbre acerca de los impactos recíprocos entre las economías.

IV

Comentarios finales

Las decisiones sobre ahorro, inversión y tenencias de activos dependen de expectativas que varían con los cambios en las percepciones y los modos de análisis.

Estos cambios a veces producen fuertes desplazamientos en las oportunidades de los agentes, particularmente cuando se difunden dudas sobre la solvencia de los

²³ Lo deseable (indudablemente de difícil realización práctica) sería ayudar a identificar los impactos de carácter transitorio y los casos en que las perturbaciones no derivarían de desviaciones previas respecto de "buenos procedimientos" de política, de modo que la

prudencia en las expansiones se vea compensada por una mayor capacidad para sostener la actividad ante las crisis. En este sentido, las calificaciones de riesgo crediticio han generado fuertes discusiones por su posible efecto procíclico (CEPAL, 1998b).

deudores. La probabilidad de que ocurran grandes perturbaciones es difícil de especificar; también parecen complejos los mecanismos de propagación de impulsos que actúan en esos casos. Sin embargo, es riesgoso ignorar la volatilidad potencial de la oferta y la demanda de crédito, especialmente si se acepta que las economías están en constante evolución, de manera que los patrones de comportamiento observados en el pasado tienen validez limitada como criterio para que los agentes formulen sus previsiones.

La política económica tiene la responsabilidad básica de no convertirse en factor de inestabilidad; al

mismo tiempo, le incumbe actuar para prevenir y moderar las grandes fluctuaciones macroeconómicas. Para ello, hace falta que el sector público se mantenga financieramente sólido y que utilice sus márgenes de maniobra ante instancias críticas. De todos modos, es probable que en ciertas circunstancias la magnitud de los impactos y su transmisión entre economías haga indispensables aplicar medidas que vayan más allá del ámbito nacional. La articulación de las políticas de prevención y tratamiento de las crisis a escala nacional, regional e internacional plantea problemas nada triviales de diseño e implementación.

Bibliografía

- Agosin, M. (1999): *Towards a New Architecture for the International Financial System: Lessons from the Financial Crisis*, Santiago de Chile, Universidad de Chile, Centro de Economía Internacional y Desarrollo.
- Agosin, M. y R. Ffrench Davis (1997): *Managing capital inflows in Chile*, Santiago de Chile, Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas.
- Bagehot, W. (1858): The monetary crisis of 1857, en N. St. John-Stevas (ed.), *The Collected Works of Walter Bagehot*, vol. X, Londres, The Economist, 1974.
- _____ (1873): *Lombard Street*. Reproducido en N. St. John-Stevas (ed.) *The Collected Works of Walter Bagehot*, vol. IX, Londres, The Economist, 1974.
- Banerjee, A. (1992): A simple model of herd behavior, *Quarterly Journal of Economics*, vol. CVII, N° 3, Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- Calvo, G. (1988): Servicing the public debt: The role of expectations, *American Economic Review*, vol. 78, N° 4, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- _____ (1995): *Varieties of Capital Market Crises*, Working paper, N° 306, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- _____ (1998): Contagion and sudden stops, Maryland, University of Maryland.
- Calvo, G. y C. Reinhart (1996): *Capital Flows to Latin America: Is there Evidence of Contagion Effects?*, Policy research working paper, N° 1619, Washington, D.C., Banco Mundial.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1998a): *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos*, LC/G. 1997/Rev.1, Santiago de Chile.
- _____ (1998b): *La crisis financiera internacional: una visión desde la CEPAL*, LC/G.2040, Santiago de Chile.
- De Juan, A. (1996): The roots of banking crises: microeconomic issues and supervision and regulation, en R. Haussmann y L. Rojas-Suarez (eds.), *Banking Crises in Latin America*, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Diamond, D. y P. Dybvig (1983): Bank runs, deposit insurance and liquidity, *Journal of Political Economy*, vol 91, N° 3, Chicago, Illinois, The University of Chicago.
- Dixit, A. y R. Pindyck (1994): *Investment under Uncertainty*, Princeton University Press.
- Eichengreen, B., A. Rose y Ch. Wyplosz (1996): Contagious currency crises: first test, en T. Andersen y K. Moene (eds.): *Financial Liberalization and Macroeconomic Stability*, Oxford, Reino Unido, Basil Blackwell.
- Evans, G. y S. Honkapohja (1998): Learning dynamics, Eugene, Oregon, University of Oregon, mimeo.
- Fisher, I. (1933): The debt-deflation theory of great depressions, *Econometrica*, vol. 1, Evanston, Illinois, Econometric Society.
- Greenspan, A. (1997): *Statement to the US Congress*, Washington, D.C., 27 de febrero.
- Heymann, D. (1994): Sobre la interpretación de la cuenta corriente, *Desarrollo Económico*, vol. 34, N° 135, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES).
- Heymann, D. y F. Navajas (1992): Coordinación de políticas macroeconómicas: aspectos conceptuales vinculados al Mercosur, Documento de trabajo N° 45, Buenos Aires, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.
- Heymann, D. y P. Sanguinetti (1998a): Business cycles from misperceived trends, *Economic Notes*, vol. 27, N° 2, Siena, Italia.
- _____ (1998b): Quiebres de tendencia, expectativas y fluctuaciones económicas, *Desarrollo Económico*, vol. 38, N° 149, Buenos Aires, IDES.
- Hicks, J. (1974): *The Crisis of Keynesian Economics*, Oxford, Reino Unido, Oxford University Press.
- Kaminsky, G. y C. Reinhart (1996): The twin crises: the causes of banking and balance of payments problems, Washington, D.C.
- Kirman, A. y M. Salmon (1995): *Learning and Rationality in Macroeconomics*, Oxford, Reino Unido, Basil Blackwell.
- Kiyotaki, N. y J. Moore (1997): Credit cycles, *Journal of Political Economy*, vol. 105, N° 2, Chicago, Illinois, The University of Chicago Press.
- Krugman, P. (1998): Currency crises, Cambridge, Massachusetts.
- Leijonhufvud, A. (1973): Effective demand failures, en A. Leijonhufvud, *Information and Coordination*, Oxford, Reino Unido, Oxford University Press, 1981.
- _____ (1998): Two types of crises, *Zagreb Journal of Economics*, vol. 2, N° 2, Zagreb, Croacia.
- Lo, A. (1997): Fat tails, long memory and the stock market since the 1960's, *Economic Notes*, vol. 26, N° 2, Siena, Italia.
- Lucas, R. (1986): Principles of fiscal and monetary policy, *Journal of Monetary Economics*, vol. 17, N° 1, Amsterdam, Países Bajos, North-Holland Publishing Company.
- Ocampo, J. A. (1999): *Reforming the International Financial Architecture: Consensus and Divergence*, serie Temas de coyuntura, N° 1, Santiago de Chile, CEPAL.
- Rojas-Suarez, L. y S. Weisbrod (1996): *Banking Crises in Latin America: Experiences and Issues*, Working paper series, N° 321, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.

- Sachs, J., A. Tornell y A. Velasco (1996): The Mexican peso crisis: sudden death or death foretold?, *Journal of International Economics*, vol. 41, N° 3/4, Amsterdam, Países Bajos, North-Holland Publishing Company.
- Sargent, T. (1993): *Bounded Rationality in Macroeconomics*, Oxford, Clarendon Press.
- Sargent, T. y N. Wallace (1981): Some unpleasant monetarist arithmetic, *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review*, Minneapolis, Federal Reserve Bank of Minneapolis, invierno.
- Talvi (1996): *Exchange-Rate-Based Stabilization with Endogenous Fiscal Response*, Working paper series, N° 324, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (1998): *Trade and Development Report*, Naciones Unidas Nueva York y Ginebra.
- Vaz, D. (1999): Four banking crises. Their causes and consequences, *Revista de Economía*, vol. 6, N° 1, Montevideo, Banco Central del Uruguay.

Los estabilizadores *fiscales automáticos*

Ricardo Martner

*Dirección de Programación
del Sector Público
Instituto Latinoamericano
y del Caribe de Planificación
Económica y Social (ILPES)/CEPAL
rmartner@eclac.cl*

En este artículo se estiman, con una metodología sencilla, indicadores de discrecionalidad fiscal. Se identifica así para un conjunto de países de América Latina en los años noventa lo que ha sido el componente cíclico en el saldo de las cuentas públicas, es decir, el monto de los ingresos y gastos que se asocian a movimientos transitorios del nivel de actividad. Por diferencia se obtiene una medida del saldo discrecional, variable que representa un indicador de mediano plazo del estado de las cuentas públicas. Las normas presupuestarias que contemplan estos mecanismos, además de asegurar sostenibilidad intertemporal, apuntan a disminuir el carácter cíclico de las finanzas públicas, siempre que se asegure transparencia y simetría en su aplicación. Se dispone así de series que permiten un seguimiento de los componentes estructural y cíclico de los déficit públicos en América Latina, con metodología homogénea y mínimas necesidades de información, de manera de centrar el debate (y los ajustes requeridos) en un horizonte de mediano plazo.

I

Introducción

El desafío de hacer compatible la estabilidad macroeconómica con un crecimiento satisfactorio y mejoras en la distribución del ingreso sólo se podrá encarar con la configuración de un nuevo pacto fiscal en la región (CEPAL, 1998). El pacto fiscal debe cimentarse en pilares sólidos, con un diseño institucional que atienda debidamente a dos principios sagrados, como son la estabilidad y la responsabilidad. El principio de estabilidad supone que el gobierno maneja las finanzas públicas de una manera transparente, predecible y consistente con objetivos de crecimiento y empleo altos y estables. El principio de responsabilidad supone asegurar la sostenibilidad de largo plazo de las decisiones, evitando cargas tributarias desproporcionadas o niveles excesivos de deuda pública. La política fiscal tiene dos objetivos macroeconómicos, la sostenibilidad de las cuentas fiscales y la regulación de la demanda agregada; es claro que los esfuerzos se han concentrado en el primero de ellos, dejando el papel estabilizador, cuando ha existido, a la política monetaria. Para construir este nuevo pacto fiscal, los gobiernos han de recuperar grados de libertad y asumir un papel más activo en la tarea de reducir la volatilidad de las economías y de mejorar su desempeño macroeconómico.

En este artículo se hace hincapié en la importancia de crear espacios para la plena operación de los estabilizadores fiscales automáticos en el diseño y la conducción de la política fiscal (sección II). Como en estudios anteriores (Martner, 1996 y 1998), el propósito es elaborar indicadores sencillos que permitan evaluar la importancia del componente cíclico en las cuentas del sector público en América Latina. Las fluctuaciones del nivel de actividad económica ejercen una influencia significativa en las cuentas públicas, y tienen a su vez un efecto estabilizador sobre el PIB. Los estabilizadores fiscales automáticos se definen así como aquellos ingresos y gastos públicos que se vinculan directamente al ciclo económico. En caso de menor crecimiento económico, para un presupuesto dado, aparece un déficit público cuya contrapartida es

una menor tributación de los agentes privados. Esta baja aparente de los impuestos evita el deterioro de los ingresos de esos agentes y la contracción excesiva de sus gastos, moderando las fluctuaciones de su demanda.

Los estabilizadores fiscales automáticos contribuyen a estimular la economía en épocas de recesión, y a atemperar los períodos de recalentamiento, ejerciendo por lo tanto una función reguladora. Los gobiernos tienen la opción de dejar que jueguen estos estabilizadores automáticos, o de reforzar o restringir sus efectos con políticas discrecionales. Durante una recesión, por ejemplo, la reacción refleja de las autoridades es evitar el incremento del déficit público, aplicando políticas procíclicas que tienden a empeorar la situación. Por lo tanto, es fundamental calibrar con precisión los mecanismos que se apliquen, para evitar ajustes excesivos que puedan perjudicar gravemente la situación económica general y la eficacia y eficiencia de las políticas públicas.

Si el criterio es buscar un presupuesto equilibrado en condiciones económicas “normales”, es necesario estimar el influjo y la persistencia de los estabilizadores fiscales automáticos en América Latina. La importancia de estos mecanismos depende de muchos factores: entre otros, el peso del sector público en la economía, la progresividad del sistema tributario, los esquemas de empleo público y de subsidios al desempleo y la sensibilidad del desempleo a las variaciones del producto interno bruto (PIB). Estas características estructurales varían considerablemente de un país a otro, y también a lo largo del tiempo.

Pero lo que hay que hacer ante todo es definir la “normalidad”, y con ello la posición de la economía en el ciclo. La conducción de la política económica no se puede concebir sin una distinción adecuada entre tendencia y ciclo (sección III). El antiguo concepto de brecha de producción se define como la distancia que separa el PIB efectivo del PIB tendencial, y busca representar una medida sintética y sencilla de esta normalidad. Se han propuesto múltiples métodos, estadísticos y estructurales, destinados a situar la economía en relación con su potencial de crecimiento. Para obtener un diagnóstico apropiado es crucial distinguir entre tres conceptos que tienden a confundirse: el PIB potencial, el PIB tendencial y el PIB promedio. El PIB potencial se define como el nivel de actividad compatible con una

□ El autor agradece a Keiji Inoue su ayuda con los datos, y a Juan Martín, a Juan Carlos Lerda y a los responsables de la *Revista* por su incesante apoyo en el largo proceso que termina en estas páginas.

inflación estable. El PIB tendencial se distingue del PIB promedio por la incorporación de componentes estocásticos, lo que quiere decir que se les asigna ponderadores mayores a los años más recientes que a los más lejanos. Si se confunden crecimiento tendencial y crecimiento promedio, se obtiene una representación lineal de la brecha de PIB que puede no ser una descripción adecuada de economías sometidas a continuas perturbaciones de oferta. Los métodos estadísticos que se utilizan para estimar el PIB potencial suponen que éste oscila en torno al PIB efectivo, de manera que un ritmo de crecimiento sostenible no puede alejarse mucho del pasado reciente, registrado en el PIB tendencial. Con estas clarificaciones, se puede hablar indistintamente del PIB tendencial y del potencial, en la medida en que el primero es la consecuencia directa del segundo. Si se busca una medida elemental e inmediata de la brecha del PIB, el filtro de Hodrick-Prescott (HP) entrega una estimación del PIB tendencial, el que se asimila al PIB potencial por el supuesto de simetría del ciclo macroeconómico.

En el artículo se analiza en detalle la estimación de la brecha de PIB para doce países de la región en los años noventa (sección III). Para facilitar los análisis comparativos, y más allá de sus bondades o defectos, hemos usado el método de estimación que se utiliza en la Comisión Europea y que define la brecha de PIB como la diferencia entre el nivel efectivo del PIB y el PIB potencial, expresada en porcentaje del PIB potencial.

La magnitud relativa del déficit público cíclico depende en América Latina de la amplitud de las fluctuaciones macroeconómicas y de la sensibilidad de los

ingresos públicos al nivel de actividad. A partir de una serie de supuestos simplificadores, se calcula aquí la magnitud de los estabilizadores fiscales automáticos, y se presentan estimaciones del saldo cíclico del sector público no financiero en doce países de América Latina durante los años noventa (sección IV). Según estos cálculos, el componente cíclico llega a máximos superiores a un punto del PIB en los países de más alta tasa tributaria y/o de mayor volatilidad, como Argentina, Brasil, Chile, Perú y Uruguay. Estas cifras, aunque son inferiores a las registradas en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), resultan bastante significativas, dados los escasos márgenes de maniobra de la política fiscal en nuestra región. En la práctica, hacer políticas anticíclicas suele ser complejo, pero renunciar a ello puede ser aún más perjudicial. Se trata de crear, con mecanismos explícitos, los espacios necesarios para la plena operación de los estabilizadores fiscales automáticos. Cuando se fijan metas de saldo fiscal de corto plazo, tanto las autoridades nacionales como los organismos internacionales debieran contemplar explícitamente los efectos de la coyuntura.

Las normas presupuestarias que contemplan estos mecanismos, además de asegurar sostenibilidad intertemporal, se orientan a disminuir el carácter cíclico de las finanzas públicas, siempre que haya transparencia y simetría en su aplicación. Es necesario entonces que se haga un seguimiento de los componentes estructural y cíclico de los déficit públicos, con metodología homogénea e información oportuna, de manera de centrar el debate (y los ajustes requeridos) en un horizonte de mediano plazo (CEPAL, 1998).

II

Crear espacios para la operación de los estabilizadores automáticos

Como se ha observado en varios países de la región en las últimas décadas, el presupuesto puede verse envuelto en un crecimiento explosivo de la deuda pública, tipo bola de nieve, en el cual por lo general una proporción creciente de los ingresos es absorbida por el pago de intereses. De no haber políticas irresponsablemente expansivas, esta dinámica perversa es generalmente exógena al sector público. Como se sabe, la estabilidad del coeficiente deuda/PIB depende de la

diferencia entre la tasa de crecimiento de la economía y la tasa de interés real a la cual se endeuda el sector público. Cuando la primera tasa es mayor que la segunda (diferencial positivo), es posible financiar mediante endeudamiento un cierto déficit sin aumentar el peso de la deuda pública. Pero cuando el diferencial es negativo, la persistencia de un déficit primario desencadena un crecimiento explosivo de la deuda y del pago de intereses, que pone en peligro la solven-

cia del sector público. De esta manera, si aumenta la tasa de interés y se reduce la de crecimiento, la sostenibilidad de la política fiscal es puesta en duda de inmediato.

Así, una política monetaria restrictiva tiene un impacto adverso sobre el sector público, más aún si el tipo de cambio se aprecia y la deuda pública tiene un componente externo significativo. Cabe cuestionar la eficiencia del uso exclusivo y/o excesivo de la política monetaria para estabilizar la economía. El manejo de la tasa de interés ayuda a corregir movimientos no sostenibles del gasto privado, pero también puede generar o agravar una dinámica potencialmente desestabilizadora por el lado fiscal. La falta de coordinación de las políticas monetaria y fiscal lleva a un régimen caracterizado por tasas de interés excesivamente altas y un elevado déficit público.

De esta manera, si el objetivo es estabilizar la deuda pública y se carece de financiamiento monetario, una situación de estancamiento y de altas tasas de interés obliga a generar superávit primarios crecientes. Cuando un objetivo de saldo público se fija independientemente de la evolución del nivel de actividad y de las restantes variables macroeconómicas, la política presupuestaria resulta marcadamente procíclica, reduciendo gastos o aumentando impuestos cada vez que se eleva la tasa de interés o disminuye el nivel de actividad. Un manejo del presupuesto de esta índole acrecienta la incertidumbre del entorno en que se toman las decisiones privadas. Los agentes privados, al anticipar racionalmente esta política, tenderían a actuar de manera procíclica, puesto que un freno de la demanda pública anunciaría una disminución de la demanda privada. En suma, adoptar objetivos de déficit y de deuda pública sin considerar sus efectos sobre la estabilidad macroeconómica empuja a la economía hacia una trampa recesiva, en que las metas de déficit no pueden cumplirse por el ajuste del sector privado y el ajuste fiscal deprime aún más la actividad privada. El potencial estabilizador de la política fiscal no ha sido adecuadamente utilizado en nuestra región, marcada por fluctuaciones excesivas que dañan el crecimiento de largo plazo.¹

1. Reducir la amplitud de los ciclos económicos

La sostenibilidad de la política fiscal se define habitualmente como una condición de estabilidad de la

deuda pública en un mundo determinista, pero también puede interpretarse como un criterio de estacionariedad de la misma en un mundo estocástico (Hénin, 1997). El gobierno es solvente si las relaciones deuda pública/PIB o saldo público/PIB son variables estacionarias. El criterio de sostenibilidad no es otra cosa que la solvencia de largo plazo del gobierno, que exige que se respete su restricción presupuestaria intertemporal. Más que la existencia de déficit, lo que pone en peligro la solvencia es que éstos persistan a un nivel excesivo.

La teoría neoclásica de suavizamiento de impuestos (*tax smoothing*) sugiere que las tasas tributarias deberían mantenerse constantes durante el ciclo económico para minimizar los costos derivados de impuestos distorsionantes. La política fiscal óptima privilegia la sostenibilidad intertemporal, dejando espacio entonces para acomodar el saldo público en función de las circunstancias macroeconómicas. El componente normativo es flexible, prefiriéndose una tasa tributaria constante a una regla anual de saldo presupuestario. Bohn (1995) sostiene que la imposición de valores máximos al déficit y a la deuda con probabilidad uno representa una norma excesivamente restrictiva en un mundo estocástico.

La visión keynesiana de este mundo estocástico no es muy diferente a la recién expuesta. Para el keynesianismo tradicional, la política fiscal debe asegurar excedentes en situaciones de pleno empleo y aceptar déficit en recesiones, con un saldo nulo en promedio durante el ciclo. Aunque algunos no lo destaquen debidamente, el principio de responsabilidad fiscal es parte integrante del mensaje keynesiano tradicional. Como lo subraya Tobin (1993), la macroeconomía keynesiana se aplica a ambos lados de la medalla: un superávit fiscal es el instrumento idóneo para contener el exceso de gasto, en tanto que el déficit es un elemento que ayuda a superar las situaciones recesivas. La estabilización macroeconómica requiere una regulación contracíclica de la demanda que sea razonablemente simétrica. La diferencia con la visión neoclásica se da porque en este caso es legítimo adoptar políticas de regulación más activas, lo que tendría como consecuencia fluctuaciones más pronunciadas del saldo fiscal, pero siempre con un resultado nulo a lo largo del ciclo.

El grado de suavizamiento del ciclo económico que logran los estabilizadores fiscales automáticos difiere significativamente entre países, y depende de la estructura de impuestos y gastos y del grado de apertura de las economías. Como se sabe, en economías

¹ Véase un análisis de la correlación entre volatilidad real y crecimiento en Martner (en prensa).

más abiertas la política fiscal es menos eficaz; se necesitan fluctuaciones presupuestarias mucho mayores para obtener un mismo grado de estabilización del PIB. La OCDE (1993) estima que, en el caso de las economías europeas, la operación de los estabilizadores automáticos reduce la amplitud del ciclo en 25%; Pisani-Ferry, Italianer y Lescure (1993) estiman un efecto estabilizador superior a 35% en Alemania y Francia. En el caso de economías más cerradas, como Estados Unidos y Japón, el efecto es más significativo aún, a pesar de que la magnitud de los estabilizadores fiscales es menor (OCDE, 1993). En Estados Unidos, Weise (1996) calcula que una anulación de la reacción anticíclica del saldo público (compensando el déficit producido con menores gastos) acrecentaría entre un tercio y la mitad la amplitud de las recesiones. Finalmente, la Comisión Europea (1997), con simulaciones realizadas con el modelo QUEST, calcula que el impacto estabilizador es de alrededor de 30%; esto quiere decir que las fluctuaciones del PIB se reducen en cerca de un tercio cuando se compara una situación en que no se compensan los cambios producidos en gastos e ingresos públicos con otra en que sí se nivelan. Como se observa, el debate en torno al papel de los estabilizadores automáticos en la conducción de la política fiscal ha retomado gran actualidad en los países industrializados.

Escribamos ahora la ecuación del déficit público de la siguiente manera (Comisión Europea, 1997):

$$d = d_e - (\alpha + \beta)GAP \quad (1)$$

donde d_e representa el componente fijo estructural del saldo público, α la sensibilidad marginal del saldo público a la brecha de PIB, β la reacción discrecional de las autoridades al ciclo, y GAP la brecha de PIB, definida más abajo. El componente fijo estructural debería ser nulo si no hay un sesgo de déficit. La teoría de suavizamiento de impuestos supone además la ausencia de políticas discrecionales, lo que implicaría que $\beta=0$. En este caso el objetivo de la política fiscal es una tasa tributaria constante, y, como corolario, la deuda pública absorbe las fluctuaciones cíclicas, dejando que actúen los mecanismos espontáneos de los estabilizadores automáticos.

Curiosamente, aunque con argumentos diferentes, viejos keynesianos y nuevos clásicos prescriben normas similares de política fiscal. Esta especie de "acuerdo teórico", en que se privilegian objetivos de suavizamiento de impuestos y/o de regulación del nivel de actividad por sobre metas anuales de déficit, supone

sí alcanzar una consistencia temporal mediante acuerdos explícitos de control de la deuda pública a lo largo del ciclo. Una política de este tipo, óptima para un manejo eficiente de las finanzas públicas, parte sin embargo de supuestos vulnerables y/o controvertidos, como la necesidad de una cierta simetría en los ciclos y la inexistencia de efectos persistentes de estos últimos.

Tales teorías aceptan que los déficit son legítimos, e incluso necesarios, en etapas de crisis; pero la prédica de superávit en momentos de pleno empleo ha sido menos exitosa, ya que existe amplia evidencia de un sesgo hacia un saldo estructural negativo. La ausencia de disciplina fiscal en las democracias modernas se analiza a partir de los conceptos vinculados de ilusión fiscal y de políticas de estabilización asimétricas (Buchanan y Wagner, 1977). La ilusión fiscal significa que los electores no integran plenamente la restricción intertemporal del gobierno. Cuando se les propone un programa de gastos financiado con un mayor déficit, los electores sobrestiman las ventajas de estos gastos y subestiman el peso de los impuestos futuros. Los políticos oportunistas toman ventaja de esta situación para aumentar los gastos en mayor medida que los ingresos. Según esta visión, el keynesianismo contribuyó fuertemente a la aparición de déficit excesivos y al abandono de la regla responsable del equilibrio fiscal. En el pasado, las recetas keynesianas han sido asimétricas: los políticos siempre están dispuestos a aceptar déficit en tiempos de recesión, pero se olvidan de generar excedentes cuando la recesión termina. Un argumento cercano a la ilusión fiscal es el ciclo político. Los electores premian a los demagogos sin comprender, o aprender de experiencias propias o de otros países, que las políticas expansionistas tendrán que pagarse algún día. En época de elecciones, los políticos en el gobierno expanden el gasto público, que deberá ser financiado por los electores en el período postelectoral.

Publicaciones recientes explican la persistencia de los déficit y de las deudas por cuestiones institucionales. En tal sentido, Von Hagen (1992) investigó la importancia de las instituciones presupuestarias en la evolución de la deuda, elaborando índices estructurales para doce países de la OCDE en función de cinco características nacionales: i) el poder del primer ministro, o del ministro de finanzas en las negociaciones intragubernamentales, ii) las limitaciones a las enmiendas parlamentarias, iii) el tipo de votación del presupuesto en el parlamento (global o partida por partida), iv) el grado de transparencia del presupuesto y v) la flexibilidad del proceso de implementación. La infor-

mación que apoya a la hipótesis estructural es convincente: los indicadores relativos al tipo de instituciones presupuestarias contribuyen a explicar las diferencias en los déficit y en la relación deuda/PIB entre países de la OCDE.

Alesina, Haussman, Hommes y Stein (1999) realizaron un estudio similar para los países de América Latina, utilizando información sobre la legislación y las prácticas efectivas de presupuestación obtenida mediante cuestionarios respondidos por los encargados de la política presupuestaria en los distintos países. Se construyeron indicadores de procedimientos presupuestarios para veinte países, sobre la base de diez particularidades del proceso, que van desde las restricciones y controles al endeudamiento público hasta los requisitos para la aprobación de enmiendas en el Congreso, pasando por el grado de autonomía de los gobiernos locales y de las empresas públicas en sus decisiones de endeudamiento. Los resultados empíricos fueron consistentes: al considerar los diversos determinantes económicos del déficit, se comprueba que los procedimientos más jerárquicos y/o transparentes contribuyen a lograr un mayor control sobre el déficit fiscal. Por cierto, salvo algunas excepciones, los procedimientos no crean los déficit. Pero también es un hecho que los arreglos institucionales vigentes facilitan o dificultan la reacción frente a desequilibrios originados en perturbaciones exógenas. La rectificación de los procedimientos excesivamente rígidos y la corrección de defectos tan comunes como la falta de transparencia y de cooperación entre los distintos niveles de gobierno son tareas imperativas si se quiere recuperar el dominio sobre los procesos presupuestarios, mantener el endeudamiento público bajo control y, por supuesto, mejorar la eficacia de las políticas públicas.

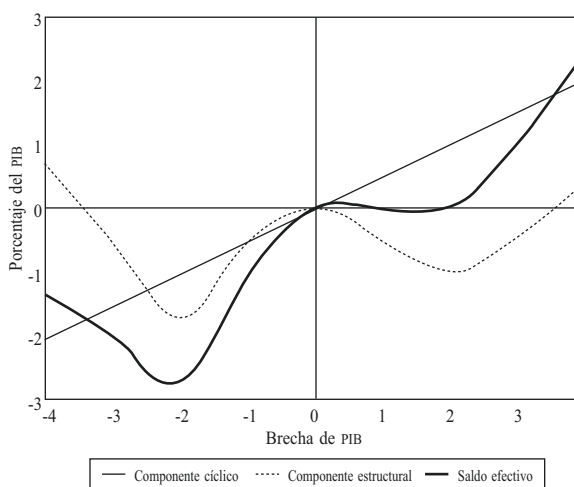
2. Un diseño institucional transparente y consistente

Sin embargo, se observa una evidente asimetría en las políticas fiscales discrecionales, lo que se traduce en un incremento de la razón deuda pública/PIB, incluso en períodos caracterizados por un crecimiento superior al tendencial. Un estudio efectuado en los países de la Unión Europea sobre la evolución entre 1970 y 1990 de los componentes cíclico y estructural del saldo público según la brecha de PIB (Comisión Europea, 1997) llega a interesantes conclusiones (gráfico 1).

En dicho gráfico, la línea recta representa la evolución del componente cíclico del saldo público me-

GRAFICO 1

Unión Europea: Brecha de PIB y saldo público



Fuente: Comisión Europea, 1997.

dido por la brecha de PIB en la Unión Europea, siendo de 0.5 la sensibilidad marginal del saldo público a cambios en el nivel de actividad. En otras palabras, para el conjunto de países miembros una variación de dos puntos en la brecha de PIB se refleja en un deterioro equivalente a un punto del PIB en el saldo público.

La situación de referencia es un componente discrecional nulo; en este caso los estabilizadores automáticos operarían libremente, y el componente cíclico sería igual al saldo efectivo.² Como se observa, no ha sucedido así en la Unión Europea; allí las políticas fiscales discrecionales han tenido un corte contracíclico cuando la brecha de PIB ha sido moderadamente negativa (hasta 2% del PIB potencial) o fuertemente positiva (más de 2% del PIB potencial). Ante contracciones moderadas, a la operación de los estabilizadores automáticos se ha sumado una tendencia a adoptar políticas fiscales expansivas. En cambio, cuando la brecha de PIB ha sido fuertemente negativa, los gobiernos han practicado políticas procíclicas, privilegiando objetivos de corto plazo, de solvencia más que de regulación. Cuando la recesión es pronunciada, los conflictos se agudizan y es muy probable que la tendencia a reducir el déficit tenga consecuencias adversas para la pro-

² En el gráfico 1 se muestran hechos estilizados, suponiendo que el déficit discrecional fue nulo durante el período de análisis en condiciones "normales", cuando en realidad éste fue de cerca de tres puntos del PIB.

pia marcha de la economía. En estas situaciones es importante determinar cuál es el mal menor.

Cuando la brecha de PIB es moderadamente positiva, aparecen los espejismos y la política fiscal tiende a relajarse, desaprovechándose la oportunidad de actuar sobre el componente estructural del déficit. Esta es probablemente la situación más común, en la que se podría asegurar la simetría de la política fiscal. Se advierte una acción más decidida cuando la economía está muy por encima de su crecimiento tendencial, lo que limita la eficacia de las políticas económicas y genera un sesgo hacia el déficit y el abultamiento de la deuda pública.

Como la consistencia temporal de la política fiscal no se da espontáneamente, hay que crear mecanismos para asegurarla. Las condiciones iniciales de las finanzas públicas determinan en gran medida la reacción ante episodios recesivos. En la Unión Europea los países con déficit y deudas moderados han sido capaces de aprovechar los márgenes de maniobra disponibles, aplicando políticas de estabilización. Contrariamente a lo que cabría esperar, el principal instrumento de estabilización ha sido el gasto público en las recesiones, pues el componente discrecional de los impuestos incluso ha aumentado (Buti, Franco y Ongena, 1997).

Preservar la capacidad de intervención necesaria para enfrentar acontecimientos económicos adversos supone una estricta disciplina en circunstancias normales. Así, la disciplina fiscal y la flexibilidad aparecen como dos principios fundamentales de la política presupuestaria en el actual proceso de globalización económica y financiera. La disciplina fiscal es esencial para otorgar credibilidad a la política monetaria, y la flexibilidad se precisa para enfrentar situaciones imprevistas en un entorno macroeconómico muy variable. El primer principio se plasmó en el Tratado de Maastricht, en la etapa de transición hacia la Unión Monetaria Europea, mientras que el segundo apareció como complementario a la creación del euro en el Pacto por la Estabilidad y el Crecimiento, suscrito en Amsterdam en el verano de 1997.

El objetivo de disciplina fiscal supuso primero fijar criterios de elegibilidad para la conformación de la zona de moneda única, imponiendo límites máximos de déficit y de deuda pública en relación con el PIB, y luego prever sanciones para los países que los transgredieran. El Tratado de Maastricht estableció un tope máximo de 3% de déficit público, y el Pacto por la Estabilidad y el Crecimiento contempló una escala de sanciones en el caso de déficit persistentes excesivos.

Para continuar con la virtud fiscal, la declaración del Consejo Europeo (Dublín, mayo de 1998) recomienda a sus miembros consolidar la situación para alcanzar a mediano plazo una posición financiera “cercana al equilibrio o en excedente”. La posición fiscal buscada por los países de la Unión Europea en condiciones económicas “normales” corresponde a una de presupuesto equilibrado, corregido para tener en cuenta la influencia de las fluctuaciones cíclicas de la actividad económica.

Aunque esta última condición es un criterio más estricto que el de Maastricht, introduce un grado de flexibilidad bastante amplio en el manejo de la política fiscal, en comparación con los paradigmas de equilibrio permanente. Puesto que la media histórica de inversión pública en Europa ha sido de 3% del PIB, un valor de referencia para el déficit de 3% del PIB se asemeja a una “regla de oro” de las finanzas públicas: el endeudamiento se autoriza dentro de los límites de los gastos de capital (Corsetti y Roubini, 1996). Si la inversión es rentable para el sector público, se aseguran flujos de ingresos corrientes futuros para cubrir los gastos de endeudamiento. El Tratado de Maastricht puede interpretarse entonces como una norma implícita de equilibrio en cuenta corriente de las cuentas públicas. Esta regla de oro, más flexible que las de presupuesto equilibrado y de déficit sostenible, sigue una lógica macroeconómica: el presupuesto debe ser neutro en las decisiones de consumo y de ahorro de los agentes privados.

En Inglaterra, las reglas que se adoptaron para el presupuesto a partir de 1998 son las siguientes: i) a lo largo del ciclo, el gobierno sólo se endeudará para invertir y no para financiar gastos corrientes; ii) la deuda pública como proporción del PIB se mantendrá a un nivel estable y prudente a lo largo del ciclo (ver Reino Unido, 1998). El gobierno se obliga a actuar dentro de límites definidos, pero no de una manera estricta. Se preserva un cierto grado de discrecionalidad, al no precisarse las características del ciclo.

En cambio, el Pacto por la Estabilidad y el Crecimiento, que fue firmado por los países que conforman la zona del euro, define una trayectoria óptima de mediano plazo y es en ese sentido más estricto que la regla de oro y que el propio Tratado de Maastricht, puesto que en éstos se definen sólo límites máximos (techos) de déficit. El Pacto permite sin embargo interpretar de manera más flexible el objetivo en materia de saldo, aceptándose déficit superiores, aunque acotados, que deriven de factores cíclicos transitorios. Los procedimientos para que se acepten tales déficit

están claramente estipulados en el *Protocol on Excessive Deficit Procedure*, que establece criterios de excepción (el origen de los déficit excesivos debe estar fuera del rango normal de situaciones), y de transitoriedad (el déficit puede mantenerse más allá del límite de 3% sólo por un tiempo definido). La cláusula de excepción puede ser invocada cuando el déficit excesivo resulta de algún hecho inusual que escapa al control del Estado miembro y que tiene un impacto significativo en la posición financiera del sector público. En caso de una recesión más dura que lo previsto, los gobiernos pueden sobrepasar el límite de 3% durante un tiempo prudente, explicando las razones. El Pacto otorga a los países en situación de déficit excesivos algunos márgenes de maniobra para ajustar sus cuentas públicas: se les exime de sanciones cuando se produce una recesión superior al 2% anual, y pueden apelar a circunstancias excepcionales cuando la recesión fluctúa entre 0.75% y 2% (Comisión Europea, 1997). En lo que se refiere a la cláusula de transitoriedad, el país puede permanecer con déficit excesivos sólo durante el año de la recesión. Si los servicios de previsión de la Comisión indican que el país se va a mantener más allá del límite en el año que sigue al período recesivo, existe la presunción de que es posible aplicar sanciones. De esta manera, la corrección del déficit excesivo debería completarse dos años después de su ocurrencia, y un año después de su identificación, a menos que haya circunstancias excepcionales.

Como plantean Buti, Franco y Ongena (1998), el techo de 3% del PIB para el déficit efectivo no es muy diferente de un objetivo para el déficit estructural. La única diferencia es que este último puede ser escogido por los propios países, fijando el “colchón” óptimo en función de sus propias preferencias. Para identificar un objetivo seguro de mediano plazo, es necesario estimar la magnitud del componente cíclico del déficit. La creación de espacios para la plena operación de los estabilizadores fiscales automáticos en períodos recesivos permitiría disponer de un instrumento adicional para avanzar hacia una política monetaria más estable. El impacto combinado de medidas monetarias y de los estabilizadores mencionados normalmente debería bastar para atenuar situaciones recesivas transitorias (Comisión Europea, 1997). Como ya se ha señalado, la eficacia de estas políticas depende mucho de las condiciones iniciales, y por ello es tan importante buscar mecanismos que aseguren consistencia dinámica.

El Pacto por la Estabilidad y el Crecimiento fue un significativo avance en este sentido. Establece ob-

jetivos de mediano plazo en materia de posiciones fiscales de equilibrio o de superávit, y compromete a sus miembros a presentar programas de estabilización trienales que especifiquen cómo se acometerán tales objetivos. Esta combinación de metas de mediano plazo con un seguimiento anual de las medidas que se apliquen puede ser una referencia muy útil para los países latinoamericanos, que están comenzando a abordar los temas de coordinación macroeconómica en el marco de los acuerdos de integración.

En América Latina no se ha querido o no se ha podido utilizar la política fiscal como un instrumento anticíclico. Cuando los países están en recesión, su preocupación principal es controlar los episodios de insolvencia financiera, y cuando están en épocas de bonanza, tienden a aumentar el gasto público. Los estabilizadores fiscales automáticos deben ser comprendidos en su sentido estricto, es decir, como mecanismos simétricos, que operan en ambas fases del ciclo. Más que definir el ciclo con exactitud, es conveniente reconocer la existencia del estrecho vínculo entre ingresos y gastos públicos, por un lado, y nivel de actividad, por otro, aceptando un cierto déficit en circunstancias excepcionales, pero acotándolo a un límite máximo. Se asegura de esta manera la sostenibilidad en el tiempo, y se mantiene a la vez la flexibilidad suficiente para enfrentar situaciones de recesión sin ajustes excesivos.

Si se cumple la condición de convergencia del PIB efectivo y del PIB potencial en el mediano plazo y se deja operar simétricamente a los estabilizadores automáticos, el saldo será nulo en promedio en el ciclo y se preservará la capacidad de endeudamiento del país para afrontar situaciones imprevistas. En este contexto es importante establecer límites máximos de déficit, suma de las fluctuaciones cíclicas y de algún grado de discrecionalidad fiscal. No parece conveniente, sin embargo, fijar criterios numéricos anuales estrictos, sino rangos que aseguren el respeto a los principios básicos de conducción enumerados. La realidad aconseja mantener una cierta flexibilidad en la política económica para conservar la facultad de intervenir en un entorno incierto.

Las políticas activas de intervención pueden ser arbitrarias, con comportamientos sesgados hacia una intervención excesiva, un gasto público exagerado o déficit poco controlables. Las políticas fiscales asimétricas no son sostenibles, con las consecuencias conocidas en materia de ciclos económico-políticos y/o de acumulación de desequilibrios. Por razones intelectuales o por experiencias vividas, muchos analistas tien-

den a rechazar el modelo de intervención discrecional, dados los peligros de populismo e irresponsabilidad fiscal que encierra. Parece conveniente que se establezcan límites externos o que el Congreso u otros organismos del Estado controlen los posibles excesos en el manejo del gasto público y de las tasas impositivas, a fin de evitar ciclos fiscales potencialmente desestabilizadores.

Es aconsejable entonces contar con mecanismos que aseguren la consistencia de la política fiscal, como los fondos de estabilización de la recaudación tributaria (CEPAL, 1998). Mecanismos compensatorios como éstos permitirían ahorrar los ingresos transitorios durante los períodos de auge y luego utilizarlos para estabilizar los gastos en tiempos de crisis; de este modo ayudarían a evitar los números rojos, inyectándole al presupuesto ingresos acumulados cuando los flujos sean menores que los previstos, y servirían de estabilizadores automáticos del gasto, evitando el síndrome de continuos “pare y siga” en el manejo fiscal; además, tendrían la ventaja de reducir los costos políticos del déficit cíclico, ya que la operación misma del sistema sería más transparente y limitaría el inevitable debate parlamentario del presupuesto. El fondo se nutriría de los excedentes tributarios no previstos en la ley de presupuestos que hubiese durante el ejercicio, y se utilizaría en el caso contrario.

Irlanda dispone de un fondo de emergencia de 0.7% del PIB para hacer frente a cambios en la coyuntura (Ford, 1998). En Argentina, con la ley de responsabilidad fiscal de 1999 se creó el Fondo Anticíclico Fiscal, que podrá alimentar el presupuesto regular en situaciones recesivas cuando la recesión alcance tres puntos del PIB. Los recursos del Fondo no podrán destinarse a financiar aumentos permanentes de gastos corrientes. En otros países, la magnitud de este fondo podría ser menor, si lo que se busca es construir mecanismos automáticos para suavizar las fluctuaciones macroeconómicas. El impacto estimado del ciclo económico sobre el presupuesto para una brecha de PIB de 5%, una tasa tributaria de 20% y una elasticidad ingreso de los impuestos unitaria es de un punto del PIB. No parece necesario acumular grandes cantidades de reservas, sino más bien asegurar la continuidad de los programas públicos, al menos en el ciclo anual del presupuesto.

Además del papel de los estabilizadores automáticos tradicionales, una programación plurianual del presupuesto de gastos menos sensible a las fluctuaciones coyunturales acentuaría el impacto estabilizador de las finanzas públicas en el ciclo y, ciertamente, incre-

mentaría la eficiencia del gasto público. Como se afirma en CEPAL (en prensa): “el manejo del gasto público debe regirse, por su parte, por claros criterios de sostenibilidad de largo plazo, especialmente en el caso del gasto de funcionamiento. Su principal componente anticíclico deben ser las redes de protección social. Por lo tanto, estas redes deben ser, junto con los fondos de estabilización de ingresos públicos, los dos instrumentos básicos de manejo anticíclico de las finanzas públicas a lo largo del ciclo económico”.

Debido a la debilidad de los mecanismos institucionales de protección social en América Latina, en algunos casos la sola operación de los estabilizadores automáticos puede ser insuficiente: tal vez se deba aumentar discrecionalmente el empleo público o las transferencias. Pensar en déficit o en alzas de gasto público o de transferencias durante episodios recesivos puede producir algún escalofrío; sin embargo, corresponde elaborar planes eficientes, de alta rentabilidad social y que logren absorber al menos una parte significativa del desempleo cíclico. Los mecanismos deben ser transitorios, para no poner en peligro lo logrado, y contar además con el consenso político suficiente en situaciones de excesivo desempleo. En tales casos, la política fiscal, más que estimular la oferta reduciendo impuestos, debería buscar mecanismos para ampliar la demanda, mediante el gasto en inversión pública o incentivos a la inversión privada en los sectores de infraestructura.

Si se acepta algún déficit transitorio con el compromiso de generar después su contrapartida, o si existe un fondo de estabilización tributaria, los programas de esa naturaleza serían sostenibles. El instrumento idóneo debe combinar varias características, como tener capacidad de intervención rápida para no actuar demasiado tarde y ya de una manera procíclica poder ejercer un fuerte efecto multiplicador sobre el PIB y ser reversible. Estas acciones de intervención suponen, por un lado, disponer de bancos de proyectos debidamente evaluados para evitar una mala asignación de recursos que perjudicaría el crecimiento de largo plazo, y por otro, una adecuada coordinación con los agentes descentralizados responsables de llevar a cabo la inversión. Hay que tener presente también que las medidas de incentivo a la demanda, directas e indirectas, producen efectos sobre la economía con un desfase que es difícil de estimar, con el consiguiente riesgo de sobre-reacción.

Más allá de objetivos numéricos respecto del saldo, una política fiscal más activa puede contribuir a mejorar la eficacia de la regulación coyuntural. Para

que la gestión macroeconómica sea eficiente, sobre todo frente a perturbaciones de diversa índole, debe lograrse un consenso tributario cada vez mayor entre los agentes económicos, lo que supone disponer de instrumentos para reducir el gasto privado y público en condiciones de exceso de demanda, como los impuestos a los hogares y a las empresas y el propio ajuste fiscal.

El uso de instrumentos tributarios para frenar las oscilaciones del gasto privado sería posible si la autoridad tuviese cierta libertad para fijar las tasas. Son interesantes las propuestas que apuntan a establecer por ley rangos de tasas tributarias, para que éstas puedan variar según la coyuntura. Puede ser peligrosa, eso sí, la tentación del fisco de mantener siempre las tasas en su nivel más alto para solventar sus gastos o para exhibir saldos positivos. En la práctica ha sido muy difícil llegar a un acuerdo entre los poderes Ejecutivo y Legislativo para utilizar de manera eficiente las tasas tributarias con fines de estabilización. Pese a que estas tasas son el instrumento más poderoso para manejar de manera directa y eficiente la evolución del gasto privado, su uso es muy limitado en los países de América Latina.

El concepto de impuestos flexibles, es atractivo y ayudaría al manejo macroeconómico, pero su aplicación es problemática. Por ejemplo, si el impuesto flexible es el Impuesto al Valor Agregado (IVA) —digamos entre 16 y 20%—, su rigidez a la baja puede ser enorme mientras se mantengan objetivos tan estrictos de déficit como los existentes actualmente en América Latina. En otras palabras, puede resultar muy difícil explicar que se necesita una reducción de impuestos cuando hay riesgo de deterioro del saldo público en una situación recesiva, o que se requiere un alza de los mismos cuando hay superávit en la parte alta del ciclo.

Desde una perspectiva macroeconómica, el manejo de los impuestos sobre los ingresos de las personas retenidos en la fuente es el mejor instrumento para la regulación de corto plazo. ¿Pero cómo explicar esto a los pocos asalariados que pagan impuestos, que cargarían con todo el peso de los ajustes y verían fluctuar sus ingresos mes a mes? En estas circunstancias, el consenso tributario se lograría con más equidad horizontal y vertical mediante la ampliación de la base tributaria y el descenso de la evasión. Las políticas tributarias flexibles sólo tendrán sentido cuando la recaudación deje de estar concentrada en unos pocos contribuyentes. En las actuales circunstancias, parece más sencillo avanzar por el lado de la creación de fon-

dos de estabilización o de instrumentos de deuda de más largo plazo. Como ya se mencionó, el gasto se utiliza mucho más como instrumento anticíclico que los impuestos. Además, el aumento temporal del gasto en empleo público o de las transferencias parece tener efectos menos regresivos sobre la distribución del ingreso que la disminución (¿transitoria?) de impuestos en los deciles de ingresos medios o altos.

Una de las cuestiones centrales en materia de política fiscal, como se ha dicho antes, es la separación clara de los componentes transitorios y permanentes en las finanzas públicas. Sin duda, la evolución económica de los países latinoamericanos en los años noventa ha demostrado una vez más que las fluctuaciones debidas a acontecimientos transitorios o no sostenibles en el mediano plazo han tenido un papel preponderante en la evolución de las cuentas públicas. El desafío es diseñar instrumentos que orienten el proceso presupuestario hacia un esquema de disciplina y flexibilidad, en que se identifiquen con claridad los factores transitorios y se asegure una conducción consistente con el ineludible pacto fiscal que requieren las sociedades de la región (CEPAL, 1998).

La política fiscal ofrece un instrumento poderoso para contrarrestar las tentaciones expansionistas en épocas de bonanza y los reflejos recesivos en épocas de crisis. En palabras de Ocampo (1999): “el prestar excesiva atención al manejo de las crisis ignora un hecho que debiera ser evidente: que el grado de libertad de las autoridades nacionales es mayor en las bonanzas que en las crisis”. Como lo señala el mismo autor: “las políticas nacionales para manejar la vulnerabilidad deben orientarse, por lo tanto, a atenuar los ciclos macroeconómicos internos, atenuando las presiones expansionistas del gasto en períodos de auge, adoptando políticas monetarias, fiscales y de supervisión y de regulación prudencial de los sistemas financieros que tengan dicho efecto, y a evitar las tendencias a la apreciación del tipo de cambio que genera la abundancia de recursos externos”.

Las reglas se definen como restricciones formales y observables al comportamiento de las autoridades económicas, que deben permanecer por un período de tiempo no trivial y con cambios no triviales de las circunstancias. En la conducción de las políticas económicas en general, y de las políticas fiscales en particular, la imposición de reglas deterministas en un mundo estocástico no puede sino introducir rigideces innecesarias. En cambio, una política que preserve un cierto grado de discrecionalidad dentro de normas explícitas (*rule-based discretion*), que busque la aplicación de reglas anticíclicas en tiempos normales pero

que preserve la capacidad de respuesta para enfrentar situaciones imprevistas, puede mejorar el desempeño macroeconómico global y prevenir la gestación de fluctuaciones dañinas. Podemos imaginar el desarrollo de un estilo de conducción de las políticas económicas cada vez más “prudencial” (Boyer, 1999), con una gestión relativamente autónoma, pero normada por reglas explícitas y socialmente concertadas, de manera de minimizar los riesgos sistémicos, integrar las

externalidades positivas y negativas, y facilitar la coherencia de las políticas y la coordinación entre los distintos poderes. No olvidemos que los objetivos de la política económica en materia de inflación y desempleo constituyen una política pública de primera importancia, y que es necesario por lo tanto estimular también en este ámbito un estilo de gestión por resultados que incluya transparencia, responsabilidad y mecanismos claros de rendición de cuentas.

III

La estimación del PIB potencial

La conducción de la política económica no se puede concebir sin una distinción adecuada entre tendencia y ciclo. Esta distinción permite analizar la evolución de la mayoría de los agregados macroeconómicos, como la inflación, el empleo, el déficit externo y el déficit público. Para tomar decisiones es fundamental poder discriminar entre el componente coyuntural de un fenómeno, cuyos efectos se disiparán con el retorno del nivel de actividad a su trayectoria tendencial, y el componente estructural, permanente, ante el cual se requieren políticas específicas. Así, para identificar fenómenos transitorios, como un alza temporal de la tasa de inflación, un cambio en el desempleo cíclico, un incremento pasajero del déficit externo o un aumento del déficit público cíclico, es preciso tener un punto de referencia, un horizonte de mediano plazo que podamos definir como la “normalidad”. El antiguo concepto de brecha de producción, definido como la distancia que separa el PIB efectivo de su nivel normal, representa una medida sintética y sencilla de la posición de la economía en el ciclo. Por esta razón, su uso es común entre los economistas empíricos, y se han propuesto múltiples métodos para elaborar un diagnóstico de la posición de la economía en relación con su potencial de crecimiento.

Este ejercicio dista de ser trivial, especialmente en los países de América Latina. La interrogante de cuál es el crecimiento potencial de las economías de la región tiene variadas respuestas, que van desde una cierta inclinación a la euforia hasta un excesivo pesimismo. Ante la extraordinaria volatilidad de las economías de la región, la tarea de identificar una senda de mediano plazo y de tomar decisiones en función de este concepto abstracto puede parecer un ejercicio

complejo y hasta inútil en períodos de grandes turbulencias y convulsiones. Pero hay un hecho indismutable: los agentes, tanto públicos como privados, necesitan un horizonte de mediano plazo para tomar sus decisiones de manera racional, y generar así las condiciones para elevar el crecimiento potencial.

En virtud de la relevancia del tema —en palabras de Barro y Sefton (1995): “dada su importancia, es desafortunado que la brecha de producción no pueda medirse directamente”—, la mayoría de los organismos internacionales y de los organismos nacionales de países industrializados que se dedican al análisis macroeconómico publican estimaciones propias del producto potencial en estos últimos países.³ No ocurre lo mismo en América Latina por tres razones al menos. La primera es económica: la volatilidad ha sido de tal magnitud en las últimas décadas que resulta muy difícil identificar el ciclo económico (gráficamente, la evolución del PIB se parece más a una montaña rusa que a un paisaje de suaves colinas). La segunda es política: muchas veces se confunde el concepto de producto potencial (lo que podemos crecer dada la evolución de la productividad global de los factores de producción) con un objetivo voluntarista (lo que debemos crecer para atender demandas sociales y reducir la pobreza, por ejemplo). La tercera razón es ideológica: muchos analistas confían en las virtudes de las reformas económicas, como la apertura, las privatizaciones

³ *World Economic Outlook*, del Fondo Monetario Internacional; *Economic Perspectives*, de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos; *European Economy*, de la Comisión Europea, y otras estimaciones de los bancos centrales y ministerios de finanzas de los países industrializados.

y las reformas del mercado laboral para elevar el PIB potencial, aunque las restricciones tienen mucho más que ver con dificultades para expandir la frontera de producción: el insuficiente dinamismo del proceso de acumulación de capital, la lenta difusión del progreso técnico y el consecuente estancamiento de la productividad global de los factores de producción.

Es por ello que el ejercicio parece aún más relevante en los países de América Latina. Porque en definitiva, el PIB potencial no puede alejarse mucho del PIB tendencial (ambos convergen en el mediano plazo), de manera que la estimación y utilización de este último en la toma de decisiones representa en sí un avance hacia un manejo prudente de las políticas fiscal y monetaria. En último caso, un ritmo de crecimiento sostenible no puede ser muy distinto del promedio de los últimos años, y esto debe reflejarse en la programación monetaria y fiscal que hacen las autoridades públicas.

El producto potencial se define como el nivel máximo de producción sostenible de manera duradera, sin tensiones en la economía y, más precisamente, sin aceleración inflacionaria (Le Bihan, Sterdyniak y Cour, 1997). Así, el producto potencial corresponde al nivel de actividad compatible con una inflación estable. Se define como un indicador de oferta agregada, en un sendero de crecimiento normal, con una tasa de desempleo natural de tipo NAIRU (*non-accelerating inflation rate of unemployment*), y sin situaciones de exceso o de insuficiencia de demanda ni las consiguientes presiones inflacionistas o deflacionistas. La tasa de crecimiento de la economía estaría de manera permanente en su "velocidad de crucero", con una tasa estable de utilización de los factores capital y trabajo y una tasa de interés constante. La brecha de producción (GAP) no es otra cosa que la diferencia entre el PIB efectivo (Y) y el potencial (Y^*), y la relación entre ambos puede escribirse:

$$GAP = \frac{Y - Y^*}{Y^*} \quad (2)$$

Como el nivel de producción potencial es un indicador de oferta, la brecha de producción representa el exceso o la insuficiencia de la demanda agregada, obteniéndose de esta manera un indicador de la posición de la economía en el ciclo. En tal sentido, el PIB potencial se puede asimilar al pasado reciente registrado en el PIB tendencial; ambos convergen en el mediano plazo. Es importante también diferenciar el PIB potencial del PIB natural u óptimo, o de precios flexi-

bles, que se define como el nivel máximo de producción alcanzable si se eliminan las distorsiones de la economía, que derivan de la existencia de tasas impositivas marginales positivas o de mercados imperfectos. Esta distinción es fundamental; la política macroeconómica busca orientar la economía en el corto y mediano plazo hacia la trayectoria de su PIB tendencial, y no hacia su nivel óptimo de precios flexibles. Para obtener este último, es preciso enfrentar reformas estructurales que apunten a mejorar la eficiencia de los mercados, estimulando la competencia y reduciendo las rigideces asociadas al proceso de fijación de precios y salarios nominales.

Existen diversos métodos de orden estadístico (ajuste de tendencias, promedios móviles, filtro de Hodrick-Prescott) y estructural (funciones de producción agregadas) para estimar el crecimiento de mediano plazo.⁴ Los métodos estadísticos definen el crecimiento potencial calculando una tendencia pasada de la producción, asumiendo que el PIB observado fluctúa en torno al PIB potencial, y que este último puede ser evaluado como la tendencia del PIB observado.

La manera más tradicional de calcular el PIB tendencial es el ajuste del logaritmo de la producción sobre una tendencia lineal. En este caso, el crecimiento tendencial y potencial es constante e idéntico al crecimiento promedio del período de estimación. Sin embargo, como en series largas la tasa de crecimiento observada tiene muchas inflexiones, se utiliza más bien el método de tendencias segmentadas. Este método tiene las siguientes etapas: i) identificación de los ciclos pasados; ii) estimación de las tasas de crecimiento promedio sucesivas para cada ciclo; iii) definición de una regla de cálculo de esta tasa de crecimiento promedio para el ciclo en curso y iv) cálculo de la brecha de PIB por diferencia entre la serie observada y la serie estimada de los niveles de PIB promedio. Se estima el PIB potencial efectuando una regresión simple entre el PIB efectivo y la variable de tendencia; el componente cíclico no es otra cosa que el residuo de esta ecuación.

El problema con este método es que impone una tendencia determinista, que no permite la ocurrencia de quiebres estructurales dentro de cada ciclo. No obstante, se acepta generalmente que la tendencia del PIB tiene componentes estocásticos y no sólo deterministas. Se supone que los quiebres estructurales de

⁴ Véase una evaluación de los distintos métodos existentes, en Giorno, Richardson, Roseveare y Van de Noord (1995).

la oferta agregada, aunque sean discretos, representan perturbaciones que tienen efectos permanentes. Por lo tanto, al confundir crecimiento potencial y crecimiento promedio, la representación lineal de la brecha de PIB no parece una descripción adecuada cuando la economía está sometida a continuas perturbaciones de oferta.

El filtro de Hodrick-Prescott (HP), por el contrario, busca identificar el componente estocástico de la tendencia, ajustando una serie variable en el tiempo sin necesidad de definir los puntos de quiebre estructural. Se estima una tendencia que minimiza simultáneamente un promedio ponderado de la varianza de la brecha entre el PIB y el PIB tendencial, y el cambio en la tasa de crecimiento del PIB tendencial. La tendencia Y^* para $t = 1, 2, \dots, T$ se estima resolviendo el siguiente problema de minimización:

$$\begin{aligned} & \text{Min} \sum_{t=1}^T (\ln Y_t - \ln Y_t^*)^2 + \\ & \lambda \sum_{t=2}^{T-1} [(\ln Y_{t+1}^* - \ln Y_t^*) - (\ln Y_t^* - \ln Y_{t-1}^*)]^2 \end{aligned} \quad (3)$$

donde λ es el factor de ponderación que controla el grado de suavizamiento de la curva de tendencia obtenida. Un valor pequeño de λ produce una serie cercana a la original (si $\lambda = 0$, ambas son idénticas), y un valor elevado de λ reduce la sensibilidad de la tendencia a las fluctuaciones del PIB efectivo (si $\lambda = \infty$, la tendencia se confunde con la tasa de crecimiento promedio de la serie de PIB efectivo). El valor del multiplicador λ define el número de años incluidos en el promedio móvil ponderado; si su valor aumenta, también lo hace el peso de los años más lejanos en la estimación del PIB tendencial.

El problema es que se le asigna un valor arbitrario a λ , lo que determina la varianza de la estimación del PIB tendencial. La varianza del PIB tendencial cae a medida que aumenta λ , y por lo tanto la amplitud de la brecha de PIB aumenta. Hodrick y Prescott (1997) recomiendan para series trimestrales valores equivalentes a $\lambda = 1600$, y a $\lambda = 100$ para series anuales. Los estudios empíricos referidos a comparaciones internacionales utilizan valores dispares, que van desde $\lambda = 100$ (Ongena y Roger, 1997) hasta $\lambda = 6.5$ (Pedersen, 1998), pasando por $\lambda = 25$ (Giorno, Richardson, Roseveare y Van de Noord, 1995) y por $\lambda = 10$ (Doménech, Gómez y Taguas, 1997). Hasta ahora no existen pruebas estadísticas satisfactorias que permitan identificar una descomposición tendencia-ciclo mejor que las otras. Los criterios de selección son poco transparentes; el principal es escoger un valor de λ que gene-

re ciclos similares a los estimados con otros métodos (Giorno, Richardson, Roseveare y Van de Noord, 1995). Generalmente, se escoge el mismo valor para todos los países.

El filtro de Hodrick-Prescott es un operador simétrico, similar a un promedio móvil, y por lo tanto la brecha de PIB suma cero en promedio durante el período de estimación. Además, las brechas de PIB son más pequeñas, en términos relativos, cuando en la comparación se utiliza la estimación de funciones de producción, por ejemplo. Un problema clásico de estos filtros se presenta cuando los puntos iniciales y finales no tienen un comportamiento parecido a las restantes observaciones del ciclo, por lo que la tendencia se pega a las observaciones iniciales o finales. Por ejemplo, si existe un menor crecimiento en el último año de la serie, el filtro va a subestimar el PIB potencial de ese año. La manera de evitar este problema es realizando proyecciones "razonables" de crecimiento para dos o más años. En nuestro caso, los resultados se presentan con un año de desfase.

Se dispone de series para doce países de la región,⁵ obtenidas a partir del PIB calculado por la CEPAL para el período 1980-1998, del PIB estimado para 1999 y del PIB proyectado para el año 2000 (CEPAL, 1999a y b). Para dar mayor estabilidad a las estimaciones del final del período, generalmente se busca cerrar la brecha en el período de proyección. Por ello, se supone que todos los países crecen a una tasa de 5% en los años 2001 y 2002.

Los análisis de sensibilidad muestran que el valor obtenido para la brecha de PIB es bastante dispar en los países en que ha existido mayor variabilidad. El gráfico 2 muestra la brecha de PIB en el caso de Argentina para distintos valores del parámetro λ , y las diferencias son notorias. Por ejemplo, en 1990 la brecha de PIB fluctúa entre -10.5% para $\lambda=100$ y -7.8% para $\lambda=10$; la distancia es de más de 25% entre una y otra estimación. Como se sabe, el grado de incertidumbre asociado a cualquier método de estimación estadístico es muy elevado. Para facilitar los análisis comparativos, se ha seleccionado un valor de $\lambda=100$ para todos los países, tal como lo hace la Comisión Europea. Cabe recordar que estos cálculos son la referencia aceptada por todos los firmantes del Pacto por la Estabilidad y el Crecimiento.

Veamos ahora los resultados obtenidos para la brecha de PIB en los doce países considerados (gráfi-

⁵ Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

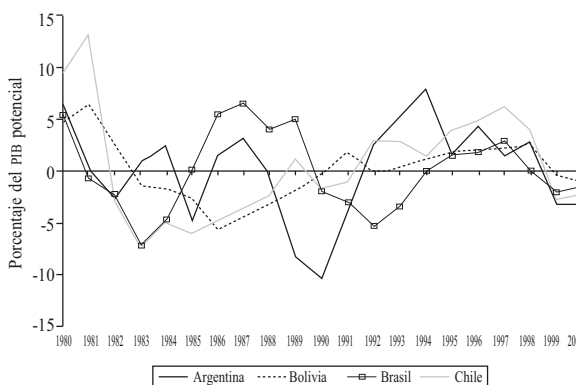
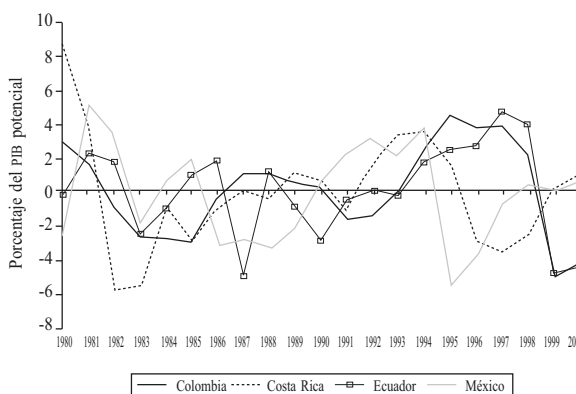
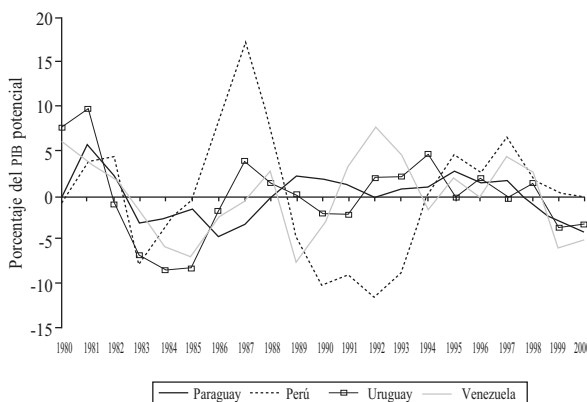
GRAFICO 2

Argentina: Estimación del PIB potencial según distintos valores de λ


co 3). Esta brecha ha fluctuado fuertemente en algunos países latinoamericanos: en los años ochenta se movió entre -11% y $+17\%$ en Perú y en los noventa entre -10.5% y $+7.5\%$ en Argentina, lo que contrasta con valores absolutos que pocas veces superan el 4% del PIB potencial en los países industrializados (Buti, Franco y Ongena, 1998). Este indicador es un valioso instrumento para identificar desequilibrios potenciales en el mercado de bienes, los que se manifiestan inicialmente en la cuenta comercial y luego en los precios de los bienes no transables, y como indicador anticipado es útil para identificar episodios de exceso de demanda que pudiesen anunciar presiones inflacionarias futuras, por un lado, y desajustes en el sector externo, por otro.

La brecha de PIB se calcula sobre el nivel del PIB tendencial, con un filtro similar a un promedio móvil, que es simétrico y que integra rezagos; por lo tanto, los ciclos de exceso de demanda o de oferta pueden durar hasta siete años. La propiedad de simetría del filtro es crucial cuando se evalúa la brecha de PIB. El caso de Chile es ilustrativo. Luego de un crecimiento ininterrumpido a un ritmo promedio de 7% anual entre 1990 y 1997, el freno de 1998 y la posterior caída de 1999 redujeron el PIB tendencial. De esta manera, retrospectivamente, aparece una brecha de PIB positiva entre 1991 y 1997, que compensa simétricamente la brecha de PIB negativa de los años 1999 y 2000. En consecuencia, aquel período que se definió como de "normalidad" fue en realidad una etapa prolongada de bonanza transitoria. Recuérdese que, con el filtro de

GRAFICO 3

Países de América Latina: Brecha de PIB
A. Argentina, Bolivia, Brasil y Chile

B. Colombia, Costa Rica, Ecuador y México

C. Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela


Hodrick-Prescott, los quiebres discretos representan perturbaciones que tienen efectos permanentes. Como ya se mencionó, no es prudente confundir crecimiento potencial y crecimiento promedio pasado sin considerar episodios discretos cuando la economía está sometida a continuas perturbaciones de oferta. Esto quiere decir que el episodio de recesión no es neutro en la evaluación del crecimiento futuro, de modo que es preciso rebajar tal estimación para los años que vienen.

La simplicidad es la gran virtud del filtro de Hodrick-Prescott para una aplicación generalizada en series de tiempo no estacionarias. Muchos autores critican el método, ya que no hay estimación sino separación arbitraria entre tendencia y ciclo, sin tener en cuenta las propiedades de la serie estudiada. Además, la estimación del PIB potencial no incorpora ninguna estructura económica, lo que limita seriamente su utilización como indicador de desequilibrio en el mercado de bienes. Como alternativa a las técnicas de estimación univariadas, el método de estimación de una función de producción agregada relaciona el PIB potencial con las tendencias de la productividad total de los factores y de las cantidades de trabajo y capital utilizadas en el proceso de producción. Pero como generalmente se utiliza dicho filtro para calcular el progreso técnico exógeno y otros elementos de la función de producción, en la práctica las estimaciones resultan bastante similares (Comisión Europea, 1995).

Una “tercera vía” es la de utilizar métodos semiestructurales, como hace el Banco Central de Nueva Zelanda (Conway y Hunt, 1997). La idea es utilizar un filtro multivariado, que use la información contenida en algunas relaciones macroeconómicas para identificar las variaciones del PIB que son atribuibles a perturbaciones de oferta y de demanda. Estos autores aumentan el filtro de Hodrick-Prescott con información relativa a una curva de Phillips, a la ley de Okun y a una medida del grado de uso de la capacidad instalada. Más precisamente, se utilizan los residuos de estas tres relaciones (entre la inflación esperada y la brecha de PIB, entre las desviaciones del desempleo respecto de su tendencia y las desviaciones del PIB respecto de su tendencia, y entre las desviaciones del grado de uso de la capacidad respecto de su tendencia y la brecha de PIB) para calibrar un filtro que permita identificar las perturbaciones de oferta y de demanda. Aunque se trata de una propuesta interesante, esta metodología adolece de algunos puntos débiles, como la dificultad de determinar la gravitación relativa de cada relación macroeconómica en la trayectoria del PIB potencial y la mayor exigencia en materia de información, sobre todo cuando se trata de efectuar comparaciones entre países. A pesar de sus limitaciones, el filtro de Hodrick-Prescott parece suficiente si se busca una medida elemental e inmediata de las fluctuaciones macroeconómicas que permita identificar un horizonte de normalidad.

IV

La magnitud de los estabilizadores fiscales automáticos en América Latina

La variación en un ingreso o gasto público tiene carácter cíclico cuando es producida por la diferencia entre el producto observado y el producto tendencial. En la metodología de la OCDE (Giorno, Richardson, Roseveare y Van de Noord, 1995) se descompone el déficit en un componente cíclico y en otro estructural. La brecha de PIB se calcula como porcentaje del PIB potencial, de manera que el saldo cíclico es positivo cuando el PIB efectivo es superior al PIB tendencial y negativo cuando es inferior. Expresado en porcentajes del PIB, el déficit estructural se obtiene como la diferencia entre el déficit global y el déficit cíclico. La idea es que el déficit estructural o discrecional represente

un indicador adecuado del impulso fiscal, es decir de la orientación que se le está dando a la política fiscal.

En el caso de muchos de los países de América Latina esta información es insuficiente, puesto que existen múltiples fuentes de ingresos no tributarios, que van desde las utilidades de empresas públicas exportadoras de materias primas hasta ingresos por privatizaciones; además, la variación de los ingresos tributarios también se explica por otras variables, como la inflación. Por este motivo, el concepto de déficit estructural, como lo hemos definido, puede no ser un buen indicador de la orientación de la política fiscal. En adelante se denominará déficit estructural a un indica-

dor mejor definido como el déficit “corregido por la influencia de las fluctuaciones cíclicas del nivel de actividad”. Sin perjuicio de lo anterior, el fijarse objetivos de déficit independientes de otras oscilaciones de corto plazo (como el precio de las materias primas) tiene primordial importancia. Corresponde también definir una “normalidad” para estos ingresos no tributarios.

Un elemento determinante en el análisis de la magnitud de los estabilizadores fiscales automáticos es el peso de los ingresos tributarios en la economía y en el total de los recursos del sector público. Los ingresos tributarios del sector público no financiero representaban en 1997 entre 17 y 20 puntos del PIB en Argentina, Chile, Colombia, Uruguay y Costa Rica; entre 12 y 14 puntos en Bolivia, Perú, y Paraguay y cerca de 10 puntos en Venezuela, México y Ecuador (cuadro 1). En estos tres últimos países, como también en Bolivia, los ingresos tributarios del sector mencionado no llegaban a la mitad de sus ingresos totales. En Argentina, Chile, Colombia, Perú y Uruguay, en cambio, la proporción era mucho más alta. Un caso aparte es el de Brasil, donde los ingresos tributarios del sector público no financiero en 1997 representaban 25 puntos del PIB, cifra que ha aumentado a cerca de 30 puntos en la actualidad.

Conociendo la relación entre los ingresos tributarios y el PIB, basta estimar la elasticidad-ingreso de los impuestos para obtener esta descomposición. El indicador de discrecionalidad de la OCDE desagrega los

impuestos en sus principales componentes (impuestos a los bienes y servicios, a las empresas, a los hogares) y estima económicamente las elasticidades-ingreso respectivas, cuyos valores dependen básicamente de la estructura impositiva y de la progresividad del sistema. En el cuadro 2 se muestran estos valores estimados por la OCDE para algunos países miembros. Los ingresos de las empresas y sus utilidades son muy sensibles al nivel de actividad, lo que explica las altas elasticidades de la recaudación de impuestos a las empresas, las que fluctúan entre 2.4 y 4.5 según los países. Aunque en el cuadro se muestra la elasticidad total, cabe mencionar la importancia de los rezagos que existen entre el hecho imponible y la recaudación efectiva. Esto hace que la elasticidad de corto plazo o instantánea sea mucho menor que la de largo plazo en el caso de los impuestos a las empresas. Por su parte, la elasticidad-ingreso de los impuestos a los hogares depende de la progresividad del sistema. Las estimaciones para la OCDE oscilan entre 0.4 y 1.4, con un promedio simple de 0.9.

En cambio, se supone que los impuestos indirectos tienen una elasticidad unitaria e instantánea. En realidad, la elasticidad del IVA, por ejemplo, depende de la composición del consumo privado entre bienes durables y no durables (en una recesión, el consumo de bienes durables disminuye más fuertemente y, por lo tanto, la elasticidad del IVA respecto del consumo total es mayor que uno en esos períodos si existen tasas diferenciadas); de la elasticidad del volumen de impor-

CUADRO 1

América Latina (12 países): Ingresos tributarios y totales del sector público no financiero, 1997
(Porcentajes)

	Porcentajes del PIB		B como porcentaje de A
	A. Ingresos totales	B. Ingresos tributarios	
Argentina	17,2	17,0	98,84
Bolivia	30,3	14,0	46,20
Brasil	28,9	24,8	85,81
Chile	33,5	19,4	55,94
Colombia	33,6	19,5	58,04
Costa Rica	29,8	16,5	55,37
Ecuador	23,8	9,1	38,24
México	23,0	9,8 ^a	42,61
Paraguay	21,1	11,8 ^a	55,92
Perú ^a	14,2	12,0	84,51
Uruguay	32,0	18,4	57,50
Venezuela	31,9	10,1	31,66
<i>América Latina y el Caribe</i>	23,3	13,9	53,46

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales (véase CEPAL, 1999a).

^a Se refiere al gobierno central.

CUADRO 2

**Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (7 países):
Elasticidad con relación al PIB**

	Impuestos a las empresas	Impuestos a los hogares	Impuestos indirectos	Cotizaciones de seguridad social	Gastos corrientes
Estados Unidos	2.5	1.1	1.0	0.8	-0.1
Japón	3.7	1.2	1.0	0.6	-0.1
Alemania	2.5	0.9	1.0	0.7	-0.2
Francia	3.0	1.4	1.0	0.7	-0.1
Italia	2.9	0.4	1.0	0.3	-
Reino Unido	4.5	1.3	1.0	1.0	-0.1
Canadá	2.4	1.0	1.0	0.8	-0.3
Promedio simple	3.1	0.9	1.0	0.7	-0.1
Zona del euro	1.2	1.0	1.0	0.8	-0.2

Fuente: Giorno y Suyker (1997) para los países y OCDE (1999) para la zona del euro.

taciones con relación al PIB (si ésta es superior a uno, el IVA recaudado por bienes importados crece más rápidamente que el PIB), y de la relación entre la evasión fiscal y el ciclo económico, aspectos que generalmente no se toman en cuenta en los análisis comparativos, pero que pueden tener mucha significación en algunas situaciones. Muchas de las recesiones en América Latina se caracterizan por drásticos ajustes externos, en que el consumo privado, y sobre todo su componente importado, caen mucho más que el PIB. La elasticidad sería en este caso muy superior a uno. Los factores señalados deben tomarse en cuenta cuando se realizan análisis de sensibilidad respecto del nivel de actividad en cada país y en cada situación. La elasticidad-ingreso de los impuestos respecto del PIB es un agregado que procura representar un parámetro estructural, pero puede variar por los múltiples factores que inciden en las bases tributarias, tanto por el lado de los componentes de la demanda agregada como por el de los ingresos. Por último, la elasticidad en relación al PIB de las cotizaciones de seguridad social es inferior a uno, mostrando que éstas son menos sensibles al ciclo económico.⁶

La elasticidad media agregada depende de la estructura tributaria del país. Se estima una elasticidad agregada de uno en la Unión Europea, la que varía entre rangos de 1.38 para Gran Bretaña y 0.77 para

Italia (Comisión Europea, 1995). En los países en que predominan los impuestos directos y en particular los impuestos a las empresas, esta elasticidad va a ser superior a uno; en cambio, en aquellos en que los impuestos indirectos son los más significativos este parámetro es, en general y en promedio, cercano a uno. Es el caso de los países de América Latina.

Las reformas tributarias, muy frecuentes en la región en el pasado reciente, modifican las tasas o las bases de los principales impuestos, lo que hace muy difícil la estimación econométrica de las elasticidades tributarias. Es importante destacar que los resultados de la descomposición del déficit son menos sensibles a cambios en los valores de estas elasticidades que a modificaciones en las mediciones de la brecha del PIB (Giorno y Suyker, 1997). Por estas razones suponemos una elasticidad-ingreso unitaria para todos los países. Por el lado de los gastos, la elasticidad total en los países de la OCDE es de -0.1 en promedio, y varía en función de la magnitud de las transferencias contempladas en la ley por subsidios al desempleo. Estos mecanismos de protección son prácticamente inexistentes en América Latina, de manera que no existen gastos ni transferencias que estén automáticamente vinculados al ciclo económico; por lo tanto, no se consideran gastos cíclicos en los cálculos que siguen.

La metodología adoptada tiende a subestimar el componente cíclico, al suponer para todos los países una elasticidad-ingreso unitaria de los impuestos. Con esta hipótesis, la importancia relativa del déficit cíclico depende únicamente de dos factores: i) la brecha

⁶ Otros autores, en cambio, estiman elasticidades superiores a uno en el caso de las cotizaciones sociales: al respecto véase por ejemplo Boscá, Doménech y Taguas, 1998).

entre el PIB efectivo y el potencial, que mide la distancia entre el crecimiento efectivo de la economía y su trayectoria de mediano plazo, y ii) el peso de los impuestos en el total de los ingresos públicos, que representa la proporción de la recaudación directamente vinculada al nivel de actividad.

La sensibilidad marginal del saldo público a cambios en el nivel de actividad se obtiene multiplicando la elasticidad agregada por la tasa tributaria. Por ejemplo, si la elasticidad de los impuestos respecto del PIB es unitaria, la tasa impositiva es de 40% y la brecha de producto es negativa en 5%, el deterioro cíclico de los impuestos es de dos puntos del PIB. Para las tasas tributarias medias de la región, del orden del 20%, el saldo cíclico sería de un punto del PIB para una brecha de PIB de 5% y de dos puntos para una brecha de 10%. En otras palabras, la sensibilidad del saldo público a cambios en el nivel de actividad es cercana a 0.2 (por cada punto porcentual de brecha de PIB, el saldo público varía en 0.2 puntos de PIB), que se compara con el valor de 0.5 que se calcula en promedio en la Unión Europea (Buti, Franco y Ongena, 1998). En el cuadro 3 se muestra la sensibilidad marginal del saldo público

a cambios en el nivel de actividad en algunos países de Europa (para 1995) y de América Latina (para 1997). También se muestra la magnitud de la brecha de PIB y el déficit cíclico con sus valores máximo y mínimo, en el período 1960-1996 para Europa y 1980-1999 para América Latina.

El saldo cíclico fluctuó en promedio entre -0.5 y 0.8 puntos del PIB durante el período 1985-1996 en los países de la OCDE (Giorno y Suyker, 1997), y entre -1.3 y 1.6 en la Unión Europea en los años 1960 a 1996 (Comisión Europea, 1997). La varianza es enorme, puesto que se obtienen valores máximo y mínimo de -4.1 y 3.2 en Suecia y de -1.1 y 1.6 en Italia. Estas diferencias tienen que ver con la magnitud de la brecha de PIB y con la sensibilidad marginal del presupuesto a los cambios en el nivel de actividad.

En lo que se refiere a los países de América Latina, llama la atención la magnitud de la brecha de PIB estimada, con mínimos cercanos o mayores a 10% en países como Argentina, Perú, Chile y Uruguay, y máximos sistemáticamente superiores al 5% del PIB potencial. Esta volatilidad acentuada del nivel de actividad (gráfico 4) tiene consecuencias adversas sobre el

CUADRO 3

Países de Europa y América Latina: Magnitud de los estabilizadores automáticos^a

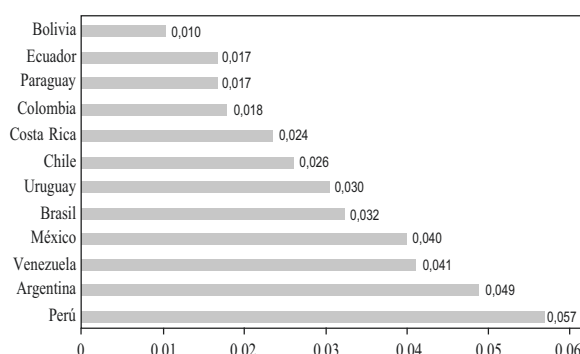
	Sensibilidad marginal del saldo público al PIB	Brecha de PIB (% del PIB potencial)		Componente cíclico del saldo público (% del PIB)	
		Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo
Suecia	0.9	-4.6 (93)	3.7 (90)	-4.1 (93)	3.2 (90)
Holanda	0.8	-3.4 (83)	2.4 (74)	-2.9 (83)	1.8 (74)
Dinamarca	0.7	-3.6 (81)	3.8 (86)	-2.4 (81)	2.6 (86)
Reino Unido	0.6	-4.0 (82)	5.1 (88)	-2.7 (82)	3.1 (89)
España	0.6	-4.5 (60)	5.3 (74)	-2.1 (85)	2.7 (90)
Alemania	0.5	-3.8 (67)	4.3 (91)	-1.8 (67)	2.4 (91)
Francia	0.5	-2.1 (85)	3.2 (90)	-1.1 (85)	1.6 (90)
Italia	0.5	-3.4 (75)	3.1 (80)	-1.2 (75)	1.1 (80)
Unión Europea	0.5	-2.2 (83)	3.2 (73)	-1.3 (83)	1.6 (90)
Brasil	0.25	-7.3 (83)	5.5 (80)	-1.2 (92)	0.7 (80)
Colombia	0.19	-5.1 (99)	4.5 (95)	-1.0 (99)	0.9 (95)
Chile	0.19	-7.5 (83)	13.4 (81)	-1.3 (83)	2.6 (81)
Uruguay	0.18	-8.5 (84)	9.7 (81)	-1.1 (84)	1.6 (81)
Argentina	0.17	-10.5 (90)	7.5 (94)	-1.3 (90)	1.3 (94)
Costa Rica	0.16	-5.7 (82)	8.7 (80)	-0.7 (82)	0.9 (80)
Bolivia	0.14	-5.7 (86)	6.4 (81)	-0.6 (86)	0.6 (86)
Paraguay ^b	0.12	-4.5 (86)	5.7 (81)	-0.4 (86)	0.4 (95)
Perú ^b	0.12	-11.2 (92)	17.4 (87)	-1.1 (92)	1.5 (87)
México ^b	0.10	-5.6 (95)	5.2 (81)	-0.5 (95)	0.6 (81)
Venezuela	0.10	-7.4 (89)	8.0 (92)	-0.6 (99)	0.5 (97)
Ecuador	0.09	-5.0 (99)	4.7 (97)	-0.5 (99)	0.4 (97)

Fuente: Para los países de Europa: Comisión Europea (1997). Para América Latina: CEPAL y cálculos propios.

^a Los números entre paréntesis indican el año.

^b Se refiere al gobierno central.

GRAFICO 4

América Latina (12 países): Desviación estándar del PIB, 1990-1999

déficit público, a pesar de que la sensibilidad marginal del saldo público en la región es muy inferior a la de la Unión Europea.

Si combinamos ambos elementos, tasa impositiva y volatilidad del PIB, la aplicación de esta metodología

a países de América Latina (cuadro 4) pone en evidencia un componente cíclico del déficit que fue significativo en los años noventa, con valores superiores o cercanos a un punto del PIB en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y Perú. Por lo tanto, parece útil estimar este componente para evaluar de manera adecuada los resultados de las cuentas públicas. En cambio, en Bolivia, Paraguay, Ecuador y Venezuela el componente cíclico es un poco superior a 0.5 puntos del PIB. En Bolivia y Paraguay las fluctuaciones macroeconómicas fueron moderadas en los años noventa, y en Ecuador y Venezuela los ingresos provenientes del petróleo resultaron tanto o más importantes que los ingresos tributarios. La descomposición presentada lleva en algunos casos a interpretar de manera radicalmente diferente el resultado de las cuentas públicas. En algunas situaciones, su deterioro obedece a factores de carácter coyuntural y no a acciones deliberadas de la autoridad. Por ejemplo, en Argentina la profundización del déficit en 1999 se debió exclusivamente a su componente coyuntural. En este y

CUADRO 4

América Latina (algunos países): Componentes cíclico y estructural de las cuentas del sector público no financiero,^a 1990-1999
(En porcentajes del PIB)

País y cobertura	Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999 ^b
Argentina SPN	Saldo observado	-3.8	-1.6	-0.1	1.4	-0.2	-0.6	-1.8	-1.4	-1.2	-2.1
	Saldo cíclico	-1.3	-0.5	0.4	0.9	1.3	0.2	0.6	0.2	0.4	-0.5
	Saldo estructural	-2.5	-1.1	-0.5	0.5	-1.5	-0.8	-2.4	-1.6	-2.8	-1.6
	Ingresos tributarios	12.4	14.2	16.6	17.4	17.0	16.0	14.7	17.0	15.4	
	Brecha de PIB	-10.5%	-3.7%	2.4%	5.1%	7.8%	1.5%	4.1%	1.3%	2.6%	-3.4%
Bolivia SPNF	Saldo observado	-4.5	-4.3	-4.4	-6.1	-3	-1.8	-2	-3.4	-4.0	-4.2
	Saldo cíclico	-	0.1	-	-	0.1	0.2	0.2	0.2	0.3	-0.1
	Saldo estructural	-4.5	-4.4	-4.4	-6.1	-3.1	-2.0	-2.2	-3.6	-4.3	-4.1
	Ingresos tributarios	7.3	7.6	9.5	10.3	10.4	11.5	12.1	12.8	14.0	
	Brecha de PIB	-0.4%	1.7%	-0.1%	0.3%	1.0%	1.6%	2.0%	1.9%	2.4%	-0.7%
Brasil SPNF (operacional)	Saldo observado	1.4	-0.2	-1.8	-0.8	1.1	-5.2	-3.8	-4.3	-7.5	-8.5
	Saldo cíclico	-0.5	-0.7	-1.2	-0.8	-	0.4	0.4	0.7	-	-0.6
	Saldo estructural	1.9	0.5	-0.6	-	1.1	-5.6	-4.2	-5.0	-7.5	-7.9
	Ingresos tributarios	25.0	21.5	21.5	22.7	25.2	25.3	24.6	24.8	26.7	
	Brecha de PIB	-2.1%	-3.1%	-5.5%	-3.5%	-0.1%	1.4%	1.6%	2.7%	-0.1%	-2.3%
Chile SPNF	Saldo observado	1.3	1.7	2.7	2.2	2.1	2.7	1.8	0.9	-0.8	-1.5
	Saldo cíclico	-0.3	-0.2	0.5	0.5	0.2	0.7	0.9	1.1	0.7	-0.6
	Saldo estructural	1.6	1.9	2.2	1.7	1.9	2.0	0.9	-0.2	-1.5	-0.9
	Ingresos tributarios	15.7	17.8	18.6	19.5	18.8	18.4	19.7	19.4	19.2	
	Brecha de PIB	-1.8%	-1.1%	2.8%	2.7%	1.2%	3.8%	4.7%	5.9%	3.6%	-2.9%
Colombia SPNF	Saldo observado	-0.5	0.2	-0.2	0.1	1	-0.6	-2	-3.1	-3.4	-4.6
	Saldo cíclico	-	-0.3	-0.2	-	0.5	0.9	0.7	0.7	0.4	-1.0
	Saldo estructural	-0.5	0.5	-	0.1	0.5	-1.5	-2.7	-3.8	-3.8	-3.6
	Ingresos tributarios	14.9	16.2	16.9	19.1	19.4	19.6	19.2	19.5	20.1	
	Brecha de PIB	0.2%	-1.7%	-1.5%	-	2.5%	4.5%	3.6%	3.7%	2.0%	-5.1%

(continúa en la página siguiente)

cuadro 4 (continuación)

País y cobertura	Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999 ^b
Costa Rica SPNF	Saldo observado	-2.5	-0.1	0.7	0.6	-6.6	-2	-2.7	-1.5	-1.1	
	Saldo cíclico	0.1	-0.2	0.3	0.5	0.5	0.2	-0.5	-0.6	-0.5	-
	Saldo estructural	-2.6	0.1	0.4	0.1	-7.1	-2.2	-2.2	-0.9	-0.6	
	Ingresos tributarios	14.0	14.4	15.1	15.4	14.7	15.7	16.4	16.5	17.0	
	Brecha de PIB	0.6%	-1.2%	1.7%	3.3%	3.5%	1.5%	-3.0%	-3.7%	-2.7%	-0.1%
Ecuador SPNF	Saldo observado	0.1	-0.6	-1.2	-0.1	-0.2	-1.4	-3.1	-2.6	-6.2	-4.0
	Saldo cíclico	-0.2	-	-	-	0.1	0.2	0.2	0.4	0.4	-0.5
	Saldo estructural	0.3	-0.6	-1.2	-0.1	-0.3	-1.6	-3.3	-3.0	-6.6	-3.5
	Ingresos tributarios	7.5	7.4	7.1	7.4	7.7	8.6	7.2	9.1	9.8	
	Brecha de PIB	-2.9%	-0.5%	-	-0.3%	1.7%	2.4%	2.6%	4.6%	3.9%	-5.0%
México SPNF	Saldo observado	-2.8	3.3	1.6	0.7	-0.3	-0.2	-0.1	-0.6	-1.2	-1.3
	Saldo cíclico ^c	0.1	0.3	0.4	0.2	0.4	-0.5	-0.3	-0.1	-	-
	Saldo estructural	-2.9	3.0	1.2	0.5	-0.7	0.3	0.2	-0.5	-1.2	-1.3
	Ingresos tributarios ^c	11.5	12.0	12.4	11.4	11.3	9.2	8.9	9.8	10.5	
	Brecha de PIB	0.5%	2.1%	3.1%	2.0%	3.7%	-5.6%	-3.9%	-0.9%	0.3%	-0.1%
Paraguay SPNF	Saldo observado	5.2	2.9	0.1	1.2	2.4	2.5	1.7	0.5	0.2	-1.5
	Saldo cíclico ^c	0.2	0.1	-	0.1	0.1	0.4	0.2	0.2	-0.1	-0.3
	Saldo estructural	5.0	2.8	0.1	1.1	2.3	2.1	1.5	0.3	0.3	-1.2
	Ingresos tributarios ^c	9.5	9.4	9.3	9.3	10.7	12.2	11.6	11.8	11.1	
	Brecha de PIB	2.1%	1.3%	-	1.0%	1.2%	3.1%	1.8%	2.0%	-0.7%	-2.7%
Perú GC	Saldo observado	-2.1	-1.5	-1.5	-1.5	2.9	-0.6	-1.5	-0.8	-0.9	-2.6
	Saldo cíclico	-0.8	-0.8	-1.1	-0.8	-	0.6	0.3	0.8	0.3	0.1
	Saldo estructural	-1.3	-0.7	-0.4	-0.7	2.9	-1.2	-1.8	-1.6	-1.2	-2.7
	Ingresos tributarios	7.9	8.8	9.6	9.8	11.1	11.5	12.0	12.0	12.0	
	Brecha de PIB	10.0%	-8.8%	11.2%	-8.6%	0.4%	4.9%	2.9%	6.9%	2.3%	0.7%
Uruguay SPNF	Saldo observado	0.3	1.3	1.4	-0.8	-2.4	-1.3	-1.1	-1.3	-0.5	-2.5
	Saldo cíclico	-0.3	-0.3	0.4	0.4	0.8	-	0.4	-0.1	0.3	-0.6
	Saldo estructural	0.6	1.6	1.0	-1.2	-3.2	-1.3	-1.5	-1.2	-0.8	-1.9
	Ingresos tributarios	15.9	16.5	16.5	16.5	16.4	15.7	15.9	18.4	18.6	
	Brecha de PIB	-1.9%	-1.9%	2.3%	2.4%	5.0%	0.1%	2.3%	-0.3%	1.7%	-3.2%
Venezuela SPNF	Saldo observado	0.1	-2.2	-5.9	-1.3	-13.8	-6.8	7.2	2.6	-6.6	-4.0
	Saldo cíclico	-0.1	0.2	0.4	0.3	-0.1	0.2	-	0.5	0.3	-0.6
	Saldo estructural	0.2	-2.4	-6.3	-1.6	-13.7	-7.0	7.2	2.1	-6.9	-3.4
	Ingresos tributarios	4.0	4.6	5.0	5.8	8.8	9.2	8.7	10.1	11.0	
	Brecha de PIB	-3.6%	3.7%	8.0%	4.9%	-1.3%	2.3%	-	4.8%	3.0%	-5.6%

Fuentes: Para resultados del sector público e ingresos tributarios: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales. Para la brecha de PIB: cálculos propios, sobre la base de datos de la CEPAL, expresados en dólares de 1995.

^a SPN: Sector público nacional. SPNF: Sector público no financiero. GC: gobierno central.

^b Se multiplica la tasa tributaria del año anterior por la brecha de PIB para obtener el saldo cíclico. Los valores del saldo observado son, por supuesto, preliminares.

^c Se refiere al gobierno central.

otros casos, la posición en el ciclo esconde un esfuerzo estructural de mejora de las cuentas públicas.

El componente cíclico es relevante no sólo por su importancia en el presupuesto anual, sino por su persistencia durante varios períodos. Países como Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela tuvieron caídas del PIB en 1999 y, por lo tanto, una brecha de PIB y un saldo cíclico fuertemente negativos. La contrapartida de esta situación

fue un saldo cíclico positivo en los años anteriores (desde 1992 en Argentina y Chile, desde 1994 en Colombia y Brasil); recuérdese la condición de simetría que se aplica en estos cálculos.

La lectura de los resultados obtenidos es simple: en términos generales, se observa la importancia del componente cíclico en la mejora de las cuentas públicas en los últimos años del decenio de 1990. En muchos países, la reactivación de la economía a tasas que

se situaron por encima de su tendencia de mediano plazo llevó a resultados fiscales positivos, pero logrados en parte con recursos transitorios. La recesión de 1999 es un referente que muestra con nitidez la dificultad de establecer un horizonte de normalidad. Por ejemplo, una sucesión de tres o cuatro años de bonanza tiende a acrecentar la percepción de un potencial de crecimiento más elevado, lo que induce a un comportamiento fiscal más laxo; los hechos se encargan de demostrar retrospectivamente que esos análisis eran

demasiado optimistas. Esta reflexión tiene peso cuando se comprueba que el fracaso de experiencias de programación plurianual del presupuesto (y para qué decir de programas políticos) se debe principalmente a un excesivo optimismo respecto del crecimiento de mediano plazo. Con todo, parece necesario cuestionar este sesgo con métodos como los expuestos para asegurar una programación monetaria y fiscal que sea más consistente y tenga mayor transparencia. La trascendencia del asunto es innegable.

V

Conclusiones

La estimación del PIB potencial por el método de Hodrick- Prescott ofrece una medida elemental e inmediata de las fluctuaciones macroeconómicas. Según los resultados obtenidos, la brecha de PIB, medida en porcentaje del PIB potencial, fluctuó en los países latinoamericanos entre -11% y 17% en 1980-1999. En cambio, en la Unión Europea el mismo indicador, medido con el mismo método, no supera el 4% del PIB tendencial. La volatilidad acentuada del nivel de actividad tiene consecuencias adversas para el déficit público, que son aún más significativas cuando la recaudación tributaria representa una proporción importante de los ingresos públicos. Resulta fundamental identificar una trayectoria de mediano plazo "sostenible" y formular la política fiscal en función de los ingresos permanentes que se generan cuando la economía se sitúa en su senda tendencial.

Según los cálculos presentados, el componente cíclico del déficit del gobierno central llega a máximos de un punto del PIB en Argentina, Chile, Brasil, Perú y Uruguay. Aunque estos números son inferiores a los registrados en los países de la OCDE (lo que se explica tanto por la metodología que puede sesgar hacia abajo los resultados, como por la menor importancia relativa de los ingresos tributarios en el PIB), su monto absoluto no es despreciable. La elasticidad del saldo público a cambios en el nivel de actividad sería de alrededor de 0.2 (por cada punto porcentual de brecha de PIB, el saldo público variaría en 0.2 puntos de PIB). El valor que se calcula en promedio en la Comunidad Europea es de 0.5. La magnitud de los estabilizadores fiscales automáticos y la incertidumbre del entorno macroeconómico incitan, por lo tanto, a adoptar criterios prudentes de conducción y manejo de las finan-

zas públicas, no tanto en función de objetivos precisos de déficit anuales, sino a partir de normas simples y transparentes que aseguren su sostenibilidad de mediano plazo.

En tal sentido, la norma de política fiscal no puede ser el déficit observado, sino su componente discrecional. El criterio relevante parece ser la obtención de un presupuesto equilibrado en condiciones normales, lo que equivale a programar los gastos e ingresos con una visión de mediano plazo en el manejo de las finanzas públicas, evitando de esta manera continuos vaivenes en su formulación y ejecución. Con economías tan volátiles como las de América Latina, el sector público no puede convertirse en una caja de resonancia de las fluctuaciones de corto plazo. La operación plena de los estabilizadores fiscales automáticos en América Latina ayudaría a suavizar las fluctuaciones cíclicas, incrementando por esa vía el crecimiento de largo plazo, mejorando el desempeño macroeconómico global y previniendo la gestación de fluctuaciones dañinas.

La imposición de reglas deterministas en un mundo estocástico no puede hacer más que introducir rigideces innecesarias; es preciso más bien construir un proyecto institucional que asegure la aplicación de reglas anticíclicas en tiempos normales, y que a la vez preserve la capacidad de respuesta para enfrentar situaciones imprevistas. La conducción de las políticas económicas debe ser cada vez más preventiva y prudential, con una gestión flexible pero con reglas socialmente concertadas y mecanismos claros de rendición de cuentas, de manera de llevar a la práctica los principios de transparencia, estabilidad y responsabilidad.

Bibliografía

- Alesina, A., R. Haussman, R. Hommes y E. Stein (1999): Budget institutions and fiscal performance in Latin America, *Journal of Development Economics*, vol. 59, Amsterdam, Países Bajos, Elsevier Science Publishers, B.V.
- Barrell, R. y J. Sefton (1995): Output gaps. Some evidence from the UK, France and Germany, *National Institute Economic Review*, N° 151, Londres, febrero.
- Bohn, H. (1995): The sustainability of budget deficits in a stochastic economy, *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 27, N° 1, Columbus, Ohio, Ohio State University.
- Boscá, J., R. Doménech y D. Taguas (1998): La política fiscal en la Unión Económica y Monetaria, trabajo presentado al XI Simposio de Moneda y Crédito, Madrid, Fundación Central Hispano.
- Boyer, R. (1999): *Le gouvernement économique de la zone euro*, París, La Documentation Française, Commissariat Général du Plan.
- Buchanan, J. y R. E. Wagner (1977): *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*, Nueva York, Academic Press.
- Buti, M., D. Franco y H. Ongena (1997): Budgetary policies during recessions. Retrospective analysis of the stability and growth pact to the post-war period, *Economic and Financial Affairs*, Economic Papers N° 121, Bruselas, Comisión Europea, mayo.
- _____ (1998): Fiscal discipline and flexibility in EMU: The implementation of the stability and growth pact, *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 14, N° 3, Oxford, Reino Unido, Oxford University Press.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1998): *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos*, LC/G.1997/Rev.1, Santiago de Chile.
- _____ (1999a): *Estudio económico de América Latina y el Caribe. 1998-1999*, LC/G.2056, Santiago de Chile.
- _____ (1999b): *Proyecciones latinoamericanas 1999-2000*, Santiago de Chile, diciembre.
- _____ (2000): *Equidad, desarrollo y ciudadanía. Informe para el vigésimo octavo periodo de sesiones* (México, D.F., 3 al 7 de abril del 2000).
- Comisión Europea (1995): Technical note: The Commission services' method for the cyclical adjustment of government budget balances, *European Economy*, N° 60, Bruselas, Luxemburgo, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, noviembre.
- _____ (1997): Economic policy in EMU. Part A: Rules and adjustment, *Economic and Financial Affairs*, Economic Papers N° 124, Bruselas, noviembre.
- Conway, P. y B. Hunt (1997): *Estimating Potential Output: A Semi-Structural Approach*, Working paper, N° G97/9, Wellington, Reserve Bank of New Zealand.
- Corsetti, G. y N. Roubini (1996): European versus American perspectives on balanced-budget rules, *The American Economic Review*, vol. 86, N° 2, Washington, D.C., American Economic Association, mayo.
- Doménech, R., V. Gómez y D. Taguas (1997): *Filtering Methods Revisited*, Documento de trabajo, N° D-97005, Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda.
- Ford, R. (1998): Fiscal consolidation, growth and equity, *The OECD Observer*, N° 210, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), febrero-marzo.
- Giorno, C. y W. Suyker (1997): Les estimations de l'écart de production de L'OCDE, *Economie Internationale*, N° 69, París, La Documentation Française.
- Giorno, C., P. Richardson, D. Roseveare y P. Van de Noord (1995): *Estimating Potential Output, Output Gaps and Structural Budget Balances*, Working paper, N° 152, Departamento de Economía de la OCDE.
- Hénin, P. Y. (1997): Le coût en bien-être des fluctuations économiques et l'efficacité des politiques conjoncturelles, en P. Artus, A. Cartapanis y D. Laussel, *Politique économique. Fondements théoriques*, París, Editions Economica.
- Hodrick, R. y E. Prescott (1997): Post-war U.S. business cycles: An empirical investigation, *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 29, N° 1, Columbus, Ohio, Ohio State University.
- Le Bihan, H., H. Sterdyniak y P. Cour (1997): La notion de croissance potentielle a-t-elle un sens?, *Economie Internationale*, N° 69, París, La Documentation Française.
- Martner, R. (1996): Indicadores de la política fiscal: diseño y aplicaciones para Chile, *Revista de la CEPAL*, N° 58, LC/G.1916-P, Santiago de Chile, CEPAL.
- _____ (1998): Política fiscal, ciclo y crecimiento, *Revista de la CEPAL*, N° 64, LC/G.2022-P, Santiago de Chile, CEPAL.
- _____ (en prensa): *Estrategias de política económica en un mundo incierto. Reglas, indicadores, criterios*, Cuadernos del ILPES, N° 45, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Ocampo, J.A. (1999): *La reforma del sistema financiero internacional: un debate en marcha*, Santiago de Chile, CEPAL/Fondo de Cultura Económica (FCE).
- OCDE (1993): Automatic stabilisers: Their extent and role, *OECD Economic Outlook*, N° 53, París, junio.
- _____ (1999): *A Complete and Consistent Macroeconomic Data Set of the Euro Area, Methodological Issues and Results*, París, Departamento de Economía de la OCDE.
- Ongena, H. y W. Roger (1997): Les estimations de l'écart de production de la Commission Européenne, *Economie Internationale*, N° 69, París, La Documentation Française.
- Pedersen, M. (1998): The Hodrick-Prescott Filter, Copenhagen, University of Copenhagen, Institute of Economics.
- Pisani-Ferry, J., A. Italianer y R. Lescure (1993): Stabilization properties of budgetary systems: A simulation analysis, *European Economy*, Bruselas, Luxemburgo, Directorate-General for Economic and Financial Affairs.
- Reino Unido (1998): The code for fiscal stability, *Budget 98*, Londres, Her Majesty's Treasury.
- Tobin, J. (1993): Price flexibility and output stability: An old keynesian view, *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 7, N° 1, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- Von Hagen, J. (1992): *Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Community*, Economic papers, N° 96, Bruselas, Luxemburgo, Comisión Europea, octubre.
- Weise, C.L. (1996): Severity of economic fluctuations under a balanced budget amendment, *Contemporary Economic Policy*, N° 14, Long Beach, California, abril.

La experiencia de *apertura financiera en* Argentina, Brasil y México

**María Cristina
Penido de Freitas**

*Doctora en Economía
por la Universidad
de París XIII e investigadora
de la Fundación de
Desarrollo Administrativo
de la Universidad de São Paulo
cpenido@fundap.sp.gov.br*

**Daniela Magalhães
Prates**

*Aspirante al doctorado
en economía por el
Instituto de Economía de la
Universidad de Campinas,
profesora de la
Universidad Paulista
e investigadora de la
Fundación de Desarrollo
Administrativo de la
Universidad de São Paulo
dprates@fundap.sp.gov.br*

Este artículo pretende analizar los efectos de la globalización sobre los sistemas financieros de Argentina, Brasil y México, países que recibieron la mayor parte de la inversión extranjera en la región en el decenio de 1990. Esos capitales estaban formados en su mayor parte por flujos de cartera y por adquisición de acciones de los sistemas financieros locales. El movimiento no fue homogéneo, debido a los diferentes grados de apertura y las políticas macroeconómicas adoptadas. En lo que toca a las inversiones de cartera, los efectos de la apertura se concentraron en segmentos distintos y por ello tuvieron impactos diferenciados sobre los sistemas financieros. Las experiencias recientes de esos países muestran que todavía hay espacio de maniobra para las políticas económicas nacionales en el contexto de la globalización financiera, aunque sea limitada la capacidad de esas políticas para atenuar los efectos perversos de las corrientes financieras. En función de la apertura de los sistemas financieros locales, se advierte la importancia creciente de las instituciones extranjeras en los países analizados. Esa tendencia deriva de las medidas de liberalización adoptadas para hacer viable la capitalización de los sistemas bancarios, así como de las estrategias de competencia de los bancos que intentan captar nuevas fuentes de utilidades y fortalecer su posición en los mercados globalizados. El predominio de las instituciones extranjeras, aunque se traduzca en una mayor solidez patrimonial de los sistemas bancarios nacionales, puede tener un impacto macroeconómico adverso, sobre todo en México y Brasil, que todavía conservan una relativa soberanía monetaria.

I

Introducción

En este artículo se pretende analizar los efectos de la globalización sobre los sistemas financieros de Argentina, Brasil y México, países que recibieron la mayor parte de los capitales extranjeros invertidos en América Latina desde comienzos del decenio de 1990. En el contexto del retorno de las corrientes voluntarias de capital hacia la región, se advierte una intensificación de las inversiones extranjeras en los mercados financieros nacionales. Se trata principalmente de corrientes de cartera, es decir, de compra de activos mobiliarios por inversionistas no residentes, y de inversión extranjera directa (IED), mediante la adquisición de acciones en las instituciones financieras locales.

Para los fines del presente artículo, se define la globalización financiera como un proceso que supone la eliminación de la segmentación de los distintos mercados financieros locales, así como la interpenetración de los mercados monetarios y financieros nacionales y su integración con los mercados mundializados

(Chesnais, 1994). No son homogéneos los efectos de este proceso sobre los sistemas financieros nacionales, ya que dependen del grado de apertura financiera y de la gestión económica de los flujos de capital. Cuanto mayor sea el grado de apertura financiera —lo que se relaciona con la capacidad de los residentes de adquirir valores y asumir pasivos en moneda extranjera y el acceso de los no residentes a los diversos segmentos de los mercados financieros locales (Akyüz, 1992)— y mayor sea la receptividad de esa política a la entrada de recursos externos, más intensa será la influencia de esos flujos sobre los respectivos sistemas financieros.

Las características y los efectos sobre los mercados financieros de Argentina, México y Brasil de las corrientes de capitales provenientes del exterior se examinarán en la sección II, la expansión de la inversión extranjera directa en los sistemas financieros nacionales en la sección III y las conclusiones en la sección IV.

II

Las corrientes de capitales externos

En esta sección se presentarán las características generales del proceso reciente de apertura financiera de Argentina, México y Brasil. Se prestará especial atención al marco regulatorio que disciplina, por un lado, las colocaciones de los inversionistas no residentes y, por el otro, las transacciones monetarias y financieras en moneda extranjera —o denominadas en moneda extranjera— en los mercados financieros locales. El marco regulatorio influye sobre la composición de las inversiones extranjeras de cartera —inversiones en acciones o títulos de renta fija, públicos o privados, depósitos en moneda extranjera en bancos locales, o

colocaciones en fondos de inversión— y por ende en sus diversos efectos en los segmentos de los mercados financieros nacionales.

1. El marco regulatorio

La apertura financiera reciente de las economías latinoamericanas se inserta en un movimiento más general de transformación del mercado financiero internacional y forma parte integral de los programas de estabilización y reforma puestos en marcha a partir del segundo quinquenio de los años ochenta. Sin embargo, el grado de apertura financiera de los tres países es muy distinto. En la Argentina, la apertura financiera fue total, encontrándose México en un punto intermedio, mientras que en Brasil subsisten ciertas restricciones a la convertibilidad en la cuenta de capital y, principalmente, para las transacciones en moneda extranjera dentro del territorio nacional.

□ Este artículo es una versión corregida y actualizada de un trabajo presentado a la 10a Conferencia Anual de la Society for the Advancement of Socio-Economics (Viena, 13 al 16 de julio de 1998). Las autoras agradecen los comentarios de un juez anónimo solicitados por la *Revista de la CEPAL*, y se responsabilizan por los errores y omisiones que puedan subsistir.

La apertura financiera de la economía argentina en el decenio de 1990 fue un pilar central del programa de estabilización monetaria puesto en marcha por el gobierno de Carlos Menem. El plan de convertibilidad establecía un régimen de cambio fijo con convertibilidad monetaria, o sea, un régimen de *currency board* (Ferrari, 1998). En ese contexto, la estrategia adoptada para eliminar la hiperinflación y revertir el proceso de desmonetización se basó en la legalización del dólar.¹ Esta estrategia implicó la total libertad de movimientos de capital entre el país y el exterior, ya que en ese tipo de régimen la base monetaria está determinada por la variación de las reservas internacionales, es decir, por el ingreso líquido de recursos externos.

Varias reformas institucionales hicieron posible y estimularon el desarrollo del segmento dolarizado de la economía argentina y su integración financiera con el exterior. En 1989 se obligó a las instituciones financieras a devolver los depósitos en la misma moneda en que habían sido efectuados y se negó al Banco Central el acceso a esos recursos. En 1991 se logró la liberalización total del mercado de cambio y se aprobó la Ley de Convertibilidad (Fanelli y Machinea, 1997). Además de establecer una paridad fija para el tipo de cambio y la convertibilidad del peso con relación al dólar, esta ley autorizó la denominación de contratos en cualquier moneda extranjera. La convertibilidad total de la cuenta de capital se consiguió después de lograr la desreglamentación del mercado de capitales en 1991 —con lo cual se eliminó el impuesto sobre las operaciones bursátiles y se autorizó a las empresas y a los bancos a emitir obligaciones negociables en moneda extranjera y valores comerciales (*commercial papers*)— y de aprobar la Ley de Amnistía Fiscal de 1992, que aceptaba, exenta de tributación, la repatriación de recursos de argentinos que estaban en el exterior (Blejer y Rozenwurcel, 1997). En 1992, con la nueva carta orgánica del Banco Central, se completó la reforma monetaria al establecerse la independencia del Banco Central de la República Argentina (BCRA), limitándose fuertemente su capacidad para financiar al gobierno y para actuar como prestamista de última instancia (Ferrari, 1998).

En México, el proceso reciente de apertura financiera incluyó la liberalización de las colocaciones de

los no residentes en los mercados accionario, de títulos públicos y monetario, y se insertó en el contexto más amplio de la reforma del sistema financiero nacional iniciada a fines del decenio de 1980 (Armella, 1993; Skiles, 1991).

La Ley Bursátil de diciembre de 1989 amplió las posibilidades de acceso de los inversionistas extranjeros al mercado de valores con la creación de una nueva modalidad de inversión, el Fondo Neutro, que permitió a estos inversionistas adquirir acciones de la serie A.² Con este fondo, los inversionistas extranjeros pueden adquirir certificados de participación ordinaria (CPO) que incorporan los rendimientos de las acciones, pero no los derechos patrimoniales. Hasta entonces sólo existían dos tipos de inversión extranjera en el mercado accionario mexicano: los fondos país —carteras de acciones de las empresas más representativas de la bolsa mexicana cotizadas en los mercados financieros externos— y las acciones de libre suscripción (o serie B). Estas acciones, que constituyen el mecanismo tradicional de inversión extranjera en el mercado accionario mexicano, mantuvieron su primacía incluso después de la creación del Fondo Neutro (Caro Razú, 1994).

El elemento central de la liberalización de la cuenta de capital mexicana en los años noventa fue la apertura del mercado de títulos públicos. En 1990 se derogó la prohibición, vigente desde 1980, de su compra por inversionistas no residentes (Palomino, 1997, y Griffith-Jones, 1996). Además, en diciembre de 1991, en el ámbito de la desreglamentación del mercado monetario, se autorizaron las negociaciones de certificados de tesorería (Cetes), principal título negociado en ese mercado, entre los intermediarios financieros y los inversionistas extranjeros (Caro Razú, 1994). También se liberalizaron las colocaciones en títulos privados de renta fija.

Otras dos medidas ayudaron a estrechar los vínculos entre los capitales externos y el mercado financiero interno. Por un lado, se estableció un mecanismo simple y anónimo de repatriación de los recursos colocados en el exterior, que se gravan con una tasa única del 1%. Por el otro, en noviembre de 1991, fue abolido el régimen de cambio dual, vigente desde 1982. Igual que en la Argentina, el incentivo para la repatriación del capital fue una medida fundamental, dada la intensidad de la fuga de capitales en el decenio de 1980 (Gurría, 1997).

¹ En la Argentina se produjo una dolarización progresiva de las relaciones monetarias y financieras en el decenio de 1980, lo que representó una respuesta de los agentes ante la inflación crónica y, en una segunda etapa, ante la hiperinflación (Machinea, 1996).

² En México existen varios tipos de acciones: las de serie A garantizan el control del capital mientras que las demás (series B, C y L) sólo ofrecen dividendos sobre las acciones.

El proceso de liberalización de la cuenta de capitales mexicana se acompañó con la liberalización parcial de las transacciones en moneda extranjera. De 1986 a 1991, los depósitos en moneda extranjera sólo estaban permitidos para las empresas localizadas en las cercanías de la frontera con los Estados Unidos. En 1991, esos depósitos fueron autorizados para las personas naturales domiciliadas en esas localidades y para las personas jurídicas mexicanas en general. Las condiciones de acceso de los no residentes a estos depósitos se hicieron más flexibles en 1993, pero siguieron limitadas. Sólo las representaciones oficiales de gobiernos extranjeros, los organismos internacionales y las personas naturales extranjeras que prestan servicios a estas instituciones pueden abrir cuentas en moneda extranjera en México. Por efecto de esas restricciones, estos depósitos captan un reducido volumen de recursos y se utilizan, fundamentalmente, en operaciones relacionadas con el comercio exterior (Banxico, 1997 y 1998). Sin embargo, en el contexto de la liberalización financiera interna, se autorizó la emisión de títulos denominados en moneda extranjera, como los Tesobonos —títulos del Tesoro de plazo muy corto (1 a 3 meses) indizados en dólar— y los certificados de depósito bancario denominados en dólares (Armella, 1993).

En el Brasil, con la apertura financiera del decenio de 1990 se liberalizaron significativamente las inversiones extranjeras de cartera en el mercado financiero nacional. Sin embargo, este movimiento fue menos intenso que en la Argentina y México, y alcanzó en forma heterogénea a los distintos mercados —monetario, de renta fija y accionario—. En el sistema bancario brasileño siguen prohibidos los depósitos y créditos en moneda extranjera de residentes y no residentes. Una de las principales condiciones que permitió cumplir esta disposición fue la creación de la moneda indizada en el decenio de 1980 (operaciones financieras de liquidez diaria), que al remplazar a la moneda nacional en sus funciones de reserva de valor y unidad de cuenta fue capaz de evitar la dolarización de las relaciones monetarias y financieras, como ocurrió en la Argentina. Sólo se permiten algunas transacciones denominadas en moneda extranjera, como los títulos públicos indizados al tipo de cambio y los créditos con corrección cambiaria. Sin embargo, la participación relativa de esos créditos en el sistema financiero brasileño no es aún significativa (Prates, 1997).

Se establecieron varias modalidades para la inversión extranjera de cartera, que se diferencian tanto en el tipo de instrumento utilizado —entrada directa o

mediante fondos de inversión— cuanto en el segmento del mercado cambiario por el cual se efectúan. Hasta enero de 1998, el mercado de cambio oficial se componía de dos segmentos: el mercado de cambio comercial, en que se realizaban las transacciones comerciales y financieras estratégicas para la economía (balanza comercial, servicios de factores, deuda externa, inversión extranjera directa y las principales modalidades de la inversión extranjera de cartera), y el mercado de cambio fluctuante, en el cual se efectuaban las demás operaciones, como las transferencias unilaterales, el turismo, etc. (Souza, 1993).

En lo que toca al mercado de cambio comercial, en mayo de 1991 se autorizó la entrada directa y libre de restricciones de inversionistas institucionales extranjeros³ en el mercado accionario interno. Sin embargo, el ingreso de personas naturales no residentes sigue vedado. Las demás alternativas de inversión se restringen a los fondos de inversión especializados, sujetos a criterios de colocación y tributación en el momento del ingreso al país y sobre las ganancias de capital, restricciones que no inciden sobre las inversiones en acciones. Entre esos fondos especializados, el más importante es el Fondo de Renta Fija de Capital Extranjero, cuyos recursos deben colocarse en papeles de renta fija, y un 40% como mínimo debe invertirse en títulos públicos.⁴

Los inversionistas extranjeros también tienen acceso al mercado financiero brasileño a través de las cuentas de no residentes del mercado de cambio fluctuante. Estas cuentas, constituidas en moneda nacional, no están sujetas a restricciones en cuanto al tipo de aplicación y constituyen el principal canal de ingreso de la afluencia de recursos especulativos (*hot money*). Como esas corrientes son atraídas por el diferencial entre los tipos de interés internos y externos, esa modalidad de inversión no resultaba rentable sino cuando dicho diferencial era importante, porque aparte del mayor riesgo cambiario que esas operaciones suponían —ya que debían efectuarse en el mercado de tasas fluctuantes— ellas eran penalizadas con una mayor tributación. Aparte aplicárseles el impuesto sobre las operaciones financieras a una tasa más ele-

³ La legislación brasileña define en forma amplia a los inversionistas institucionales extranjeros. Como tal se consideran, aparte los fondos de pensiones y las compañías de seguros, las instituciones financieras extranjeras y los fondos de inversión constituidos en el exterior.

⁴ Los demás fondos son: los fondos de privatización-capital extranjero, los fondos de inversión en empresas emergentes y los fondos de inversión inmobiliaria.

vada, esas operaciones recibían el mismo tratamiento fiscal acordado a los residentes y estaban afectas incluso a la contribución provisoria sobre el movimiento financiero.

Con estos mecanismos, en virtud del marco regulatorio vigente se procuraba seleccionar los flujos de capital cursados en el mercado de cambio comercial, instituyendo modalidades de aplicación específicas para las inversiones de renta variable y de renta fija. Al mismo tiempo, se estableció un instrumento para el mercado de cambio fluctuante que tenía por objeto absorber los recursos externos más especulativos.⁵

2. El impacto de las inversiones extranjeras de cartera sobre los mercados financieros latinoamericanos

El impacto de las inversiones extranjeras de cartera sobre los mercados financieros latinoamericanos se diferencia en función de los distintos grados de apertura financiera, de las características específicas de cada sistema financiero y de las diferentes opciones de gestión macroeconómica de esas corrientes. Un aspecto fundamental es el de las modalidades de aplicación en los mercados financieros internos que fueron liberalizados. Las inversiones de cartera implican riesgos financieros considerables para los países periféricos, específicamente riesgos de crisis cambiaria y bancaria. Aún más, esos riesgos dependen tanto del plazo de las colocaciones como de sus características —inver-

siones de renta fija o acciones, corrientes de plazo corto, mediano o largo (Comité de Basilea de Supervisión Bancaria, 1995).

En Argentina, el Banco Central no lleva un registro detallado de las corrientes de cartera dirigidas al mercado financiero interno, pero las inversiones de cartera corresponden, en general, a los movimientos de capital no especificados que se registran en la partida “otros movimientos” del balance de pagos (Fanelli y Machinea, 1997).

La recuperación de la demanda de activos financieros y del grado de monetización de la economía argentina se inició en 1991, después de adoptado el plan de convertibilidad, cuando cambiaron de dirección las corrientes de capital (cuadro 1). Tanto los residentes como los no residentes utilizaron los depósitos en dólares para internalizar recursos en el país. De esa forma, se protegían del riesgo de la desvalorización y aprovechaban los altos tipos de interés internos vigentes. La parte restante de las corrientes de capital se orientó a las bolsas de valores locales (Fanelli y Machinea, 1997).

El ingreso de capitales desempeñó un papel fundamental en la remonetización y en la recuperación del nivel de intermediación financiera (Blejer y Rozenwurcel, 1997). Sin embargo, la estabilización y la adopción de la convertibilidad monetaria no se tradujeron en una recuperación sustancial de la demanda de la moneda nacional, sino que, por el contrario, acentuaron la dolarización, ya que los depósitos en moneda extranjera llegaron a ser predominantes (Machinea, 1996).

La expansión del segmento dolarizado no evolucionó a parejas con el alargamiento de los plazos de los depósitos, que siguieron concentrados en los 30 días. Dado el mayor financiamiento en moneda extranjera, predominaban los créditos en dólares. La participación de esos créditos llegó al 58% del total en 1994

⁵ En febrero de 2000, el gobierno brasileño decidió acabar con las modalidades de aplicación específicas para las inversiones de renta variable y renta fija y autorizó inversiones de cartera de personas físicas en el mercado accionario brasileño. Estos cambios, que entrarán en vigor el 31 de marzo de 2000, amplían la apertura financiera de la economía brasileña, disminuyendo así las diferencias de grado de apertura entre los países analizados.

CUADRO 1

Argentina: Los agregados monetarios de la economía, 1990-1997 (Porcentajes)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
M ₁ en % del PIB	2.1	4.3	5.2	6.0	6.1	6.7	7.7	8.6
M ₂ en % del PIB	3.8	7.4	9.5	11.8	11.9	11.1	13.0	11.1
M ₂ ^a en % del PIB	5.0	11.1	14.4	19.0	20.0	19.5	23.1	...
Depósitos (dólares/total)	28.0	45.0	45.0	47.0	51.0	54.0	53.9	53.8
Depósitos a plazo (dólares/total)	30.0	54.0	54.0	58.0	65.3	71.9	72.3	...

Fuente: Datos del Banco Central de la República Argentina, en Fanelli y Machinea (1997); Carta económica, en Meyer (1997a); y Carta económica, en Ferrari (1998).

^a Incluye los depósitos en dólares.

frente al 40% en 1991 (Ferrari, 1998). Esos recursos se canalizaron principalmente hacia las actividades productivas para el mercado interno y al financiamiento de bienes de consumo duraderos (Blejer y Rozenwurcel, 1997). De esta manera, la vulnerabilidad del sistema financiero argentino a la reversión de los flujos de capitales, inherente al régimen de convertibilidad, se agrava por la liquidez de los depósitos en dólares (y pesos) y por la concentración de los créditos en los sectores de no transables, que amplían la exposición de las carteras de los bancos a las desvalorizaciones cambiarias. La inexistencia de un prestamista de última instancia acentúa aún más esa vulnerabilidad, que se hizo evidente con la crisis de México de diciembre de 1994. La salida de capitales por el “efecto tequila” se tradujo en una grave crisis bancaria en el primer semestre de 1995 y en una profunda recesión económica.

Conviene señalar que la gestión macroeconómica subyacente al régimen de convertibilidad interna supone un grado significativo de receptividad a los flujos de capital. En ese régimen, la entrada de capitales no influye en las políticas cambiaria y monetaria —y no se traduce, por lo tanto, en un aumento de la deuda pública—, sino en la expansión de los depósitos en dólares en los bancos, lo que a su vez estimula la demanda y la actividad económica internas.

En México, las inversiones extranjeras de cartera representaban más del 60% de los flujos de capital absorbidos por el país en el período 1990-1994. Esos flujos se orientaron, esencialmente, hacia la compra de acciones y documentos del gobierno mexicano (cuadro 2). Las colocaciones en el sistema bancario, como

los depósitos a plazo y los certificados bancarios denominados en moneda extranjera, no fueron importantes. El segmento del mercado financiero mexicano más afectado por la apertura financiera fue el mercado de títulos públicos. Con relación al mercado accionario, el impacto de las inversiones extranjeras de cartera fue menos significativo, ya que, hasta 1995, la mayor parte de las acciones fueron adquiridas usando los títulos de depósito en el mercado estadounidense, *American Depository Receipts (ADR)*. Hubo así un traslado de liquidez hacia las bolsas de valores estadounidenses, principalmente a la Bolsa de Nueva York. En México y Argentina la huida de las bolsas de valores locales se vio estimulada por la utilización de los programas de ADR en el proceso de privatización. Esos programas tenían por objeto reducir la posibilidad de saturación del mercado local, dado el volumen de las acciones transadas en relación con el tamaño de esas bolsas (CEPAL, 1995).

El gran volumen de colocaciones de los inversionistas extranjeros en títulos públicos hasta que estalló la crisis mexicana a fines de 1994 fue la característica principal de México, en comparación con los otros países analizados. En el período 1990-1994 esas operaciones representaban un 55% del total de las inversiones extranjeras de cartera. Entre 1991 y 1993, los no residentes absorbieron la mayor parte de las nuevas emisiones de títulos públicos, sobre todo de corto plazo. Su participación en el total de la deuda pública mexicana subió de 8% a fines de 1990 a 57% a fines de 1993 (Griffith-Jones, 1996).

En 1994 se produjo un cambio significativo en la composición de la deuda pública en manos de los

CUADRO 2

México: Las inversiones extranjeras de cartera en el mercado financiero del país, 1991-1997
(Millones de dólares)

Años	Acciones					Obligaciones del gobierno						Total
	Mercados de ADR		Mercado bursátil mexicano ^a			Cetes		Tesobonos		Otros		
	Existencia	% total	Existencia	% total	Total	Existencia	% total	Existencia	% total	Existencia	% total	
1991	13.7	73.9	4.9	26.1	18.6	3.0	54.0	0.3	4.7	2.2	41.3	5.5
1992	21.2	73.8	7.5	26.2	28.7	9.2	64.3	0.2	1.4	4.8	34.3	14.2
1993	34.0	62.2	20.6	37.8	54.6	15.4	70.2	1.3	5.9	5.2	23.9	21.9
1994	21.2	61.6	13.2	38.4	34.4	2.5	12.3	17.4	85.0	0.6	2.7	20.5
1995	15.2	62.1	9.3	37.9	24.5	2.8	82.0	0.2	5.6	0.4	12.4	3.4
1996	15.1	48.8	15.9	51.2	31.0	3.0	89.2	—	—	0.4	10.8	3.4
1997	23.1	47.2	25.7	52.5	48.8	3.0	90.3	—	—	0.3	90.7	3.3

Fuente: Banxico, 1998.

^a Incluye las acciones de libre suscripción, Fondo Neutro y los fondos del país.

inversionistas extranjeros. Los Cetes —títulos denominados en pesos— fueron sustituidos progresivamente por los Tesobonos, títulos de cortísimo plazo indizados en dólares (cuadro 2). Después de febrero de ese año, por el alza de la tasa de interés estadounidense y del riesgo cambiario —asociado con la trayectoria ascendente del déficit en cuenta corriente— la prima exigida por los inversionistas extranjeros para mantener sus posiciones en Cetes subió considerablemente. Para evitar la elevación desmesurada del costo de la renovación (*roll-over*) de la deuda pública y la salida de capitales, el gobierno empezó a ofrecer los Tesobonos a los inversionistas no residentes. En consecuencia, a mediados de 1994 esos inversionistas tenían el 80% de las existencias de tales títulos fuera del sistema bancario (Goldestein y Turner, 1996).

La experiencia mexicana muestra los efectos negativos que puede tener la apertura del mercado de títulos de la deuda pública a los inversionistas extranjeros, principalmente cuando estos títulos son de corto plazo y denominados en moneda extranjera. El mercado de Tesobonos fue uno de los principales focos de la crisis cambiaria de 1994.⁶ El volumen de esos títulos en poder de no residentes, que superaba el de las reservas internacionales, aumentó la vulnerabilidad del balance de pagos y de las cuentas públicas ante la posible reorientación de las corrientes de capitales. Frente a la creciente desconfianza con relación a la capacidad del gobierno mexicano de cumplir con el pago de esos títulos, los inversionistas extranjeros procedieron a vender sus posiciones. Como era reducido el nivel de las reservas frente a la dimensión de la fuga de capitales, el Banco Central no logró contener la crisis cambiaria y debió optar por la fluctuación del tipo de cambio. Además, el sector público se enfrentó a la necesidad de refinanciar un elevado monto de deudas de corto plazo denominadas en dólares, cuyo valor en moneda nacional había subido por efecto de la desvalorización cambiaria.

Cabe señalar que gran parte del aumento de la deuda pública se asoció con la política monetaria de esterilización parcial del ingreso de recursos externos. Al evitar la caída de la tasa de interés interna, esa política estimulaba las corrientes de capitales. Sin embargo, como la deuda pública era adquirida por no residentes, la política de esterilización no reducía la vul-

nerabilidad de la economía y del sistema financiero a los flujos de capital. Por el contrario, esa estrategia acentuó la fragilidad externa de la economía mexicana. Aparte la política de esterilización, la flexibilización de la política cambiaria, con la adopción de bandas cambiarias en 1991 y los superávits fiscales contribuyeron a neutralizar en parte el impacto monetario de los recursos externos (Gurría, 1997).

En el Brasil, la casi totalidad de los inversionistas extranjeros de cartera actuaron en la bolsa de valores de São Paulo (Bovespa), la principal del país. La captación de recursos externos mediante fondos de inversión no fue significativa. Sólo el Fondo de Renta Fija de Capital Extranjero (FRFCE) captó un volumen algo importante de recursos en los momentos de más alta diferencia de tasas de interés, principalmente en títulos de deuda pública indizados según el tipo de cambio, parecidos a los Tesobonos mexicanos. Las inversiones en las cuentas de no residentes también se canalizaron predominantemente hacia esos títulos. Sin embargo, sigue siendo pequeño el volumen en poder de no residentes.

Siendo así, los efectos de la apertura financiera se concentraron en el mercado secundario de acciones. Al contrario de lo que ocurrió en México, hasta 1997 el número de programas ADR de las empresas brasileñas era pequeño en términos absolutos y en comparación con los demás países latinoamericanos y el valor de mercado de las acciones negociadas en el mercado de ADR correspondía apenas a 6.5% de la capitalización de la Bovespa en diciembre de 1997 (Freitas y Prates, 1999). Esta particularidad puede explicarse por la dimensión del mercado brasileño, que tiene una mayor capitalización y por consiguiente mayor liquidez que el mercado mexicano. Además, en el Brasil el proceso de privatización no ha supuesto, hasta ahora, la emisión de ADR. La participación de los inversionistas extranjeros en el total negociado en la Bovespa aumentó significativamente en los últimos tiempos, de 6.5% en 1991 a 29.4% en 1995. Junto con el crecimiento de esa participación se produjo la ampliación continua de los volúmenes transados y de la capitalización del mercado (cuadro 3).⁷

En cambio, la apertura financiera no ayudó a reducir el grado de concentración del mercado secundario ni a dinamizar el mercado primario de acciones. Las

⁶ El segundo foco fue el sistema bancario, pues los bancos tenían existencias elevadas de pasivos en moneda extranjera de corto plazo, y una parte de esos pasivos tenía Tesobonos de garantía. Sobre la crisis bancaria mexicana véase Griffith-Jones (1996) y Folkerts-Landau, Mathieson y Schinasi (1997).

⁷ Cabe mencionar que el aumento de más de 100% en el volumen transado entre 1996 y 1997 obedece a las privatizaciones de Vale do Rio Doce y de varias empresas de energía eléctrica estatales. También estimuló estos movimientos el avance del proceso de privatización de los sistemas Telebras y Eletrobras.

CUADRO 3

**Brasil: Participación de los inversionistas extranjeros
en la bolsa de valores de São Paulo, 1991-1997**

Años	Inversión extranjera ^a	Volumen total negociado ^b	Capitalización del mercado ^b	Principal acción negociada ^c
1991	6.0	28.4	43 615.1	41.3
1993	16.0	96.4	99 430.1	50.2
1994	21.4	303.6	189 058.2	40.1
1995	29.4	233.3	147 560.0	49.8
1996	28.6	356.0	216 927.0	61.2
1997	25.9	786.7	255 409.0	55.86

Fuente: BOVESPA (varios números).

^a Participación extranjera en el volumen total negociado, en porcentajes.

^b En millones de dólares.

^c En porcentaje del volumen total negociado.

colocaciones de los inversionistas extranjeros se concentraron en las acciones de las empresas estatales en vías de privatización, sobre todo Telebras (Telecomunicaciones Brasileñas), ante la perspectiva de su valorización una vez privatizadas. Por este motivo, el valor de mercado y la liquidez de las acciones de empresas privadas siguieron en niveles reducidos, lo que desalentó la demanda de los inversionistas y las nuevas emisiones. El volumen poco importante de las emisiones primarias implicó una menor participación relativa de las acciones de esas empresas en el mercado secundario, aumentando así la concentración de las transacciones en los valores más líquidos (Prates, 1999).

Aunque las inversiones de cartera en acciones son menos volátiles que las colocaciones de renta fija,

debido al mayor riesgo de pérdida de capital, esas inversiones también implican riesgos financieros para los países periféricos. Por el gran volumen de las corrientes de capital frente al tamaño de los mercados accionarios, los movimientos de reacomodo de las carteras de los inversionistas extranjeros tienen un fuerte impacto sobre el precio de las acciones (Akyüz, 1992). Fueron evidentes los efectos de esos movimientos sobre el mercado accionario brasileño durante las crisis mexicana y asiática. En esas dos ocasiones —primer trimestre de 1996 y último trimestre de 1997— las cotizaciones registraron fuertes desvalorizaciones debido a la venta de posiciones por parte de inversionistas extranjeros para cubrir sus pérdidas en otros mercados emergentes o para aumentar su encaje destinado a hacer frente a los rescates de sus cotizantes.

III

El crecimiento de las inversiones extranjeras directas en los sistemas financieros nacionales

Los mercados financieros de los países latinoamericanos atrajeron también, durante el decenio de 1990, inversión extranjera directa en la forma de participación accionaria en empresas de intermediación financiera local y en la instalación de nuevas sucursales o subsidiarias controladas íntegramente por instituciones financieras extranjeras. Por un lado, esa tendencia se vio estimulada por la nueva dinámica competitiva de las instituciones financieras de los países industrializados,

caracterizada por la eliminación de las barreras entre las actividades de los bancos y de las instituciones financieras no bancarias y por la concentración y centralización de los capitales en los mercados nacionales en la forma de fusiones y adquisiciones. Por otro lado, también se facilitó el proceso por la abolición o flexibilización de las restricciones existentes en varios países y el establecimiento de filiales o sucursales de instituciones extranjeras en el mercado nacional, la

participación de no residentes en el capital social de las instituciones nacionales y las actividades de los intermediarios financieros extranjeros en los mercados locales. Esas medidas de liberalización del trato conferido a las instituciones financieras extranjeras fueron adoptadas tanto por los países industrializados como por los países periféricos (Freitas, 1999).

La intensificación de las presiones de la competencia en los mercados nacionales de los países centrales estimuló a los bancos y a otros intermediarios financieros a buscar nuevos campos de valorización. En un afán de afianzar su posición global, las instituciones financieras optaron por la diversificación geográfica de sus actividades con el establecimiento de sucursales o subsidiarias en países extranjeros. La principal diferencia entre esa evolución y la internacionalización de los años sesenta y setenta radica en el hecho de que las estrategias de apoyo a las empresas transnacionales y de financiamiento externo dominantes en aquel entonces cedieron su lugar a la estrategia de diversificación de las actividades en los mercados locales de los países anfitriones. Este proceso exige redes más densas y una mayor integración de las instituciones extranjeras en el sistema bancario local.

Junto con la necesidad de diversificación fuera de los mercados nacionales saturados, la estabilidad de las economías latinoamericanas, las perspectivas de numerosos negocios rentables y el predominio de los competidores locales relativamente más débiles estimularon la entrada reciente de importantes grupos financieros a la región. Los países de habla hispana fueron los primeros blancos de las inversiones directas de esos grupos. En la segunda mitad de los años ochenta, le sonó la hora al Brasil. El mercado brasileño llegó a ser el más cotizado de la región, ya que ofrecía una fuente de importantes utilidades para los bancos extranjeros allí instalados.

En la presente sección se examinará la expansión reciente de las instituciones bancarias en Argentina, Brasil y México. Para comenzar se analizarán las modificaciones en el tratamiento legal y regulatorio que se dio al capital extranjero. En seguida, se examinarán las estrategias de expansión adoptadas por los bancos extranjeros en esos tres países, así como los resultados de su gestión.

1. La modificación del tratamiento legal conferido al capital extranjero

Los tres países analizados presentan características distintas en lo que se refiere al tratamiento legal otor-

gado a las instituciones extranjeras. Mientras que en la Argentina esas instituciones encontraron un ambiente regulatorio más favorable, en México y en el Brasil las condiciones vigentes para el establecimiento de filiales por instituciones no residentes y para la participación en el capital social de las instituciones nacionales locales eran más restrictivas. Por ello se observan distintos grados de apertura y de liberalización.

En la Argentina, la apertura del sistema financiero local fue promovida en el contexto de la reforma financiera de 1977. En esa oportunidad, se abolieron todas las restricciones a la entrada de nuevas instituciones y a la expansión de las redes bancarias, fuera por las instituciones nacionales o por las extranjeras (Feldman y Sommer, 1984). En la práctica, la legislación argentina adoptó el principio del trato nacional para los bancos extranjeros, por el cual se aplican a esas instituciones las mismas reglas, o reglas no menos favorables, que las que se aplican a las instituciones nacionales. Además esa legislación amplió el conjunto de actividades permitidas a todos los bancos.

El tratamiento no discriminatorio otorgado al capital extranjero permitió recientemente la desnacionalización del sistema financiero argentino. Las instituciones extranjeras que durante el período de alta inflación ocupaban posiciones modestas en el mercado local iniciaron a partir de 1997 una serie de adquisiciones (y compras de participación) de los bancos nacionales. Actualmente, con excepción de los dos grandes bancos públicos —el Banco de la Nación y el Banco de la Provincia de Buenos Aires— y un banco privado (Banco Galicia y Buenos Aires), los principales bancos argentinos están bajo el control de no residentes.

Los tres mayores bancos privados bajo control de no residentes han ampliado continuamente sus cuotas de mercado, con la introducción de nuevos productos (Folkerts-Landau, Mathieson y Schinasi, 1997, p. 161). La concentración del sistema bancario argentino también se refleja en el número de instituciones, que bajó de 205 en diciembre de 1994 a 138 en diciembre de 1997.

En México, hasta el decenio de 1990 se prohibía la entrada de bancos extranjeros. La presencia de esas instituciones era permitida sólo como oficina de representación, con un campo de actividad muy limitado, ya que no podían efectuar operación alguna de intermediación financiera. Además, desde la estatización del sistema bancario en 1981 hasta la privatización de comienzos de los años noventa, se prohibió la creación de nuevas instituciones bancarias incluso por los residentes.

En julio de 1990, con la promulgación de una nueva ley de instituciones crediticias, se inició la flexibilización de las condiciones de acceso de las instituciones financieras extranjeras al sistema financiero local. En virtud de esa ley, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, responsable de la reglamentación de las instituciones financieras, fue investida de poderes para autorizar el establecimiento en el país de agencias de bancos extranjeros. Sin embargo, esas sucursales sólo podían operar con no residentes (Ferreira y otros, 1998). En esa misma oportunidad se autorizó la participación extranjera minoritaria en el capital social de las empresas de corredores.

En abril de 1994, en el ámbito del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, se aprobaron las reglas para el establecimiento de filiales mexicanas de las instituciones financieras extranjeras. De ese modo, se autorizó la apertura directa de filiales de los bancos y de los corredores de bolsa estadounidenses y canadienses, así como la constitución de diez grupos financieros extranjeros, de los cuales seis estaban integrados por un banco. Además, trece filiales de compañías de seguros extranjeras fueron autorizadas para operar en el país (Palomino, 1997).

Un nuevo relajamiento de las restricciones a los bancos extranjeros en México ocurrió en el contexto de la grave crisis del sistema bancario de 1994. Con el objetivo de fortalecer el capital de las instituciones trizadas por la crisis, la legislación relativa a la estructura del capital social de los bancos y de las sociedades de control de los grupos financieros fue reformada en febrero de 1995 para permitir la participación de personas jurídicas extranjeras (Banxico, 1996). Se autorizó a los no residentes a adquirir acciones de la serie B y L, dentro del límite individual del 20% del capital de las instituciones mexicanas. Sin embargo, ese límite podía ampliarse en el caso de que la filial de un banco extranjero adquiriera el control de un banco nacional al suscribir la totalidad de las acciones de la serie A. Para evitar que los bancos más grandes fueran adquiridos por instituciones extranjeras, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dispuso que un banco extranjero individual no podía poseer más de un 6% de los activos totales del sistema bancario interno (Meyer, 1997b).

Conviene señalar que el gobierno mexicano autorizó la participación de instituciones extranjeras en el proceso de privatización bancaria. Sin embargo, esa participación se limitaba a un 30% del capital total, con un tope máximo individual de 5% para cada inversionista. A fines de 1998, el Congreso mexicano eliminó

esa restricción, con lo cual tornó posible el control mayoritario extranjero de los bancos comerciales nacionales, incluso de los tres más grandes: Banamex, Bancomer y Serfin (Taylor, 1999).

En el Brasil, con excepción del período 1946 a 1964, cuando rigió una libertad completa de acceso de las instituciones extranjeras al sistema financiero nacional, siempre hubo reglas restrictivas, ya sea para el ingreso de los bancos extranjeros o en sus condiciones operacionales en el mercado local. Desde la reforma financiera de 1965 hasta 1995, las inversiones extranjeras directas en el sistema bancario, así como el conjunto de actividades permitidas a los bancos extranjeros, dependían de la aplicación del principio de reciprocidad. Con este criterio, el gobierno brasileño autorizaba exclusivamente la entrada de bancos originarios de los países que permitían el acceso de los bancos brasileños a sus sistemas financieros. Sin embargo, el establecimiento de oficinas de representación estuvo permitido libremente en todo ese período.

A partir de la promulgación de la Constitución de 1988, el acceso del capital extranjero al sistema financiero quedó virtualmente prohibido, ya que dependía de la elaboración por el Congreso de un marco reglamentario cuya ley normativa todavía no ha sido promulgada. Sin embargo, el artículo 52 de las Disposiciones Constitucionales Transitorias dejó abierta la posibilidad del ingreso de instituciones extranjeras al mercado brasileño, previendo autorizaciones resultantes de acuerdos internacionales al amparo del principio de reciprocidad, en contrapartida por el establecimiento de filiales de bancos brasileños en el exterior y de circunstancias consideradas de "interés nacional" por el gobierno. Las solicitudes serían examinadas caso por caso, con la aprobación final del Presidente de la República.

En agosto de 1995, aprovechando esta prerrogativa, el gobierno estableció, a través de la Exposición de Motivos N° 311, que era de interés para el país permitir la entrada o la ampliación de la participación extranjera en el sistema financiero nacional. Esa decisión se tomó en el contexto de la fragilidad creciente del sistema financiero nacional, afectado por una brutal contracción de la liquidez a consecuencia de las medidas económicas restrictivas adoptadas para hacer frente al impacto de la crisis mexicana. Igualmente, la apertura del sistema financiero satisfacía el interés de numerosas instituciones financieras extranjeras y cedía parcialmente a las exigencias internacionales expresadas en numerosos foros, como la Organización Mundial del Comercio, el Mercosur y el Área de Libre Comercio de las Américas.

La apertura del mercado de capitales, el proceso de privatización y de reestructuración industrial, y los negocios asociados con el financiamiento de la renovación de la infraestructura económica fueron los principales atractivos para la inversión extranjera directa en el sistema financiero brasileño. Diversas instituciones financieras manifestaron gran interés en operar en el país, para aprovechar las grandes posibilidades de negocio y lucro que existían, sobre todo en el sector bancario de inversiones. El potencial de crecimiento del mercado minorista y de cuentas bancarias también ejerce una fuerte atracción para los bancos extranjeros, tanto los recién llegados como los que ya están instalados en el país. Mientras que en el Brasil existe una agencia bancaria por cada 4 500 personas, en Alemania hay una por cada 2 000 y en España, una por cada 1 100 (*The Economist*, 1998, p. 61).

El anuncio de la decisión gubernamental de autorizar la participación extranjera en el capital social de las instituciones privadas nacionales y en la privatización de los bancos públicos, así como el establecimiento de nuevas subsidiarias extranjeras, estimuló el interés de las instituciones extranjeras en ingresar al mercado financiero local. Desde agosto de 1995 se multiplicaron los contactos entre los bancos locales y los extranjeros interesados en asociarse con ellos, adquiriendo una participación mayoritaria o incluso integral.

Ese movimiento asumió tales proporciones que el Banco Central comenzó a exigir a quienes solicitaban autorización de ingreso o de ampliación de actividades el pago de una especie de "peaje" a título de contribución por los recursos públicos utilizados en el saneamiento del sistema financiero, salvo en los casos en que las instituciones financieras adquirieran bancos en bancarota o con graves problemas financieros (Freitas, 1999).

Esas iniciativas de flexibilización de las condiciones de ingreso o de funcionamiento de los bancos extranjeros han sido muy recomendadas a los gobiernos de los países en desarrollo por los representantes de organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial. Según el criterio de estos organismos oficiales, la mayor participación del capital extranjero en los sistemas bancarios locales ayudará a fortalecer la capacidad de estos sistemas para capear las crisis macroeconómicas, ya que las dificultades de las subsidiarias locales de los bancos extranjeros no se traducirán en la bancarota. Además, por la introducción de una "mayor competencia" se espera que el capital financiero extranjero resuelva

las principales insuficiencias de los mercados financieros locales, como, por ejemplo, los márgenes y costos muy altos en comparación con los internacionales, la elevada concentración de los riesgos y la existencia de mercados restringidos.

2. Las estrategias de expansión de los bancos extranjeros

Con el propósito de diversificar sus actividades en el extranjero, los bancos adoptan diversas estrategias de expansión, adaptándose al marco regulatorio y legal del país anfitrión. Para los recién llegados la opción está entre instalar una sucursal o una subsidiaria local con control integral o adquirir una participación accionaria en una institución nacional. Los bancos extranjeros ya instalados suelen preferir o el crecimiento gradual mediante el establecimiento de una red de agencias para la expansión de su base de negocios o una política agresiva de compra de cuotas del mercado por la absorción de sus competidores. La forma de expansión guarda estrecha relación con la gama de instituciones en los diferentes mercados. Esta tipología puede aplicarse en el análisis de la expansión reciente de la actividad de las instituciones bancarias extranjeras en América Latina.

Como muestra el cuadro 4, en México los bancos extranjeros aprovecharon las medidas de flexibilización de las condiciones de acceso después de la crisis financiera de 1995 para adquirir participaciones de capital en las instituciones locales puestas bajo el control del organismo supervisor, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, y/o financiadas por el Fobaproa, el fondo de garantía de los depósitos bancarios. En el Brasil, algunas instituciones extranjeras optaron también por adquirir el control accionario de los bancos locales, mientras otras se inclinaron por la creación de sucursales o subsidiarias.

En lo que se refiere a la expansión de los bancos ya establecidos en la región, el examen de la evolución reciente muestra que en la Argentina el medio preferido de las instituciones extranjeras para reforzar sus posiciones en el mercado local fue la absorción o adquisición de participación mayoritaria en los bancos locales (cuadro 5). En el Brasil, los bancos más antiguos del país, como el Lloyds Bank y el ABN-Amro Bank, adoptaron estrategias de expansión distintas. En México, en agosto de 1997, la subsidiaria del Citibank, única sobreviviente de la estatización del decenio de 1980, adquirió el banco Confía. Ese banco había sufrido la intervención del Banco Central debido a sus

CUADRO 4

Brasil y México: Los principales participantes en la internacionalización bancaria, 1995-1998

Anfitrión	Institución	País de origen	Forma de entrada
Brasil	Hong Kong Shanghai Banking Corporation (HSBC)	Reino Unido	Adquisición de los activos del Banco Bamerindus, en situación de falencia
	Groupe Crédit Suisse Nations Bank	Suiza	Adquisición del Banco Garantía
	United Bank of Switzerland	Estados Unidos	Adquisición de 51% del capital del Banco Liberal
	Banco Bilbao Vizcaya (BBV)	Suiza	Establecimiento de subsidiaria de control integral
	Rabobank	España	Adquisición del Banco Excel-Económico, en situación de falencia
México		Países Bajos	Establecimiento de sucursal
	Banco Bilbao Vizcaya (BBV)	España	Adquisición del 70% del grupo Probusa
	Bank of Nova Scotia	Canadá	Adquisición del 45% de capital del banco Inverlat
	Bank of Montreal	Canadá	Adquisición del 16% de Bancomer
	A.G. Alemania	Alemania	Adquisición del control del banco Banoro y Bancrecer
	Banco Santander	España	Establecimiento de subsidiarias y adquisición de 51% del capital de Banco Mexicano
	Hong Kong Shanghai Banking Corporation	Reino Unido	Adquisición de 20% del capital del grupo Serfin
Banco Central Hispanoamericano	España	Adquisición de 10% del capital del grupo Prima International	

Fuente: Conger (1998), Freitas (1999), Warner (1995 y 1998), Del Villar y otros (1997), Taylor (1997a y b), *The Banker* (1997a), Cypher (1996).

CUADRO 5

América Latina: Ejemplo de expansión reciente de bancos extranjeros

Anfitrión	Institución	País de origen	Formas de expansión
Argentina	Hong Kong Shanghai Banking Corporation (HSBC)	Reino Unido	Adquisición del 100% del Banco Roberts
	BankBoston	Estados Unidos	Aumento de la red de agencias
	Banco Santander	España	Adquisición del 51% del capital social del Banco Río de la Plata
	Bank of Nova Scotia	Canadá	Aumento de la participación accionaria de 25% a 100% en el capital del Banco Quilmes
	Grupo Socimer	Suiza	Adquisición del 30% del capital del Banco Patricios
	Bankers Trust	Estados Unidos	Adquisición del 51% del Banco Liniers Sudamericano
	Crédit Agricole	Francia	Adquisición de 1/3 del capital del Banco Bisel
	Banco Bilbao Vizcaya (BBV)	España	Fusión del Banco Francés del Río de la Plata, controlado por el BBV, con el Banco de Crédito Argentino
Brasil	Citibank	Estados Unidos	Ampliación de la red de agencias
	BankBoston	Estados Unidos	Ampliación de la red de agencias
	Banco Santander	España	Adquisición del 51% del capital del Banco Geral do Comércio y del Banco Noroeste
	Lloyds Bank	Reino Unido	Adquisición del Banco Multiplic y de su financiera
	ABN-Amro Bank	Países Bajos	Adquisición del 40% del capital del Banco Real
	Chase Manhattan	Estados Unidos	Adquisición del Banco Patrimônio
	Banque Nationale de Paris (BNP)	Francia	Adquisición del Banco FonteCindam
México	Citibank	Estados Unidos	Adquisición del Banco Confía

Fuente: Conger (1998), Freitas (1999), Warner (1995 y 1998), Taylor (1997a y b), *The Banker* (1997a y b).

actividades irregulares en el extranjero (*The Banker*, 1997b, p. 46).

En los tres países analizados, las estrategias agresivas adoptadas por los bancos españoles y también por

nuevos rivales como el Hong Kong Shanghai Banking Corporation (HSBC) obligaban a los bancos extranjeros establecidos desde hacía mucho tiempo en la región a tomar medidas defensivas. Algunos optaron por am-

pliar sus redes de agencias, como el BankBoston en Brasil y la Argentina, mientras que otros decidieron comprar bancos locales o adquirir participaciones accionarias, como el Bankers Trust en Argentina, y el Lloyds Bank, el Chase Manhattan y el ABN-Amro en el Brasil.

El resultado de ese movimiento reciente de internacionalización sugiere una tendencia a que las instituciones extranjeras adquieren importancia creciente en los mercados financieros locales de los países analizados. Sin embargo, el ritmo de ampliación de la presencia extranjera varía considerablemente de uno a otro país. Entre diciembre de 1994 y diciembre de 1998 la participación extranjera en los sistemas financieros locales aumentó más rápidamente en México que en Brasil y Argentina (cuadro 6). En México, esa expansión fue importante: los bancos extranjeros poseían al final de 1998 un 40% del mercado frente al 1.2% en 1994. En el Brasil, el avance de los bancos extranjeros fue también considerable, en particular en los años 1997 y 1998. En la Argentina, el último dato disponible es de 1997. No obstante, es posible inferir que la participación extranjera ha subido en 1998 porque ha continuado el proceso de adquisición de bancos nacionales.

La diferente intensidad del proceso de internacionalización refleja la heterogeneidad de los marcos regulatorios vigentes en cada país. El sistema bancario argentino, por ser el más abierto, presenta la mayor probabilidad de que avance la participación extranjera. En México todavía están en vigor algunas restricciones legales que limitan las posibilidades de expansión

de las instituciones financieras, a despecho de la nueva ley financiera aprobada por el Congreso a fines de 1998. El Brasil se encuentra en una situación intermedia, ya que el resquicio legal abierto por el gobierno puede cerrarse si el Congreso decide finalmente promulgar una ley para el sistema financiero, que, cediendo a la presión de los influyentes banqueros nacionales, restaure las limitaciones anteriormente en vigor.

Las diferencias en los aspectos institucionales de las finanzas en esos tres países ciertamente explican también el mayor o menor éxito que han tenido los bancos extranjeros en conquistar posiciones en los mercados locales. Por ejemplo, los bancos argentinos y mexicanos son más pequeños que los brasileños. Entre los diez bancos latinoamericanos más grandes en diciembre de 1997, había seis brasileños, tres argentinos y sólo uno mexicano (cuadro 7). Aparte de sus amplias redes de agencias bancarias, los bancos brasileños emplean sofisticadas tecnologías de transferencia electrónica de fondos y de gestión de recursos. Desarrolladas en un período de alta inflación, esas tecnologías los ayudarán a conservar a sus clientes, impidiendo la desintermediación financiera que afectó a los bancos argentinos y mexicanos. Igualmente esas tecnologías los colocan —sobre todo a los grandes bancos— en condiciones de competir con los bancos extranjeros presentes en el país.

En relación con los demás bancos latinoamericanos, las instituciones brasileñas se benefician también del hecho de que el sistema bancario nacional no ha atravesado por ninguna crisis profunda y generalizada en los últimos decenios. Además, las instituciones bancarias locales no son vistas con desconfianza por el público. Por el contrario, los bancos públicos atraen más clientes que los privados en los momentos en que la fragilidad financiera se acentúa.

La mayor vulnerabilidad de los bancos brasileños es el volumen de capital muy reducido en comparación con los bancos extranjeros. Esto vale también para los bancos argentinos y mexicanos. El HSBC reúne por sí solo más capital que todos los diez mayores bancos latinoamericanos (cuadro 7). En los países en que la legislación lo permite, es enorme la vulnerabilidad de los bancos nacionales a la amenaza de una adquisición (*takeover*) hostil por parte de las instituciones extranjeras.

CUADRO 6

Argentina, Brasil y México: Evolución de la participación extranjera en los sistemas financieros nacionales

País	Activos en % de los activos totales del sistema bancario		
	Diciembre de 1994	Diciembre de 1997	Diciembre de 1998
Argentina	21.7	45.0	...
Brasil	11.0	21.1	22.5
México	1.2	19.9	40.0

Fuente: Goldenstein y Turner (1996), Palomino (1997), Folkerts-Landau, Mathieson y Schinasi (1997, p. 165), *The Economist* (1997), KPMG Peat Marwick (1998) y Conger (1999).

CUADRO 7

**Posición de los diez mayores bancos argentinos, brasileños
y mexicanos en diciembre de 1997**

Institución	País	Propiedad del capital	Capital (millones de dólares)	Clasificación	
				América Latina ^a	Mundial ^b
Banco do Brasil	Brasil	Público	5 562	1	63
Bradesco	Brasil	Privado	5 481	2	65
Itaú	Brasil	Privado	3 893	3	99
Unibanco	Brasil	Privado	2 373	4	145
Banespa	Brasil	Público	2 350	5	147
Nación Argentina	Argentina	Público	2 002	6	166
Banamex	México	Privado	1 790	7	181
Bancomer	México	Privado	1 659	8	196
Banco Real	Brasil	Privado	1 581	9	200
Provincia de Buenos Aires	Argentina	Público	1 223	10	238
<i>Comparados con:</i>					
Hong Kong Shanghai Banking Corporation (HSBC)	Reino Unido	Privado	27 392	-	1
Citicorp	Estados Unidos	Privado	22 211	-	4
ABN-Amro	Países Bajos	Privado	15 864	-	8
Nations Bank	Estados Unidos	Privado	13 599	-	13
Santander	España	Privado	7 952	-	40
Bank of Nova Scotia	Canadá	Privado	6 820	-	49
Banco Bilbao Vizcaya	España	Privado	6 800	-	50

Fuente: *The Banker* (1998).

^a Los 25 mayores bancos según su capital. Esta clasificación excluye las subsidiarias íntegramente de bancos extranjeros.

^b Los 1 000 mayores bancos según su capital.

IV Conclusiones

Como se ha intentado demostrar, el impacto de las inversiones extranjeras (de cartera y directas) sobre los mercados financieros latinoamericanos se diferencia en función de los distintos grados de apertura financiera, de las características institucionales específicas de cada sistema financiero nacional, así como de las distintas opciones de gestión macroeconómica de las corrientes externas.

En los tres países analizados, el perfil de las inversiones de cartera en los mercados financieros locales estuvo configurado por las distintas políticas de apertura financiera, en las que influyó, entre otros factores, la estrategia de estabilización monetaria, la cual también determinó los diferentes grados de libertad de la gestión macroeconómica en el manejo de las corrientes de capital. En la Argentina, la adopción de un plan de estabilización basado en un régimen de junta monetaria (*currency board*) implicó una apertura finan-

ciera total de la economía. En México y Brasil los programas antiinflationarios no exigían la liberalización completa de la cuenta de capitales y la adopción de la convertibilidad monetaria. Además, el régimen cambiario y monetario vigente después de la estabilización (bandas cambiarias) les permitió algún radio de maniobra para la gestión macroeconómica de las corrientes de capital, mediante la ampliación de la banda de fluctuación del tipo de cambio con el objetivo de desalentar la afluencia de corrientes de corto plazo, y la esterilización del ingreso de capitales mediante la emisión de títulos públicos.

Los efectos de la apertura de los mercados financieros locales se concentraron en segmentos distintos —en la Argentina, en el mercado monetario; en México, en el mercado de títulos públicos; y en el Brasil, en el mercado secundario de acciones. Por este motivo, los impactos de la inversión extranjera directa so-

bre los sistemas financieros nacionales y, por ende, sobre la economía en su conjunto, se diferenciaron tanto en cuanto a los momentos de abundancia como en lo que toca al cambio de dirección de esas corrientes. Los desequilibrios que causa una fuga de capitales provocada por el rescate súbito de los depósitos bancarios de no residentes (que en general sirven para financiar operaciones de crédito interno) son, potencialmente, mucho más perjudiciales que los asociados a la venta masiva de acciones por inversionistas extranjeros, ya que en América Latina la integración entre los mercados de crédito y los accionarios (ya sea mediante participaciones cruzadas o debido a la utilización de esos documentos como garantía de los préstamos) es tenue. Siendo así, las repercusiones de la apertura financiera sobre las economías periféricas también dependen de las características estructurales de los sistemas financieros nacionales.

A pesar de los rasgos comunes de las estrategias de política económica de los tres países analizados —planes de estabilización con ancla cambiaria, apertura financiera y comercial, privatización, etc.— las experiencias de Argentina, México y Brasil en el decenio de 1990 revelan que queda espacio de maniobra todavía para las políticas nacionales en el contexto actual de la globalización financiera. Esas políticas pueden atenuar los riesgos financieros asociados con la inversión extranjera de cartera, ya que tales riesgos guardan relación directa con la naturaleza de esas corrientes y con sus plazos de vencimiento.

En lo que se refiere a los sistemas financieros locales, se advierte una tendencia hacia la importancia creciente de las instituciones extranjeras en los mercados financieros de los tres países analizados. Esa tendencia resulta, sobre todo, de las medidas de liberalización adoptadas por los gobiernos para capitalizar los debilitados sistemas financieros bancarios. La mayor participación extranjera obedece también a las estrategias de competencia de los propios bancos, que tratan de conquistar nuevas fuentes de lucro y de fortalecer sus posiciones en mercados cada vez más globalizados.

Al contrario de lo que sostienen los organismos multilaterales que abogan por la apertura del sistema financiero de los países en desarrollo a las instituciones extranjeras, no existe ninguna garantía previa de que la entrada de nuevos competidores se traducirá en la reducción de las tarifas y de los costos del crédito. La entrada de nuevas instituciones y la ampliación de la presencia extranjera en los países analizados se basa en la motivación básica de obtener grandes ganancias.

En ese sentido, aunque posean ventajas competitivas frente a los bancos nacionales, es difícil imaginar que las instituciones extranjeras se privarían de altos ingresos promoviendo rebajas de tarifas y márgenes. De producirse iniciativas de ese tipo, se trataría más bien de estrategias de comercialización de corto plazo que de la expresión de una política duradera. Además, la competencia de precios es sólo una de las varias estrategias competitivas de una institución bancaria. Los posibles impactos positivos de la mayor presencia extranjera en el costo de los servicios bancarios y las condiciones de financiamiento de las economías, así como en el mejoramiento de los servicios bancarios prestados a la población, están todavía por verse. Siguen siendo una incógnita, que sólo el futuro podrá despejar.

Sin embargo, existe un aspecto que merece señalarse como consecuencia benéfica de la mayor participación de la banca extranjera: el aumento de la solidez patrimonial de los sistemas bancarios nacionales. No cabe duda de que las instituciones más fuertes tienen mayor capacidad de absorber los choques macroeconómicos, reduciendo así la posibilidad de crisis sistémicas.

No obstante, la posibilidad de una migración de recursos hacia los bancos extranjeros —si ocurriera una fuga de capitales, como medida de seguridad por parte del público ante la amenaza de insolvencia de algún gran banco privado nacional— sin duda tendría efectos perjudiciales sobre la gestión macroeconómica en países como Brasil y México, que todavía tienen una relativa soberanía monetaria ya que no adoptaron el régimen de junta monetaria. En un cuadro de predominio de las instituciones extranjeras, la autoridad monetaria tendría suma dificultad en manejar las condiciones de liquidez del sistema. En 1995 las autoridades brasileñas enfrentaron una situación de esa naturaleza, cuando el alza de la tasa de interés interno en respuesta a las reacciones adversas a la crisis mexicana afectó profundamente el sistema bancario local. Con la elevación de los intereses y el crecimiento de la morosidad, los bancos se volvieron más selectivos, lo que dificultó el refinanciamiento de los deudores no financieros y de las instituciones bancarias más dependientes del movimiento interbancario. En esa ocasión, la preferencia por la liquidez de los bancos privados, nacionales y extranjeros, anuló los esfuerzos del Banco Central por reactivar el mercado interbancario. Sin el concurso de los principales bancos públicos, los que desempeñan el papel de prestamistas de última instancia para los bancos en dificultades, la fragilidad financiera del sistema bancario podría haberse agravado,

desatando una crisis generalizada. Esta experiencia sugiere la importancia de que los países en desarrollo posean un sistema bancario mixto, en el cual los bancos públicos bien administrados puedan convivir con

los bancos privados nacionales y extranjeros, y presen su auxilio para la consecución de las metas de la política gubernamental.

(Traducido del portugués)

Bibliografía

- Akyüz, Y. (1992): *On Financial Openness in Developing Countries*, Ginebra, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).
- Armella, P. (1993): *El camino mexicano de la transformación económica*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Banxico (Banco de México) (varios años): *Informe anual*, México, D.F.
- _____ (1996): *Informe anual*, México, D.F.
- _____ (1997): *Informe anual*, México, D.F.
- _____ (1998): *Informe anual*, México, D.F.
- Blejer, L. y G. Rozenwurcel (1997): El sistema bancario argentino en los noventa: de la profundización financiera a la crisis sistémica, *Desarrollo económico*, vol. 37, N° 146, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES).
- Borio, E. y R. Filosa (1995): The changing borders of banking: trends and implications, *The Financial Landscape: Forces Shaping the Revolution in Banking. Risk Managements and Capital Markets*, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Bouzas, R. y R. Ffrench-Davis (1998): La globalización y la gobernabilidad de los países en desarrollo, *Revista de la CEPAL*, número extraordinario, LC/G.2037-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre.
- Bovespa (Bolsa de Valores de São Paulo) (varios números): *Revista BOVESPA*, São Paulo.
- Caro Razú, E.C. (1994): *Acceso a los mercados internacionales de capital y desarrollo de instrumentos financieros: el caso de México*, Serie Financiamiento del Desarrollo, N° 18, Santiago de Chile, CEPAL, junio.
- CEPAL (1995): *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, LC/G.1800/Rev.1-P, Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.95.II.G.6.
- Chesnais, F. (1994): *La mondialisation du capital*, París, Syrois.
- Comité de Basilea de Supervisión Bancaria (1995): *65th Annual Report*, Basilea, junio.
- Conger, L. (1998): Santander's Latin America crusade, *Institutional Investor*, vol. XXIV, N° 1. Nueva York, Institutional Investor Inc., enero.
- _____ (1999): Participação estrangeira no México deve crescer, *Gazeta mercantil Latino-Americana*, año 4, N° 155, 12 al 18 de abril.
- Cypher, J. (1996): Mexico: Financial fragility or structural crisis?, *Journal of Economic Issues*, vol. XXX, N° 2, Sacramento, California, Association for Evolutionary Economics, junio.
- Del Villar, R. y otros (1997): *Experiencia internacional en la resolución de crisis bancarias*, Documento de investigación, N° 9708, México, D.F., BANXICO, diciembre.
- Fanelli, J.M. y J. Machinea (1997): O movimento de capitais na Argentina, R. Ffrench-Davis y S. Griffith-Jones (orgs.), *Os fluxos financeiros na América Latina: um desafio ao progresso*, Río de Janeiro, Editora Paz e Terra.
- Feldman, E. y J. Sommer (1984): *Crisis financiera y endeudamiento externo: consecuencias de la política económica del período 1976-1981*, Buenos Aires, Centro de Economía Transnacional (CET).
- Ferrari, A. (1998): O plano de convertibilidade argentino, Campinas, Brasil, Universidad Estadual de Campinas, Instituto de Economía, tesis de maestría.
- Ferreira, C.K.L. y otros (1998): O formato institucional do sistema monetário e financeiro: um estudo comparado, M. A. M. Cintra y M.C. P. Freitas (orgs.) *Transformações institucionais dos sistemas financeiros: um estudo comparado*, São Paulo, Fundação de Desenvolvimento Administrativo.
- Ffrench-Davis, R. y S. Griffith-Jones (orgs.) (1997): *Os fluxos financeiros na América Latina: um desafio ao progresso*, Río de Janeiro, Editora Paz e Terra.
- Folkerts-Landau, D., D.J. Mathieson y G.J. Schinasi (1997): *International Capital Markets: Developments, Prospects and Key Policy Issues*, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), noviembre.
- Freitas, M.C.P. (1997): Concurrence bancaire, spéculation et instabilité financière: une lecture hétérodoxe de l'évolution récente du système financier international, Villetaneuse, Université de Paris, XIII, tesis de doctorado.
- _____ (1999): Abertura do sistema bancário brasileiro ao capital estrangeiro, M.C.P. Freitas (coord.), *Abertura externa e sistema financeiro*, São Paulo, Fundação de Desenvolvimento Administrativo/Fundación de Amparo y Pesquisa del Estado de São Paulo/Instituto de Investigación Económica Aplicada (FUNDAP/FAPESP/IPEA).
- Freitas, M.C. y D.M. Prates (1999): Captação de recursos externos, en M.C.P. Freitas (coord.), *Abertura externa e sistema financeiro*, São Paulo, Fundação de Desenvolvimento Administrativo/Fundación de Amparo y Pesquisa del Estado de São Paulo/Instituto de Investigación Económica Aplicada (FUNDAP/FAPESP/IPEA).
- Goldestein, M. y P. Turner (1996): *Banking Crisis in Emerging Economies: Origins and Policy Options*, BIS economic paper, N° 46, Basilea, Comité de Basilea de Supervisión Bancaria, octubre.
- Griffith-Jones, S. (1996): La crisis del peso mexicano, *Revista de la CEPAL*, N° 60, LC/G.1943-P, Santiago de Chile, CEPAL.
- Gurria, J. (1997): Fluxos de capital: o caso do México, R. Ffrench-Davis y S. Griffith-Jones (comp.), *Os fluxos financeiros na América Latina: um desafio ao progresso*, Río de Janeiro, Editora Paz e Terra.
- KPMG Peat Marwick (1998): *Pesquisa internacional sobre indústria bancária e de seguros*, São Paulo, Federação Brasileira das Associações de Bancos, septiembre.
- Machinea, J.L. (1996): La crisis financiera argentina de 1995: causas, características y lecciones, Buenos Aires, mimeo.
- Meyer, A. (1997a): Notas sobre a economia argentina, Brasília, Ministério da Fazenda, Secretaria de Assuntos Internacionais.
- _____ (1997b): Notas sobre a economia mexicana, Brasília, Ministério da Fazenda, Secretaria de Assuntos Internacionais.
- Palomino, A. (1997): *Surgimiento y desarrollo de los grupos financieros en México*, serie Financiamiento del Desarrollo, N° 41, Santiago de Chile, CEPAL.

- Prates, D.M. (1997): Abertura financeira e vulnerabilidade externa: a economia brasileira na década de 90, Campinas, Brasil, Universidad Estadual de Campinas, Instituto de Economía, tesis de maestría.
- _____ (1999): Investimentos de portfólio no mercado financeiro doméstico, en M.C.P. Freitas (coord.), *Abertura externa e sistema financeiro*, São Paulo, Fundación de Desarrollo Administrativo/IPEA, por publicarse.
- Rozenwurcel, G. y R. Fernández (1994): El fortalecimiento del sector financiero en el proceso de ajuste: el caso argentino, R. Frenkel (ed.), *El fortalecimiento del sector financiero en el proceso de ajuste: liberalización y regulación*, Buenos Aires, Red de Centros de Investigación Económica Aplicada.
- Skiles, M. (1991): *Stabilization and Financial Sector Reform in Mexico*, Research paper N° 9125, Nueva York, Banco de la Reserva Federal de Nueva York.
- Souza, F. (1993): *O novo regime cambial brasileiro e suas consequências para a política econômica*, Texto de Discussão IPEA, N° 18, Brasília, IPEA, noviembre.
- Taylor, R. (1997a): Back from the brink, *The Banker*, Londres, FT Finance, agosto.
- _____ (1997b): Surfing a rising tide, *The Banker*, Londres, FT Finance, agosto.
- _____ (1999): Peso fights back, *The Banker*, Londres, FT Finance, febrero.
- The Banker* (1997a): Latin notes: Mexico ends bank subsidies; Brazil opens up, Londres, FT Finance, octubre.
- _____ (1997b): Latin notes: Competitions heats up in Brazil; consolidation continues in Argentina, Londres, FT Finance, septiembre.
- _____ (1998): Top 1000 world banks, Londres, FT Finance, julio.
- The Economist* (1997): Flexionando os músculos na América Latina, Londres, The Economist Newspaper Limited, 11 de julio.
- _____ (1998): Europe's lovesick bankers, Londres, The Economist Newspaper Limited, 10 de enero.
- Warner, A. (1995): On the Lima trail, *The Banker*, Londres, FT Finance, octubre.
- _____ (1998): Latin fever catches on, *The Banker*, Londres, FT Finance, enero.

La estrategia de los *bancos españoles* en América Latina

Alvaro Calderón

*Oficial de Asuntos Económicos,
División de Desarrollo
Productivo y Empresarial,
Unidad de Inversiones y
Estrategias Empresariales, CEPAL
acalderon@eclac.cl*

Ramón Casilda

*Director de Estrategia y
Norsistemas, Grupo
Unión Fenosa,
Probanca, Madrid.
Consultor del Banco
Interamericano de Desarrollo
rcasilda@norsistemas.es*

Luego de más de diez años de un amplio y extenso proceso de liberalización y desregulación financiera, el panorama latinoamericano de los mercados bancario, de seguros y de los fondos de pensiones ha sido modificado por la masiva presencia de entidades financieras globales. En este escenario los grandes bancos españoles han sido actores centrales, convirtiéndose en líderes en la mayoría de los países y los segmentos del negocio. Desde la perspectiva latinoamericana, el ingreso de los bancos extranjeros, en particular de los españoles, ha contribuido a dinamizar y modernizar los sistemas financieros regionales; ha traído nuevos instrumentos y tecnologías, ha incrementado los niveles de competencia, con efectos directos sobre el acceso y valor del crédito, y ha dado mayor fortaleza y estabilidad a los sistemas financieros locales. No obstante, también ha dado pie a algunas dificultades, como una mayor concentración y la lenta transferencia a los clientes de la mayor competencia y eficiencia lograda en los mercados financieros latinoamericanos. Esta amplia presencia de la banca española, unida a la activa expansión de empresas no financieras españolas en los principales mercados latinoamericanos, ha revelado las limitaciones de los marcos regulatorios nacionales ante la creciente globalización de los mercados internacionales. Así, decisiones adoptadas en Europa afectan a usuarios en América Latina, provocando reacciones a múltiples niveles cuyos resultados sólo se verán en el futuro.

I

Introducción

Los profundos cambios por los que han atravesado las economías de la región —apertura, liberalización y desregulación— han renovado el ámbito de los negocios en América Latina, facilitando el acceso a los inversionistas extranjeros. En los años noventa los flujos de inversión extranjera directa (IED) hacia América Latina y el Caribe registraron un crecimiento sin precedentes, pasando de 9 200 millones a cerca de 86 000 millones de dólares entre 1990 y 1999 (CEPAL, 2000). Esto significa que más del 65% del actual acervo de IED se acumuló en el decenio de 1990. En la práctica, entonces, las inversiones extranjeras presentes en la región se han renovado casi totalmente. Este fenómeno ha estado dominado por cambios trascendentales en el origen, destino y estrategias de los inversionistas extranjeros (CEPAL, 2000; Calderón y Vodusek, 1998):

- A pesar de que el interés de los inversionistas extranjeros sigue concentrándose en las mayores economías de la región, se aprecia un incremento gradual del interés por los países más pequeños.
- El dominio generalizado de las empresas estadounidenses comienza a ser equilibrado por la masiva llegada de firmas europeas, básicamente de España, el Reino Unido, los Países Bajos y Francia.
- Las inversiones destinadas a actividades manufactureras han cedido lugar a los servicios, principalmente telecomunicaciones, comercio detallista, energía y finanzas. Esto ha dado pie a la llegada masiva de empresas que por primera vez iniciaban actividades en América Latina.
- La compra de activos existentes ha sido la modalidad más utilizada por los inversionistas extranjeros para entrar a la región o expandir su presencia en ella, primero a través de los amplios programas

de privatizaciones y posteriormente mediante la adquisición de firmas privadas locales.

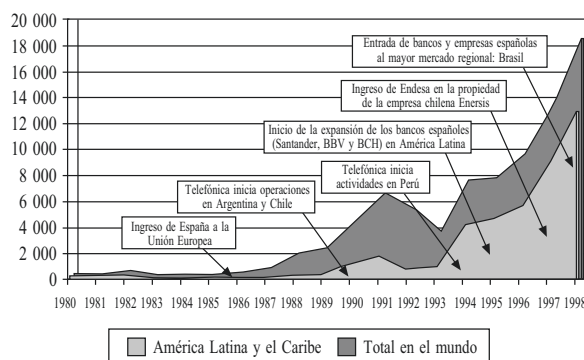
En este nuevo panorama, las empresas españolas se han convertido en actores centrales. De tener una presencia casi inexistente a principios de los años noventa, España ha pasado a ser a fines del decenio el segundo inversionista en la región y el primero de origen europeo (Calderón, 1999a). En ese período, las mayores empresas españolas concentraron su estrategia de expansión en el área de los servicios en América Latina a través de la adquisición de activos existentes, de modo de enfrentar los desafíos de la creación del mercado único y una moneda común en Europa (gráfico 1).

Las grandes inversiones españolas en América Latina se iniciaron a principio de los años noventa con la fuerte presencia de Telefónica e Iberia en los procesos regionales de privatización; posteriormente se potenciaron con el ingreso de Endesa España y Repsol a mediados del decenio, y adoptaron dimensiones realmente significativas con la estrategia de adquisiciones puesta en marcha por las entidades bancarias a partir de 1996 (gráfico 1). En términos agregados, el sector

GRAFICO 1

España: Evolución de las inversiones directas en el exterior, 1980 a 1998

(Millones de dólares)



□ Los autores agradecen los valiosos comentarios de los colegas de la CEPAL Gunther Held, Jorge Katz, Georgina Núñez, Michael Mortimore y Luisa Rangel, además de los de Octavio de Barros, Economista Jefe del BBV Brasil, Alfredo Arahuetes del Centro Español de Estudios de América Latina (CEDEAL), Elisa Domínguez de McKinsey Madrid, Matías Kulfas del Centro de Estudios para la Producción (CEP) del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de Argentina, y Christian Ferres de la Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos (AIETI).

Fuente: CEPAL, Centro de Información de la Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial, sobre la base de datos provenientes de la Dirección General de Economía Internacional y Transacciones Exteriores (DGEITE) del Ministerio de Economía y Hacienda de España.

financiero (fundamentalmente banca y seguros) ha sido el principal inversionista directo español en el exterior, sólo superado recientemente por las empresas de telecomunicaciones y energía con sus grandes inversiones, la participación de Telefónica de España en la privatización del Sistema Telebras a mediados de 1998 y la toma de control y gestión de Repsol y Endesa España en las mayores empresas energéticas privadas de Argentina y Chile —Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) y Enersis, respectivamente—, a principios de 1999 (Calderón, 1999b).

II

La transformación del sistema bancario español

A mediados de los años setenta las autoridades españolas iniciaron un proceso de liberalización y desregulación de la actividad financiera. A partir de 1985, la transformación del sistema bancario español se intensificó con la incorporación de nuevas tecnologías, productos y hábitos de los consumidores, el incremento de la desintermediación y el ingreso de España a la Unión Europea (UE). Posteriormente, los cambios en la estructura y las estrategias de las entidades financieras se hicieron más radicales, con la configuración del Mercado Único Europeo y el inicio del proceso de unión económica y monetaria —como preparación para la entrada en vigor de la moneda única, el euro.

A comienzos de los años ochenta el sector bancario español se limitaba a satisfacer la demanda existente de productos básicos en un contexto de competencia restringida. En los ochenta los profundos cambios acontecidos llevaron al mercado al límite de la saturación, se agudizó considerablemente la competencia y la banca privada se vio impelida a redefinir sus estrategias, enfocándose a satisfacer las demandas y necesidades de sus clientes (personas, empresas e instituciones). Así, el sistema pasó de una banca de productos a una banca de clientes, proceso que ha caracterizado el fenómeno de la innovación financiera a nivel internacional (Casilda, Lamothe y Monjas, 1997).

En este escenario, los bancos estaban preocupados principalmente de mantener los niveles de rentabilidad, para lo cual realizaron significativos recortes en los costos de operación. Redujeron el número de entidades bancarias (se incrementó la concentración mediante fusiones), hicieron recortes de personal y

Los mayores bancos españoles han invertido cerca de 10 000 millones de dólares en su proceso de expansión latinoamericano. Así, el Banco Bilbao Vizcaya (BBV), el Banco Santander y el Banco Central Hispano (BCH) —los dos últimos recientemente fusionados— han visto en la región una oportunidad única para alcanzar una dimensión que les permita competir mejor en los exigentes mercados financieros internacionales, y de este modo mantener su identidad, diversificar riesgos y defenderse de una posible adquisición hostil de un competidor.

disminuyeron el número de oficinas en sus redes locales. A finales de los ochenta, la competencia en el sistema bancario español comenzó a adquirir niveles importantes, con la consiguiente diferenciación de las estrategias adoptadas por las diferentes entidades. Este proceso se hizo más dinámico cuando el Banco Santander lanzó una cuenta corriente de alta remuneración, la denominada SuperCuenta,¹ iniciativa que fue rápidamente seguida por los demás bancos.

La creación del Mercado Único Europeo supuso la eliminación de barreras para la libre circulación de capitales entre los países miembros de la Unión Europea, así como la libertad para establecer y prestar servicios bancarios. De este modo, el sector financiero —en España y en la Unión Europea— comenzó a desarrollar nuevas estrategias de crecimiento y concentración para adaptarse a este renovado ambiente competitivo. El 1º de enero de 1993, con la entrada en vigor de un conjunto de directivas formuladas por el Consejo de Europa relativas a la libre circulación de capitales y a la creación de instituciones financieras comunitarias a través de una licencia bancaria única, se estableció formalmente una regulación de la Unión Europea para el mercado de entidades de crédito. Posteriormente, el 14 de julio de 1995, mediante un Real

¹ La SuperCuenta fue la primera cuenta corriente que pagaba intereses sobre su saldo, con lo cual el Banco Santander aumentó en un 50% su cuota de mercado. A este producto le siguieron otros, como los SuperDepósitos y las SuperHipotecas, que obligaron a los mayores bancos españoles a entrar en una nueva dinámica de competencia, tanto en productos como en cuotas de mercado.

Decreto, el gobierno incorporó a la normativa financiera española estas disposiciones comunitarias.

Asimismo, en el plano multilateral se han dado importantes compromisos en materia de servicios financieros que han acelerado los cambios en las estrategias de las principales entidades y de los mercados nacionales, regionales y mundiales. En diciembre de 1997 finalizaron las negociaciones —también conocidas como V Protocolo— sobre servicios financieros en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

El mercado bancario comenzó a transitar desde un escenario de competencia basado en la proximidad geográfica y en la prestación de servicios gratuitos a otro más homologable en el que destaca la agresividad en las políticas de precios y en la oferta de productos y servicios (Casilda, 1997). Vemos así que el escenario de la moneda única ha obligado a las entidades bancarias a alcanzar las economías de escala necesarias (tamaño) o bien a ofrecer una ventaja competitiva en un segmento concreto del mercado (especialización).

Desde finales de los ochenta, los grandes bancos han seguido una estrategia de crecimiento basada en fusiones y adquisiciones, con dos propósitos: reforzar su presencia en el mercado (nacional y, con el tiempo, internacional) e incrementar su competitividad. En 1988 se fusionaron los bancos de Bilbao y Vizcaya formando el Banco Bilbao Vizcaya (BBV); le siguió en 1991 la unión del Banco Central con el Banco Hispano, estableciéndose el Banco Central Hispano (BCH), y la constitución de la Corporación Bancaria de España (Argentaria);² en 1994 el Banco Santander tomó el control del Banco Español de Crédito (Banesto) y en 1998 se fusionaron el Banco Exterior de España (BEX), la Caja Postal y el Banco Hipotecario con Argentaria. A principios de 1999 el Banco Santander y el BCH se unieron, constituyendo una de las mayores entidades europeas, el Banco Santander Central Hispano (BSCH); y en octubre del mismo año el BBV y Argentaria se fusionaron para crear el segundo mayor banco español, denominado Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA).

Este proceso ha llevado al mercado bancario español a una creciente concentración, que ya ha llegado a ser una de las más altas de Europa. La cuota de mercado de las cinco mayores entidades pasó de 33% en 1987 a 50% en 1996. En este último año, en Francia llegó al 41%, en Italia al 35%, en el Reino Unido al 28% y en Alemania al 25% (Casilda, Lamothe y Mon-

jas, 1997). A finales de 1999, las dos mayores entidades españolas (BSCH y BBVA) ya poseían el 37% y 30% del mercado de créditos y depósitos respectivamente (*Expansión*, 1999a). Paralelamente, tal como se esperaba, se observó un incremento tanto en la eficiencia como en la competencia (básicamente como resultado del declive permanente de los márgenes de intermediación), lo que contribuyó a la modernización, innovación y mejora del servicio al cliente.

Por otro lado, esta política de fusiones y adquisiciones permitió a los grandes bancos alcanzar un tamaño adecuado para iniciar una estrategia de internacionalización. En el caso español, este proceso se ha centrado en Portugal, Francia, Italia, Marruecos y muy especialmente en América Latina. Asimismo, y de forma paralela, se ha intensificado la suscripción de acuerdos de cooperación entre entidades de distintos países comunitarios, con el fin de defenderse de la competencia de los grandes bancos que se vayan consolidando como entidades realmente europeas. Así, algunos de los mayores bancos españoles han buscado extender su presencia a otros mercados a través de alianzas y tomas de participaciones menores en otras entidades comunitarias.

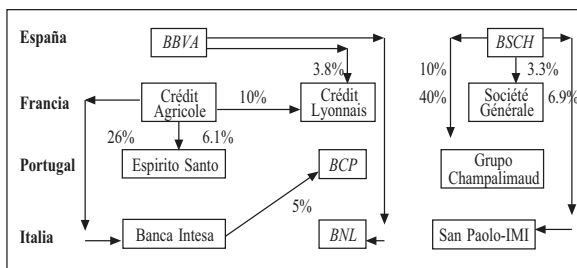
Con este propósito, el BBV adquirió el 10% de la Banca Nazionale del Lavoro (BNL), el 3.8% del banco francés Crédit Lyonnais y una sociedad de valores en Portugal (Midas); el Banco Santander compró cerca del 5% de la entidad italiana San Paolo-IMI y 10% del Royal Bank of Scotland; el BCH mantenía participaciones menores en el Commerzbank (3%) y la Société Générale (1.2%) y, hasta su fusión con el Banco Santander, una alianza estratégica con el Banco Comercial Portugués (BCP); y Argentaria tenía una alianza estratégica con el grupo belga-francés Dexia. Además, a finales de 1999, el BSCH y el grupo portugués Champalimad negociaban una alianza estratégica y la nueva entidad española incrementó su participación en la Société Générale al 3.3% y en San Paolo-IMI al 6.9% (gráfico 2). A principios del año 2000 se especulaba sobre una alianza estratégica entre el BBVA y la tercera entidad italiana UniCredito Italiano. De concretarse esta operación, se constituiría en la primera gran alianza transfronteriza europea (*The Economist*, 1999; *Expansión*, 1999b).

No obstante, en un entorno cada vez más competitivo, como resultado tanto de la globalización económica y financiera en general como de la conformación del mercado único y la moneda única en Europa, es muy probable que las presiones sobre la banca española se intensifiquen. De hecho, la participación de inversionistas extranjeros en las principales entidades bancarias españolas se ha incrementado. En este esce-

² Argentaria agrupaba a todo el sistema de bancos públicos. En 1998 concluyó totalmente su proceso de privatización.

GRAFICO 2

Relaciones patrimoniales entre entidades bancarias de España, Francia, Portugal e Italia, diciembre de 1999^a



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de Cinco Días, Diario de Economía y Empresa y de la Comisión Nacional de Mercado de Valores y Bolsa de Madrid.

a BBVA: Banco Bilbao Vizcaya Argentaria. BSCH: Banco Santander Central Hispano. BCP: Banco Comercial Portugués. BNL: Banca Nazionale del Lavoro.

nario podría suceder que las entidades locales comenzaran a tener una participación creciente de bancos extranjeros, llegando incluso a una posible adquisición o fusión.

Dada esta dinámica, muchos analistas pensaban que se estaba frente a la aparición de grandes bancos europeos, los que tendrían una extendida presencia en los mercados de los principales países comunitarios. Sin embargo, este proceso aún no se ha dado con la fuerza esperada. En el caso español, a pesar de no tener mayores restricciones, la banca extranjera no ha logrado disputarle el liderazgo a las entidades locales. La red de oficinas que tiene la banca española es una barrera difícil de superar para los nuevos entrantes, que

deben incurrir en cuantiosas inversiones para poder acceder a la clientela potencial. De hecho, en ningún país de la Unión Europea la banca extranjera ha conseguido cuotas de mercado significativas. Asimismo, ningún banco de un país comunitario ocupa posiciones de liderazgo en otro país que no sea el suyo de origen. Por lo tanto, para la banca española, y para la mayoría de las entidades europeas en sus mercados de origen, la proximidad física con los clientes sigue siendo una clara ventaja competitiva. Es justamente esta característica la que justifica la preocupación de una posible adquisición hostil de entidades españolas por parte de un competidor europeo, estrategia que le permitiría a éste acceder de forma expedita al mercado bancario español en condiciones de liderazgo.

El lanzamiento del euro el 1º de enero de 1999 ha acelerado los cambios y reducido los cronogramas, modificando las estrategias de expansión de los principales bancos europeos. Como primer paso se espera que en los próximos cinco años las fusiones sean básicamente entre bancos de la misma nacionalidad, dado que las fusiones transfronterizas resultan más complicadas por las diferencias de idioma, cultura y sistemas regulatorios e impositivos. De esta manera, los bancos líderes europeos intentarán fortalecer su posición en su mercado local —buscando un tamaño crítico mínimo—, para luego enfrentar el desafío continental. Durante 1999, luego de la aparición formal de la moneda única, se han anunciado varias grandes fusiones y adquisiciones en diferentes países comunitarios (España, Francia, Italia y Alemania) por un valor superior a los 120 000 millones de dólares.³ De tener éxito, cada una de estas ofertas crearía grandes bancos nacionales que estarían en buena posición para competir por el liderazgo de Europa.

III

Internacionalización de la banca española: la opción latinoamericana

A principios de los años noventa la banca de los países industrializados contaba con excedentes de capital y estaba sometida a intensas presiones para reducir costos y afrontar la reducción de los márgenes de rentabilidad en sus mercados —la mayoría de ellos maduros y con poca capacidad de crecimiento—, por lo que comenzó a intensificarse un interesante proceso de

³ En España se concretaron las fusiones del Banco Santander con el BCH y del BBV con Argentaria; en Francia la nueva entidad propuesta por el Banque Nationale de Paris (BNP) junto a la Société Générale y Paribas; y en Italia las ofertas del UniCredito Italiano SpA por la Banca Commerciale Italiana y de San Paolo-IMI por la Banca di Roma SpA. En Alemania, se intensificaban los rumores de una posible fusión entre el Dresdner Bank AG y el Bayerische-Hypotheken-und Vereinsbank AG.

expansión internacional (Calderón y Casilda, 1999). Las grandes entidades españolas, tanto para mantener y reforzar su posición competitiva como para defenderse de eventuales intentos de adquisición hostil por competidores (locales y externos), superaron los límites nacionales en busca de mercados a escala continental y mundial. En una primera etapa se produjo un aumento de las alianzas y acuerdos de colaboración con otras entidades, fundamentalmente comunitarias. En una segunda fase se puso en marcha una rápida y agresiva estrategia de expansión hacia los principales mercados latinoamericanos. Las grandes entidades bancarias españolas encontraron en América Latina el medio para consolidar su activo proceso de internacionalización, basado en cuatro vectores básicos:

- i) la búsqueda de tamaño y competitividad;
- ii) la entrada a mercados en expansión, con el consiguiente desplazamiento desde mercados maduros (como comenzaba a serlo el español);
- iii) la explotación global de recursos y capacidades organizativas y tecnológicas, y
- iv) la diversificación adecuada del riesgo en función de la rentabilidad.

En este sentido, los países de América Latina ofrecían una oportunidad única, ya que las opciones más cercanas, como las de otros países europeos, presentaban mercados maduros y posibilidades de adquisiciones escasas y de alto precio. En general, la situación de los sistemas financieros de los principales países latinoamericanos era de amplia apertura y desregulación. Así, el bajo desarrollo bancario en la región, los amplios márgenes de intermediación, las altas rentabilidades potenciales y el mejoramiento de los sistemas de supervisión y regulación bancarias, comenzaron a abrir interesantes oportunidades de nuevos negocios. Simultáneamente, se percibían carencias de capital y de nuevos productos para hacer frente a una demanda creciente de servicios financieros. Entretanto, los bancos y las autoridades económicas de América Latina evaluaban positivamente la llegada de socios extranjeros, como una fórmula para superar las limitaciones de financiamiento y así potenciar y modernizar los sistemas financieros locales. Todo esto se situaba en un contexto de idioma, cultura e historia comunes, factor limitativo en otros escenarios, pero que en este caso propiciaba la transferencia no sólo de capital, sino también de tecnología y *know how* de gestión.

En este escenario, los bancos españoles lograron una rápida y extensa presencia en las principales economías regionales al liderar la penetración cada vez

mayor de la banca extranjera en los sistemas financieros latinoamericanos. Entre 1996 y 1998 la participación de los bancos extranjeros en los depósitos totales aumentó de 16% a 30% (Salomon Smith Barney, 1998). Actualmente, cerca del 60% de los préstamos y 50% del patrimonio de los sistemas bancarios en las siete mayores economías de la región son controlados en algún grado por entidades extranjeras (Salomon Smith Barney, 1999). Sin embargo, sólo tres, el BBVA, el BSCH y el Citicorp, están presentes en todas ellas⁴ (Durán, 1999). En los últimos meses, a pesar de la crisis financiera internacional y sus efectos en Brasil y otras economías regionales, las entidades financieras extranjeras han continuado invirtiendo en América Latina. Actualmente, las mayores entidades españolas poseen casi una tercera parte de los activos de los 20 mayores bancos extranjeros (CEPAL, 2000) lo que significa que por sí solos superan a los estadounidenses, líderes históricos del sector en la región (cuadro 1).

En América Latina los bancos españoles, más que cumplir con el papel tradicional de acompañar a las empresas no financieras en su proceso de internacionalización (proveyéndolas de financiamiento y servicios financieros), lo que han hecho es desarrollar una estrategia de expansión en su actividad principal, la banca comercial, intentando tener presencia en el mayor número de mercados posibles. Con este propósito, en el marco de diferentes estrategias, las principales entidades españolas (BBV, Santander y BCH) han invertido unos 10 000 millones de dólares en la región (Calderón y Casilda, 1999). Paralelamente, las principales entidades españolas han realizado en la región un activo plan de diversificación y búsqueda de nuevos negocios. Entre éstos destacan la banca de inversiones, los seguros y muy especialmente la participación en la administración de fondos de pensiones. Asimismo, al igual que en España, han adquirido participaciones menores en algunas empresas no financieras, básicamente en sectores donde otros inversionistas españoles son muy activos (telecomunicaciones y energía).

⁴ Cabe señalar que en América Latina los principales bancos extranjeros no son los de más amplia presencia internacional. Doce de los 20 primeros en la región ocupan lugares por debajo del quincuagésimo a nivel internacional (*The Banker*, 1999). A los bancos de los países de la Unión Europea les corresponde casi dos tercios (65.3%) del valor total de los activos de estos 20 bancos, mientras que los estadounidenses tienen una participación menor (29.7%). La participación de los bancos extranjeros está más concentrada en el Cono Sur y menos en México (CEPAL, 2000).

CUADRO 1

América Latina: Importancia de los bancos extranjeros en algunos países, 1998
(Millones de dólares y porcentajes)

	Activos totales	% de propiedad extranjera en los activos		Principales bancos extranjeros			
		Participación económica ^a	Control efectivo ^b	Españoles (% del total de bancos extranjeros) ^c		Otros	
Argentina	160 363	43.2	51.5	BSCH (39%)	y	BBVA	Bank Boston, Hong Kong and Shanghai Banking Corporation (HSBC), Banca Nazionale del Lavoro, Bank of America, Bank of Nova Scotia, Chase, Citibank, ABN Amro, Deutsche Bank
Brasil ^d	627 395	19.2	21.4	BSCH (6%)	y	BBVA	ABN Amro, HSBC, Bank Boston, Citibank, Crédit Commercial de France, Sudameris, Lloyds Bank
Chile	108 546	39.4	35.9	BSCH (46%)	y	BBVA	Bank of Nova Scotia, Citibank, Bank Boston, ABN Amro
Colombia	30 945	21.5	28.8	BBVA (59%)	y	BSCH)	Citibank, Banque Sudameris
México	117 160	19.0	16.0	BSCH (33%)	y	BBVA	Bank of Montreal, HSBC, Citibank, JP Morgan, Bank Nova Scotia
Perú	22 074	39.8	58.5	BSCH (38%)	y	BBVA	Banque Sudameris, Citibank
Venezuela	22 430	32.4	40.2	BBVA (34%)	y	BSCH	Bank of Nova Scotia, Citibank

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de Salomon Smith Barney, 1998 y 1999.

^a Se refiere a la participación que poseen bancos extranjeros en los activos de las entidades locales.

^b Se refiere a la participación que poseen en la gestión de las entidades locales bancos de origen extranjero (40% o más de la propiedad en manos de un banco extranjero).

^c Participación de los activos de los bancos donde participan entidades españolas en el total de los activos de los bancos locales con participación extranjera.

^d En Brasil, los bancos estatales siguen siendo muy importantes. Esta situación debería cambiar en los próximos años, con la privatización de algunos de los grandes bancos estatales..

1. Banco Bilbao Vizcaya Argentaria: ¿América Latina un camino para buscar una posición de liderazgo en la Europa del euro?

A finales de 1998 el BBV, que es a la vez un banco y un grupo económico, constituía una de las entidades financieras más importantes de España. El banco, considerado como entidad individual, era el primero tanto en activos como en beneficios, mientras que como grupo financiero se ubicaba en segundo lugar en tamaño y primero en resultados (BBV, 1999a). En ese momento el BBV poseía el 17% del mercado español en términos de activos. A principios de 1995 la entidad decidió efectuar una profunda reorientación de su estrategia internacional, dando un decidido impulso a su expansión en el exterior. Actualmente, a pesar de que

el 52% de sus actividades está en España, el Grupo BBV tiene presencia en 35 países, particularmente en América Latina. El proceso de internacionalización ha sido bastante rápido, y en él se ha dado a esta región una importancia creciente. En 1998 América Latina era responsable del 25% de los activos totales, 40% de las sucursales y 63% de los empleos del BBV, frente a una actividad mínima hace apenas cuatro años.

La estrategia del BBV ha sido ganar progresivamente el control de la gestión de las entidades incorporadas a él, sin insistir en tener una participación mayoritaria en la propiedad. También ha tendido a privilegiar el consenso y la gestión compartida con socios locales (Burns y Weeks, 1998). Un elemento central de la estrategia de esta entidad española ha sido situarse a la cabeza de cada uno de los mercados, seg-

mentos y negocios en que compite (BBV, 1999a). Para esto ha actuado en dos frentes: por una parte, mediante el crecimiento orgánico y el desarrollo de los negocios existentes y, por otra, a través de una política de adquisiciones que ha permitido acelerar el ritmo de crecimiento en aquellos mercados en que ha creído necesario realizar un mayor esfuerzo.

Durante los últimos cuatro años el BBV se ha expandido ampliamente en América Latina. Ha realizado inversiones en nuevos mercados mediante la toma de participaciones en bancos locales, ha fortalecido las posiciones en los mercados en los que ya tenía presencia y ha incrementado sus participaciones de control en varias entidades locales. En 1995 asumió la gestión de entidades bancarias en México y Perú, un año más tarde en Colombia y Argentina, luego en Venezuela y en 1998 en Brasil y Chile (cuadro 2). Asimismo, ha desarrollado un modelo unificado de gestión de las distintas entidades, adaptándolo a las peculiaridades de cada sistema financiero y a las particularidades de cada país.

Durante 1998 el BBV prácticamente dio por terminada su fase de posicionamiento en América Latina, donde ya cuenta con una significativa y sólida presencia en los principales mercados regionales. En general, ha invertido en bancos líderes que garanticen rentabilidades mínimas por encima del 20% (Uriarte,

1997), cuyas cuotas de mercado sean superiores al 6% en sus respectivos países y cuya situación de solvencia sea suficientemente holgada (BBV, 1999a). En 1999 las ganancias del BBV aumentaron en 25%, hasta alcanzar los 1 200 millones de dólares. De estos beneficios, 274 millones de dólares provenían de sus operaciones en la región; esta cifra indicaba un crecimiento de más de 70% con relación a 1997.

A finales de 1998 los activos totales del Grupo BBV superaban los 157 000 millones de dólares —el doble del producto interno bruto de Chile y poco menos de la mitad del argentino—, con un crecimiento de 5.5% con respecto al año anterior. Este aumento se produjo básicamente por las incorporaciones en Brasil y Chile y la expansión en Puerto Rico, lo que supuso un aporte conjunto de 11 300 millones de dólares. Estas adquisiciones generaron un incremento de los activos totales en la región de más de 21%, hasta alcanzar un volumen superior a los 43 026 millones de dólares. Por el contrario, la evolución de la cotización de las monedas en que se denominaban sus activos en el exterior, en particular en América Latina, significó una reducción en los activos totales del Grupo de 6 340 millones de dólares (BBV, 1999a).

Según autoridades del BBV, en Brasil y Chile aún no se ha alcanzado una cuota de mercado plenamente satisfactoria. Esto se debe a que han sido los últimos

CUADRO 2

Grupo Bilbao Vizcaya Argentaria^a: Presencia en el mercado bancario de América Latina, 1999
(Porcentajes y millones de dólares)

	Banco local	% de propiedad	Posición en el sistema bancario local	Valor de activos totales, diciembre de 1998	Año de entrada	Precio de compra
Argentina	BBV Banco Francés	60	3	8 859	1996	980
	Corp Banca Argentina	100	20	400	1999	85
Brasil	Banco Excel-Económico (actualmente BBV Brasil)	100	14	5 000	1998	857
Chile	Banco Hipotecario de Fomento (BHIF), actualmente BBV Banco BHIF	55	6	2 960	1998	218
Colombia	Banco Ganadero	63	2	3 526	1996	619
México	BBV México (ex Probrusa)	67	5	8 556	1995	365
Perú	Banco Continental	39	3	2 864	1995	156
Puerto Rico	BBV Puerto Rico	100	3	3 580	...	...
Uruguay	Banco Francés	58	...	...	1995	...
Venezuela	Banco Provincial	51	1	4 186	1997	432
<i>Total</i>				<i>43 026</i>		<i>4 500</i>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información publicada en BBV (1999a) y prensa financiera.

^a Argentaria ha tenido alguna presencia en América Latina, principalmente en Argentina, Brasil, Chile y Paraguay, con el propósito de potenciar y financiar el comercio entre España y el Mercosur.

países en que inició operaciones y a las características particulares de los respectivos mercados: en el caso de Brasil, el gran tamaño y en el de Chile, la fuerte competencia del mercado interno. Dependiendo de las oportunidades que se presenten, es probable que el BBV realice nuevas inversiones en estos dos importantes mercados latinoamericanos. De hecho, esta entidad española tiene capacidad de incrementar su inversión en América Latina en 1 000 a 1 500 millones de dólares en los próximos dos o tres años. Por otro lado, la entrada a México, a pesar de las dificultades por las cuales atraviesa el mercado financiero local, se ha convertido en una de las experiencias más exitosas del BBV, que ha invertido allí unos 700 millones de dólares en capital, infraestructura, desarrollo de tecnología y capacitación del personal y se ha convertido en una de las entidades más solventes de la plaza (Hernández, 1999).

Uno de los objetivos más importantes de la estrategia del BBV ha sido incrementar su valor bursátil. De este modo, en un escenario internacional difícil, la revalorización de sus acciones superará la media de sus principales competidores nacionales y europeos. Esta situación se vio reflejada en la positiva evaluación de esta entidad española que han seguido efectuado las agencias internacionales de riesgo. En América Latina, pese a que se han deteriorado las condiciones macroeconómicas, aún no se ha verificado un retroceso en la generación de beneficios. Esto se ha debido básicamente a que se ha estancado el crecimiento de la cartera crediticia y a que los esfuerzos se han concentrado en mecanismos de captación de recursos de los clientes de bajo costo. Es decir, ha existido una mayor cautela frente al riesgo crediticio y su cobertura. De esta manera, la estructura de depósitos ha experimentado un gran cambio en las operaciones del BBV en América Latina, y ha continuado la fuerte expansión hacia el negocio de la administración de fondos de pensiones.

El BBV tiene una posición de liderazgo en España en la administración de tales fondos; su cuota de mercado es superior al 14%, y gestiona activos del orden de los 5 300 millones de dólares para unos 467 000 clientes (BBV, 1999a). En América Latina, este banco español vio una interesante alternativa de diversificación y expansión, dado el gran potencial de crecimiento que tenía esta actividad en los diferentes mercados regionales. A finales de 1998 el BBV era el segundo administrador de fondos de pensiones en la región, con una cuota de mercado ponderada de 25% en los países en que se hallaba presente, y una posición de

liderazgo en Argentina, Bolivia, Colombia, México, Perú y El Salvador. En estas operaciones el BBV gestiona unos 4 570 millones de dólares a través de seis administradoras de fondos de pensiones que agrupan a 4.6 millones de afiliados.

El 13 de mayo de 1999 el BBV fortaleció y consolidó su posición de liderazgo en América Latina, con la compra indirecta del 40.74% de la mayor administradora de fondos de pensiones chilena, Provida.⁵ Así, inició actividades en Chile y Ecuador, y fortaleció su posición en México, Colombia, Perú y El Salvador (cuadro 3). Esta operación, avaluada en unos 266 millones de dólares, se realizó a través de canje de acciones entre el grupo chileno Corp Group Pensions y el BBV. Una vez concretada, triplicó los activos administrados por el BBV en América Latina, alcanzando los 15 400 millones de dólares y una base de clientes de más de 8 millones de personas, y lo transformó en el más importante administrador de fondos de pensiones a nivel regional, con una cuota de mercado ponderada de 26% en términos de activos gestionados (BBV, 1999b). En octubre de 1999, su participación aumentó a 31% como resultado de la fusión con Argentinaria. Según estimaciones del BBVA, para alcanzar el liderazgo en el negocio de la administración de fondos de pensiones se gastaron unos 875 millones de dólares.

Asimismo, igual que lo hace en su mercado de origen, el BBV ha buscado oportunidades para invertir en acciones de empresas que no están relacionadas con el área financiera, donde queda como inversionista pasivo. De este modo, se estima que en los próximos años podría invertir unos 3 500 millones de dólares en sectores emergentes latinoamericanos: telecomunicaciones, energía y otros servicios. En la actualidad ha adquirido algunas acciones en firmas latinoamericanas en conjunto con empresas en las cuales tiene una participación, como Iberdrola, Telefónica de España y Repsol. Destaca la participación del BBV en el consorcio liderado por Telefónica que se adjudicó en 4 961 millones de dólares la empresa de telefonía fija de la ciudad brasileña de São Paulo (Telesp).

En síntesis, en corto tiempo el BBVA ha logrado consolidar una sólida posición de liderazgo en varios de los principales negocios del sector financiero latinoamericano (banca comercial y administración de

⁵ AFP Provida tiene 2.4 millones de afiliados, gestiona 10 200 millones de dólares y cuenta con cinco filiales en el extranjero (Colombia, Ecuador, México, Perú y El Salvador). En Chile, Provida concentra el 40% de los afiliados al sistema previsional.

CUADRO 3

Grupo Bilbao Vizcaya Argentaria: Presencia en la administración de fondos de pensiones en América Latina, 1999

	Administradora local	% de propiedad	Posición en el mercado local	Valor de activos gestionados (millones de dólares)	Número de afiliados
Argentina	Consolidar	100	2	2 213	1 297 000
Bolivia	Previsión	72	1	937	250 000
Chile	Provida	47	1	10 200	2 400 000
Colombia	Horizonte	70	2	486	461 000
	Porvenir ^a	20	1	586	841 000
Ecuador	Génesis ^a	25	1	15	87 000
El Salvador	Previsión	51	2	7	134 000
	Porvenir ^a	35	1	23	101 800
México	Profuturo	40	3	514	1 930 000
Perú	Horizonte ^a	75	2	416	511 000
<i>Total BBV</i>				<i>15 397</i>	<i>8 012 000</i>
Argentina	Siembra	50	1	2 260	2 500 000
Bolivia	Futuro	...	...	...	...
Colombia	...	...	...	...	...
El Salvador	Máxima	50	...	...	...
Panamá	...	...	...	...	...
<i>Total Argentaria</i>				<i>4 400</i>	<i>3 500 000</i>

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de BBV (1999a); AFP Provida <http://www.afpprovida.cl> y Fundación Argentaria (1999).

^a Participación indirecta a través de AFP Provida.

fondos de pensiones). Así, de una presencia casi inexistente, la región se ha convertido en una prolongación natural de las actividades centrales de este grupo financiero español, el que ha replicado en ella su estrategia corporativa y la rivalidad con su principal competidor en el mercado español: el Banco Santander. De hecho, el BBV y el Argentaria, incluso antes de su unión, ya habían escalado posiciones entre los mayores bancos del mundo. Entre 1997 y 1998 el BBV pasó del lugar 50 al 47, y Argentaria del 72 al 67 (*The Banker*, 1999). Además, según algunos analistas, una vez consolidada su posición latinoamericana, ya se comienza a vislumbrar un redireccionamiento de su estrategia de expansión hacia el fortalecimiento de su posición europea. A finales de 1998 el BBV obtuvo el control del quinto grupo bancario italiano, la Banca Nazionale del Lavoro (BNL) por 500 millones de dólares, y en mayo de 1999 fue seleccionado por las autoridades francesas para formar parte del núcleo duro del Crédit Lyonnais, controlando el 3.8% de las acciones (gráfico 2). Asimismo, a comienzos del año 2000 estaría a punto de concretarse una alianza —y posible fusión— con una de las mayores entidades italianas, UniCredito Italiano. Así, la fusión del BBV y Argentaria no significaría un freno a su expansión a los países del sur de la zona del euro, sino incluso podría potenciarla.

2. El Banco Santander y el Banco Central Hispano: dos rivales con lógicas empresariales diferentes que terminaron en matrimonio

A finales de 1998 el Banco Santander tenía el 14% del mercado español, constituyéndose en la segunda entidad financiera de España. El Grupo Santander posee una amplia presencia internacional con cerca de 5 800 oficinas en 32 países para atender a unos 17 millones de clientes. De los actuales grandes bancos españoles, el Santander es el que ha desarrollado por más largo tiempo su estrategia de expansión internacional, destacando su capacidad de innovación y flexibilidad (Burns y Weeks, 1998), además de su clara vocación controladora en sus operaciones externas. En este sentido, la amplia experiencia internacional y el fuerte liderazgo que ejerce el presidente del banco, Emilio Botín, han hecho que el Santander haya privilegiado actuar “en solitario” —sin socios locales— en sus operaciones latinoamericanas.

En América Latina su presencia se remonta hasta principios de los años cincuenta, creciendo en forma modesta y concentrándose en el Cono Sur, y particularmente en Chile. A partir de 1996 inició una activa estrategia de expansión mediante la adquisición de múltiples entidades bancarias en toda la región. Entre

principios de 1996 y finales de 1998 sus operaciones regionales pasaron a generar de 8% a más de 40% de los beneficios operacionales totales del Grupo Santander. En 1998 correspondían a América Latina el 27% de los activos, el 30% de las sucursales y el 53% de los empleos del Grupo.

El año 1997 fue especialmente importante para la estrategia de expansión del Grupo Santander en América Latina, pues incorporó a sus actividades regionales entidades bancarias en Argentina, Brasil, Colombia, México y Venezuela (cuadro 4). Esta primera fase de la estrategia de expansión del Banco Santander significó la adquisición de media docena de bancos en cin-

co países en poco más de un año, con desembolsos de más de 3 500 millones de dólares. Según algunos analistas, esta estrategia de adquisiciones estuvo de alguna manera determinada por la también rápida expansión del BBV en la región. El Grupo Santander estaba preocupado de que los activos más interesantes fueran rápidamente adquiridos por sus competidores —especialmente el BBV—, limitando las oportunidades y elevando los precios, por lo que habría acelerado su estrategia de compras.

En 1998 dos acontecimientos marcaron la culminación de la primera fase de la estrategia de expansión en América Latina: la venta del 8.8% que el Santander

CUADRO 4

Grupo Santander Central Hispano: Presencia en el mercado bancario de América Latina, 1999
(Porcentajes y millones de dólares)

Banco local	% de propiedad	Posición en el sistema bancario local	Valor de activos totales, diciembre 1998	Año de entrada	Precio de compra	
Banco Santander						
Argentina	Banco Río de la Plata	51	2	9 175	1997	807
Brasil	Banco Santander Brasil (ex Banco Geral do Comercio)	100	11	...	1997	389
	Banco Noroeste ^a	76	9	9 357	1998	564
Chile-	Banco Santander Chile	86	2	9 709	1996	718
Colombia	Banco Santander Colombia	60	6	2 086	1997	236
México	Banco Santander Mexicano	71	5	9 808	1996	500
Perú	Banco Santander Perú	100	6	951	1995	90
Puerto Rico	Banco Santander Puerto Rico	78	2	6 468	1996	366
Uruguay	Banco Santander Uruguay	100	3	740	...	...
Venezuela	Banco de Venezuela	98	3	2 008	1997	380
<i>Total</i>				50 302		4 000
Banco Central Hispano						
Argentina	Banco Tornquist ^b	100	16	1 165	1996	93
	Banco de Galicia y Buenos Aires	10	1	14 100	1998	...
Bolivia	Banco Santa Cruz	90	1	1 336	1998	180
Chile	Banco Santiago ^b	44	1	10 430	1991	294
México	Grupo Financiero Bitel (incluye el banco Internacional de México)	8	4	10 000	...	37
Panamá	Centrobanco Hispano Panamá	100	...	...	...	...
Paraguay	Banco de Asunción ^b	85	5	151	1996	10
Perú	Banco del Sur (Bancosur) ^b	90	5	1 042	1996	71
Puerto Rico	BCH Internacional	100	...	718	...	...
Uruguay	Eurobanco S.A.	100	...	...	1996	8
<i>Total</i>				38 942		1 300

Fuente: Elaboración propia basada en datos de Grupo Santander (1999a), BCH (1999), *Latin Trade* (1998) y prensa financiera.

^a Durante 1998 se inició un proceso de fusión de las diferentes filiales del Santander en Brasil.

^b El grupo BCH consolidó su presencia en América Latina a través de su participación en la sociedad O'Higgins Central Hispano (OHCH). A partir de 1996, en coordinación y gestión conjunta con el grupo empresarial chileno Luksic, ha desarrollado actividades en Argentina, Chile, Paraguay y Perú. A finales de 1998, los activos totales de los bancos integrados a la sociedad ascendían a unos 12 800 millones de dólares, con fondos propios de 1 233 millones y una red de 276 oficinas y 7 511 empleados. El 12 de febrero de 1999, el BCH manifestó que deseaba poner fin a la asociación con el grupo Luksic en la sociedad OHCH. El BCH valoró la sociedad en 1 200 millones de dólares, correspondiéndole a la entidad española 600 millones. Este avalúo causó conflictos, ya que al momento de realizarse la fusión con el Banco Santander, el BCH estimó su participación en el OHCH en unos 400 millones de dólares. El grupo chileno tuvo dos meses de plazo para tomar una decisión y, finalmente, aceptó los 600 millones por el 50% de OHCH.

tenía en la entidad estadounidense First Union Corp⁶ y la compra del Banco del Noroeste en Brasil. La entidad española utilizó 1 500 millones de dólares de la plusvalía generada por esta operación en Estados Unidos, más 300 millones de dólares de sus ganancias del año anterior, para financiar sus inversiones en América Latina. Con estas incorporaciones el Grupo Santander desarrolla ahora actividades bancarias en nueve países de la región (cuadro 4): Chile, Puerto Rico, Perú y Uruguay, además de los cinco mencionados en el párrafo anterior. Así, de acuerdo con ejecutivos del Grupo, el programa de adquisiciones en América Latina prácticamente habría terminado, no previéndose en el corto plazo una nueva compra de grandes dimensiones. Sin embargo, no se descartan pequeñas adquisiciones en la industria de servicios financieros, para acrecentar la capacidad del Grupo en seguros y fondos de pensiones o agregar nuevas sucursales a las entidades existentes.

Esta estrategia también ha recibido críticas. El elevar de tres a nueve las filiales en América Latina en poco más de un año causó preocupación entre los accionistas. Por un lado, aumentaba la exposición del Santander en una zona de mayor riesgo y, por otra, se acentuaba la complejidad de la gestión del Grupo. No obstante, los ejecutivos del banco han defendido insistentemente la estrategia adoptada en América Latina y han justificado la política de compras, ya que luego de analizar un gran número de entidades bancarias en la región, seleccionaron las mejores.

El Banco Santander ha buscado tener una presencia regional homogénea y fuerte. Este objetivo se ha ido cumpliendo gradualmente, quedándole aún pendiente mejorar su posición en los mercados de Brasil, Colombia, Perú y México. Según algunos analistas, las operaciones del Santander en estos países son muy pequeñas para generar una masa crítica de ingresos (Falção Filho, 1997). En Brasil, por lo menos en el corto plazo, tendrá que crecer sin adquisiciones a la espera de una reestructuración mayor del sistema bancario brasileño. En México, el otro gran mercado regional, el Santander ha experimentado algunas dificultades asociadas a la crisis bancaria local. Actualmen-

te, luego de una inyección de capital de su casa matriz, la subsidiaria mexicana es una de las instituciones más saludables de la plaza, y se prepara para incrementar su participación de mercado a partir del año 2000 (Hernández, 1999).

La estrategia del Banco Santander ha sido siempre lograr el control mayoritario de las entidades adquiridas. Así, en América Latina mantiene un porcentaje medio de participación superior al 78% (Grupo Santander, 1999a). Además, por compromiso con sus accionistas, las entidades adquiridas en América Latina debían tener una rentabilidad mínima de 20%. Sin embargo, y de conformidad con las previsiones del propio Santander, los márgenes de ganancia de las filiales latinoamericanas disminuirán de forma significativa al haber más competencia en los mercados regionales. No obstante, el Grupo Santander espera aumentar los ingresos —elevando la eficiencia de sus subsidiarias latinoamericanas— a medida que la región se recupere de los efectos de la crisis financiera internacional y retome la senda del crecimiento y la estabilidad económica.

Aprovechando su experiencia en el mercado español, el Banco Santander ha realizado una fuerte campaña para introducir su imagen corporativa, posicionar los productos que han sido exitosos en España —como la SuperCuenta, el SuperDepósito, la SuperHipoteca y el SuperCrédito— e incrementar su participación de mercado en la región. Al igual que otros bancos que se han expandido en América Latina —el BBV y el Hong Kong and Shanghai Banking Corporation (HSBC)— con su campaña de alto perfil el Banco Santander ha forzado a otros actores, tanto locales como extranjeros, a redefinir sus estrategias y compromisos, y ha elevado los niveles de competitividad en un sector de importancia crucial para la salud y estabilidad económicas de la región.

En forma paralela a la expansión del Grupo Santander, otro banco español de menores dimensiones iniciaba su internacionalización en América Latina: el Banco Central Hispano (BCH).⁷ La estrategia básica del BCH en la región fue la de alcanzar participaciones mayoritarias en entidades locales, en asociación con socios estratégicos que se hicieran cargo de la gestión

⁶ En 1991, el Banco Santander compró en 650 millones de dólares el 13.3% del First Fidelity Bancorporation, un pequeño banco de Nueva Jersey sin presencia nacional. En junio de 1995, el First Fidelity se fusionó con el First Union, y el Santander se convirtió en el principal accionista individual del First Union. En junio de 1997, el Grupo vendió esta participación en 2 160 millones de dólares.

⁷ A finales de 1998, el BCH era la tercera entidad bancaria en importancia en el mercado bancario español. De las tres más grandes, era la menos internacionalizada, habiendo concentrado los esfuerzos en este sentido en América Latina. En 1998, la región era responsable del 13% de los activos, del 11% de las sucursales y del 28% de los empleos del BCH.

local de las operaciones. En 1996, el BCH inició un ambicioso proceso de expansión regional, que estaba articulado mayormente en torno a la alianza estratégica con el grupo chileno Luksic, a través de su participación en la sociedad O'Higgins Central Hispano (OHCH). Así, el BCH estaba presente en Argentina, Chile, Perú y Paraguay con una participación de 50 y 50% con el grupo Luksic. En sus operaciones regionales tenía especial importancia su actividad en Chile, donde a través del Banco Santiago era líder en uno de los mercados más competitivos de la región (cuadro 4). Como resultado de dificultades financieras y de una mayor competencia en su mercado de origen, el BCH concentró sus esfuerzos en España, dejando al grupo Luksic la administración de las operaciones latinoamericanas del OHCH, a las que se le incorporaron entidades en Argentina y Perú. Así, este grupo financiero llegó a controlar activos por unos 13 000 millones de dólares en la región (Sullivan, 1998).

Tras una rápida recuperación en España, el BCH comenzó a asumir un papel más activo en la sociedad OHCH, deseando continuar con recursos frescos su estrategia de expansión regional. En marzo de 1998, para potenciar su crecimiento en la región, el BCH anunció un aumento de capital de 1 050 millones de dólares. No obstante, sus socios chilenos se mostraron reticentes a participar en nuevas adquisiciones, ya que deseaban concentrar sus esfuerzos en la consolidación del Banco Santiago. Ante la dificultad de encontrar nuevos socios,⁸ el BCH decidió seguir incrementando su presencia regional en forma independiente, adquiriendo importantes paquetes accionarios de los bancos más importantes de Argentina y Bolivia (cuadro 4).

A principios de 1999, el BCH se fusionó con el Banco Santander, creando una nueva entidad con una orientación estratégica diferente a la que venía aplicando el BCH en América Latina. Finalmente, los máximos ejecutivos concordaron en que las principales directrices estratégicas de la nueva entidad debían dar prioridad al fortalecimiento de la banca minorista, corporativa y de negocios en España, al aumento de la contribución de la actividad internacional a los beneficios —con énfasis en los mercados europeo y latinoamericano— y a la optimización permanente de la cartera

de participaciones en industrias (BCH, 1999 y Grupo Santander, 1999a). Esto significó, entre otras cosas, la disolución de la sociedad con el grupo chileno Luksic, y la absorción de los activos de la sociedad OHCH por el BSCH, lo que creó algunos problemas de superposición en las operaciones regionales. El crecimiento en América Latina de ambas entidades ha sido fundamental para su ascenso entre los mayores bancos del planeta. Entre 1997 y 1998, el Santander pasó del lugar 40 al 37 y el BCH del 107 al 98 (*The Banker*, 1999).

Al igual que el BBVA, el Santander no se ha concentrado exclusivamente en el negocio bancario y se ha diversificado hacia otras actividades financieras, como la banca de inversiones y la administración de fondos de pensiones. En esta última (cuadro 5) es líder en España con 15.6% del mercado, y en América Latina administra fondos de pensiones por unos 6 000 millones de dólares en Argentina, Chile, México, Perú y Uruguay, con una base de más de 4.3 millones de clientes (Grupo Santander, 1999b).

A mediados de los noventa, el Grupo Santander abrió una oficina en Nueva York con el propósito de convertirse en uno de los tres principales bancos de inversión con capacidad de captar negocios relacionados con América Latina, y así complementar la red local de bancos que estaba comenzando a establecer en la región. Rápidamente logró la confianza de las empresas y gobiernos latinoamericanos que buscaban acceder a los mercados internacionales de capital. Sin embargo, el Santander no fue capaz de aprovechar su fuerte posición en los mercados de la región para generar negocios lucrativos en Nueva York (Moore, 1999). En el corretaje de valores en los mercados secundarios tuvo buen desempeño, a pesar de los bajos márgenes de ganancia, mientras que en operaciones más rentables como la colocación de valores, las salidas a bolsa o las fusiones y adquisiciones, registró resultados insatisfactorios. Por lo tanto, el Grupo Santander decidió reducir su presencia en Nueva York y concentrarse en los mercados locales, llegando a la conclusión de que había acumulado una sobrecapacidad en la banca de inversión latinoamericana.

Finalmente, al igual que el BBVA, el BSCH comenzó a intensificar su proceso de expansión europeo. A finales de 1999, el BSCH apoyaba al Royal Bank of Scotland (del que posee el 10%) en su oferta de 40 689 millones de dólares por el National Westminster Bank. De resultar esta operación, el BSCH quedaría con un 6.5% de la nueva entidad fusionada y mejoraría su posición en el mercado financiero del Reino Unido. Para financiar esta operación haría una ampliación de

⁸ El BCH no logró que el Banco Comercial Portugués (BCP), su socio europeo, se suma a sus planes de expansión en América Latina. Incluso más, el BCP ha intentado desprenderse del 8.5% que posee en el Banco Internacional; esta participación la había logrado en asociación con el BCH, que posee un 8.28% del grupo Bital, dueño de la mencionada entidad bancaria mexicana.

CUADRO 5

Grupo Santander Central Hispano^a: Presencia en la administración de fondos de pensiones en América Latina, 1999

	Administradora local	% de propiedad	Posición en el mercado local	Valor de activos gestionados (millones de dólares)	Número de afiliados
Argentina	AFJP Orígenes	30	1	1 983	1 460 117
Chile	AFP Summa Bansander	100	4	3 439	426 239
México	Afore Santander Mexicano	100	2	363	1 968 585
	Afore Génesis ^b	100	12	30	141 542
Perú	AFP Nueva Vida	80	5	163	127 338
Uruguay	Santander AFAP	100	4	41	65 105
<i>Total</i>				<i>6 019</i>	<i>4 188 926</i>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Grupo Santander (1999a).

^a Al igual que otros bancos españoles, el BCH intentó diversificarse hacia otros negocios en la región, en particular hacia la administración de fondos de pensiones. Con sus tradicionales socios bancarios ingresó al mercado previsional en Chile (con el grupo Luksic) y México (con el Banco Comercial Portugués). No obstante, su experiencia no fue exitosa y a mediados de 1998 liquidó su participación en la AFP chilena Qualitas.

^b En julio de 1998 el Grupo Santander adquirió la Afore Génesis en 27 millones de dólares, para posteriormente fusionarla con la Afore Santander.

capital de 4.5%, la que vendería a algunos de sus socios de referencia: Société Générale, Commerzbank y San Paolo-IMI, esto le permitiría estrechar su relación

con la Société Générale que compraría la mayoría de las nuevas acciones, lo que le daría acceso al Consejo Directivo del BSCH (*Expansión*, 1999c).

IV

Una expansión no carente de dificultades

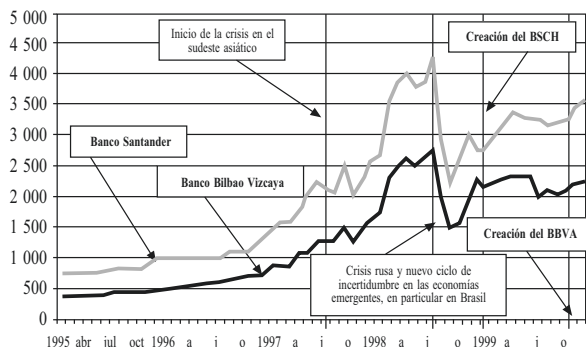
En 1998 y la primera mitad de 1999 el negocio bancario español se desarrolló en un doble entorno. Por una parte, la economía de España mostraba un desempeño satisfactorio, con un crecimiento de 4% y las tasas de interés más bajas en décadas. Por la otra, el agravamiento de la crisis internacional, producto de la situación en Rusia y Asia, afectó fuertemente a los mercados latinoamericanos. En este panorama, el valor bursátil de los grandes bancos españoles (BBV y Santander) sufrió un deterioro, lo que en alguna medida perjudicó sus negocios en la región. Sin embargo, pese a esas condiciones adversas, ambas entidades cerraron el ejercicio con buenos resultados, atribuibles en particular a su desempeño durante la primera parte de 1999. A principios de diciembre de 1998 ambos bancos se habían recuperado y reportaron ganancias que ya habían aumentado a 80% y 71%, respectivamente (Durán, 1999). De hecho, la elevada rentabilidad de sus operaciones en América Latina les ha permitido capitalizar parte importante de sus inversiones regionales. Por su lado, los altos ejecutivos de estos

grupos financieros españoles han seguido reiterando su compromiso con la expansión en América Latina. Así, estaría comenzando una segunda fase de esta estrategia, que apunta a fortalecer la eficiencia y la competitividad de sus bancos en la región.

Las acciones del BBV y del Banco Santander cayeron casi un 50% entre julio y septiembre de 1998 (gráfico 3). Las entidades de clasificación de riesgo redujeron sus pronósticos para estos bancos, debido a su sobreexposición en América Latina. A pesar de la fuerte reacción de los mercados, aparentemente las entidades españolas estaban preparadas para escenarios incluso peores (Calderón y Casilda, 1999). En sus bancos latinoamericanos mantuvieron un nivel medio de reservas contra préstamos impagos superior al 100%, si bien la morosidad fue bastante baja. A finales de 1998 el porcentaje de préstamos morosos en la región era de 5.6% en el caso del BBV y de 3.7% en el del Banco Santander. Asimismo, a mediados de 1998 se pusieron en marcha exigentes programas de saneamiento y reducción de gastos.

GRAFICO 3

Banco Bilbao Vizcaya y Banco Santander: Evolución del precio de las acciones, 1995-1999
(En pesetas)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de la Bolsa de Madrid.

Aparte las reacciones de los mercados, estas operaciones también tuvieron sus detractores en el plano interno español. La creciente importancia de las operaciones latinoamericanas de los principales bancos nacionales generaba preocupación, principalmente por la vulnerabilidad que han mostrado las economías regionales ante las turbulencias de los mercados financieros internacionales. De hecho, el Banco de España consideraba que las adquisiciones en América Latina entrañaban riesgos considerables, muy superiores a los derivados de operaciones bancarias tradicionales, e incluso instó a las principales entidades bancarias españolas a evaluar cuidadosamente la compra de nuevos activos y a privilegiar su calidad en lugar de buscar beneficios a corto plazo.

Simultáneamente, la inminente entrada en vigor del euro el 1º de enero de 1999 incrementaba la presión competitiva sobre las entidades bancarias españolas. Por lo tanto, como les era necesario ajustar su estrategia global, adquirió mayor fuerza la posibilidad de una fusión entre bancos españoles o con algún socio europeo.

Así, el 15 de enero de 1999 el Banco Santander se fusionó con el BCH y surgió la nueva entidad denominada Banco Santander Central Hispano (BSCH). El nuevo banco pasó a liderar el mercado español, se convirtió en uno de los más importantes a nivel europeo y su posición ante futuras alianzas en la zona del euro se fortaleció considerablemente. Tras este acuerdo, el BSCH pasó a ser el mayor grupo financiero extranjero de América Latina; esto dejó al BBV en segundo lugar y desplazó a otras entidades de larga presen-

cia en la región, como los estadounidenses Citibank y BankBoston y el holandés ABN Amro. Asimismo, la fusión trajo tranquilidad a los mercados y el valor bursátil de la nueva entidad española comenzó a recuperarse con rapidez y de manera continua (gráfico 3).

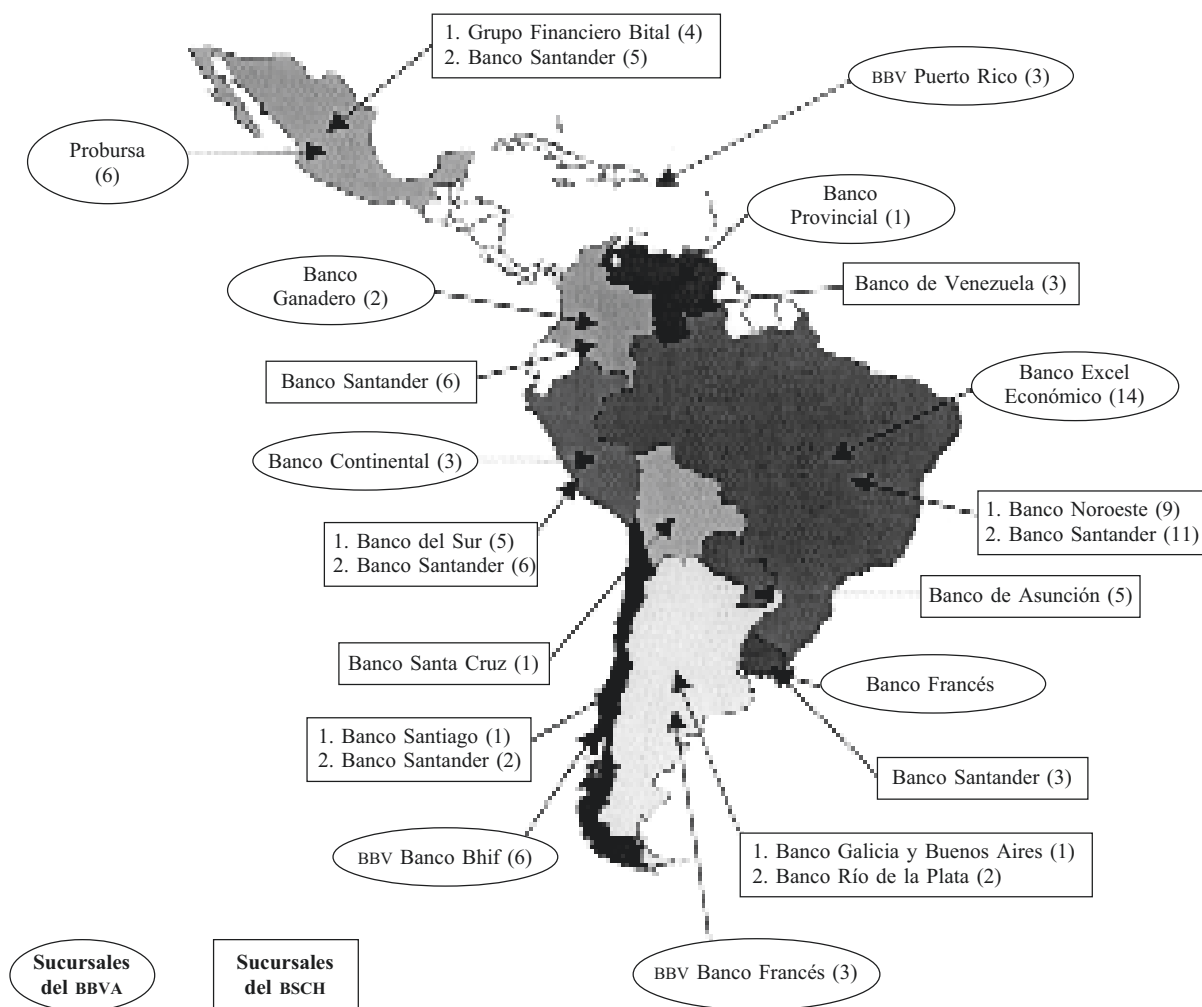
Según la prensa financiera, uno de los grandes perdedores en este negocio fue el BBV, del cual se esperaba una reacción. Finalmente, el 19 de octubre de 1999, después de nueve meses de continuos rumores, el BBV y Argentaria se fusionaron y formaron una nueva entidad: el Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA). Con esta operación se consolidó el sistema bancario español en torno de dos grandes entidades, aunque el BSCH continúa siendo el líder: en términos de créditos tiene alrededor del 20% del mercado, frente al 17% de BBVA, y en depósitos, cada uno controla alrededor de 15% del mercado (*Expansión*, 1999a). Asimismo, en el contexto europeo el BBVA se convirtió en un actor de gran importancia, con una capitalización de mercado levemente superior a la del BSCH.

A pesar de que la fusión complementó y fortaleció la presencia regional del nuevo banco, también generó algunas dificultades; básicamente, incrementó los problemas de concentración bancaria y puso de relieve ciertas carencias de los marcos regulatorios de los mercados en que estas entidades ya operan o esperan operar en el futuro. De hecho, en algunos países de la región las autoridades económicas están evaluando la posición dominante que han adquirido los bancos españoles (gráfico 4). De estimarse que el grado de concentración afecta o daña la libre competencia, se les podría obligar a deshacerse de algunos activos. En mercados como los de Argentina, Chile y Venezuela, el BBVA ha alcanzado una participación mayor que la que tiene en España. Así, este banco y el BSCH se han convertido en los únicos en el mundo que logran tal posición fuera de su mercado natural (Calderón y Casilda, 1999).

El problema más grave derivado de la creación del BSCH se presenta en Chile. Allí el Banco Santiago y el Banco Santander Chile ocupan el primero y el segundo lugar a nivel nacional, con una participación de mercado conjunta cercana a un tercio (28% de las colocaciones del sistema), lo que atentaría contra las regulaciones antimonopólicas. Frente a este caso quedaron en evidencia las limitaciones de los marcos regulatorios nacionales ante un mercado internacional cada vez más globalizado. A fines de abril de 1999 el BCH disolvió definitivamente su alianza con el grupo Luksic, al que pagó 600 millones de dólares por el 50% de los activos que compartían en América Latina. Con esta operación el BSCH pasó a controlar el 44% del Banco San-

GRAFICO 4

**Banco Santander Central Hispano y Banco Bilbao Vizcaya:
Presencia en América Latina, 1999^a**



Fuente: Elaboración propia a base de Calderón y Casilda, 1999.

a Los números entre paréntesis indican la posición en el sistema bancario nacional.

tiago y el 86% del Banco Santander Chile; además, logró un acuerdo con el Banco Central de Chile para adquirir en un plazo de tres años el 35.4% que éste poseía en el Banco Santiago. Por otra parte, al Banco de España no le conviene que un banco español, al que debe supervisar, tenga indirectamente en Chile o en otro país un 30% de riesgo bancario, ya que esto implica que cualquier turbulencia que afecte al mercado bancario del país anfitrión puede repercutir en ese banco y, por ende, en el sistema español.

En estas circunstancias, el BSCH llegó a un acuerdo con las autoridades gubernamentales y parlamen-

tarias chilenas, en el que se comprometió a administrar separadamente los dos bancos que posee en el país (Banco Santiago y Banco Santander Chile) y postergar una eventual fusión de ambas entidades. Además, acordó reducir su participación en el mercado chileno, por lo que se espera saber qué banco venderá. Esto último es lo más complejo, ya que se trata de instituciones de gran valor —1 800 millones de dólares el Santiago y 1 300 millones el Santander—, pero se anticipa que el hecho se producirá a corto plazo. En estas circunstancias, los analistas apuestan a que se optará por potenciar el Banco Santander y jibarizar el Banco

Santiago, para su ulterior reventa. Esta operación incluiría el traspaso del Santiago al Santander de toda la cartera 100% compatible, que debería alcanzar aproximadamente al 8%, para elevar en un porcentaje equivalente la participación de mercado de este último banco. Entre los posibles compradores estarían el Citibank y el ABN Amro, en tanto que se descarta casi enteramente la probabilidad de que el BSCH venda el Banco Santiago al BBV, su más fuerte competidor. Finalmente, en enero del 2000 el BSCH anunció su decisión de concretar una baja de su participación en el mercado chileno. Según algunas especulaciones de prensa, el BSCH estaría preparando la fusión de las dos entidades bancarias, lo que significaría en forma inmediata una reducción de cuatro puntos (*El Mercurio*, 2000).

En el caso de la fusión entre el BBV y Argentaria la situación ha sido algo diferente (gráfico 4). En América Latina esta unión no generaría mayores inconvenientes dada la casi nula superposición de los negocios de estos dos grupos financieros españoles en la región. El BBV se ha centrado en la banca comercial y más recientemente en la administración de fondos de pensiones. Desde un comienzo, Argentaria no estuvo dispuesto a invertir grandes cantidades de recursos en la compra de bancos; así, apostó por un negocio que conocía muy bien y que no le significaba muchos riesgos: la gestión de fondos de pensiones privados.

Para los países latinoamericanos —más allá de los problemas de concentración bancaria— sería deseable que esta entrada masiva de la banca extranjera, y en particular de las entidades españolas, permitiera cumplir varios objetivos, entre ellos los siguientes:

- El fortalecimiento de los sistemas financieros locales, dada la mayor capacidad de los bancos extranjeros para obtener recursos a menor costo en los mercados internacionales.
- Una rebaja de los márgenes de intermediación, por el incremento de la competencia y porque los bancos extranjeros están acostumbrados a traba-

jar con menores márgenes de ganancia (3% en Estados Unidos y el Reino Unido en comparación, por ejemplo, con 6.3% en Brasil). Con tal rebaja, quienes tomen créditos verán reducirse sus costos financieros.

- Un incremento de la competencia y una reducción de los costos operacionales, lo que obligaría a los bancos locales a elevar su eficiencia y atenuar su vulnerabilidad.
- Un aumento de la intermediación financiera, derivado de una mayor oferta de nuevos y más sofisticados productos por parte de las entidades que operan en los mercados locales.

Hasta la fecha el resultado más evidente ha sido el fortalecimiento de los mercados locales que, enfrentados a dos crisis financieras internacionales de gran magnitud (a finales de 1994 y a mediados de 1997), se han mostrado menos vulnerables que ante crisis del pasado (en particular la de la deuda externa). Quizás el caso más difícil siga siendo el de México. En lo que respecta a los beneficios de un aumento de la competencia y su traspaso hacia los clientes, los resultados han sido diversos. En general, los márgenes de intermediación de los bancos extranjeros en sus operaciones en América Latina siguen siendo altos, a diferencia de lo que ocurre en sus mercados de origen, y a pesar de que los costos operacionales han registrado fuertes reducciones, los costos del crédito no han bajado en forma significativa.

En síntesis, en un escenario que experimenta múltiples transformaciones, la estrategia de internacionalización de las principales entidades bancarias españolas ha dado lugar a fuertes polémicas. En América Latina, España y la Unión Europea las autoridades políticas y económicas, los empresarios, los accionistas, los mercados y los clientes han planteado sus diferentes puntos de vista ante un fenómeno inédito por su rapidez y magnitud como ha sido la expansión de la banca española en las principales áreas de negocios del sector financiero latinoamericano.

V

Conclusiones

Actualmente, luego de más de diez años de un amplio y extenso proceso de liberalización y desregulación financiera, el panorama latinoamericano de los mercados bancario, de seguros y de fondos de pensiones ha sido completamente modificado por la masiva presen-

cia de entidades financieras globales. En este escenario los grandes bancos españoles han sido actores centrales, convirtiéndose en líderes en la mayoría de los países y segmentos del negocio financiero regional (gráfico 4). A comienzos de los años noventa las enti-

dades bancarias junto a algunas compañías públicas — como Telefónica e Iberia— lideraban el proceso de internacionalización de la empresa española. Actualmente los bancos españoles llegan a América Latina por sus propios intereses más que los de sus clientes, y las empresas públicas españolas más activas en la región han sido totalmente privatizadas.

La crisis financiera internacional iniciada en 1997 y su fuerte impacto en la región —particularmente en Brasil— no alteró esta dinámica, ya que la banca internacional siguió acrecentando su presencia en los mercados regionales (gráfico 4). En primer lugar, muchos de los bancos pequeños y medianos de América Latina no han sido capaces de adaptarse al nuevo escenario, lo que podría significar su desaparición o su adquisición por entidades extranjeras. Además, algunas grandes instituciones han buscado el apoyo financiero de importantes entidades extranjeras con el fin de estar mejor preparadas para el incremento esperado de la competencia en los próximos años.

En términos generales, la primera etapa de la expansión de las grandes entidades financieras españolas en América Latina ha terminado. En el negocio principal, la banca comercial, tanto el BBVA como el BSCH tienen posiciones similares, con fuerte presencia en la mayoría de los mercados regionales, siendo su principal asignatura pendiente el mercado brasileño, y en menor medida el de México. Además, han comenzado un activo proceso de diversificación, combinando las inversiones en la banca con las destinadas a los mercados de seguros, a fondos de pensiones y, más recientemente, a sistemas de salud privados.

El fuerte impacto que ha tenido la creciente exposición latinoamericana en el valor bursátil de los principales bancos españoles los ha obligado a realizar algunos ajustes a su estrategia de internacionalización. En América Latina, teniendo presente tanto

la disminución de los márgenes de beneficio derivada de la mayor competencia como la más acentuada vulnerabilidad externa relativa de estos mercados, han debido aplicar activos programas de saneamiento y mejora de la competitividad en las sucursales regionales. Y en Europa, como resultado del incremento del tamaño y del aumento de las presiones competitivas, las entidades españolas estarían iniciando una estrategia de expansión que les permita estar mejor posicionadas para encarar los futuros acontecimientos en este mercado común.

Desde la perspectiva latinoamericana, el ingreso de los bancos extranjeros, en particular de las entidades españolas, ha contribuido a la dinamización y modernización de los sistemas financieros regionales. En general, las instituciones extranjeras han introducido nuevos instrumentos y tecnologías, han elevado los niveles de competencia —con efectos directos sobre el acceso y valor del crédito— y han dado mayor fortaleza y estabilidad a los sistemas financieros locales. Pero también han traído algunas dificultades, como el incremento de la concentración y la lenta transferencia a los clientes de los beneficios de la mayor competencia y eficiencia de los mercados financieros latinoamericanos.

Esta amplia presencia de la banca española, unida a la activa expansión de empresas no financieras españolas en los principales mercados latinoamericanos, ha captado la atención de instituciones regionales y multilaterales. Asimismo, ha revelado las limitaciones de los marcos regulatorios nacionales ante la creciente globalización de los mercados internacionales. Así, decisiones adoptadas en Europa afectan a usuarios en el continente americano, provocando reacciones a múltiples niveles, cuyos resultados sólo se verán en el futuro.

Bibliografía

AFP Provida: <http://www.afpprovida.cl>

Banco de España (1999): *Boletín económico*, Madrid, abril.

BBV (Banco Bilbao Vizcaya) (1999a): *Informe anual 1998*, Bilbao, España.

_____ (1999b): *Relación con inversores*, Bilbao, España (<http://www.bbv.es>).

BCH (Banco Central Hispano) (1999): *Informe anual 1999*, Madrid.

Burns, R. y S. Weeks (1998): Man of the year: Emilio Botín, *Latin Finance*, N° 95, Miami, Florida, Latin American Financial Publications, marzo.

Calderón, A. (1999a): Las renovadas estrategias de los inversionistas extranjeros en América Latina y el Caribe: la participación de la empresa española, *Síntesis*, N° 29/30, Madrid, Asocia-

ción de Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos (AIETI).

_____ (1999b): Estrategia de las inversiones españolas en América Latina, *Economía exterior*, N° 9, Madrid, Estudios de Política Exterior, SA.

Calderón, A. y R. Casilda (1999): *Grupos financieros españoles en América Latina: una estrategia audaz en un difícil y cambiante entorno europeo*, serie Desarrollo productivo, N° 59, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.

Calderón, A. y Z. Vodusek (1998): Foreign direct investment in Latin America and the Caribbean: An overview, BID (Banco Interamericano de Desarrollo) *Foreign Direct Investment in Latin*

- América: Perspectives of the Major Investors*, Madrid, Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA).
- Casilda, R. (1997): *La banca española. Análisis y evolución*, Madrid, Ediciones Pirámide.
- Casilda, R., P. Lamothe y M. Monjas (1997): *La banca y los mercados financieros*, Alianza Universidad, textos N° 166, Madrid, Editorial Alianza.
- CEPAL (1998): *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe, Informe 1998*, LC/G.2042-P, Santiago de Chile.
- _____ (2000): *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe. Informe 1999*, LC/G. 2061-P, Santiago de Chile.
- Durán, J. J. (1999): *Multinacionales españolas en Iberoamérica. Valor estratégico*, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, Centro Internacional Carlos V./Ediciones Pirámide.
- El Mercurio* (2000): Santiago de Chile, 9 de enero.
- Expansión* (1999a): México, D.F., Grupo MEDCOM, S.A. de C.V., 19 de octubre.
- _____ (1999b): México, D.F., Grupo MEDCOM, S.A. de C.V., 20 de diciembre.
- _____ (1999c): México, D.F., Grupo MEDCOM, S.A. de C.V., 30 de noviembre.
- Falção Filho, A. (1997): Cambio de marcha. Banco Santander no quiere comprar más. ¿Se lo permitirá el mercado?, *América economía*, N° 126, Río de Janeiro, Nabei Ltd., diciembre.
- Freres, C. (1991): Spain rediscovers the Americas, *Latin Finance*, N° 30, Miami, Florida, Latin American Financial Publications, agosto.
- Fundación ARGENTARIA (1999): *Informe anual 1998*, Madrid.
- Gazeta Mercantil Latino-Americana (1999): *Relatório da Gazeta Mercantil Latino-Americana: Bancos*, São Paulo, 28 de junio al 4 de julio.
- Grupo Santander (1999a): *Informe anual 1998*, Madrid.
- _____ (1999b): *Resultados de 1998 del Grupo Santander*, Madrid, <http://www.bancosantander.es>.
- Hernández, U. (1999): Banca extranjera nuevos conquistadores, *Expansión*, vol. 30, N° 773, México, D.F., Grupo MEDCOM, S.A. de C.V., 1 de septiembre.
- Latin Trade* (1998): Los 100 mayores bancos de Latinoamérica, Miami, Florida, Freedom Magazines, Inc., julio.
- Moore, L. (1999): Santander investment: radiografía de un repliegue, *América economía*, Río de Janeiro, Nabei Ltd., 17 de junio.
- Rodríguez, M. (1998): La expansión de las empresas españolas en Iberoamérica: el caso de la banca, *Economía exterior*, N° 7, Madrid, Estudios de Política Exterior, SA.
- Salomon Smith Barney (1998): *Foreign financial institutions in Latin America*, Nueva York, Latin America Equity Research.
- _____ (1999): *Update on Foreign Financial Institutions in Latin America*, Nueva York, Latin America Equity Research, marzo.
- Sullivan, T. (1998): Voy de compras, ¿me acompañas?, *América economía*, N° 134, Río de Janeiro, Nabei Ltd., 4 de junio.
- The Banker* (1999): The 1000 world banks, Londres, Financial Times, julio.
- The Economist* (1999): Londres, The Economist Newspaper, NA, Incorporated, 27 de noviembre al 2 de diciembre.
- Uriarte, P. L. (1997): *La estrategia de expansión del BBV en América Latina*, Bilbao, España, BBV, marzo.
- Valero, F. (1994): La internacionalización de la empresa bancaria española, *Economistas*, año XII, N° 62, Madrid, Colegio de Economistas de Madrid.

La mirada de Hirschman

sobre el desarrollo o el arte de los traspasos y las autosubversiones

Javier Santiso

*Profesor de Economía
Política en Fondation
Nationale des Sciences
Politiques, Centre d'Etudes
et de Recherches
Internationales, Paris.
Professorial lecturer en
Johns Hopkins University
jsantiso@cybercable.fr*

En este artículo se analiza la obra de Albert Hirschman, a partir de dos conceptos básicos: traspasos y autosubversiones. Hirschman convirtió estos ejercicios en un arte, un alegato que combina curiosidad y humildad intelectual. En un mundo acostumbrado a pensar y pensarse mediante modelos totalizadores, en un continente donde se armaron y desarmaron tantos y tantos modelos ideológicos que pretendieron abrir (o mejor dicho forzar) la realidad concreta de los países, la obra y la actitud intelectual de Hirschman constituyen una saludable y benéfica invitación. Este no es, sin embargo, su único mérito. De Chile a Brasil, de México a Argentina, su pasión por lo posible se contagió a más de uno. Muchos ministros, académicos y operadores de organismos internacionales no dejaron, en los últimos años, de saludar sus contribuciones. Igualmente, muchos de los conceptos desarrollados por Hirschman —su tríptico “salida”, “voz” y “lealtad, la noción de “efecto túnel”— y, sobre todo, su propensión posibilista, sus intentos por traspasar y subvertir las teorías (las suyas incluidas), los paradigmas y los modelos, todos los cubismos y minimalismos mentales que no dejan de nacer y renacer, son saludables fuentes de inspiración e interpretación para repensar la nunca acabada búsqueda del desarrollo. Por último, nociones como las de participación comunitaria o las de capital social, que hoy se hallan en la agenda de las reflexiones, también se dejan apreciar, subvertir y autosubvertir a la luz de la obra de Hirschman.

I

Introducción

“Trespassing se emplea, a menudo, con sentido negativo en Estados Unidos, por ejemplo, en los carteles públicos en los que se ve escrito ‘No Trespassing!’, indicando una violación de la propiedad privada; pero desde mi perspectiva se reviste de un valor positivo: quiere decir superar las fronteras disciplinarias, pasar de una disciplina a otra sin rigidez. La última inversión de significado la hice con el término de ‘subversión’, que normalmente es utilizado en la acepción negativa. ¿La subversión? ¡Una cosa terrible!”.

Albert Hirschman¹

En uno de sus más famosos ensayos, Isaiah Berlin sugería dividir los pensadores en dos categorías: los erizos y los zorros (Berlín, 1979). En esta original clasificación el filósofo inglés pretendía ubicar a todos los intelectuales, inspirándose en un fragmento del poeta griego Arquíloco para quien “el zorro sabe muchas cosas, el erizo una sola pero grande”.

Los erizos son aquellos que desarrollan una visión del mundo central, un sistema coherente mediante el cual analizan y piensan la totalidad de sus experiencias y reflexiones. Los zorros, por oposición, viven, piensan y actúan sin pretender ubicar sus vidas, sus reflexiones y sus acciones dentro de un sistema coherente y global, una visión del mundo totalizadora. Sin duda alguna, dadas su obra y su vida, Albert Hirschman se ubicaría en la familia de los zorros, un zorro inmensamente libre que no deja de correr, traspasando tanto las fronteras mentales como las reales, las intelectuales como las físicas, multiplicando las visiones del mundo, las subversiones y autosubversiones, intentando siempre navegar contra los vientos y las corrientes por muy fuertes que sean los temporales ideológicos.

En los años treinta, huyendo de la Alemania nazi, multiplica los traspasos de fronteras reales, recorriendo prácticamente toda Europa, realizando sus estudios en Francia (soñando entonces con entrar en Sciences Po y finalmente ingresando en una escuela de negocios gala),² en Inglaterra en la London School of Economics, antes de irse a Italia (Trieste) y luchar contra los fascistas, primero en el ejército francés y más tarde en el estadounidense. Cruza después el Atlántico para ubicarse en Estados Unidos, donde desarrollará una brillante carrera universitaria en Columbia, Yale, Harvard y Princeton. Incansable peregrino, en los años cincuenta y sesenta sigue traspasando fronteras; vive unos años en Colombia, país adonde regresará en varias ocasiones y que le inspirará su primer gran ensayo sobre economía del desarrollo, un trabajo magistral que sigue siendo hoy en día un clásico de la literatura.

Sus experiencias latinoamericanas, en Chile, en Brasil, en Perú, en Uruguay, en Ecuador, en todo el continente, no dejaron de multiplicarse, convirtiendo a Hirschman en el más europeo de los latinoamericana-

□ Este trabajo fue preparado para el Foro Desarrollo y Cultura, Reunión Anual de la Asamblea de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) realizada en París el 11 y 12 de marzo de 1999. Por los comentarios y las discusiones compartidas, así como por los documentos transmitidos, quiero manifestar mi agradecimiento a Andrés Bajuk, Jesús del Río, Léo Harari, Guy Hermet, Bernardo Kliskberg, Rafael La Porta, Norbert Lechner, Florencio López de Silanes, Dani Rodrik, Romain Wacziarg y a todos los participantes en los foros preliminares del BID y de Sciences Po organizados en París, Santiago de Chile y Madrid en 1998. También quisiera brindar un especial agradecimiento a Enrique Iglesias, a Andrés Bajuk, a Léo Harari y al BID por la invitación ofrecida a “traspasar” fronteras y por haberme permitido prolongar con Albert Hirschman una conversación iniciada hace más de cinco años en Berlín, y prolongada en Princeton en enero de 1999.

¹ “Albert Hirschman. Entrevista sobre su vida y obra”, en IDES (1996, p. 658). Véase también el último libro de Hirschman, *Crossing Boundaries*, cuyo título es significativo de su defensa e ilustración de su peculiar curvatura intelectual y propensión a traspasar y autosubvertir (Hirschman, 1998).

² Como confesará tiernamente y con sentido del humor el propio Hirschman al recibir el doctorado *honoris causa* de Sciences Po en abril de 1989, “entenderán ustedes ahora por qué esta ceremonia tiene para mí un sabor tan dulce como puede serlo el de la venganza. Tras 56 años y muchos desvíos muy improbables, hoy finalmente se me han abierto las puertas de Sciences Po; un cuento de hadas hecho realidad. Agradezco de todo corazón este final feliz” (Hirschman, 1995a, p. 115). [Los textos entre comillas simples, como éste y otros más adelante, corresponden a citas textuales traducidas del inglés por los servicios de la *Revista*].

nistas estadounidenses. Con el tiempo, sus reflexiones también fueron viajando rumbo a otras geografías mentales, traspasando su obra progresivamente las fronteras disciplinarias, zarpando de las ciencias económicas a las ciencias morales y políticas. A partir de los años setenta, después de haber asentado uno de los mayores intentos de subversión de las teorías del desarrollo entonces vigentes y dedicado a uno de los más sorprendentes intentos de autosubversión de sus propias teorías, Hirschman prolongó la aventura hacia otras direcciones. Sus nuevas peregrinaciones le llevaron a formular ideas originales no sólo sobre la economía del desarrollo, sino también sobre la historia de las ideas, los vínculos entre economía, y política y, en sus últimos ensayos, sobre el arte, la alegría y el significado (no sólo económico sino también político, moral y social) de compartir un banquete.

Trasposos y autosubversiones, Hirschman convirtió estos ejercicios en un arte, un alegato que combina curiosidad y humildad intelectual. Cuando, por ejemplo, desarrolla una crítica de la escuela de la dependencia, lo hace a partir de una autocritica de sus propias tesis defendidas anteriormente.³ Sus reiterados intentos por escapar a toda clasificación, por no encerrarse en un paradigma globalizador, llave maestra que abriría el entendimiento de toda la realidad política, económica y social, son hoy en día saludados tanto por los académicos como por los operadores del desarrollo. Sin embargo, el zorro sigue corriendo, Hirschman sigue rechazando los intentos de canonización o de reducción de su obra a una “gran idea central”, aun-

que esa gran idea fuese la del rechazo de toda gran idea.⁴ En un mundo acostumbrado a pensar y pensarse mediante modelos totalizadores, se llamen “teoría de la dependencia” o “consenso de Washington” (modelos para armar, como hubiese dicho Cortázar), en un continente donde se armaron y desarmaron tantos y tantos modelos ideológicos que pretendieron abrir (o, mejor dicho, forzar) la realidad concreta de los países, la obra y la actitud intelectual de Hirschman constituyen, no cabe duda, una saludable y benéfica invitación.

Este no es, como veremos, el único mérito de su hazaña. De Chile a Brasil, de México a Argentina, su pasión por lo posible se contagió a más de uno. Muchos ministros, académicos y operadores de organismos internacionales no dejaron, en los últimos años, de saludar sus contribuciones. Igualmente, como veremos en este trabajo, muchos de los conceptos desarrollados por Hirschman, su tríptico “salida”, “voz” y “lealtad” (*exit, voice and loyalty*), la noción de “efecto túnel” y, sobre todo, su propensión posibilista, sus intentos por traspasar y autosubvertir las teorías (las suyas incluidas), los paradigmas y los modelos, todos los cubismos y minimalismos mentales que no dejan de nacer y renacer, constituyen saludables fuentes de inspiración e interpretación para repensar la nunca acabada búsqueda del desarrollo. Por último, como veremos también más adelante, nociones como las de participación comunitaria o las de capital social, hoy en día en la agenda de las reflexiones, también se dejan apreciar, subvertir y autosubvertir a la luz de la obra de Hirschman.

II

Rutas de la economía a la política y más allá

La obra intelectual de Hirschman, desde el punto de vista de la historia de las ideas y de la economía del desarrollo, presenta una doble originalidad. Es a la vez una obra central y marginal. Central, porque sus reflexiones sobre la economía del desarrollo, desde la publicación de *The strategy* en 1958 hasta *A bias for hope*, en 1971, pasando por *Journeys* en 1963, sus reflexiones sobre el crecimiento desequilibrado (*unbalanced growth*), sus conceptos de eslabonamientos

hacia atrás y hacia adelante (*backward and forward linkages*), se convirtieron en ejes ineludibles de las discusiones sobre el desarrollo económico (Hirschman, 1958, 1963a y 1971a). Marginal, porque en la corriente de pensamiento mayoritaria de su disciplina de origen, la economía, Hirschman se convirtió en una voz apreciada pero marginada, fuera de juego (es decir, fuera de la teoría de los juegos). Se quedó al margen de los

³ Véase Hirschman (1986c y 1978), así como también Hirschman (1968) publicado nuevamente en Hirschman (1971a).

⁴ Véanse al respecto el artículo de McPherson, “The social scientist as constructive skeptic: On Hirschman’s role”, y la respuesta de Hirschman, “A propensity to self-subversion”, ambos en Foxley, Mc Pherson y O’Donnell (1986).

senderos que se convirtieron con el tiempo en autovías para los economistas, la econometría, la formalización y el paradigma del actor racional.⁵

Sin embargo, y pese a que la derrota que sufrió la economía del desarrollo, como señala Krugman,⁶ fue no tanto empírica o ideológica, sino más bien metodológica (al haber quedado esa rama de la economía dominada por un estilo discursivo no matematizado en un momento en que se aceleraba la formalización en todas las otras ramas), Hirschman asumió plenamente su exilio intelectual. Su marginación de la disciplina —similar a la de algunos otros economistas del desarrollo como Myrdal, por ejemplo— fue voluntaria: Hirschman sencillamente dimitió, dejó de correr por la autovía (por la que en su momento circuló), se apartó para salir a pasear por otros senderos y seguir disfrutando de paisajes, menos allanados, por cierto, que los de las formalizaciones matemáticas, pero mucho más ricos en colores, matizando lo económico con lo político y lo moral y viceversa.

Regresando a los orígenes de la economía política, al Adam Smith anterior a *The Wealth of Nations*,

al de *The Theory of Moral Sentiments*,⁷ Hirschman no deja de insistir en su obra en los cambios de preferencias de los individuos, auscultando sus pasiones y sus intereses (Hirschman, 1991), sus propensiones a movilizarse por causas comunes, a emprender acciones colectivas o, por el contrario, a retirarse a la esfera privada (Hirschman, 1982). La topografía de las ciencias económicas, tal como la dibuja año tras año la asignación del Premio Nobel, indica que este modelo del actor, que aparece en toda la obra de Hirschman, quizás esté regresando a mejor fortuna (o menor olvido). Economistas como Ronald Coase y su teoría de los costos de transacción, Douglass North y su institucionalismo económico o Amartya Sen y su ética económica, esbozan un modelo del actor más cercano al defendido por Hirschman que al preferido por Becker.⁸ De igual modo, en el área de la economía política internacional o de la economía del desarrollo, están surgiendo trabajos que combinan *esprit de géométrie* y *esprit de finesse* que “complican”, diría Hirschman, el discurso de la economía. Como ejemplo cabe mencionar los de Rodrik, entre otros muchos más.⁹

III

¿Del buen revolucionario al buen liberal?

Lo que sí es seguro es que, durante la “década perdida”, el trabajo de Hirschman cobró, particularmente en América Latina, y en general entre los académicos y operadores del desarrollo, un carácter especial.

A partir de los años ochenta, abundan las reverencias a su obra y a su trabajo, reverencias que en ningún caso son totemizaciones, como señalan Foxley, McPherson y O'Donnell (1986) en la introducción de su libro dedicado al pensamiento de Hirschman. De hecho, cuando hubo totemizaciones el propio Hirschman se esforzó por rechazarlas, como lo hizo en su conferencia en el acto celebrado por el Banco Mundial, a principios de los ochenta, para homenajear a los pioneros del desarrollo.¹⁰ En abril de 1984, en la Univer-

sidad de Notre Dame se organizó un congreso enteramente dedicado al ensayista. En noviembre de 1989,

⁵ Véase un análisis epistemológico de esta evolución hacia una formalización creciente en McCloskey, 1994.

⁶ Véase Krugman (1994 y 1992). Véanse asimismo los ensayos del propio Hirschman sobre la evolución de la economía del desarrollo (en particular Hirschman, 1981b).

⁷ Smith, 1776 (obra publicada inicialmente en 1759). Como señala Ronald Coase, en uno de sus ensayos, ‘es errado creer que Adam Smith veía al hombre como una abstracción, la de un hombre económico que buscaba su propio interés como único propósito’; ‘Adam Smith no hubiese considerado sensato tratar a un hombre solamente como un maximizador de utilidades racional’ (Coase, 1976, pp. 545-546). Curiosamente esta obra de Smith tuvo menos fortuna y difusión que *The Wealth of Nations*. No existe, por ejemplo, ninguna reedición disponible de la traducción de su ensayo desde 1860, época en la cual se reeditó la traducción al francés realizada por Sophie de Grouchy, Marquesa de Condorcet, en 1789.

⁸ Amartya Sen, en particular, se explayó a lo largo de su obra sobre su concepción del actor económico, criticando la visión neoclásica y utilitarista de los actores como tontos racionales (*rational fools*) en un artículo famoso (Sen, 1977); véase también Sen (1987). Una visión más clásica del actor económico se encuentra, por ejemplo, en el discurso de recepción del Premio Nobel de Gary Becker (Becker, 1996) y en Stigler y Becker (1977).

⁹ Véanse, por ejemplo, los últimos ensayos de Rodrik (1998a) o los trabajos reunidos en Sturzenegger y Tommasi (eds., 1998).

¹⁰ Sobre todo cuando esos intentos de totemización apuntaban a interpretaciones abusivas de sus tesis (Hirschman, 1984, pp. 104 y ss.).

con el apoyo del BID, otro congreso internacional tuvo lugar en Buenos Aires, en el Instituto Torcuato di Tella, en el que se invitó a repensar la estrategia de desarrollo a la luz del pensamiento de Hirschman.¹¹ Otros más seguirían en la CEPAL, por ejemplo, o en el MIT, donde se celebró un importante encuentro de economistas para reexaminar las experiencias del desarrollo partiendo de su obra.¹²

Estos (re)encuentros son también, en ocasiones, testimonios de agradecimiento no sólo por la obra de un pensador, sino también por el esfuerzo de un hombre que dedicó tiempo y energía, en los momentos más difíciles de las dictaduras militares, a apoyar a los demócratas latinoamericanos, intelectuales e instituciones de la región. Con el regreso de la democracia a América Latina, también regresaría muchos de estos intelectuales al mando político y económico. Por eso este “redescubrimiento” de Hirschman en los años ochenta no es sólo una curiosidad importante desde el punto de vista de la historia de las ideas, sino que lo es también desde el punto de vista de la práctica de la economía política. Muchos de tales intelectuales, que tuvieron ocasiones de reiterar su agradecimiento hacia Hirschman y su deuda con él, llegaron efectivamente a ser ministros e incluso presidentes de repúblicas nuevamente democráticas a fines de los ochenta y en los noventa. Entre los que participaron en algunos de los encuentros señalados figuran, por ejemplo, el ex Ministro de Hacienda y actual Senador chileno, Alejandro Foxley, o los brasileños Fernando Henrique Cardoso (hoy Presidente), Pedro Malan (Ministro de Hacienda) y José Serra (Ministro de Salud); este último fue asistente de investigación de Hirschman en el Institute for Advanced Study, de Princeton, mientras terminaba su doctorado en Cornell University.

Durante la “década perdida” América Latina ganó algo muy valioso. El continente experimentó una conversión posibilista.¹³ A veces de manera voluntaria y deliberada, otras veces sin saberlo o sin quererlo, al igual que Monsieur Jourdain en la obra de Molière,

las políticas económicas se volvieron eminentemente pragmáticas. Chile, quizás como ningún otro país, ilustra de manera idónea esta gran transformación latinoamericana. Este país experimentó “un diluvio de paradigmas”, pasando de una “revolución en libertad” a una “revolución socialista” y luego cambiando de nuevo a “una revolución liberal”. A partir de los años ochenta, sin embargo, las políticas económicas se volvieron más pragmáticas: el país fue acumulando las “heterodoxias”. Chile, al igual que otros países en la región, no pasó del paradigma del “buen revolucionario” al del “buen liberal”: lo que entró en crisis en los años ochenta fue precisamente la política de lo imposible, la idea misma de fomentar políticas económicas pensadas y accionadas a partir de macroparadigmas intangibles.

A principios de los años ochenta, el país de los *Chicago boys*, presentado como el antro del neoliberalismo en la región, nacionaliza sus bancos, ilustrando de manera patente la idea de Hirschman de consecuencias no intencionales (*unintended consequences*) de la acción humana y del posibilismo en materia de política económica. Como escribe Carlos Díaz-Alejandro, refiriéndose a ese período, ‘el ejemplo más claro de esta paradoja es Chile, que, guiado por economistas capaces comprometidos con el *laissez-faire*, mostraron al mundo un sendero más hacia un sistema bancario socializado *de facto*. Argentina y Uruguay exhiben tendencias similares, que pueden detectarse nítidamente en otros países en desarrollo’ (Díaz-Alejandro, 1986). Años más tarde, cuando los *Chicago boys* dejan el poder con la caída del régimen militar, los dirigentes chilenos, en vez de repudiar la herencia económica —la experiencia acumulada durante el régimen militar en materia de ingeniería y reforma económicas—, siguieron combinando privatizaciones con regulaciones, apertura a los flujos de comercio y de capitales con control de capitales (mediante el famoso sistema del encaje que fue eliminado en 1998, cuando todos apuntaban hacia ese “modelo” en el cual había que inspirarse para frenar el contagio de las crisis financieras),¹⁴ matizando así, de manera posibilista, el crecimiento con equidad.

¹¹ Todas estas reuniones dieron lugar a ensayos que fueron recogidos en Foxley, McPherson y O'Donnell (eds., 1986), y en Teitel (ed., 1992).

¹² Este encuentro dio lugar a una publicación señalada anteriormente (Rodwin y Schön, eds., 1994).

¹³ Véase una defensa e ilustración de esta tesis en Santiso (1997).

¹⁴ Sobre estas políticas económicas en particular, se puede consultar en especial Edwards y Lederman (1998), y sobre los controles de capitales en particular, véase Edwards (1998).

IV

Una pasión por lo posible

Podríamos multiplicar los ejemplos de este giro posibilista que se dio y se está dando en la región. Como dice el propio Hirschman en su último ensayo, dedicado a la evolución de la economía del desarrollo en América Latina (ilustrando su propósito con ejemplos argentinos, brasileños y chilenos): ‘en un artículo anterior hablé de desplazamientos contrastantes desde un conjunto de convicciones a otro. En este momento me preocupa un desplazamiento más fundamental, si bien más difícil de describir, desde la confianza absoluta en la existencia de una solución fundamental para los problemas sociales y económicos a una actitud más cuestionadora, más pragmática; desde la certidumbre ideológica a una indagación más abierta, ecléctica, escéptica’ (Hirschman, 1987).

Si la obra de Hirschman cobra nuevamente relevancia es precisamente porque algo muy profundo ocurrió en América Latina durante las últimas décadas. Con el desarme ideológico, que culminó con el derrumbe del muro de Berlín en 1989, también se puso en tela de juicio un cierto estilo cognitivo patente en la reflexión y acción en favor del desarrollo principalmente en América Latina. Un estilo caracterizado por Hirschman en sus ensayos (a partir de sus observaciones concretas en Brasil, Colombia y Chile a fines de los cincuenta y principios de los sesenta) como rupturista, esencialmente centrado en vislumbrar la realidad a través del prisma de los paradigmas; un estilo de economía política no incremental, de reiterados intentos fallidos que tejieron un complejo de fracaso y propensión pesimista, una “fracasomanía” que se intentaba superar en ocasiones con escaladas ideológicas, mediante lo que Hirschman llamó *la rage de vouloir conclure*, intentos de acelerar el desarrollo a partir de “respuestas seudocreativas”, soluciones integradas, definitivas y rápidas, que dejaban de lado las posibles secuencias cumulativas, los aprendizajes de experiencias anteriores.¹⁵

La llave mágica que abre el paraíso del desarrollo no se encontró. Quizá porque durante muchos años se pretendió descubrir una única llave que abriese idénticamente todas las puertas. Se buscó aplicar a todos los países latinoamericanos las mismas recetas de cocina, saladas o azucaradas por igual, en función de las modas culinarias del momento, de *l’air du temps* que se respiraba en algún lejano y norteamericano faro de occidente. Se pretendió servir a todos los países del continente los mismos platos, fuertemente ideologizados e inicialmente calentados en alguna lejana universidad estadounidense o europea. Platos recalentados, cabe señalarlo, en numerosas ocasiones, con éxito y astucia para los climas más tropicales o andinos de América Latina.

No existen secuencias de desarrollo idóneas; algunas son simplemente peores que otras, dependiendo de los contextos locales. No existen vínculos sistemáticos entre democracia política y desarrollo económico,¹⁶ ni leyes de cambio globales, válidas para todos. Quizás más vale, añade Hirschman, prescindir de las supuestas secuencias ideales y optar por un reformismo no sólo cumulativo, sino también adaptativo: ‘la búsqueda de soluciones uniformes para los problemas del desarrollo nos lleva invariablemente por mal camino; esto es así para los imperativos, tanto de simultaneidad como de secuencialidad, y es así tanto para la insistencia en la planificación integrada como para el requerimiento de posponer ciertas tareas por el afán de hacer una cosa a la vez. Con esta conclusión puedo reclamar el mérito de al menos un elemento de continuidad en mi pensamiento: mi negativa a definir un camino mejor’ (Hirschman, 1990).

¹⁵ Véase su ensayo magistral “Problem solving and policy-making: A Latin American style?”, (Hirschman, 1963b).

¹⁶ Véanse sobre este punto las aclaraciones de Hirschman (1994). Para un análisis a partir de datos más cuantitativos, también se pueden consultar los ensayos de Rodrik (1998b); Przeworski y Limongi (1997) y Barro (1996), así como los importantes trabajos de Alesina (1997); de Tavares y Wacziarg (1996); y, por último, los de Alesina y Perotti (1994).

V

Un poco más de respeto por la vida

Uno de los *leitmotiv* de Hirschman, a partir de *Strategy*, es que los individuos y las instituciones se convierten en actores del desarrollo si participan de manera activa, es decir, no sólo reactiva sino también creativa. Para Hirschman lo esencial es aprender haciendo (*learning by doing*). Tanto los logros como los errores son valiosos senderos de aprendizaje; los obstáculos que enfrenta el desarrollo pueden convertirse en vectores del desarrollo, hay males que por bien vienen y hay consecuencias no intencionadas (*blessings in disguise y unintended consequences*) que derivan de lo que se puede asemejar, en un primer análisis, a un fracaso o a un obstáculo.¹⁷ De la misma manera, Hirschman pudo argumentar que, en algunos casos, el desarrollo se puede lograr sin objetivos predeterminados y sin un conocimiento exhaustivo de la manera de lograrlos. La ausencia misma de conocimiento puede ser un mal que por bien viene: si las instituciones o los individuos involucrados en proyectos de desarrollo estuvieran conscientes de todas las dificultades que deberán afrontar, probablemente decidirían abandonar o no emprender el esfuerzo. Este es el famoso principio de la mano oculta (*hiding hand*) que propone en uno de sus ensayos, haciendo referencia a la mano invisible de Smith (Hirschman, 1967).

De ahí su reiterado interés y preferencia por los pequeños cambios y las transformaciones graduales, que sólo se vislumbran como tales, porque nos hemos acostumbrado a vivir en un tiempo mundial que favorece las comparaciones instantáneas, reduce las distancias y comprime los tiempos. Estos mecanismos fomentan y amplifican de manera inédita la “fracasomanía”, un cierto complejo de impotencia ante el trabajo por realizar, el “camino” por recorrer (Hirschman, 1981c). De ahí también su reiterada insistencia en una mejor aceptación y mayor consideración de las realidades y experiencias concretas. ‘En todos estos temas, escribe Hirschman, refiriéndose a la economía del desarrollo, ‘yo sugeriría un poco más de respeto por la vida, un poco menos de camisa de fuerza para el futuro, un poco más de indulgencia con lo inesperado, y

un poco menos de ilusiones tomadas por realidades’ (Hirschman, 1971c).

Esto conlleva una más amplia aceptación de quienes son los actores del cambio (no son sólo los “desarrolladores”, sino también “los desarrollados”) y una mayor y mejor participación de sus principales destinatarios. Los estudios derivados de experiencias concretas corroboran la mayor eficacia de los programas participativos. Según un informe del Banco Mundial sobre 121 proyectos de dotación de agua potable a zonas rurales, los proyectos con alta participación (21% del total) tuvieron hasta un 81% de eficacia y de logro de metas, mientras que los proyectos con baja participación (31% del total) sólo tuvieron un 3% de eficacia.¹⁸ La experiencia del presupuesto municipal participativo de Porto Alegre, que se convirtió en una referencia internacional, también confirma esta mayor eficacia de los proyectos participativos, incluso cuando abarcan grandes grupos humanos (1 300 000 personas en este caso). La participación comunitaria, tanto en la expresión de los problemas como en la selección de las prioridades y la evaluación de los resultados, permitió asignar los recursos con más eficiencia. Así, entre 1989 y 1995, la cobertura del suministro de agua subió de 80% a 98%, y la del sistema de alcantarillado de 46% a 74%.¹⁹

En un proyecto rural participativo de prevención en materia de salud, llevado a cabo en Ceará (en el nordeste de Brasil) a partir de 1987, también se consiguieron resultados importantes: se redujo en 36% la mortalidad infantil (de 102 por mil a 65 por mil) y la tasa de cobertura de la vacunación pasó del 25 al 90% de la población.²⁰ Por último, en el proyecto de Villa El Salvador en el Perú, gracias a un importante esfuerzo comunitario se logró levantar gran parte de la infraestructura física en un vasto arenal ubicado en las afueras de Lima, tarea que se prolongó durante dos décadas. En total se construyeron más de 38 000 viviendas, 60 locales comunitarios, otros tantos centros

¹⁷ Estas ideas fueron desarrolladas en una introducción al posibilismo (Hirschman, 1971d).

¹⁸ Véanse los ejemplos señalados por Kliksberg (1998).

¹⁹ Sobre esta experiencia de democracia participativa, véase la tesis doctoral de Marques (1997).

²⁰ Al respecto véase Tendler y Freedheim (1986 y 1994) y sobre todo Tendler (1997).

educativos, y 41 unidades integradas de salud y educación pública. También se redujo drásticamente el analfabetismo (a 3.5%), que se situó a un nivel muy por debajo del promedio nacional.²¹

Otro aspecto importante señalado por Hirschman es que no sólo son los obstáculos objetivos al cambio los que impiden emprender senderos hacia el desarrollo, sino que en muchas ocasiones son los obstáculos en las “percepciones” del cambio los que lo impiden (Hirschman, 1971b). La obsesión por las “reformas desde arriba”, por las macrorreformas que más que un paso hacia adelante permiten dar más bien un salto majestuoso, favorece las decepciones. En algunos casos, porque las metas son difícilmente alcanzables; en otros, porque el deslumbrante brinco anunciado se convierte en una rotunda caída o porque el arranque inicial queda atrapado en la telaraña de impedimentos que no se vislumbraron. Dicha propensión impone un velo cognitivo que enmascara, o mejor dicho contribuye a encubrir, las experiencias y las posibilidades no sólo de “reformas desde abajo”, sino de aprendizajes posibles a partir de las experiencias concretas. Por ello es imprescindible no sólo conocer experiencias de desarrollo exitosas, sino también difundirlas, señalar posibilidades y quizás contribuir con ellas a autosubvertir algunas de nuestras más enraizadas certidumbres.

Estas consideraciones tienen algunas consecuencias prácticas. Primero, involucrar de manera dinámica a los destinatarios de los programas de desarrollo significa no sólo asegurar su participación en el proceso de implementación, sino también *ex ante*, en el proceso del diseño, y *ex post* en el de control y evaluación de los programas. Al igual que la samba o el tango, el desarrollo no se aprende por correspondencia. Se necesita un proceso compartido de aprendizaje por la práctica, tanto activo como retroactivo. De la misma manera el desarrollo es una danza que de ningún modo se baila solo. Se necesita una pareja, “el desarrollador” y el “desarrollado”; ambos aprenden haciendo; aprenden sobre sí mismo, sobre el otro, sobre la acción delineada, llevada a cabo y evaluada en común, y ambos aumentan así su capital de conocimiento acumulado, de *savoir faire* y *faire savoir*. Por último, el baile del desarrollo participativo implica también respetar, en el proceso mismo de la participación, sus tres tiempos: uno, la elaboración de la agenda de prioridades; dos, la gestión de la puesta en práctica de las secuencias, y tres, la evaluación de los logros, errores y omisiones. En cada uno de estos tres tiempos se

requiere argumentación y negociación dentro de la pareja.

Las dificultades y los costos de los procesos participativos no pueden ser minimizados en términos de tiempo, por ejemplo, ya que prolongan los plazos de las decisiones y acciones. Sin embargo, sus virtudes resultan ser superiores no sólo desde el punto de vista de la eficiencia operativa, sino también en términos de ética económica, ya que, como muestran los estudios recientes de Alesina (1997) y Boone (1994), el desperdicio de la ayuda exterior no es leve cuando se multiplican los eslabones intermedios (Alesina y Dollar, 1998). Asegurar una mayor participación de los destinatarios finales es asegurar un desarrollo que realmente los beneficie a ellos y no a los intermediarios. Por otra parte, involucrar a las poblaciones no sólo desde el inicio del proyecto, sino desde su concepción y elaboración permite aquilatar no sólo su impacto económico, sino también el político y social: ¿cómo alterará la ayuda externa el equilibrio político local? ¿cómo afectará al capital social de los individuos? ¿cómo consolidará o, por el contrario, perjudicará la cohesión social de la comunidad?

En segundo lugar, dar a conocer las experiencias exitosas permite desplegar el abanico de posibilidades. Permite introducir un sesgo esperanzador (*bias for hope*) y prestar mayor atención a los efectos no esperados que podrían haber quedado encubiertos, envueltos en el lienzo de las teorías y de los teoremas. Pero, sobre todo, dar a conocer las experiencias exitosas permite retroalimentar el proceso de aprendizaje. El conocimiento también es reconocimiento. No sólo es pertinente asegurar la publicidad externa, sino también la interna, tanto hacia afuera como hacia adentro, tanto hacia la comunidad de “desarrolladores” como hacia las comunidades de “desarrollados”. En muchos casos, se aprende haciendo, inventando e imitando. Dar a conocer es abrir otras posibilidades de aprendizaje mediante la emulación: al conocer otras experiencias se puede intentar imitarlas o repetirlas, inventar otras a partir de ellas, dar un paso más, superar sus logros.

Tanto el proyecto de Ceará en el nordeste de Brasil como el de Villa El Salvador en el Perú, ilustran las virtudes no sólo de la participación comunitaria, sino también del conocimiento que es reconocimiento. En ambos casos se puso en marcha un proceso de aprendizaje participativo con componentes de incitación (por parte de los “desarrolladores”) y de imitación (por parte de los “desarrollados”). Pero, sobre todo, estas experiencias presentan componentes de emulación. Ambos proyectos recibieron distinciones

²¹ Sobre esta experiencia en particular, véase Franco (1993).

mundiales: el de Villa El Salvador fue galardonado por UNESCO y obtuvo también el Premio Príncipe de Asturias, y el de Ceará recibió el Premio Maurice Paté de UNICEF. Estos premios dieron un espaldarazo al conocimiento y también al reconocimiento, y elevaron la autoestima individual y colectiva de todos los participantes, reforzando su grado de implicación y estimulando otras experiencias. Queda por hacer un importante ejercicio de memoria viva para rescatar, documentar, revisar y difundir estas experiencias exitosas

y aumentar el acervo de conocimiento acumulado y compartido. Esto podría lograrse mediante, por ejemplo, un premio internacional. Como señala Bernardo Kliksberg, la existencia de un premio de esta índole en Canadá motivó la postulación de unas 68 experiencias. Esta propuesta se podría autosubvertir, asegurando igualmente una retroalimentación desde experiencias no exitosas, en las cuales se premiaría la relevancia del análisis o de una posible solución para el problema así puesto en evidencia.

VI

Capital social, concordia y discordia: las virtudes sociales del tiempo compartido y del tiempo conflictivo

Uno de los temas centrales de los últimos ensayos de Hirschman es el de las oscilaciones, en las acciones humanas, entre el interés privado y la acción pública. En un primer ensayo, la división entre ambas esferas quedaba rotundamente afirmada. El propósito de Hirschman era entender cómo se pasaba (traspasaba) de una esfera a la otra y cuáles eran en definitiva las motivaciones de estos cambios de preferencias (Hirschman, 1982). Más tarde, en ensayos ulteriores, fue matizando esta dicotomía para terminar autosubvirtiendo su tesis y mostrando cómo ambas esferas pueden fundirse y confundirse (en particular a partir del ejemplo de los banquetes públicos, como veremos más adelante). De estos últimos ensayos se desprenden algunas consideraciones singularmente estimulantes para nutrir los debates contemporáneos sobre el capital social.

Hirschman no menciona directamente la noción de “capital social”.²² Sólo lo hace en una ocasión, y precisamente en un ensayo dedicado no a las virtudes de la cooperación, sino, por el contrario, a las virtudes del conflicto social.²³ En sus ensayos Putnam insiste

en las virtudes del capital social como vínculos de confianza que tejen entre sí los individuos y como propensiones a la cooperación y convivencia pacífica. De la misma manera, los ensayos que corroboran la existencia de correlaciones entre la densidad de la vida asociativa, la confianza en sí mismo y en los demás que tienen los individuos en las distintas sociedades, y el comportamiento económico, se presentan en definitiva como una versión elaborada de la vieja tesis del *doux commerce*.²⁴

Hirschman nos invita a una saludable autosubversión. Ciertamente, los vínculos de confianza, sean horizontales o verticales, entre individuos o entre éstos y las instituciones, son imprescindibles para consolidar la convivencia. De igual modo, como señalan Knack y Keefer, un alto nivel de confianza mutua permite a los individuos reducir el tiempo y el costo que implica protegerse contra los riesgos que podrían resultar de las transacciones comerciales o no comerciales realizadas con los demás individuos.²⁵ Pero la discordia, al igual que la concordia, también pueden fomentar el “capital social”. El conflicto y la discrepancia, señala Hirschman, quizás sean incluso más creadores de capital social que la propia cooperación pacífica señala-

²² De hecho es una noción difícil de atrapar en la red conceptual. Véase Santiso (1998).

²³ Véase Hirschman (1995b). En este trabajo se menciona a Putnam (1993). Esta idea de los conflictos como factores esenciales de la socialización fue desarrollada también por autores como el sociólogo de principios de siglo Georg Simmel, contemporáneo de Max Weber, o el filósofo francés Marcel Gauchet. Véase en particular Simmel (1995); y Gauchet (1980).

²⁴ Esta tesis fue ampliamente analizada por Hirschman (1997) en uno de sus más interesantes ensayos.

²⁵ Véase Knack y Keefer (1997); Alesina y Wacziarg (1998), y Helliwell y Putnam (1999).

da por Putnam y sean además, en definitiva, indicadores más relevantes de la vitalidad y de la cohesión de una sociedad. ‘El secreto de la vitalidad —escribe Hirschman— de una sociedad de mercado pluralista y de su capacidad de renovarse puede descansar en esta conjunción (tanto en la negociación como en la argumentación) y en la erupción sucesiva de problemas y crisis’; tal sociedad ‘no puede pretender establecer un orden o armonía permanente; sólo puede aspirar a ir saliendo del paso a duras penas, de conflicto en conflicto’ (Hirschman, 1995a).

Para entender los mecanismos de creación de capital social, es preciso entonces prestar atención también a los conflictos. Habrá que discriminar entre conflictos creadores y conflictos destructores de dicho capital; combinar análisis cuantitativo y cualitativo para medir la relevancia de esa conflictualidad virtuosa, y evaluar no sólo la cantidad, sino también la calidad de los conflictos. Si bien se necesita analizar desde el punto de vista económico, político y moral cómo las sociedades aseguran la convivialidad (compartiendo tiempo, por ejemplo, en un concierto de música o en un café,²⁶ disfrutando en común una representación teatral o tomando un mate en un lugar público), también se necesita entender mejor las instituciones y los mecanismos que regulan los conflictos sociales en América Latina. A nivel nacional, las instancias de regulación democráticas son un ejemplo en este senti-

do. Otro ejemplo son las instancias jurídicas. Todas ellas tienen que ver con la confianza vertical, entre los individuos y las instituciones nacionales. Convendría, sin embargo, prestar atención igualmente al nivel de confianza horizontal —entre los individuos— sobre todo en América Latina. En esta región, como subrayan los trabajos de Roberto da Matta, tienen importancia específica no tanto los mecanismos de confianza vertical, sino los de confianza horizontal, es decir, las relaciones interpersonales e informales, por oposición a las relaciones institucionalizadas o formalizadas (Da Matta, 1983).

De la misma manera, es preciso que estas generalizaciones sean autosubvertidas a partir de análisis comparativos entre los diferentes países latinoamericanos. Los trabajos sobre los mecanismos de regulación de conflictos comerciales invitan a pensar que existen diferencias entre países como Argentina, donde los empresarios, al igual que los españoles o los franceses, prefieren resolver sus discrepancias fuera de los tribunales, y Colombia, donde los empresarios prefieren la resolución jurídica, al igual que en los países escandinavos o anglosajones.²⁷ No sólo a nivel nacional, sino también a nivel local, es necesario comprender mejor cómo quedan articuladas, asimiladas e implementadas las diferentes normas de convivencia que regulan discordias y concordias, y que contribuyen a crear o destruir el famoso “capital social”.

VII

Las virtudes económicas, sociales y políticas de los banquetes

²⁶ Si bien abundan las sociologías de la convivialidad, y en particular la sociología de los cafés, los análisis en términos económicos son más escasos, a excepción notable de los de algunos economistas como, por ejemplo, Tibor Scitovsky. En un libro admirable, Scitovsky señala que en las llamadas economías desarrolladas se vislumbra cierta atrofia del capital social si lo medimos como capital tiempo, es decir, actividades de tiempo compartido. Los análisis de presupuestos de tiempo (*time budget*) muestran que entre 1934 y 1996 (datos señalados en su momento por el autor citado), en estos países el tiempo dedicado a las comidas se redujo considerablemente, de 107 a 70 minutos diarios y que el tiempo dedicado al paseo recreativo se redujo de 22 a 1; en sus análisis Scitovsky destaca también la frecuencia y el tiempo dedicado por los franceses a los cafés (véase Scitovsky, 1976, en particular pp. 161-163 y 241-245). Estos trabajos son en definitiva invitaciones a ahondar los estudios comparativos, en términos presupuestos de tiempo, sobre los comportamientos culturales en América Latina y quizás corro-

borar la idea de que el “capital social”, entendido como “capital tiempo”, tal vez se distribuya mejor en sociedades más tradicionales, en las cuales predominan las actividades “holistas” sobre las actividades “individualistas”. Véase una introducción al análisis económico de las artes en Throsby (1994, pp. 1-29).

²⁷ Sobre la relevancia de los sistemas jurídicos para la resolución de los conflictos empresariales, existen unos primeros trabajos comparativos llevados a cabo por La Porta y López de Silanes (1998).

aprender haciendo, propuesto por Hirschman e inspirado por Arrow (1962), permite reconsiderar este aspecto e insistir en el proceso acumulativo que se desencadena cuando se activa ese recurso o capacidad peculiar denominado “capital social”.

Al igual que el capital físico, económico y financiero, y también que el capital humano, el capital social se crea y se destruye, aumenta y disminuye. Todas las sociedades, tanto las pobres como las ricas, tanto las que carecen de mecanismos educativos eficientes como las que disfrutan de ellos, poseen ese capital peculiar que, a diferencia de otras formas de capital, aumenta con su uso y disminuye si no es utilizado. El “amor”, el “civismo”, la “confianza” o las “normas éticas” no son recursos limitados, no decrecen con su uso; tampoco la competencia, que aumenta cuando se utiliza. ‘El amor o el civismo, escribe Hirschman, no son recursos limitados o fijos como lo pueden ser otros factores de producción’, ‘son recursos cuya disponibilidad, lejos de disminuir, aumenta con su empleo’ (Hirschman, 1986a).²⁸

Un ejemplo particularmente interesante de lo anterior es el de los banquetes, cuyas virtudes no sólo son alimentarias, sino también políticas y sociales, como subraya Hirschman en un inspirado artículo (Hirschman, 1997). Los banquetes le permiten autosubvertir su idea de la clara y rotunda diferenciación entre lo público y lo privado y, a la vez, subrayar la dinámica “virtuosa” que activan. Considerados tradicionalmente como actos privados, los banquetes de hecho han desempeñado y desempeñan funciones eminentemente públicas. Constituyen actos sociales destacados, en los cuales importa a veces tanto saber lo que se come como sa-

ber con quién se come. En ellos se crea y recrea capital social, y se promueve la convivibilidad entre los diferentes participantes; sus virtudes no son sólo “civilizadoras” —según sociólogos como Simmel y Eliás entre otros— sino también eminentemente políticas. La experiencia de compartir comida es frecuente, reiterada y de cierta duración, y permite acostumbrarse a verse, hablarse y reunirse en torno a una mesa, un asado, fuera o dentro de un local.

Dicha experiencia es sobre todo una acción de tiempo compartido, una acción comunitaria por excelencia, cuyos beneficios externos justificarían por sí mismos subversiones (al igual que las justificadas por Scitovsky, como recuerda Hirschman, en beneficio de las artes). De hecho en la Grecia antigua los banquetes, por ser considerados como la máxima manifestación del vínculo social, del vínculo público, eran subvencionados por las familias acomodadas; se consideraba la comida en común como una institución que ponía de manifiesto la permanencia del poder político en la democracia. De modo similar, en los inicios de la República Francesa los banquetes también tuvieron funciones políticas, como testimonios de una ética de la convivialidad que permitía consolidar el sentimiento de pertenencia, y eran ocasiones de aprendizaje de lo político.²⁹

Si bien lo dicho no es una invitación a subvencionar banquetes para crear y recrear “capital social” (como señala Hirschman, ha habido también banquetes que no han sido nada virtuosos, entre otros los celebrados por los fascistas alemanes), sí lo es para plantearse una última pregunta: ¿cómo asegurar mayor participación?

VIII

Capital social y participación: Una reinterpretación a partir del tríptico hirschmaniano, salida, voz y lealtad

Para terminar, se ofrece aquí un esquema interpretativo que parte del tríptico elaborado por Hirschman a principios de los años setenta, en su famoso *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States*. En dicha obra Hirschman se propone en-

tender cómo los sistemas económicos (las empresas) o los sistemas políticos (los Estados) afrontan la de-

²⁸ Cita traducida del francés por el articulista.

²⁹ Sobre la Grecia antigua y el republicanismo francés, véase Schmitt Pantel (1992), e Ihl (1996 y 1998). Igualmente relevante es saber lo que se come, con quién se come, pero también cómo se come; las formas de cocinar caracterizan diferentes tipos de sociedades, como señaló el antropólogo Jack Goody en *Cooking, cuisine and class. A study in comparative sociology* (Goody, 1982).

fección de sus clientes o de sus ciudadanos. Busca hacerlo a partir de tres respuestas posibles por parte de los clientes o los ciudadanos descontentos: la salida (el cliente o el ciudadano se va, deja de comprar el producto o de participar en su comunidad nacional de origen); la voz (el cliente protesta, manifiesta su descontento; el ciudadano se manifiesta, provoca huelgas) o, a pesar de todo, el cliente o el ciudadano mantiene su lealtad (se queda con el producto, sigue teniendo una existencia cívica).

Este modelo interpretativo fue ampliamente utilizado y reutilizado para explicar fenómenos no sólo económicos, sino también políticos. Por ejemplo, es sencillo deshacerse de acciones en bolsa (*exit*), sobre todo cuando los accionistas no tienen influencia sobre el manejo de la empresa (*corporate governance*), es decir, no tienen la posibilidad de alzar la voz. El mismo modelo interpretativo permite aclarar los mecanismos de difusión de las crisis financieras internacionales, como hemos sugerido (Santiso, 1999). En un matrimonio, cuando existen facilidades para el divorcio, la propensión a hacerse oír (voz) puede ser menor, y se harán menos esfuerzos de comunicación y tentativas de reconciliación. El propio Hirschman nos dio, a partir de este tríptico, una interpretación original de la caída del muro de Berlín, fenómeno que desencadenó una salida (*exit*) masiva desde los sistemas comunistas (Hirschman, 1993).³⁰ En este trabajo aprovechó también la ocasión para autosubvertir su tesis inicial, mostrando en particular que en este caso la salida y la voz no son fenómenos estrictamente contradictorios ni respuestas automáticamente excluyentes entre sí, sino respuestas adaptativas o reactivas que pueden combinarse e incluso reforzarse mutuamente.

En el ámbito del desarrollo, este esquema de análisis también se puede aplicar a muchos problemas que se vislumbran. El dilema es siempre el mismo: cómo fomentar lealtad cuando, por ejemplo, se emprenden modelos participativos. Uno de los aspectos centrales es el de favorecer la expresión (la voz) de los destinatarios, tanto en la formulación como en la gestión y la evaluación de los programas participativos. De esta manera se limita la salida, es decir, las potencialidades de fracaso y de dimisión. La clave está en crear un mecanismo que permita consolidar la lealtad y la confianza y, por lo tanto, asegure mayor y mejor participación. Como dice Hirschman, favorecer la voz no es cosa sencilla: sus costos son normalmente superior-

res a los de la salida, en términos de tiempo, esfuerzo y dinero. Sólo en configuraciones donde aparecen fenómenos de lealtad elevada, la voz puede resultar más costosa que la salida, cuando esta última implica desprenderse de la esencia de su propia identidad. La voz es en todo caso preferible a la salida. Favorecer la voz en los programas participativos permite recaudar, a lo largo de los tres tiempos de la danza, una mayor información sobre las necesidades reales de los destinatarios de tales programas y asegura una mejor ejecución y evaluación del programa al favorecer retroalimentaciones inmediatas.

Este esquema de análisis cobra peculiar importancia para examinar más un problema contemporáneo al que nos enfrentamos cuando hablamos de desarrollo. En un mundo globalizado, interconectado, en el cual las fronteras se diluyen, los desniveles de vida resaltan aún más: en los poblados más retirados de la reserva maya de Sian Ka'an, por ejemplo, se sabe a través de algún satélite que hay algo más allá. Las antenas parabólicas apuntan hacia ese más allá de manera continua e instantánea. Si bien los fenómenos de salida (migraciones) siempre fueron importantes, hoy en día el reto de la fuga de cerebros es todavía mayor. En América Latina, por ejemplo, se pasó de una situación de recepción de inmigrantes a una de salida masiva de emigrantes, particularmente de individuos altamente calificados. Es decir, salen las fuerzas vivas, un precioso capital humano y social de los países, fenómeno que es particularmente patente en Centroamérica.

Un estudio reciente del Fondo Monetario Internacional muestra que los emigrantes de estos países hacia los Estados Unidos tienden a ser más calificados que el promedio nacional de su país de origen. De manera general, para los países de América Latina y el Caribe las tasas de emigración altamente calificada son subidas (por lo general superiores al 10% y en algunos casos al 50%). El país que acusa una mayor fuga de cerebros es Guyana, donde más de 70% de los individuos con educación superior (terciaria) salieron hacia los Estados Unidos. Le siguen Trinidad y Tabago (60%), El Salvador (26%), Panamá (19.5%), Nicaragua (19%), Honduras (16%), República Dominicana (14%) y Guatemala (13.5%). También México y Colombia exhiben tasas significativas: 10.5 y 6%, respectivamente, en comparación con las de Argentina, Chile y Uruguay, que son de 2%, 3.5% y 4%, respectivamente (Carington y Detragiache, 1998).

En materia de educación, como señala el último informe del Banco Interamericano de Desarrollo, se plantean dificultades reinterpretables a partir de esta lectura hirschmaniana en términos de salida, voz y

³⁰ Véanse asimismo otros ejemplos en Hirschman (1981a y 1986b).

lealtad.³¹ Las familias de altos ingresos, como muestran los estudios, evitan la educación pública. En estos grupos de mayores ingresos sólo el 40% de los niños, y en algunos países sólo el 25%, asiste a las escuelas públicas. Hay casos de salidas forzosas, como las provocadas por crisis financieras o perturbaciones macroeconómicas, las que generan gran pérdida de capital humano al obligar a los jóvenes a incorporarse al mercado laboral antes de tiempo (salida anticipada de los estudiantes), o causar el despido de trabajadores, privando a las empresas de un capital de conocimiento acumulado (salida del mercado laboral) (véase Márquez, 1998).

Aquí, como en los ejemplos señalados anteriormente, un aspecto central es el de dar prioridad a los mecanismos de voz sobre los de salida. En materia de educación, por ejemplo, se pueden asignar mayores atribuciones a los beneficiarios, proporcionándoles oportunidades para alzar la voz y hacer conocer su descontento y los motivos de su insatisfacción con el sis-

tema escolar. Los consejos escolares creados en El Salvador, Nicaragua, Brasil y Bolivia son un ejemplo de respuesta posible, pues aseguran la participación de los padres al dárseles responsabilidades que van desde la elección de los directores al manejo de fondos, pasando por mecanismos de evaluación de los maestros. De igual manera, a nivel de la educación superior pueden crearse sistemas participativos que involucren a los estudiantes, sobre todo en la evaluación de los profesores y de los programas propuestos, tomando una serie de precauciones para que no haya una autosubversión involuntaria del propósito de estos mecanismos evaluativos.

El análisis podría autosubvertirse, señalando que en muchos casos el problema no es reducir la salida, sino más bien favorecer la entrada. Por ejemplo, propiciar la incorporación de los microempresarios a los mercados de crédito (a través de bancos de microcréditos entre otras iniciativas) o la de las mujeres a los mercados laborales estables.

IX

Conclusión

'Al abordar los múltiples y complejos problemas del desarrollo, hemos aprendido que debemos dar forma a generalizaciones en toda clase de campos de acción y prestar oídos sordos, como Ulises, al canto seductor del paradigma único'.

Albert Hirschman³²

Como intentamos mostrar aquí, los trabajos de Hirschman incitan a releer, a la luz de las experiencias prácticas, el camino recorrido y por recorrer. La distribución del ingreso y la riqueza es muy desigual en América Latina, como señala el informe del BID que invita a aprovechar las oportunidades demográficas que se presentan hoy para acelerar el desarrollo.

Sin embargo, los logros de la región en materia de transformación estructural contrastan con el desigual avance en la resolución de estas disparidades distributivas. Las reformas estructurales consiguieron sincronizar los relojes de los países latinoamericanos con la

hora mundial. Pero muchos latinoamericanos siguen careciendo de los instrumentos mínimos indispensables para disfrutar de tal sincronización: en la educación, la salud, los ingresos. Los años noventa trajeron consigo sorprendentes logros estructurales, con reformas de gran amplitud; pero fueron también años de crisis brutales, de tasas de crecimiento que no beneficiaron en forma pareja a todos los sectores de las poblaciones latinoamericanas. Lo sorprendente ha sido la tolerancia de aquellas poblaciones cuya situación no fue mejorando.

Quizás encontramos aquí una ilustración más del efecto túnel, con el cual queremos acabar. Mientras uno permanece en el túnel del subdesarrollo y mientras tiene motivos para esperar que verá el final del túnel,

³¹ Los ejemplos siguientes están tomados del informe 1998-1999 del Banco Interamericano de Desarrollo sobre el progreso económico y social en América Latina (BID, 1998, pp. 57, 109, 142 y ss).

³² Hirschman (1995a, p. 116).

porque sabe que alguno de los viajeros pudo hacerlo, que pasó de la clase económica a la clase ejecutiva —en otras palabras, mientras existan mecanismos de ascenso social— el efecto túnel funciona y la tolerancia a las desigualdades puede ser grande. Pero puede suceder que la capacidad de aguante se erosione, que nunca se llegue al final del túnel, que no se sepa más de traspasos de la clase económica a la clase ejecutiva. ‘Mientras el efecto túnel dura todos sienten que les va mejor’ —escribe Hirschman—, ‘tanto los que se han enriquecido como los que no’. ‘Pero esta tolerancia es un crédito que vence en determinada fecha. Se le extiende en la expectativa de que con el tiempo las dispa-

ridades se estrecharán otra vez. Si esto no sucede, seguramente habrá problemas y tal vez sobrevenga el desastre’ (Hirschman y Rothschild, 1973).

Puede que el efecto túnel se esté agotando en América Latina. Puede también que esto no conduzca al desastre. Una vez más habrá que inventar e imaginar traspasos y autosubversiones, y seguir indagando, con curiosidad e humildad, a imagen de Ulises, olvidando el canto majestuoso de las sirenas. Para ello no bastará ponerse cera en los oídos. Quizás se necesitará un sesgo de esperanza en el corazón (*a bias for hope*) y algo más de respeto por la vida en la mente (*a little more reverence for life*).

Bibliografía

- Alesina, A. (1997): *The Political Economy of High and Low Growth*, World Bank Annual Conference on Development Economics, Washington, D.C., Banco Mundial, abril.
- Alesina, A. y D. Dollar (1998): *Who Gives Foreign Aid, to Whom and Why?*, NBER working paper, N° 6612, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research (NBER), enero.
- Alesina, A. y R. Perotti (1994): The political economy of growth: A critical survey of the recent literature, *The World Bank Economic Review*, vol. 8, N° 3, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Alesina, A. y R. Wacziarg (1998): The economics of civic trust, Cambridge, Massachusetts, Harvard University, Department of Economics, septiembre, *mimeo*.
- Arrow, K. (1962): The economic implications of learning by doing, *The Review of Economic Studies*, vol. XXIX (3), N° 80, Edimburgo, Society of Economic Analysis.
- Barro, R. (1996): Democracy and growth, *Journal of Economic Growth*, vol. 1, Boston Kluwer Academic.
- Becker, G. (1996): The economic way of looking at behavior. The Nobel lecture, *Essays in Public Policy*, N° 69, Stanford, California, Hoover Institution on War, Revolution and Peace.
- Berlin, I. (1979): *Russian thinkers*, Londres, The Hogarth Press.
- _____ (1984): Le hérisson et le renard, *Les penseurs russes*, Paris, Albin Michel.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1998): *América Latina frente a la desigualdad, Progreso económico y social en América Latina. Informe 1998-1999*, Washington, D.C.
- _____ (1999): Foro Desarrollo y cultura, *Reunión Anual de la Asamblea de Gobernadores*, Paris, 11 y 12 de marzo.
- Boone, P. (1994): Politics and the effectiveness of foreign aid, Londres, London School of Economics, *mimeo*.
- Carington, W. y E. Detragiache (1998): *How Big is the Brain Drain?*, IMF working paper, vol. 45, N° 1, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), julio.
- Coase, R. (1976): Adam Smith's view of man, *Journal of Law and Economics*, vol. 19, Chicago, Illinois, University of Chicago Press, octubre.
- Da Matta, R. (1983): *Carnaval, bandits et héros. Ambiguïtés de la société brésilienne*, Paris, Editions du Seuil.
- Díaz-Alejandro, C. (1986): Some unintended consequences of financial laissez-faire, A. Foxley, M. McPherson y G. O'Donnell (eds.), *Development, Democracy, and the Art of Trespassing: Essays in Honour of Albert O. Hirschman*, Notre Dame, Indiana, University of Notre Dame Press.
- Edwards, S. (1998): *Interest Rate Volatility, Capital Controls, and Contagion*, NBER working paper, N° 6756, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research (NBER), octubre.
- Edwards, S. y D. Lederman (1998): *The Political Economy of Unilateral Trade Liberalization: The Case of Chile*, NBER working paper, N° 6510, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research (NBER), abril.
- Foxley, A., M. McPherson y G. O'Donnell, eds. (1986): *Development, Democracy and the Art of Trespassing. Essays in Honour of Albert Hirschman*, Notre Dame, Indiana, Notre Dame University Press.
- Franco, C. (1993): La experiencia de Villa El Salvador: del arenal a los logros fundamentales a través de un modelo social de avanzada, B. Kliksberg (comp.), *Pobreza: un tema imposter-gable. Nuevas respuestas a nivel mundial*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Gauchet, M. (1980): Tocqueville, l'Amérique et nous, *Libre*, N° 7, Paris, Gallimard.
- Goody, J. (1982): *Cooking, Cuisine and Class. A Study in comparative Sociology*, Cambridge, Massachusetts, Cambridge University Press.
- Helliwell, J. y R. Putnam (1999): *Education and Social Capital*, NBER working paper, N° 7121, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research (NBER), mayo.
- Hirschman, A. (1958): *The Strategy of Economic Development*, New Haven, Yale University.
- _____ (1963a): *Journeys toward Progress: Studies in Economic Policy-Making in Latin America*, Nueva York, Twentieth Century Fund.
- _____ (1963b): Problem solving and policy-making: A Latin American style?, *Journeys toward Progress: Studies in Economic Policy-Making in Latin America*, Nueva York, Twentieth Century Fund.
- _____ (1967): The principle of the hiding hand, *Public Interest*, vol. 2, Washington, D.C., National Affairs, invierno.
- _____ (1968): The political economy of import-substituting industrialization in Latin America, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 82, N° 1, Cambridge, Massachusetts, Harvard University, febrero.

- (1970): *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- (1971a): *A Bias for Hope: Essays on Development in Latin America*, New Haven, Yale University Press.
- (1971b): Underdevelopment, obstacles to the perception of change, and leadership, *A Bias for Hope: Essays on Development in Latin America*, New Haven, Yale University Press.
- (1971c): The search for paradigms as a hindrance to understanding, *A Bias for Hope: Essays on Development in Latin America*, New Haven, Yale University Press.
- (1971d): Introduction: Political economics and possibilism, *A Bias for Hope: Essays on Development in Latin America*, New Haven, Yale University Press.
- (1977): *The Passions and the Interests: Political Arguments for Capitalism before its Triumph*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press.
- (1978): Beyond asymmetry: critical notes on myself as a young man and some other old friends, *International Organization*, vol. 32, N° 1, Wisconsin, Northwestern University.
- (1981a): Exit, voice, and loyalty: Further reflections and a survey of recent contributions, *Essays in Trespassing: Economics to Politics and Beyond*, Cambridge, Massachusetts, Cambridge University Press.
- (1981b): The rise and decline of development economics, *Essays in Trespassing: Economics to Politics and Beyond*, Cambridge, Massachusetts, Cambridge University Press.
- (1981c): Policy-making and policy analysis in Latin America: A return journey, *Essays in Trespassing: Economics to Politics and Beyond*, Cambridge, Massachusetts, Cambridge University Press.
- (1982): *Shifting Involvements: Private Interest and Public Action*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press.
- (1984): A dissenter's confession: The strategy of economic development revisited, en G. Meier y D. Seers (eds.), *Pioneers in Development*, Nueva York, Banco Mundial.
- (1986a): Trois façons simples de compliquer le discours de l'économie politique, *Vers une économie politique élargie*, Paris, Editions de Minuit.
- (1986b): Exit and voice: an expanding sphere of influence, *Rival Views of Market Society and other Recent Essays*, Nueva York, Viking.
- (1986c): A dissenter's confession: The strategy of economic development revisited, *Rival Views of Market Society and Other Recent Essays*, Nueva York, Viking.
- (1987): The political economy of Latin American development: seven exercises in retrospection, *Latin American Research Review*, vol. 22, N° 3, Washington, D.C.
- (1990): The case against "one thing at a time", *World Development*, vol. 18, N° 8, Oxford, Reino Unido, Pergamon Press Ltd., agosto.
- (1991): *The Rhetoric of Reaction: Perversity, Futility, Jeopardy*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- (1993): Exit, voice, and the fate of the German Democratic Republic, *World Politics*, vol. 45, N° 2, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, enero.
- (1994): The on-and-off connection between political and economic progress, *The American Economic Review*, vol. 84, N° 2, Washington, D.C., American Economic Association, mayo.
- (1995a): *A Propensity to Self-Subversion*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- (1995b): Social conflicts as pillars of democratic societies, *A Propensity to Self-Subversion*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- (1997): Mêler les sphères publique et privée: prendre la commensalité au sérieux, *La morale secrète de l'économiste*, Paris, Les Belles Lettres.
- (1998): *Crossing Boundaries*, Nueva York, Zone Books.
- Hirschman, A. y M. Rothschild (1973): The changing tolerance for income inequality development, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 87, N° 4, Washington, D.C., American Economic Association, noviembre.
- IDES (Instituto de Desarrollo Económico y Social) (1996): Albert Hirschman: Entrevista sobre su vida y obra (traducido de entrevista en inglés efectuada por C. Tongello, M. Petruzowicz y C. Rusconi), *Desarrollo económico*, vol. 35, N° 140, Buenos Aires, IDES, enero-marzo.
- Ihl, O. (1996): *La fête républicaine*, Paris, Gallimard.
- (1998): De bouche à oreille. Sur les pratiques de commensalité dans la tradition républicaine du cérémonial de table, *Revue Française de Science Politique*, vol. 48, N3-4, Paris, Presses de Sciences Po., agosto.
- Kliksberg, B. (1998): Seis tesis no convencionales sobre participación, *Pobreza urbana y desarrollo*, año 8, N° 18, Buenos Aires, Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo (IIMAD).
- Knack, S. y P. Keefer (1997): Does social capital have an economic payoff? A cross-country investigation, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. CXII, N° 4, Washington, D.C., American Economic Association, noviembre.
- Krugman, P. (1992): Towards a counter-counterrevolution in development theory, *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- (1994): The fall and rise of development economics, L. Rodwin y D. Schön (eds.), *Rethinking the Development Experience. Essays Provoked by the Work of Albert O. Hirschman*, Washington, D.C., The Brookings Institution/The Lincoln Institute of Land Policy.
- La Porta, R. y F. López de Silanes (1998): Capital markets and legal institutions, Cambridge, Massachusetts, Harvard University, Department of Economics, agosto, mimeo.
- Marques, J. L. (1997): Démocratie profane: l'expérience du budget participatif de Porto Alegre, Brésil, 1989-1996, Paris, Sciences Po, tesis de doctorado.
- Márquez, G. (1998): *The Impact of Volatility on the Labor Market: Mexico, 1994-1996*, Washington, D.C., BID.
- Mc Closkey, D. (1994): *Knowledge and Persuasion in Economics*, Cambridge, Massachusetts, Cambridge University Press.
- McPherson, M. (1986): The social scientist as constructive skeptic: On Hirschman's role, en A. Foxley, M. McPherson y G. O'Donnell (eds.), *Development, Democracy, and the Art of Trespassing: Essays in Honour of Albert O. Hirschman*, Notre Dame, Indiana, University of Notre Dame Press.
- Przeworski, A. y F. Limongi (1997): Modernization: Theories and facts, *World Politics*, vol. 49, N° 2, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, enero.
- Putnam, R. (1993): *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press.
- Rodrik, D. (1998a): *The New Global Economy and Developing Countries*, Baltimore, Pennsylvania, Johns Hopkins University Press.
- (1998b): Democracies and economic performance, Cambridge, Massachusetts, Harvard University, Department of Economics, mimeo.
- Rodwin, L. y Donald Schön, eds. (1994): *Rethinking the Development Experience. Essays Provoked by the Work of Albert O. Hirschman*, Washington, D.C., The Brookings Institution/The Lincoln Institute of Land Policy.
- Santiso, J. (1997): De l'utopisme au possibilisme: une analyse temporelle des trajectoires mexicaines et chiliennes, 1970-1996, Paris, Sciences Po, tesis de doctorado.
- (1998): Le capital social comme capital temps: essai de franchissement, trabajo presentado al *Foro Cultura y Desarrollo*, Paris, BID, 9 y 10 de octubre.

- _____ (1999): Financial crisis, political economy and the art of trespassing, *International Political Science Review*, Londres, Sage Publications.
- Schmitt Pantel, P. (1992): *La cité au banquet. Histoire des repas publics dans les cités grecques*, Roma, Ecole Française de Rome.
- Scitovsky, T. (1976): *The Joyless Economy. An Inquiry into Human Satisfaction and Consumer Dissatisfaction*, Oxford, Reino Unido, Oxford University Press.
- Sen, A. (1977): Rational fools: A critique of the behavioral foundations of economic theory, *Philosophy and Public Affairs*, vol. 6, N° 4 Princeton, New Jersey, Princeton University Press, verano.
- _____ (1987): *On Ethics and Economics*, Oxford, Reino Unido, Basil Blackwell.
- Simmel, G. (1995): *Conflict and the Web of Group-Affiliations*, Glencoe, Illinois, Free Press.
- Smith, A. (1976): *The Theory of Moral Sentiments*, Oxford, Reino Unido, Clarendon Press (publicado inicialmente en 1759).
- Stigler, G. y G. Becker (1977): De gustibus non est disputandum, *The American Economic Review*, vol. 67, N° 2, Washington, D.C., American Economic Association, marzo.
- Sturzenegger, F. y M. Tommasi (eds.) (1998): *The Political Economy of Economic Reforms*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- Tavares, J. y R. Wacziarg (1996): How democracy fosters growth, Cambridge, Massachusetts, Harvard University, Department of Economics, mimeo.
- Teitel, S., ed. (1992): *Towards a New Development Strategy for Latin America: Pathways from Hirschman's Thought*, Washington, D.C., BID.
- Tendler, J. (1997): *Good Government in the Tropics*, Baltimore, Pennsylvania, The Johns Hopkins University Press.
- Tendler, J. y S. Freedheim (1986): Bringing Hirschman back in: A case of bad government turned good, A. Foxley, M. McPherson y G. O'Donnell (eds.), *Development, Democracy and the Art of Trespassing. Essays in Honour of Albert Hirschman*, Notre Dame, Indiana, Notre Dame University Press.
- _____ (1994): Trust in a rent-seeking world: Health and government transformed in northeast Brazil, *World Development*, vol. 22, N° 12, Oxford, Reino Unido, Pergamon Press Ltd.
- Throsby, D. (1994): The production and consumption of the arts: A view of cultural economics, *Journal of Economic Literature*, vol. 32, N° 1, Nashville, Tennessee, American Economic Association.

Prevenir o reprimir: *falso dilema de la* seguridad ciudadana

Irma Arriagada

*Oficial de Asuntos Sociales
División de Desarrollo Social,
CEPAL
iarriagada@eclac.cl*

Lorena Godoy

*Consultora
División de Desarrollo Social,
CEPAL
cem@rdc.cl*

Hay un notorio contraste entre la creciente sensación de inseguridad de la población y la ausencia de estadísticas consolidadas que permitan medir el fenómeno de manera más objetiva. Este artículo busca aportar al conocimiento de la situación de inseguridad ciudadana que afecta a la región, en una visión comparada sobre la base de la información disponible, limitada y no siempre confiable, y desde distintas perspectivas tanto sociales como económicas. El análisis se centra en algunas manifestaciones de la violencia delictiva en los años noventa, principalmente en las ciudades; hace una revisión de las teorías más importantes para el estudio de la violencia, el perfil de las víctimas y los agresores, las formas tradicionales y emergentes de la delincuencia, la frecuente relación entre violencia y desempleo; y recoge información sobre el costo económico de la violencia y la delincuencia y sobre las distintas políticas emprendidas para enfrentarlas. Examina las medidas adoptadas en la región en materia de seguridad ciudadana, las que han dejado en evidencia la necesidad de utilizar enfoques más integrales de prevención (primaria y secundaria) y control en el tratamiento de la violencia delictual, y de consolidar los sistemas de estadísticas criminales de la región para poder identificar los factores que más inciden en la violencia delictual, así como las formas menos visibles que ella asume.

I

Diagnóstico de la seguridad ciudadana y de la violencia en América Latina

1. Relaciones entre delincuencia y violencia. Conceptos de seguridad ciudadana y pública

En las ciencias sociales existen dos teorías básicas para el estudio de la violencia y de la conducta delictiva, que se presentan en diversas combinaciones: la teoría de las formas de socialización y la teoría de la ruptura o de la anomia. La primera hace hincapié en la socialización, pues postula que la violencia comprende dimensiones organizativas, institucionales y culturales que pueden conducir a la selección de estrategias violentas por parte de ciertos actores sociales. En esa línea, la teoría de Sutherland afirma que las causas primarias del delito estarían en la existencia de grupos subculturales de delincuentes (grupo de amigos, familia, cárcel), que traspasan los conocimientos delictuales (ILPES, 1997).

La segunda privilegia como factores explicativos las dimensiones estructurales y sociales: la violencia surgiría de la ruptura o desajuste del orden social, es decir, de cambios sociales acelerados que derivan de la industrialización y de la urbanización, que disuelven los mecanismos tradicionales de control social y generan una brecha entre las aspiraciones y los medios social y culturalmente aceptados para hacer realidad esas aspiraciones (Martínez, 1990). En esa línea, la teoría de Maltón sostiene que la conducta delictiva depende de la capacidad de los individuos para alcanzar las metas-éxitos de acuerdo con su entorno social y con la importancia asignada al éxito económico (ILPES, 1997). Por lo tanto, desde esta perspectiva existiría una correlación importante entre pobreza y delincuencia y exclusión social.

En medio de aceleradas modificaciones en el ámbito económico y la aparición de nuevas necesidades económicas, el deterioro en la calidad de vida de grandes sectores de la población y la falta de solución a problemas de larga data (guerras civiles, desigualdad en la distribución del ingreso y en el acceso a la tierra), la delincuencia aparecería como un camino de autodefensa de los desplazados sin fortuna (delincuencia tradicional: robos, hurtos, asaltos) o bien como la nueva forma de hacer dinero fácil por la vía de la co-

rrupción (delincuencia económica) o por medio de modalidades emergentes (como el lavado de dinero, el fraude electrónico y otros (Moulian, 1997).

En cuanto a la definición de la violencia, hay cierto consenso en entenderla como el uso o amenaza de uso de la fuerza física o psicológica con intención de hacer daño, de manera recurrente y como una forma de resolver los conflictos (Guerrero, 1997; McAlister, 1998; Tironi y Weinstein, 1990). La violencia guarda relación con la agresividad pero es más que una agresión, puesto que tiene carácter recurrente y es parte de un proceso; cabe recordar además que hay actos agresivos que no son violentos. A su vez, la agresión tiene una base psicológica en la frustración; pero para que la frustración induzca actos agresivos tiene que combinarse con otros elementos: por ejemplo, estar bloqueando la obtención de un objetivo ya anticipado, provocar ira por su arbitrariedad o afectar a individuos que han aprendido a responder agresivamente (Tironi y Weinstein, 1990). En otros términos, la violencia y los aspectos conexos, como la agresión y la frustración, obedecen a un complejo conjunto de elementos psicológicos, sociales y culturales.

La seguridad ciudadana ha sido definida poniendo de relieve distintas dimensiones y niveles, en especial su intangibilidad y su carácter subjetivo. De manera amplia, se define como la preocupación por la calidad de vida y la dignidad humana en términos de libertad, acceso al mercado y oportunidades sociales. La pobreza y la falta de oportunidades, el desempleo, el hambre, el deterioro ambiental, la represión política, la violencia, la criminalidad y la drogadicción pueden constituir amenazas a la seguridad ciudadana (ILPES, 1997, p. 5). Desde otra perspectiva, se plantea que la seguridad ciudadana significa principalmente no temer una agresión violenta, saber respetada la integridad física y, sobre todo, poder disfrutar de la privacidad del hogar sin miedo a ser asaltado y circular tranquilamente por las calles sin temer un robo o una agresión. La seguridad sería una creación cultural que implicaría una forma igualitaria de sociabilidad, un ámbito libremente compartido por todos (PNUD, 1998, p. 128).

En un nivel más limitado, la seguridad pública ha sido definida como el conjunto de políticas y acciones coherentes y articuladas que tienden a garantizar la paz pública por medio de la prevención y represión de los delitos y las faltas contra el orden público, mediante el sistema de control penal y el de la policía administrativa (González Ruiz, López y Núñez, 1994).

2. Factores asociados a la violencia

La complejidad de la violencia se expresa en la gran diversidad de tipos y niveles del fenómeno. Según su naturaleza, la violencia se puede clasificar en física, psicológica y sexual; según la víctima, en violencia contra los niños, las mujeres, los ancianos; según el motivo, en violencia política, racial, etc., y según el sitio donde ocurre, en doméstica, en el trabajo, en las calles (Guerrero, 1998; Larraín, Vega y Delgado, 1997). La violencia se puede definir también por los efectos que causa en quien la sufre y se clasifica de manera cruzada en personal o institucional y física o psicológica.

En vista de la naturaleza del fenómeno de la violencia, es pertinente adoptar un enfoque multicausal —como el enfoque epidemiológico propio de la salud pública—, por el cual no se busca establecer la causa de la violencia, sino identificar los factores que la producen o que se asocian a ella con mayor frecuencia (Guerrero, 1998; OPS 1996) y los que habitualmente actúan de manera simultánea, y hacer hincapié en el trabajo de prevención. En este enfoque la causalidad siempre se interpreta como probabilidad, de allí que mientras más factores de riesgo se presenten simultáneamente mayor es la probabilidad de que el fenómeno se produzca (Fedesarrollo, 1996).

Los factores de riesgo se pueden clasificar en tres grandes grupos:

- i) factores relacionados con la posición y situación familiar y social de las personas: sexo, edad, educación, socialización en la violencia, consumo de alcohol y drogas,
- ii) factores sociales, económicos y culturales: desempleo, pobreza, hacinamiento, desigualdad social, violencia en los medios de comunicación, cultura de la violencia, y
- iii) factores contextuales e institucionales: guerra, tráfico de drogas, corrupción, disponibilidad de armas de fuego, festividades.

Sobre algunas carencias sociales y económicas asociadas habitualmente con la violencia urbana, existe

información cuantitativa para varios países de América Latina¹ (cuadro 1). La interacción de esos factores de riesgo cuantificables con otros de carácter más cualitativo acerca de los cuales no hay información puede generar un clima de violencia. Indudablemente, los factores presentados en el cuadro deben relacionarse con otros de carácter histórico y cultural que permitan comprender los fenómenos de violencia urbana y las diferencias entre un país y otro. Sin embargo, la cuantificación de algunos factores sociales y económicos que se ha efectuado indica situaciones de riesgo que es preciso enfrentar con políticas públicas eficaces.

3. Pobreza, delincuencia y violencia urbana

Habitualmente se asocia el crecimiento de la pobreza urbana en la última década con el aumento de la violencia, la delincuencia y la inseguridad en las ciudades. Sin embargo, la violencia e inseguridad no dependen sólo de la pobreza (recuadro 1). Se ha comprobado por experiencia que más que la pobreza es la desigualdad, en conjunto con otros factores sociales, culturales y psicológicos, la que genera mayor violencia. Esto permite entender de una manera más integral el fenómeno de la delincuencia tanto tradicional como emergente. Diversos estudios en Perú y Colombia no han logrado encontrar una relación entre pobreza y violencia: las regiones más pobres no son las más violentas, ni hay una correlación entre pobreza y homicidios (Fedesarrollo, 1996; Reyna y Toche, 1999).

La existencia de redes de relaciones y confianza en una comunidad contribuye a una interacción mucho más fluida y menos violenta, incluso en condiciones de pobreza. Este “capital social” (Putnam, 1993) puede marcar la diferencia entre una comunidad pobre con bajos índices de violencia y una comunidad de similares características pero con índices de violencia altos. Sin embargo, se ha señalado que existe también un capital social “perverso”, en el cual las redes, contactos y asociaciones están al servicio de actividades ilegales (Rubio, 1998a).

Una interpretación bastante difundida sobre la génesis de la violencia es que la pobreza genera frustración, y ésta induce a conductas radicales o agresivas que, a su vez, crean situaciones de violencia. Des-

¹ La información proviene del *Panorama social de América Latina, edición 1998* (CEPAL, 1999).

CUADRO 1

América Latina: Presencia de factores de riesgo de violencia urbana, 1997

Factores de riesgo cuantificables	Países con alta presencia	Países con presencia media	Países con baja presencia
1. Desigualdad del ingreso urbano (cuociente entre 10% más rico y 40% más pobre)	Sobre 11 veces: Brasil, Colombia, Chile, Guatemala y Panamá	Entre 8 y 11 veces: Argentina, Bolivia, Honduras, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana y Venezuela	Hasta 8 veces: Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México y Uruguay
2. Pobreza de los hogares urbanos	40% y más de los hogares: Bolivia, Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Venezuela	Entre 20% y 39% de los hogares: Brasil, Colombia, El Salvador, México, Panamá, Perú y República Dominicana	Menos de 20% de los hogares: Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay
3. Tasas de desempleo abierto urbano	Más de 10%: Argentina, Colombia, Panamá, Uruguay y Venezuela	Entre 6% y 10%: Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Paraguay y Perú	Menos de 6%: Bolivia, Honduras y México
4. Porcentaje de jóvenes urbanos de 13 a 17 años que no estudian ni trabajan	Sobre 15%: Honduras y Uruguay	Entre 8% y 15%: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Venezuela	Menos de 8%: Bolivia, Chile, Ecuador y República Dominicana
5. Déficit educacional (porcentaje de niños urbanos de 14 o 15 años que no han completado 6 años de estudio)	Sobre 20%: Brasil y Honduras	Entre 10% y 20%: Colombia, Costa Rica Ecuador, México, Paraguay y Venezuela	Menos de 10%: Argentina Chile, Panamá Uruguay
6. Porcentaje de jóvenes urbanos de 13 a 17 años que trabajan	Sobre 15%: Bolivia, Brasil, Ecuador, Honduras, México y Paraguay	Entre 5% y 15%: Argentina, Colombia, Costa Rica, Venezuela y Uruguay	Hasta 5%: Chile y Panamá

Fuente: Elaboración propia basada en CEPAL (1999).

Recuadro 1

LA POBREZA NO ES CAUSA EXCLUSIVA DE LA DELINCUENCIA

Si lo fuera:

- Habría más delincuencia en los países menos desarrollados, y los países más desarrollados y ricos serían necesariamente los más seguros.
- Las peores crisis de seguridad deberían producirse durante las crisis económicas más devastadoras, lo que no ha sido necesariamente así.
- Las zonas con mayores índices delictivos en un país serían las más deprimidas, lo que no siempre sucede.
- Entre los delinquentes debería haber muchos obreros que perciben un salario mínimo, cesantes o personas que llevan tiempo buscando un empleo.
- Los índices delictivos tendrían que bajar a medida que la economía presentara niveles de crecimiento.
- La solución a la delincuencia dependería de la política económica y del patrón de distribución de la riqueza.
- Todos los pobres serían potenciales delinquentes.

Fuente: Elaborado con datos del Instituto Mexicano de Estudios de la Criminalidad Organizada, A.C. (IMECO, 1998).

de esta perspectiva, las crisis en las economías de la región llevarían a que grandes masas de la población quedaran fuera del mercado de trabajo formal. La frustración resultante las impulsaría a comportamientos agresivos, y esto explicaría las olas de violencia que sacuden a las grandes ciudades de la región. Pero este análisis (pobreza-frustración-agresión) puede resultar demasiado superficial para dar cuenta de las diversas y cambiantes situaciones de violencia. De hecho, se pueden encontrar pruebas a favor y en contra de este planteamiento. Un estudio en Santiago de Chile estimó que el alza de un punto porcentual en el desempleo acarrea 4% más de delitos contra la propiedad, hurtos y robos (García, 1997). En ese mismo país se encontró una mayor orientación a la violencia entre quienes están a la espera de materializar su integración (desocupados) o aquellos incorporados bajo una forma asalariada, que entre los más marginalizados del mercado de trabajo (Tironi, 1989). Entre los trabajadores informales se observaron actitudes de adaptación y resignación. Parecería entonces que la agresión no es la única respuesta a la frustración y que los individuos que reaccionan agresivamente han aprendido a responder de esa manera.

Aun cuando la pobreza no sea la única causa de la delincuencia, está asociada a ella, junto con otros factores como la desigualdad y la injusticia social. Muchas de las opiniones que atribuyen a la pobreza la causa de la delincuencia se basan en el perfil de los aprehendidos y condenados, los cuales son mayoritariamente varones con bajos niveles socioeconómicos. No obstante, hay que considerar que el porcentaje de denuncias es reducido en relación con el total de delitos que se cometen. Hay gran cantidad de delitos no sancionados, como los económicos o los de corrupción, que muchas veces son difíciles de probar, involucran a grupos económicamente poderosos y serían cometidos por delincuentes con mayor nivel educacional y económico.

4. Mediciones de los delitos y de sus costos económicos

La medición de los hechos violentos es difícil, por la diversidad de definiciones y clasificaciones utilizadas para registrarlos en los distintos países, derivada de las diferencias de niveles y tipos de violencia en América Latina. El concepto de violencia suele verse acotado a la violencia física, para facilitar el uso de formas tradicionales de recopilación de datos, como el registro

de lesiones o fallecimientos. Sin embargo, a pesar de que es más difícil evaluar el daño psicológico o emocional, este puede tener consecuencias incapacitantes y permanentes (Larraín, Vega y Delgado, 1997).

La mayoría de los países de la región carece de una institución nacional que recopile, sistematice y consolide este tipo de estadísticas, lo que dificulta la tarea de dimensionar el problema y construir series que muestren la evolución de la violencia y de la seguridad ciudadana. En lo que respecta al registro de los delitos, se cuenta con fuentes de información de tres tipos: i) policial, que registra las denuncias y que expresaría una respuesta de la sociedad civil ante los delitos (De Rementería, 1998); ii) judicial, que registra los procesos penales y iii) de salud, que registra las defunciones y lesiones. En ningún país de la región se realizan encuestas de opinión continuas y públicas para evaluar el grado y la evolución de la seguridad ciudadana.

Por otra parte, la confiabilidad de las estadísticas se ve afectada por el subregistro de algunos delitos, como los de violencia común y, en especial, de violencia sexual e intrafamiliar. Este último tipo de violencia registra un aumento en casi todos los países, debido seguramente a que se denuncia más, al no considerarse hoy día este tipo de conducta como asunto privado, sino como delito.

El registro estadístico de algunos países —Colombia, Chile, El Salvador, Nicaragua, Venezuela, Perú y Brasil— ha mejorado en la tipificación y en la definición de los niveles de violencia, en la medición de los costos económicos y en otras formas de evaluación del fenómeno como las encuestas de victimización, que permiten analizar la prevalencia efectiva de la violencia.

Por lo general, para los análisis de violencia se acude a las estadísticas de hechos violentos, en especial de los homicidios, por su gravedad y por su registro más acucioso y confiable, lo que permite la comparación en el tiempo y entre países (Rubio, 1998b). Para efectos comparativos regionales se optó por el indicador tasas de homicidio por cien mil habitantes, el que muestra que entre los años ochenta y mediados de los noventa hubo un aumento de la violencia en la región. Comparaciones internacionales realizadas a inicios de los noventa ubican a América Latina y el Caribe entre las regiones más violentas del mundo, con tasas medias cercanas a 20 homicidios por cien mil habitantes (Guerrero, 1998). Más recientemente, en 1995, un estudio de casos en seis países de la región (Brasil, Colombia, El Salvador, México, Perú y Vene-

zuela) calcula una tasa de 30 homicidios por cien mil habitantes (Londoño, 1998).

Entre los años ochenta y mediados de los noventa las tasas de homicidio se elevaron en todas las subregiones, así como en Brasil y México. Las más altas se registraron en el área andina, y los mayores aumentos se dieron en Colombia, donde la violencia es la principal causa de muerte. Las tasas más bajas se observaron en el Cono Sur y en el Caribe de habla inglesa. Además, se mantuvo la tendencia a que las tasas de homicidios afectasen con mucho más frecuencia a los hombres que a las mujeres (Arriagada y Godoy, 1999).

Junto con el aumento en las tasas, se observa una gran heterogeneidad de ellas entre subregiones, países e incluso ciudades de un mismo país. Alrededor de 1995 El Salvador, con la tasa de homicidios más alta de la región (117 por cien mil habitantes), contrastaba fuertemente con Chile, que exhibía una tasa de 1.8 homicidios por cien mil habitantes² (cuadro 2). La situación de El Salvador llama la atención por su grave-

CUADRO 2

América Latina (13 países): Tasas de homicidio por cada 100 mil habitantes, 1980, 1990 y 1995

Países	Alrededor de 1980	Alrededor de 1990	Alrededor de 1995 (última cifra disponible)
El Salvador	...	138.2	117.0
Colombia	20.5	89.5	65.0
Honduras	...	...	40.0
Brasil	11.5	19.7	30.1
México	18.2	17.8	19.5
Venezuela	11.7	15.2	22.0
Perú	2.4	11.5	10.3
Panamá	2.1	10.9	...
Ecuador	6.4	10.3	...
Argentina	3.9	4.8	...
Costa Rica	5.7	4.1	...
Uruguay	2.6	4.4	...
Paraguay	5.1	4.0	...
Chile	2.6	3.0	1.8

Fuente: Ayres (1998); OPS (1998); para Perú INEI (1998); para Chile, Fundación Paz Ciudadana (1998a), BID (1998).

² En Chile, las cifras para 1990 de 3.0 y para 1996 de 1.8 por cien mil habitantes corresponden a las denuncias por homicidios a Carabineros; en 1990 los casos de homicidio ingresados a los tribunales de justicia alcanzaban a 9.1 y en 1996 a 8.2 por cada cien mil habitantes, en tanto los aprehendidos alcanzaban a 6.7 en 1990 y a 4.9 en 1996 por cien mil habitantes (Fundación Paz Ciudadana, 1998a). Considerando cualquiera de estos indicadores, entre 1990 y 1996 las tasas disminuyeron.

dad, aunque las cifras deben examinarse con cierta cautela puesto que en ese país no existe una institución gubernamental o no gubernamental que sistematice la información sobre violencia. Los datos obtenidos provienen de la Fiscalía General de la República y son los de mayor cobertura, aunque no concuerdan con los proporcionados por otras fuentes.

En Colombia las cifras de homicidios alrededor de 1995 muestran un descenso en relación con 1990 (cuadro 2), pero la magnitud total de delitos se ha mantenido constante y la percepción de inseguridad en la sociedad ha sido creciente (Trujillo y Badel, 1998). La violencia homicida en Colombia se ha definido como una violencia rutinaria y generalizada entre los ciudadanos, que reflejaría un país en guerra, puesto que ninguna sociedad presenta niveles semejantes de violencia en tiempos de paz (Rubio, 1998b).

A pesar de las diferencias entre países y entre regiones de un país,³ la mayoría acusa un incremento de los homicidios. Entre 1980 y 1990 la tasa de homicidios se elevó en 9 de 12 países de la región y en tres de ellos aumentó entre cuatro a seis veces (Panamá, Perú y Colombia). En la primera mitad de los años noventa dichas tasas habían descendido en El Salvador, Colombia, Chile y Perú y aumentado en Brasil, México y Venezuela (cuadro 2).

En relación con robos y hurtos, la información estadística recopilada también muestra una gran diversidad entre países, en especial respecto a diversas modalidades de robo, cuyas tasas por cien mil habitantes muestran una extrema variabilidad debida a las diferentes definiciones de robo y sus modalidades y a la distinta cobertura del registro estadístico.

Otras formas de criminalidad también han aumentado. Se estima que las tasas de secuestro anuales se incrementaron en los inicios de los años noventa en más de 1 por cien mil habitantes en tres países: Colombia, México y Guatemala. En Colombia alcanzó a 9.7 por cien mil habitantes (*Latin American Newsletter*, 1997). En Guatemala, a pesar del evidente subregistro de las estadísticas de violencia, los secuestros aumentaron y 74.6% de las denuncias se concentró en el departamento de Guatemala (Castellanos y Corrales, eds. 1998).

En los años noventa se hicieron intentos de medir los costos económicos provocados por la violencia,

³ En Colombia en 1996 las tasas alcanzaban a 208 en Medellín, 108 en Cali, 60 en Bogotá y 35 en Cartagena de Indias (Colombia, Centro de Referencia Nacional sobre Violencia, 1996).

aunque las diversas definiciones de lo que se denominan costos económicos y la frágil base estadística dificultan las comparaciones internacionales (recuadro 2). Un estudio comparativo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) con una metodología común encontró costos económicos considerables: en 1995, éstos alcanzaban a 24.9 puntos del PIB en El Salvador, 24.7 en Colombia, 11.8 en Venezuela, 10.5 en Brasil, 12.3 en México y 5.1 en Perú (Londoño, 1998).

La violencia genera graves costos, afecta de muchas formas el desarrollo social y económico de un país y tiene efectos negativos sobre el capital físico (Gurrero, 1998). En Perú se estima que la infraestructura pública ha sufrido pérdidas acumuladas de 25 mil millones de dólares aproximadamente debido al terrorismo (Reyna y Toche, 1999). Un estudio de casos realizado en Chile y en Nicaragua estimó el costo para la economía de la violencia doméstica en Santiago de Chile en 2% del PIB y en Managua en 1.6% del PIB, sin considerar los costos de los sistemas judicial y policial (Morrison y Orlando, 1997). En Rio de Janeiro, el costo directo por la atención de víctimas y los costos económicos por muerte prematura e incapacidad en 1995 se estimaron en aproximadamente 916 millones

de dólares. A las víctimas de sexo masculino correspondió el 67.9% del costo directo, 82.6% del costo por incapacidad y 94.9% del costo económico por muerte prematura (ISER, Rede de Centros de Pesquisa, 1998).

Además, la violencia desgasta el capital humano, deteriora la salud de las personas y provoca el ausentismo y la incapacidad laboral de las víctimas, entre otros efectos. En el mismo estudio sobre Chile y Nicaragua se estima que la violencia doméstica repercute fuertemente sobre el ingreso de las mujeres. En Santiago de Chile, las mujeres que sufren violencia física severa ganan sólo el 39% de lo que perciben las mujeres que no sufren este tipo de abuso, y en Managua el porcentaje es de 57% (Morrison y Orlando, 1997).

Se ha demostrado que la violencia destruye el capital social. Un estudio en Jamaica concluyó que uno de los impactos más claros de la violencia era la fragmentación social en las comunidades, que dificulta el funcionamiento de cualquier organización comunitaria que no se base en el temor y la coerción (Moser y Holland, 1997).

La violencia afecta también la capacidad gubernamental para enfrentarla. El incremento de hechos violentos obliga a destinar al combate contra la vio-

Recuadro 2

TIPOLOGÍA Y DIVERSAS DEFINICIONES DE LOS COSTOS SOCIOECONÓMICOS CAUSADOS POR LA VIOLENCIA

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) distingue entre:

- Costos directos: en el sistema de salud, policía, sistema de justicia criminal, vivienda, servicios sociales.
- Costos indirectos: mayor morbilidad, mayor mortalidad debido a homicidios y a suicidios, abuso de alcohol y drogas; desórdenes depresivos.
- Efectos multiplicadores económicos: Impactos macroeconómicos, en el mercado laboral y en la productividad intergeneracional.
- Efectos multiplicadores sociales: Impacto en las relaciones interpersonales y en la calidad de vida.

Trujillo y Badel también diferencian entre costos directos e indirectos:

Sin embargo, definen los costos indirectos como los efectos secundarios negativos que acarrea la violencia entre ellos: pérdidas de productividad; disminución o desvío de la inversión; mala asignación de recursos y aumento de los costos de transacción (es decir, lo que en la terminología del BID correspondería a los efectos multiplicadores económicos).

En términos macroeconómicos se distingue entre:

- Costo bruto: corresponde a los costos que asume la víctima del delito (por ejemplo, los costos de un secuestro).
- Costo neto: son los costos macroeconómicos. Así, un robo o un secuestro no tiene costos en términos macroeconómicos; se le considera una transferencia puesto que no agrega ni quita valor.

Fuente: BID, 1998; Trujillo y Badel, 1998.

lencia recursos que podrían dedicarse a tareas de desarrollo, y contribuye además a la corrupción. Asimismo, la población comienza a recurrir a sistemas de seguridad privados al percibir que el Estado es ineficaz en esta función, con lo que éste va perdiendo legitimidad y relevancia. Finalmente, existe consenso en reconocer los efectos negativos de la violencia en el crecimiento y en la reducción de la pobreza en la región (Ayres, 1998).

En suma, si bien el cálculo de costos socioeconómicos es en muchos casos parcial por falta de información básica que lo sustente adecuadamente, destaca el impacto económico de las diversas formas de violencia, lo que tiene utilidad para efectos de políticas y programas encaminados a reducirla.

5. El perfil de víctimas y agresores

Otro aspecto que es preciso considerar es el elemento de género en la violencia, no sólo de la doméstica. El género aparece como un factor cultural que pone en situación de riesgo a ciertas personas y predispone a otras a ejercer violencia. Los principales involucrados en los homicidios son hombres, especialmente jóvenes, como agresores y como víctimas. En América Latina las causas externas originan el 20.5% en los hombres y el 8.1% en las mujeres del total de años de vida perdidos por muerte o discapacidad debidas a todo tipo de causas (OPS/OMS, 1994). Las diferencias por sexo son importantes en el grupo de edad de 15 a 44 años pues las causas externas son responsables del 51.7% de las muertes masculinas y sólo del 24.5% de las femeninas. Entre los hombres la principal causa externa de muerte son los homicidios (OPS, 1998).

Junto con el género, la edad es un factor muy importante de considerar en el perfil de víctimas y agresores. De todos los homicidios reportados en América Latina, 28.7% afecta a jóvenes entre 10 y 19 años de edad (Guerrero, 1997). En Colombia los homicidios afectan predominantemente a hombres jóvenes entre 15 y 34 años —en 1996 el 65.2% del total de los muertos por homicidio correspondió a hombres entre 15 y 34 años de edad— con una relación de 13 hombres por cada mujer (Colombia, Centro de Referencia Nacional sobre Violencia, 1996). En Guatemala han aparecido grupos juveniles conocidos como los *maras*, que son organizaciones compuestas por jóvenes menores y mayores de edad, de ambos sexos, que desarrollan entre sí lazos de solidaridad e identificación. Los *maras* se disputan el control de espacios territoriales; se ha estimado que en 1997 operaban en

doce zonas de la ciudad de Guatemala donde se les responsabilizaba por asaltos a autobuses y otros delitos (Castellanos y Corrales, eds., 1998). En Chile se observa un aumento de la participación de menores de 18 años en el robo con violencia, la que subió de 21% en 1995 a 32% en 1997 (Fundación Paz Ciudadana, 1998a);⁴ características similares se encuentran en la mayoría de los aprehendidos por delitos, los que son varones jóvenes, solteros, de estratos socioeconómicos bajos.

Un estudio sobre estadísticas criminales de delitos por drogas entre 1985 y 1994 concluye que los jóvenes están sobrerrepresentados en las detenciones y subrepresentados en las cárceles para todos los delitos graves (homicidio, violación, robo, hurto y drogas). Entre 1986 y 1993, para el conjunto de delitos mencionados, 35% del total de detenidos eran menores de diecinueve años, y de los ingresados a la cárcel, 12% eran jóvenes. Este hecho muestra “la alta vulnerabilidad de los jóvenes por el solo hecho de serlos y la predisposición incriminatoria de los funcionarios policiales” hacia ellos (De Rementería, 1998, p. 114).

Junto con esta mayor participación de jóvenes en hechos delictuales, se han observado además cambios en el perfil de los delincuentes y en las formas de ejecutar sus delitos. Autoridades policiales en Chile indican que en los últimos años se aprecia un mayor porcentaje de delincuentes armados (cerca de un 99%), y una extensión del consumo de drogas entre ellos (un 70% de los jóvenes que delinquen).⁵ Algunos estudios han señalado que las pautas de conducta de los condenados se han modificado, ya que la mayoría de ellos son adictos al consumo de alcohol y a las drogas, siendo, por lo tanto, más propensos a actitudes violentas que en el pasado (Cooper, 1994).

6. Violencia doméstica e intrafamiliar

En el caso de la violencia doméstica, que en los últimos años ha cobrado mayor reconocimiento legal,⁶ las

⁴ El último informe de la Fundación Paz Ciudadana indica que entre 1995 y 1998 la participación de los jóvenes de 14 a 18 años en robos con violencia aumentó en un 207% (*La Tercera*, 1999).

⁵ Entrevistas al Capitán de Carabineros Marcelo Cáceres y estudio de Fundación Paz Ciudadana, Adimark y Gendarmería citado en el artículo “Por qué gana la delincuencia” (*Las Últimas Noticias*, 1998).

⁶ Todos los países han ratificado la Convención interamericana para prevenir, sancionar y eliminar la violencia contra las mujeres (Belén do Pará, 1994). Consecuentemente, en la mayoría de los países se han modificado sus legislaciones nacionales para incluir en ellas sanciones en contra de la violencia intrafamiliar (Arriagada, 1998).

principales víctimas son mujeres. Un estudio transcultural que abarca 90 sociedades mostró que aquellas con altos niveles de violencia eran también las que tenían normas autoritarias en el hogar, donde el hombre era el dominante y donde existía una aceptación social de la violencia física o psicológica como medio de resolver conflictos (Levinson, citado en BID, 1998).

Se estima que en algún momento de sus vidas más de la mitad de las mujeres latinoamericanas ha sido objeto de agresiones en sus hogares. Un 33% fue víctima de abusos sexuales entre las edades de 16 y 49 años, mientras el 45% sufrió amenazas, insultos y la destrucción de objetos personales (Naciones Unidas, 1999).

Como se señaló, la violencia intrafamiliar puede ser física, psicológica o sexual. Algunos estudios incluyen también la violencia indirecta: por ejemplo, se prohíbe al cónyuge que estudie o trabaje, se le aísla o encierra en el hogar y se le restringe la libertad.

Estudios de casos y encuestas realizados en toda la región dan cuenta de la magnitud del problema (cuadro 3). La prevalencia de la violencia dirigida contra la mujer alcanza niveles de 40 a 80% dependiendo de las ciudades donde se haya realizado la encuesta. Es difícil dilucidar si las tendencias a que los casos de violencia doméstica aumenten se deben a una mayor ocurrencia de este tipo de delito, a un mejor registro a medida que el delito es penado, o a un incremento de su denuncia. Dada la gravedad del fenómeno, es indispensable realizar encuestas y estudios que proporcionen información más detallada y completa por países que permita dar cuenta de su magnitud y evolución.

Otro fenómeno de violencia intrafamiliar cuya visibilidad y frecuencia también ha aumentado es la violencia contra los niños. Se sostiene que los adolescentes que han sido víctimas de violencia en su infancia son los más expuestos a convertirse en perpetuadores de la violencia. En Brasil los niños abandonados son, a la vez, las principales víctimas y los principales causantes de violencia urbana (McAlister, 1998). Ayres (1998) estima que en la región hay 6 millones de menores que son objeto de maltrato y que 80 mil mueren cada año como resultado de los daños causados por sus padres, familiares u otros. Un estudio realizado en 1996 por el UNICEF reveló que en São Paulo, de mil agresiones sexuales en contra de menores denunciadas a SOS Niño, más de 75% eran cometidas por parientes (en el siguiente orden: padre legítimo, hermano, padrastro y tío); y 8% de las víctimas sufrieron ese tipo de violencia antes de cumplir tres años.

Por otra parte, las guerras internas en algunos países de la región han afectado también a los niños. Se calcula que entre 100 mil y 250 mil niños y niñas en Guatemala perdieron a uno o ambos padres como resultado de la guerra (OPS, 1996). En ese país, un estudio de la Comisión Nacional contra el Maltrato Infantil efectuado sobre la base de datos hospitalarios reveló tres dimensiones del fenómeno: maltrato físico, abuso sexual y abandono. Cerca de 60% del maltrato y 55% del abandono aquejó a los niños, y 94% de los abusos sexuales afectó a las niñas (Castellanos y Corrales, eds., 1998).

7. Equidad en el acceso a la seguridad pública y privada

La violencia e inseguridad entre los habitantes de las grandes ciudades generan costos sociales y económicos significativos que se reparten desigualmente en la sociedad y que constituyen uno de los principales obstáculos para el desarrollo de la región. Se estima que en América Latina se compra más de la mitad de los seguros contra secuestros que se venden en el mundo (*Newsweek*, 1998). En Guatemala, por ejemplo, se calcula que el total de los presupuestos privados destinados a seguridad sobrepasa al menos en un 20% el presupuesto público de seguridad (Gutiérrez, 1998): hay alrededor de 200 empresas privadas de seguridad creadas en parte por antiguos miembros del ejército o de la policía, de las cuales sólo 30 están registradas (Castellanos y Corrales, eds., 1998). En São Paulo los guardias de seguridad privados triplican la fuerza policial del gobierno (*Newsweek*, 1998).

En Santiago de Chile existen claras diferencias entre los sectores pobres y ricos de las ciudades. Mientras los municipios con mayores recursos pueden llevar a cabo planes de seguridad en coordinación con la policía, e incluso contribuir a una mejor dotación del cuerpo policial destinado al sector, en los municipios más pobres no ocurre lo mismo. Se estima que las comunas más pobres del Gran Santiago están por debajo de la media del nivel de vigilancia equivalente⁷ por cada cien mil habitantes, lo que introduce un factor de inequidad en la distribución de los medios policiales para combatir la delincuencia en toda la ciudad (Silva, 1999). La escasez de recursos obliga a

⁷ Se entiende por nivel de vigilancia equivalente la oferta de servicios de vigilancia por comunas (Silva, 1999).

CUADRO 3

América Latina: Prevalencia de violencia doméstica en los años noventa

Países	Prevalencia de la violencia doméstica
<i>Argentina</i> Buenos Aires	1997. Denuncias sobre violencia doméstica: 1 820. 1998. Se atendieron 1 700 personas en el servicio de violencia intrafamiliar de las cuales 70.5% correspondieron a violencia marital (Hospital Alvear). 1998. La Asociación Argentina de Prevención de Violencia Familiar atendió a 5 000 personas
<i>Bolivia</i>	1994. Se estima que de 20 mil casos de violencia denunciados, 75% son de violencia doméstica. La violencia doméstica afecta más a mujeres entre 17 y 36 años y la violencia sexual a las adolescentes.
<i>Brasil</i> (Estados de Rio de Janeiro, São Paulo y Rio Grande do Sul-Porto Alegre)	1998. De un total de 98 039 casos, 61% correspondió a lesiones corporales dolosas, 2% a estupro y 37% a amenazas.
<i>Colombia</i> Santafé de Bogotá	1996. Total maltrato conyugal: 10 725 casos de mujeres lesionadas. Más del 20% habían sido víctimas de abuso físico, 10% de abusos sexuales y 34% de abusos psicológicos.
<i>Costa Rica</i>	1994. Total de mujeres atendidas en la Delegación de la mujer: 2 299 1995. Total de mujeres atendidas en la Delegación de la mujer: 5 445
<i>Chile</i> Santiago	1997. 40.7% de mujeres entre 15 y 19 años que vivían con su pareja sufrieron violencia psicológica, física y/o sexual. 1998. Total de denuncias de agresión a mujeres en el país: 39 394. 1997. Total de agresores aprehendidos por violencia contra la mujer en el país: 4 363. 1998. Total de denuncias de violencia intrafamiliar procesadas en el país: 12 810.
<i>Ecuador</i> Quito	1997. El 60% de las mujeres eran o habían sido golpeadas por sus esposos; de ellas 37.3% eran maltratadas “frecuentemente”, 25% “a veces” y 35.6% “rara vez”.
<i>Honduras</i>	1996. Denuncias de violencia doméstica y abusos sexuales de enero a septiembre: 3 070. En promedio, once denuncias diarias.
<i>México</i> México DF y nueve ciudades	1995. 74% de las personas maltratadas eran mujeres, de las cuales 68% tenía entre 13 y 34 años. Sólo un 20% presentó una denuncia ante las autoridades.
Monterrey y Nueva León	1995 a 1996. Encuesta en Monterrey y Nueva León: 46% de mujeres unidas de 15 años y más afirmó haber sufrido violencia psicológica, física o sexual por parte de su pareja.
<i>Nicaragua</i> Managua	1994. Mujeres atendidas por violencia en centros no gubernamentales: 3 138. 1997. El 52.6% de mujeres entre 15 y 19 años que vivían con su pareja sufrieron violencia psicológica, física y/o sexual: de ellas 28% sufrió violencia física severa.
<i>Perú</i> Lima	1996. Denuncias a la Delegación Policial de Mujeres: 5 512. 1996. Encuesta a mujeres de sectores socioeconómicos medios y bajos: 88% reportó violencia por parte de la pareja, 84% psicológica, 31% física y 13% daños físicos. Se calculan 25 mil violaciones por año.
<i>República Dominicana</i>	1994. Informes policiales y casos publicados en la prensa 1990-1994: 95% de las denuncias es por violencia contra mujeres y menores, de las cuales 67% corresponden a homicidios, 25% a golpizas y 12% a violaciones.
<i>Uruguay</i> Montevideo y Canelones	1997. El 47.3% de los hogares estudiados presenta violencia: psicológica moderada 24.6%, violencia psicológica exclusivamente 12%, violencia sexual exclusivamente 0.7%, violencia física moderada 4.6% y violencia física severa 5.4%.
<i>Venezuela</i>	1995. Datos de la Comisión Bicameral del Congreso: 75 530 casos de violencia sexual. 1997. Datos de la Policía Técnica Judicial: 7 426 delitos sexuales con víctimas mujeres: violaciones, seducciones, raptos e incestos. Cada día fueron violadas 12 mujeres.

Fuente: UN Inter-agency Campaign on Women Rights in Latin America and the Caribbean; Duque (1998); Reyna y Toche (1999).

establecer prioridades; así, el gobierno central opta por defender ciertos sectores urbanos —habitualmente el centro, áreas comerciales y financieras— a costa de otros como los sectores populares (“poblaciones”). Esta situación hace que muchas veces la seguridad pública quede en manos de la propia comunidad.

Aunque la participación de una comunidad organizada en el combate contra la violencia puede potenciar los programas puestos en marcha por autoridades locales, el problema surge cuando esta participación aparece como única alternativa debido a la falta de protección policial, y no como un complemento a ella.

También es desigual el acceso a la seguridad privada, es decir, la capacidad de disponer de servicios de alarma y guardias privados; estos bienes y servicios se reparten desigualmente entre los estratos sociales, lo que acrecienta las diferencias entre ellos. La inseguridad en los sectores de ingresos altos ha producido cambios en la configuración urbana de las ciudades y ha limitado la sociabilidad vecinal, entre otras cosas, por el surgimiento de barrios cerrados, y de centros comerciales cerrados (*malls*) y el aumento de condominios y guardias privados.

La sensación de mayor vulnerabilidad y desprotección difiere notoriamente en los distintos sectores socioeconómicos. Mientras en los sectores populares la inseguridad se expresa como temor a atentados contra la seguridad física, en los de mayores ingresos se percibe como el temor a las amenazas a la propiedad.⁸ En los grupos más prósperos, la gama de servicios y productos de seguridad a la que acceden en muchos casos complementa la protección ofrecida por los cuerpos policiales; en los sectores más pobres, la organización de grupos de vigilancia y otros sistemas más rudimentarios de protección contra asaltos y otros delitos (sistemas de alarma artesanales) pueden convertirse en su única opción. En Guatemala, cerca de 200 000 personas han formado organizaciones de vigilancia. Una medición reciente de los grados de inseguridad en las diversas comunas de Santiago de Chile descubrió que los mayores índices de temor se encuentran en las comunas más pobres,⁹ lo que coincidiría con que en ellas hay mayor grado de desprotección y carencia de vigilancia policial. Otra encuesta realizada en enero de 1999, que consultaba por el grado de seguridad en el barrio, encontró que si bien una proporción importante (70%) de las mujeres se sentía segura en su barrio, esta confianza disminuía a 66% entre aqué-

llas de 34 a 45 años y de sectores socioeconómicos más bajos (Grupo Iniciativa Mujer, 1999). Sin embargo, un estudio entre los años 1996 y 1998 sobre delitos en contra de la propiedad en 17 países de América Latina muestra mayores tasas de victimización a medida que aumentan el nivel socioeconómico y el tamaño de la ciudad y con el crecimiento reciente de la población urbana (Gaviria y Pagés, 1999).

El secuestro con fines económicos (recaudar fondos) afecta principalmente a los sectores adinerados, a los que puede llevar incluso a abandonar el país. En Guatemala, por ejemplo, al menos cinco importantes familias (unas 40 personas), todas víctimas de secuestros o extorsiones, dejaron el país ante la incapacidad del Estado de brindarles protección.

La seguridad privada también se ha traducido en una proliferación de armas en la población civil, con resultados contrarios a los esperados. Más que disminuir los índices de delitos (robos, homicidios), esta disponibilidad de armas puede acrecentar y agravar las consecuencias de hechos de violencia tanto social como doméstica, puesto que la autodefensa aumenta el riesgo de muerte de las víctimas.

Frente a estos hechos, los sistemas institucionales de policía y justicia se han visto sobrepasados en su capacidad de controlar y resolver los delitos, y ha aumentado la tendencia a hacerse justicia por la propia mano y acudir a la privatización de la seguridad. El miedo, la falta de una justicia eficaz y el aumento en el grado de violencia de los delitos aumentan la percepción de inseguridad de los ciudadanos latinoamericanos.

8. Formas tradicionales y emergentes de la violencia y de la delincuencia

Desde diversos ámbitos se comprueba la irrupción de nuevas modalidades de violencia y delincuencia en varios países de la región. Algunos han definido estas nuevas formas como la mezcla heterodoxa y contradictoria de dos tipos de violencia presentes en toda la región: la política (guerrillas, tortura, desapariciones, represión) y la delincencial. La simbiosis de ambas genera una violencia de tipo social, que aunque no es exclusivamente política tiene efectos políticos, por lo que no puede ser entendida sólo como violación de la ley (Castañeda, 1998).

Diversas autoridades y especialistas han declarado a los medios de comunicación que las nuevas formas de violencia se pueden atribuir a un cambio en el modo de operar de los delincuentes. En Chile, la evolución de las acciones de los delincuentes durante los

⁸ Véase CEPAL (1997), capítulo Agenda social.

⁹ *El Mercurio* (1999), artículo basado en una encuesta de la Fundación Paz Ciudadana.

años noventa permite apreciar un proceso de organización y planificación de sus delitos (cómo conseguir armas y/o vehículos, conocer las rutinas de sus posibles víctimas, etc.); de allí que los delincuentes actúen más en grupos y con armas. Para otros especialistas, en cambio, modalidades como la intimidación y el maltrato físico y psicológico a las víctimas —con el uso de armas, narcóticos o gas paralizante, máscaras que se han hecho más comunes en los últimos años— pueden originarse también en la imitación de películas policiales (*La Epoca*, 1995).

En países centroamericanos, los desmovilizados que formaron parte del ejército y la guerrilla se han convertido en una población cesante con conocimiento de las armas y la estrategia militar y con una alta disponibilidad de armamento. En muchos casos estos cesantes han formado bandas armadas que, a juicio de algunos especialistas, son una de las principales fuentes de delincuencia armada en la región. En Guatemala se estima que existen unas 600 bandas de crimen organizado con un total de 20 000 integrantes, la mayoría encabezadas por ex oficiales del ejército (Gutiérrez, 1998).

En otros países, la reforma a los cuerpos policiales ha provocado situaciones parecidas. En Argentina, Perú y Brasil estas reformas han dejado sin empleo a un número importante de sus miembros, contribuyendo de este modo al desarrollo de una delincuencia más sofisticada

de bandas cuasi militarizadas. “Esto significa un agregado no tanto en el número de hechos, sino que en la planificación de los hechos, la violencia de los mismos y los objetivos que persiguen” (*El Mercurio*, 1998a). Muchas de estas bandas son las responsables de los numerosos secuestros ocurridos en la región. Expertos afirman que este tipo de delito es frecuente en Colombia, donde el secuestro ha adquirido connotaciones de industria bien organizada; en México, donde se relaciona con organizaciones pequeñas y el tráfico de drogas; en Brasil, donde está vinculado a organizaciones criminales y a dificultades para aplicar la ley, y en Guatemala, donde sus autores son las numerosas bandas mencionadas (*Qué Pasa*, 1998).

Sin embargo, más preocupante por la magnitud de recursos que desvían y por sus efectos internacionales son las formas emergentes de la delincuencia internacional surgidas a partir de la existencia de economías de mercado abiertas y globalizadas. Entre las formas emergentes se cuentan las nuevas modalidades que asume el narcotráfico, las actividades ilícitas en el fraude electrónico (básicamente por medio de las tarjetas de crédito), el tráfico de personas, órganos humanos y productos sanguíneos y el de armas y materiales nucleares (IMECO, 1998). Se ha indicado que el avance tecnológico ha sido aprovechado mejor por las organizaciones delictuales internacionales que por las instituciones encargadas de velar por la seguridad ciudadana.

II

Políticas para generar mayor seguridad ciudadana

1. Las limitaciones de los enfoques convencionales centrados en el control y la represión y la emergencia de enfoques más integrales

a) *Enfoques convencionales*

Muchos de los esfuerzos desplegados en la región para enfrentar la delincuencia y la violencia han abordado el problema desde una perspectiva convencional basada en el modelo policía-justicia-prisión, que hace hincapié en la adopción de políticas de control y represión de la criminalidad y la violencia delictual. No han recibido la debida atención las medidas preventi-

vas, cuyos resultados son más lentos, pero que suelen ser más eficientes que los tratamientos correctivos en cuanto a costos, y más eficaces para lograr soluciones sostenibles a largo plazo.

Los resultados de este modelo, de alto contenido represivo y escaso contenido preventivo, no han sido satisfactorios. No se ha logrado disminuir la criminalidad —de hecho, la tasa de homicidios ha crecido en la región—, ni la creciente sensación de inseguridad de la población en las principales ciudades, y los sistemas judiciales, policiales y penitenciarios enfrentan serios problemas y deficiencias. Las principales críti-

cas a este enfoque señalan que no asume la violencia como un fenómeno social donde confluyen varios factores y que sólo actúa reprimiendo a individuos violentos sin influir en el entorno familiar y social.

b) *Enfoques más integrales*

Los deficientes resultados obtenidos aconsejan reexaminar el enfoque descrito y la concepción misma del fenómeno de la violencia y la delincuencia. Hay pruebas de que este fenómeno es de carácter fundamentalmente aprendido, a través del abuso físico o la exposición a él durante la niñez, o por la influencia de los medios de comunicación, de los escenarios de posguerra y de valores culturales que aceptan o promueven la resolución violenta de conflictos. Ahora bien, si la violencia es el resultado de respuestas aprendidas, más que de tendencias innatas, las conductas violentas pueden ser modificadas, lo que tiene gran importancia para la elaboración de políticas.

También ha cobrado relevancia la interpretación de la violencia como fenómeno multidimensional que debe ser enfrentado con estrategias integrales para incidir en los factores individuales, familiares, sociales y culturales que lo generan. Para entender la violencia, entonces, se renuncia, “a lo meramente sintomático y a la reacción simple, para reconocerla como un hecho psicosocial, político y cultural, frente al cual las medidas aisladas sólo tienen efectos marginales” (Krauskopf, 1996).

En esta línea, la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS) han adoptado un “enfoque epidemiológico” para enfrentar la violencia. La adopción de este enfoque epidemiológico en algunas ciudades de América Latina se ha traducido en la puesta en práctica de una combinación de medidas:

i) medidas integrales focalizadas en aquellos factores de riesgo con más incidencia en hechos de violencia delictual;

ii) medidas de control policial de corto plazo que actúan sobre fenómenos concretos y a veces por tiempos delimitados, con reformas de los sistemas judicial, policial y penitenciario que requieren de consensos políticos y sociales;

iii) medidas preventivas acompañadas de seguimiento policial como el control del porte de armas y del consumo de alcohol y drogas;

iv) medidas preventivas primarias, que intentan cambiar actitudes, normas y comportamientos sociales de la población en general; y

v) medidas preventivas secundarias, orientadas a grupos de alto riesgo, como hombres jóvenes que hayan sido testigos o víctimas de violencia cuando niños.

c) *Criterios transversales*

Del conjunto de acciones en materia de seguridad ciudadana que se están desarrollando en la región, consignadas en una encuesta realizada por la CEPAL,¹⁰ se desprende que hay un reconocimiento creciente de la necesidad de llevar a cabo programas de “doble orientación” que combinen medidas de control y prevención. Varios de estos programas comparten criterios transversales que ayudarían a hacer más integrales las acciones que se emprendan.

Uno de esos criterios es el de coordinación interinstitucional, que apunta a la necesaria simultaneidad de las medidas para reducir los delitos y aumentar su sanción que se adopten a distintos niveles: comunidad, gobiernos locales, organismos privados y gubernamentales, organismos policiales, judiciales y penitenciarios, organismos educacionales y laborales, entre otros.

Otro criterio transversal es el de la participación ciudadana, que supone involucrar de manera más protagónica a la población en el problema de la seguridad y en la búsqueda de soluciones eficaces, para lo cual hay que promover la creación de redes de relaciones y la organización de la propia comunidad (capital social) para mejorar la prevención y la denuncia de delitos e incluso lograr algún grado de control sobre estos últimos. A la vez es preciso fomentar la relación entre la comunidad y los cuerpos policiales e instituciones estatales, ya que una mayor confianza de la población en estas instituciones puede ser esencial para la percepción de seguridad y para la legitimación del sistema político, policial y judicial en el combate a la criminalidad. Para que la participación ciudadana contribuya efectivamente a la prevención de la delincuencia, su promoción no debe restringirse a sectores de escasos recursos o marginales como una manera de paliar la falta de medios. La organización de la ciudadanía en ningún caso reemplaza los esfuerzos que los gobiernos centrales y locales deben hacer para enfrentar la inseguridad ciudadana, ni suple los recursos que se deben destinar a esta tarea.

¹⁰ Para la elaboración del capítulo sobre seguridad ciudadana del *Panorama Social de América Latina, edición 1998* (CEPAL, 1999), se realizó una pequeña encuesta a gobernadores y alcaldes de ciudades latinoamericanas con el fin de determinar los principales problemas de seguridad en sus ciudades así como las medidas, programas y políticas para enfrentarlas.

Por último, un tercer criterio presente en distintos programas es el de la prevención a través de programas educativos que propicien la resolución pacífica de los conflictos, reforzando conductas de diálogo, colaboración y entendimiento.

Las subsecciones siguientes describen las principales medidas implementadas en el ámbito de la prevención y en el del control, así como algunas propuestas para mejorar el registro de los delitos a nivel nacional y regional y, por último, algunas experiencias que han tenido resultados satisfactorios combinando medidas tanto de control como de prevención.

2. Medidas preventivas

Entre ellas tienen especial importancia los programas educativos, la organización de la comunidad, el control del tráfico de alcohol, drogas y armas y la lucha contra la pobreza y la desigualdad.

a) *Programas educativos*

Estos programas pueden ayudar a prevenir la violencia de diversas maneras. En primer lugar, pueden hacerlo disminuyendo la deserción escolar. Algunos estudios han establecido una relación entre bajos niveles educacionales y violencia,¹¹ junto con una alta deserción escolar entre quienes cometen algún delito. Es el caso de la mayoría de los jóvenes de numerosas bandas o pandillas, responsables de parte importante de la violencia urbana. En efecto, se afirma que la deserción juvenil del sistema educacional refleja un deterioro en la percepción de la rentabilidad económicas de la educación, es decir, de la viabilidad económica del sistema educacional, y la falta de adecuación de la educación impartida a las necesidades de los jóvenes y a sus motivaciones para asistir a las instituciones escolares. Como demuestran algunas investigaciones, tales motivaciones pueden ser completamente diferentes de las que fundamentan el sistema educativo, como salir de la casa sin problemas (especialmente para las mujeres), generar amistades o tener actividades sociales y deportivas (Krauskopf, 1996).¹²

En segundo lugar, pueden educar para la resolución pacífica de los conflictos. Dado que el aprendizaje social, especialmente en la infancia, tiene un influjo esencial en las actitudes violentas que asuman las personas, los programas educacionales formales e informales que desarrollan habilidades para resolver los conflictos de manera pacífica pueden dar muy buenos resultados. Legitiman en el mediano y largo plazo, con más eficacia que otras intervenciones, formas no violentas de enfrentar los problemas y protegen a los individuos de actuar con violencia. Algunas campañas educativas por estas líneas han contribuido a sacar a la luz pública hechos como la violencia intrafamiliar. Esto resulta de particular interés por la incidencia de experiencias de este tipo en la adopción de actitudes violentas para resolver conflictos en la etapa adulta, producto de las dificultades tenidas en la infancia para internalizar pautas de control y autocontrol que les permitan manejar los sentimientos agresivos.¹³

Las Jornadas de Vacunación contra la Violencia realizadas en Santafé de Bogotá constituyen campañas orientadas a difundir modelos de conducta más constructivos en las relaciones hombre-mujer y padre-hijo, y formas pacíficas de resolución de conflictos al interior de los hogares (Alcaldía Mayor de Santafé de Bogotá, 1997).

Fuera de América Latina, una experiencia muy interesante es el trabajo de la Peace Education Foundation (PEF), organización sin fines de lucro que desde 1980 ha desarrollado programas de educación para la paz en 20 mil escuelas de los Estados Unidos, y lo ha extendido a Canadá y Jamaica. Teniendo como premisa que los niños/as no nacen con la habilidad natural de resolver los conflictos de manera pacífica, la PEF promueve el desarrollo de habilidades que lleven a niños/as y personas adultas a encarar sin violencia los problemas en el hogar, la escuela y la comunidad. Para ello cuenta con innovadores programas de acción que incluyen la mediación en conflictos entre compañeros (formación de pacificadores) y la capacitación directa de estudiantes, profesores y padres como monitores.¹⁴

¹¹ En Lima, por ejemplo, un estudio realizado por el BID indicó que los bajos niveles educacionales de los hombres eran una variable clave dentro de los factores causales de la violencia doméstica.

¹² En esta línea, es importante destacar el trabajo realizado por Hommies Unidos en El Salvador o el grupo Los Especiales de Bogotá, que persiguen integrar a los miembros de bandas o pandillas al sistema educacional, otorgándoles oportunidades especiales para que asistan a las escuelas (Guerrero, 1997).

¹³ El BID ha preparado un video sobre este tema titulado *Vidas golpeadas, esperanzas destruidas: cuando el hombre maltrata a la mujer*, que se ha difundido en toda la región como parte angular de la campaña del BID de toma de conciencia sobre este tema (BID, 1997).

¹⁴ Las evaluaciones que se hicieron en 1991 en el condado de Dale en Florida demostraron que 86% de los conflictos en que se recurrió a mediación en la escuela fueron resueltos. Por otra parte, en una evaluación entre 163 padres que asistieron a un taller, un 79% indicó que había mejorado la forma en que los conflictos y los sentimientos se trataban en el hogar (*El Mercurio*, 1998b).

En un programa de educación para la paz se debería promover la responsabilidad por los propios actos; la sanción de conductas agresivas en un contexto afectivo; la recompensa de conductas constructivas y no agresivas, la presencia de modelos no agresivos y la empatía con los demás (recuadro 3).

b) *Organización de la comunidad*

La organización de la comunidad se ha transformado en un recurso esencial para la puesta en marcha de programas de seguridad más integrales. Con ello se ha querido promover la conformación de redes de relaciones y organizaciones de la propia comunidad, y fomentar los vínculos entre ésta y los cuerpos policiales e instituciones estatales con miras a enfrentar la criminalidad.

En la mayor parte de las ciudades consultadas en la encuesta de la CEPAL se ha organizado este tipo de comités: Consejos Barriales de Prevención en Buenos

Aires, Frentes Locales de Seguridad en Bogotá, Comités Ciudadanos en el D.F. de México, Consejos Comunitarios de Seguridad en São Paulo, Comités de Barrios en San José de Costa Rica y propuesta de creación de comités vecinales de seguridad ciudadana en Santiago de Chile.

Otras formas de promover la organización de la comunidad son: la combinación de patrullaje policial con la preparación de promotores para informar a la población sobre la delincuencia y con formas de prevención a nivel comunitario (programa de seguridad pública en México D.F.); el aumento del uso de alarmas comunitarias (Medellín, Colombia); la coordinación de juntas vecinales, centros de madres y organizaciones juveniles y cívicas (Santa Cruz, Bolivia) y la coordinación entre policía, municipios y vecinos (como el plan puerta a puerta de Carabineros en Santiago de Chile y el programa VIVA de la policía comunitaria de Río de Janeiro).

Recuadro 3

ACTITUDES QUE DEBE REFORZAR UNA EDUCACIÓN PARA LA PAZ

Procurar que las personas se sientan responsables de sus propios actos

Esto contribuye a inhibir la agresión, ya que cuando las personas actúan “sin rostro”, anónimamente, tienden a actuar con más agresividad, a sentirse menos responsables y a estar menos atentas a las prohibiciones contra las acciones destructivas y agresivas.

Sancionar conductas (castigo) en un contexto afectivo

Los castigos severos, tanto en niños como en adultos, suelen provocar sumisión, pero rara vez interiorización. Los padres que son propensos a utilizar castigos duros suelen tener niños extremadamente agresivos; por el contrario, los niños que son castigados por adultos en el contexto de una relación afectiva pueden ver reforzadas conductas no agresivas, ya que suelen cumplir los deseos del adulto aun estando él ausente.

Recompensar pautas de conducta no agresivas

Reforzar y premiar las conductas constructivas y no agresivas que permitan a los niños enfrentar situaciones de frustración. Si bien no es posible ni recomendable mantenerlos alejados de la frustración, porque un niño aislado de la frustración experimentará más dolor y confusión cuando se enfrente a ella, sí es posible formarlos para que respondan a los hechos frustrantes de manera constructiva y satisfactoria.

Proveer modelos no agresivos

La presencia de personas que ante similares situaciones reaccionan sin agresividad puede ser un importante freno a la conducta agresiva.

Fomentar la empatía con los demás

Desarrollar “actividades de entrenamiento empático”, como enseñar a los niños a ponerse en el lugar del otro, a representar diversos papeles en variadas situaciones o reforzar las relaciones con amigos y amigas, ya que a la mayor parte de las personas les resulta difícil causar voluntariamente dolor a otro ser humano, a menos que logre encontrar algún modo de deshumanizarlo.

Fuente: Aronson (1995).

Recuadro 4

COSTA RICA: ALGUNAS LECCIONES DE LA CAMPAÑA POR UNA LEY CONTRA LA VIOLENCIA HACIA LAS MUJERES

Acciones

- Construcción de una iniciativa colectiva a fin de promover un amplio apoyo para la aprobación de una ley.
- Elaboración de un plan de trabajo orientado a generar un proceso de discusión para elaborar el proyecto, crear condiciones favorables para su aprobación, coordinar esfuerzos de diversas instituciones, sensibilizar a la opinión pública y fortalecer el trabajo de las mujeres y del movimiento por la no violencia.
- Participación amplia en la elaboración del proyecto, recogiendo la perspectiva de las mujeres afectadas.
- Discusión permanente del contenido del proyecto de ley y análisis de las estrategias para alcanzar acuerdos políticos.
- Cabildeo entre diputados, tomando en cuenta los procedimientos de la Asamblea legislativa y la poca experiencia negociadora de las mujeres.
- Creación de una instancia de coordinación y seguimiento en el cumplimiento de la ley aprobada.

Principales criterios aplicados

- Motivar la participación de mujeres de diversas organizaciones y sectores sociales.
- Involucrarse en la negociación política.
- Readecuar las expectativas frente a condiciones adversas.
- Mantener una coordinación colectiva dispuesta a perseverar tanto en la negociación como en el seguimiento.

Fuente: Campaña por una Ley contra la Violencia en la Pareja, 1997.

La organización para prevenir y sancionar la violencia intrafamiliar merece especial atención, ya que la movilización de las mujeres, principales víctimas de este tipo de violencia, ha sido clave para lograr la promulgación de leyes al respecto en distintos países de la región (recuadro 4) y también la creación de redes sociales de apoyo a las víctimas que han elevado el número de denuncias sobre este tipo de violencia (refugios para las víctimas en Perú y el programa Teléfono Amigo de la Familia en El Salvador que alerta a instituciones sobre casos de violencia). Han surgido también programas dirigidos a los principales agresores, en su gran mayoría hombres (Grupo de Hombres contra la Violencia, en Nicaragua, y el Colectivo de Hombres por Relaciones Igualitarias, A.C., en México (Red de Salud de las Mujeres Latinoamericanas y del Caribe, 1996).

c) *Control de la venta de alcohol, tráfico de drogas y porte de armas*

El alcohol y las drogas se asocian cada vez más con hechos de violencia y criminalidad. En Medellín, por ejemplo, muchas de las bandas de jóvenes fueron formadas por el narcotráfico para el transporte de drogas y la protección de las transacciones. Por otra parte, el tráfico de drogas está ligado a la internacionali-

zación de las actividades criminales, a través de la conexión cada vez más frecuente de organizaciones nacionales con grupos de otros países de la región y de Europa. Por ello, es prioritario superar el tratamiento eminentemente policial que muchas veces recibe el tema de las drogas, reforzando las actividades de prevención y rehabilitación y mejorando a la vez la capacidad institucional del sistema policial y judicial para controlar su tráfico.

Varios programas contemplan la prevención del consumo de alcohol y drogas. Entre ellos están el Programa de Educación y Resistencia a las Drogas en las Escuelas (PROERD) de São Paulo y el DESEPAZ de Colombia que ha apoyado estratégicamente la restricción impuesta por los municipios a la venta de alcohol después de ciertas horas de la noche (por ejemplo, la llamada "hora zanahoria" en Santafé de Bogotá).¹⁵

La incidencia del porte de armas en el agravamiento de los hechos de violencia obliga a actuar para evitar la proliferación de armas en la sociedad civil como medio de seguridad privada, particularmente en países como El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Co-

¹⁵ Es importante tener presente que medidas de este tipo deben obedecer a situaciones particulares de cada país, sin que ellas supongan una limitación al ejercicio de las libertades ciudadanas.

lombia. Medidas como la restricción del porte de armas y los programas que intercambian armas por bienes han logrado bajas en las tasas de homicidio. En Santafé de Bogotá la restricción del porte de armas aplicada en septiembre y octubre de 1997 redujo el homicidio común en 30% en septiembre y en 23.3% en octubre con respecto a iguales meses de 1996 (Alcaldía Mayor de Santafé de Bogotá, 1997). En Panamá, también tuvo resultados satisfactorios el programa Armas por Comidas: la población entrega armas, sin tener que declarar su origen ni ser objeto de investigación, y recibe a cambio bonos de comida.

d) *Combatir la pobreza y la desigualdad*

Si la violencia se entiende como resultado de la anomia o ruptura social, para que haya seguridad ciudadana habrá que crear las condiciones económicas, políticas y sociales que propicien el desarrollo y cohesión sociales de un país (Piñeyro y Barajas, 1995). Desde este enfoque, la pobreza, especialmente la relativa, se convierte en un problema de seguridad no porque ser pobre convierta a las personas en delincuentes sino porque la pobreza puede producir fragmentación social y convertirse en un obstáculo para el desarrollo. Así lo han entendido las autoridades de algunas ciudades, que como parte de las medidas para enfrentar la inseguridad ciudadana incorporan el mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores más pobres. En Río de Janeiro, por ejemplo, surgió el programa Favela/Barrio Popular, que propone urbanizar las favelas como una manera de integrarlas a la ciudad (De Cerqueira, 1995); en Managua se ha contemplado la regularización de los títulos de propiedad de la tierra; en Santa Cruz (Bolivia) se intenta mejorar la calidad de la educación y la salud así como el acceso a ellas; y en Lima se desarrolla un Programa de Recuperación de Menores en Abandono (Jardineritos) y uno de conducción de menores al Complejo Municipal de Asistencia Infantil (CEPAL, 1999).

La generación de empleos es otra medida que conviene considerar, especialmente para la población joven asociada con hechos de violencia y cuyas tasas de desempleo representan más de la mitad del desempleo total en las zonas urbanas de América Latina (CEPAL, 1999). Dada la importancia del trabajo como vía de integración social y como proyecto de vida para muchos jóvenes,¹⁶ las políticas de prevención de la violencia deben procurar que aumente el empleo de una

gran cantidad de jóvenes como una manera de superar el desfase entre la entrega de destrezas y capacidades por el Estado y la manera como los jóvenes pueden apropiarse de ellas.

Una experiencia al respecto es la de Cali (Colombia), donde se celebró el Pacto Social por la Convivencia del Programa DESEPAZ, entre oficiales del ejército y jóvenes dirigentes de pandillas. En este Pacto las autoridades se comprometieron a suministrar préstamos y capacitación técnica para los jóvenes, así como oportunidades de trabajo y asistencia legal; y los adolescentes, a abandonar la lucha armada, cesar sus actividades ilegales y hacer del diálogo una estrategia clave para resolver los conflictos.

El empleo también tiene importantes efectos sobre quienes sufren de violencia, ya que puede contribuir a modificar el balance de poder en las relaciones, como sucede en el caso de la violencia doméstica. Un estudio realizado por el BID en Nicaragua durante 1997 reveló que 41% de las mujeres que no trabajan en forma remunerada son víctimas de violencia física grave, mientras que entre las que trabajan fuera de sus casas y perciben ingresos, este porcentaje se reduce al 10% (BID, 1997). Otros estudios han revelado que sufrir este tipo de violencia puede reducir las probabilidades de trabajar remuneradamente de las mujeres y disminuir también los ingresos que perciben (Morrison y Orlando, 1997). Estos datos dan cuenta del efecto positivo que tiene una mejor inserción laboral en la reducción de la violencia doméstica y no doméstica.

3. Medidas de control

Las principales medidas de control que se aplican en la región se dan en tres ámbitos: el sistema policial, el sistema judicial y el sistema penitenciario. Las deficiencias observadas en todos ellos han señalado la necesidad de efectuar reformas que les permitan cumplir adecuadamente con su cometido.

a) *Reformas al sistema policial*

La ineficiencia del sistema policial para combatir la delincuencia ha puesto de relieve los problemas que lo aquejan, como su carácter reactivo y burocrático, la falta de profesionalización y equipamiento del personal, las bajas remuneraciones, la multiplicidad de funciones y los casos de corrupción. Para confrontar estos problemas han surgido algunas propuestas:

i) formular planes estratégicos que permitan superar el carácter reactivo del sistema, de modo que éste pueda adelantarse a los hechos y prever escenarios posibles;

¹⁶ Krauskopf (1996) ha planteado que para algunos jóvenes el trabajo puede ser un espacio de relación más constructiva e igualitaria que la escolaridad.

ii) profesionalizar a la policía por medio de programas de adiestramiento y capacitación en técnicas específicas para prevenir el secuestro y el tráfico de drogas y disminuir los asaltos callejeros;

iii) reducir las variadas funciones de la policía, privilegiando las de control por sobre las administrativas;

iv) aumentar la dotación de personal;

v) elevar los salarios de los policías para reforzar su carácter profesional y evitar que simultáneamente ejerzan actividades de seguridad privada, y

vi) reforzar la acción de organismos de control del sistema policial, apoyando la realización de juicios a los involucrados en actividades ilícitas y aclarando las denuncias de prácticas de tortura o apremios ilegítimos.

Entre las medidas que se han aplicado en la región están: el fortalecimiento de la policía mediante programas de educación sobre derechos humanos, en Colombia; los programas de eficiencia y limpieza en la Procuraduría de México, D.F.; la exigencia de enseñanza secundaria para ingresar a la policía y el aumento de las actividades dirigidas a controlar la corrupción policial en São Paulo (CEPAL, 1999), y el plan de Carabineros de Chile dirigido a readiestrar el personal administrativo para que cumpla tareas de vigilancia, invertir en apoyo logístico, elaborar indicadores de gestión e incorporar nuevas técnicas, como los mapas digitalizados de delincuencia.

b) *Reformas al sistema judicial*

En varios países de la región se han iniciado procesos de reforma del sistema judicial para fortalecer su capacidad de controlar y sancionar los delitos, reducir la impunidad de los delitos y generar en la población mayor seguridad y confianza en las instituciones vigentes. Algunas de estas reformas apuntan a lograr:

i) más coordinación entre el sistema judicial y el sistema policial;

ii) mayor asignación de recursos destinados a investigar un número más alto de delitos, poner en marcha nuevos sistemas de información y profesionalizar el personal;

iii) adecuación de las penas, para superar el problema de falta de proporcionalidad (evitar, por ejemplo, que haya penas similares para delitos de distinta gravedad), y hacer más efectivo el cumplimiento de las sanciones;

iv) trato a las víctimas: el profesionalismo en la atención de las denuncias de delitos puede ayudar a conocer las motivaciones para delinquir y contribuir al buen registro de la información.

Ultimamente han surgido mecanismos optativos para el ejercicio de la justicia que pueden ofrecer una

vía expedita y oportuna de resolver casos de delitos menores. Un ejemplo son los programas de justicia cercana a la ciudadanía basados en la resolución pacífica de los conflictos, como los Centros de Conciliación y Mediación y las Comisarías de la Familia, ambas en Colombia.¹⁷

c) *Reformas en el sistema penitenciario*

Algunas deficiencias importantes del sistema penitenciario en la región han generado problemas severos. Ellos son el hacinamiento extremo en los recintos carcelarios, que impide la necesaria separación entre los detenidos por delitos menores y los detenidos por delitos graves, el alto porcentaje de reos sin condena que se encuentra en los penales —70%, según el Observatorio Internacional de Prisiones (1995)—, y las deficiencias en el trabajo de rehabilitación. Estas situaciones tienden a distorsionar las funciones de dichos recintos, que son las de castigar de manera proporcional al delito cometido y rehabilitar.¹⁸

Algunas de las medidas propuestas para superar los problemas señalados son:

i) aplicar en los sistemas carcelarios los diferentes instrumentos internacionales sobre las personas detenidas que los países han firmado o ratificado;

ii) realizar una asignación presupuestaria efectiva para mejorar las condiciones materiales de los penales de la región;

iii) agilizar los procesos y eliminar en la administración de la justicia los sesgos que privilegian a algunos presos (jefes de narcotráfico, por ejemplo) y perjudican a otros (pobres, niños, jóvenes);

iv) combatir la corrupción y la impunidad no sólo de los delincuentes sino también —cuando corresponda— de los guardias y jefes de pandillas al interior de las cárceles, para terminar con el tráfico de drogas y de armas y con los numerosos abusos;

v) reforzar el uso del tiempo de privación de libertad como una oportunidad para la rehabilitación, haciendo especial hincapié en la educación, la capacitación para el trabajo y el apoyo psicosocial, lo que en otras regiones del mundo ha permitido reducir las tasas de reincidencia;¹⁹

¹⁷ Hacia 1997, Santafé de Bogotá contaba con 33 Centros de Conciliación y Mediación (pc, 1997; Alcaldía Mayor de Santafé de Bogotá, 1997).

¹⁸ También se ha mencionado como problema la presencia de algunos reos que, una vez cumplida la pena, permanecen en los recintos por falta de una institucionalidad que los acoga, como es el caso de quienes sufren problemas psiquiátricos.

¹⁹ La Fundación Paz Ciudadana estima que en Chile la tasa de reincidencia es cercana al 55%.

vi) promover sistemas de penas alternativas en libertad, ya que muchas veces el entorno autoritario y opresivo que caracteriza a las cárceles, así como los castigos severos y restrictivos, pueden instigar la agresión (Aronson, 1995); por lo tanto, es importante ofrecer a quienes han cometido delitos menores algunas alternativas al encarcelamiento, sujetas a los debidos sistemas de supervisión y control.

4. Elaboración y mejoramiento de los sistemas de estadísticas criminales

Una de las necesidades más sentidas en el tratamiento de la violencia delictual y la seguridad ciudadana es la de dimensionar y caracterizar adecuadamente el fenómeno en la región, para lo cual es preciso mejorar las estadísticas existentes y trabajar en la creación de un sistema integrado que permita hacer el seguimiento de las tendencias y efectuar comparaciones en el ámbito internacional.

Contar con este tipo de información es básico para el diagnóstico del fenómeno delictual, la formulación de políticas y programas adecuados a la realidad, y la evaluación de las acciones emprendidas.

En Colombia han surgido algunas iniciativas como el sistema de registro de delitos bajo un enfoque epidemiológico que realiza el programa DESEPAZ,²⁰ y la propuesta de crear observatorios locales de violencia en el marco de la estrategia nacional de apoyo a la Convivencia y la Seguridad Ciudadana, los que proveerían el insumo básico para el diseño, ejecución y evaluación de políticas contra el crimen por las autoridades (Salazar y Castro, 1998).

En Chile, un programa conjunto entre el gobierno y una organización privada diseñó un Sistema Unificado de Estadísticas Delictuales (SUED), que integra la información producida y recogida a nivel de policías, a nivel de proceso judicial y a nivel penitenciario, estableciendo reglas para hacerla comparable internacionalmente. Además, se han comenzado a elaborar mapas digitalizados de delitos a nivel comunal, que permiten la identificación espacial de las zonas más conflictivas (Chile, SUEDE, 1997).

5. Combinación de medidas de prevención y control

Antes de considerar algunas experiencias de programas que combinan medidas de ambos tipos se sintetizan aquí las acciones de carácter preventivo y de control que se han descrito más atrás (recuadro 5).

Frente al desafío de lograr una combinación eficaz de acciones de prevención y de control para disminuir la violencia delictual, en tres ciudades de Colombia (Santafé de Bogotá, Medellín y Cali) han surgido programas de seguridad ciudadana denominados de “doble orientación” (DESEPAZ), que responden al problema de la inseguridad ciudadana desde tres frentes: aplicación de la ley, educación para la paz y construcción de instituciones comunitarias que fomenten la convivencia.

En Santafé de Bogotá se creó en 1994 un programa de seguridad basado en medidas que refuerzan la convivencia y la negociación en el conflicto, por ejemplo, con las llamadas políticas saludables para enfrentar el tema de la inseguridad ciudadana (recuadro 6).

En Medellín, la Alcaldía ha puesto en práctica programas para ayudar a niños y jóvenes de comunidades pobres en conflicto, a través de la educación, la recreación y la resocialización de los jóvenes, la participación comunitaria y la influencia de los medios de comunicación en la prevención de la violencia y el mejoramiento de las relaciones policía-comunidad.

Lo que se ha hecho en estas tres ciudades colombianas ha ayudado a reducir la violencia urbana. Los homicidios en las tres ciudades han experimentado un continuo descenso durante los últimos años. Por ejemplo, en 1994 Santafé de Bogotá registró 3 885 homicidios, cifra que se redujo a 3 531 en 1996 y a 2 813 en 1997, lo que revela una reducción del 27%. Por otra parte, en Cali y Medellín también se produjo una situación similar. El total de homicidios (en términos absolutos) cayó un 27% en Cali y un 35% en Medellín durante el mismo período. Esta baja de los homicidios contrasta notoriamente con el promedio nacional, que descendió solamente 5%, y con el promedio del resto de ciudades mayores del país, donde el total de homicidios creció 3% (Salazar y Castro, 1998).

Considerando los resultados de estos programas y de otras acciones específicas, el Departamento Nacional de Planeación de Colombia y el BID formularon la estrategia nacional de apoyo a la Convivencia y Seguridad Ciudadana, que intentará unificar iniciativas a nivel local y central encaminadas a prevenir y controlar factores que han sido identificados como relacionados con el crimen y la violencia. Las medidas con-

²⁰ Este sistema registra la hora y día del hecho, la identidad de la víctima y del victimario, los niveles de alcohol, el sexo y edad de la víctima y los victimarios, las causas, el lugar donde ocurrió el hecho y la residencia de la víctima.

Recuadro 5
MEDIDAS PARA GENERAR MAYOR SEGURIDAD CIUDADANA

Preventivas	De control
<p><i>Programas educativos</i> Disminuir la deserción escolar Educar para la resolución pacífica de los conflictos</p>	<p><i>Reformas al sistema policial</i> Crear planes estratégicos Profesionalizar a la policía Reducir funciones de la policía Aumentar dotación de personal Elevar remuneraciones a policías Reforzar mecanismos de control del sistema policial</p>
<p><i>Organización de la comunidad</i></p>	<p><i>Reformas al sistema judicial</i> Coordinación entre sistemas judicial y policial Mayor asignación de recursos Proporcionalidad de las penas Tratamiento de víctimas</p>
<p><i>Control de la venta de alcohol, tráfico de drogas y porte de armas</i></p>	<p><i>Reformas al sistema penitenciario</i> Aplicar instrumentos internacionales en sistemas carcelarios Realizar una adecuada y efectiva asignación presupuestaria Agilizar procesos y eliminar sesgos en la administración de justicia Atacar la corrupción y la impunidad Reforzar el uso del tiempo de privación de libertad Promover sistemas de penas alternativas en libertad</p>

templadas incluyen, entre otras, la creación de bases de datos y sistemas de información, el acercamiento de servicios de justicia a la ciudadanía, la educación para la paz y la convivencia, el fortalecimiento de la Policía Nacional y de su relación con la comunidad, así como programas para jóvenes infractores y de participación comunitaria.

Es importante establecer una distinción entre las experiencias en distintos países de la región de programas que combinan medidas de prevención y control y aquellas experiencias que, si bien han contemplado acciones combinadas, dan preponderancia a las medidas de represión y control.

Ejemplo de estas últimas es el Plan Tolerancia Cero de Nueva York, el que ha sido destacado por reducir significativamente los delitos en esa ciudad. Basado en la “teoría de las ventanas rotas”, surgida en 1982 como fruto de las investigaciones de un grupo de

criminalistas norteamericanos,²¹ el Plan se sustenta en la tesis de que todo crimen que queda impune, por pequeño que sea, alienta a cometer crímenes más graves porque en el delincuente subsiste la idea de que no recibirá castigo. Bajo este enfoque, se ha reprimido todo tipo de delitos (como lo expresa su propio nombre) y se ha realizado una reforma policial destinada a aumentar el número de efectivos, extender las prerrogativas de los policías para arrestar y allanar, e imprimir una nueva orientación de cumplimiento de metas tendientes a impedir el crimen antes que de res-

²¹ El equipo, encabezado por James Q. Wilson y George Kelling, realizó el siguiente experimento: dejó un auto abandonado en un barrio populoso para ver de qué manera y en cuánto tiempo era robado. Pasaron los días y nadie se acercó. Pusieron entonces un auto que tenía un vidrio quebrado. Al poco tiempo no quedaba nada del vehículo.

Recuadro 6

SANTAFÉ DE BOGOTÁ: POLÍTICAS SALUDABLES PARA LA SEGURIDAD Y LA CONVIVENCIA

<i>Objetivos</i>	<i>Acciones frente a la violencia y a la convivencia</i>	<i>Construcción de la convivencia</i>
Fortalecimiento institucional	Reestructuración de la Secretaría de Gobierno Fortalecimiento de la Policía Capacitación a agentes de la Policía Boletín de estadísticas de violencia y delincuencia	Nueva gestión integral de la seguridad y convivencia Policía capacitada y con dotación adecuada Información estadística oportuna de violencia y delincuencia al alcance de la administración y de la ciudadanía, que permita evaluar la gestión
Creación de mecanismos de prevención y reducción de homicidios	Control de armas por parte de la Policía Suspensión de permisos de porte de armas Desestímulo al consumo del alcohol Control policíaco	Entrega voluntaria de armas Campañas de concientización dirigidas al desarme Restricción del horario de establecimientos nocturnos y cátedra de alcohol Campaña “entregue las llaves”
Desarrollo de mecanismos de prevención de accidentes	Nueva policía de tránsito	Desestímulo al consumo de alcohol y cátedra de alcohol Restricción al horario de establecimientos nocturnos “Entregue las llaves” Restricción al uso de pólvora en festividades Uso del casco para motocicletas
Desarrollo de mecanismos alternativos de resolución de conflictos	Centros de conciliación Comisarías de Familia Inspecciones de Policía	Jornadas de vacunación contra la violencia Programa contra el maltrato infantil. Jornadas del buen trato.
Mayor participación de la comunidad en la seguridad	Estrategias policiales para su promoción y apoyo de la comunidad en seguridad	Frentes de seguridad Escuelas de seguridad
Mejoramiento del sistema carcelario	Reconstrucción adecuación de la cárcel distrital Diseño y puesta en funcionamiento de programas de capacitación Diseño del nuevo proyecto de construcción de una nueva cárcel	Procesos de rehabilitación social de los reclusos Diseño de modelos alternativos de sanción y reinserción social de infractores

Fuente: Alcaldía Mayor de Santafé de Bogotá (1997).

puesta a él. Estas medidas han sido las que han tenido preeminencia —en desmedro de iniciativas sociales destinadas a involucrar a la comunidad y prevenir el delito, como las de ampliar las áreas verdes y deportivas y crear colegios especiales para rehabilitar delinquentes juveniles— y han provocado críticas por los abusos policíacos que en ocasiones han generado.

Recogiendo experiencias dentro y fuera de la región, algunos organismos multilaterales han identificado acciones que pueden considerarse más eficaces para enfrentar la violencia. Así, el Banco Mundial realizó una evaluación y propuso algunas medidas eficaces para enfrentar la violencia en un marco epidemiológico clásico (recuadro 7).

Recuadro 7 BANCO MUNDIAL: PROPUESTA DE INTERVENCIÓN COMBINADA		
<i>Intervenciones muy eficaces</i>	<i>Contextos macrosociales que ayudan</i>	<i>Intervenciones complejas con enormes beneficios</i>
Vigilancia epidemiológica Control del alcohol y de la insalubridad mental Control de armas Eficacia en el tratamiento de urgencias	Mucha y buena educación Crecimiento equitativo para reducir la pobreza	Contra la impunidad: aumentar la penalidad neta esperada Fortalecimiento de la independencia del control público (la policía, los servicios de inteligencia y los jueces) Flexibilización de la prevención y el control no público Más allá de las escuelas: reforzamiento del tejido y el capital social
<i>Fuente:</i> Londoño, (1998).		

III

Algunas conclusiones

Como se ha planteado a lo largo del artículo, la violencia y la delincuencia se manifiestan de manera multidimensional y se asocian estrechamente a la subjetividad de las personas. De esta forma, en la explicación de estos fenómenos confluyen factores relacionados con la posición y situación social y familiar de las personas, con dimensiones sociales, económicas y culturales, así como con factores de carácter contextual e institucional.

Una de las situaciones más evidentes en relación con la violencia delictiva en América Latina es el notorio contraste entre la creciente sensación de inseguridad de la población y la ausencia de estadísticas consolidadas que permitan dimensionar de manera más

objetiva el fenómeno. Si bien la percepción de la población es parte del fenómeno, la ausencia de estadísticas continuas dificulta la elaboración de diagnósticos que orienten de manera efectiva las medidas que han de tomar las autoridades públicas, el sector privado y la población.

Recogiendo la carencia señalada, este artículo ha querido aportar al conocimiento de la situación de inseguridad ciudadana que afecta a la región, con una visión comparada, en función de la limitada y no siempre confiable información disponible y desde distintas perspectivas tanto sociales como económicas.

El análisis se ha centrado en algunas manifestaciones de la violencia delictiva en los años noventa,

principalmente en las ciudades, haciendo una revisión de las teorías más importantes para el estudio de la violencia, el perfil de las víctimas y de los agresores, las formas tradicionales y emergentes de la delincuencia y la frecuente relación entre violencia y desempleo. Asimismo, se ha recogido información relativa al costo económico de la violencia y la delincuencia y a las distintas políticas emprendidas para enfrentarlas.

También se ha puesto de relieve la necesidad de abordar la violencia delictiva desde una perspectiva epidemiológica que apunta a la multidimensionalidad del fenómeno, y se ha intentado identificar aquellos factores que en mayor medida favorecen la violencia en los países de la región.

Desde ese ángulo, se han examinado las medidas tomadas en la región en materia de seguridad ciudadana, con el fin de conocer las tendencias principales y recoger las experiencias exitosas. En este sentido, se puede señalar que en América Latina, y en otras partes del mundo, ha ido quedando en evidencia cada vez más la necesidad de adoptar enfoques más integrales

que combinen prevención (primaria y secundaria) y control en el tratamiento de la violencia delictual.

La adopción de programas de “doble orientación” plantea grandes desafíos. Junto con atender a las necesidades más urgentes, estos programas deben apuntar a soluciones sostenibles en el largo plazo que efectivamente reduzcan los niveles de violencia. A esto se suma en muchos casos la necesidad de restituir la confianza entre las autoridades policiales y la sociedad civil como paso previo para fomentar la participación y compromiso de la población en los planes de seguridad ciudadana; de iniciar procesos de reforma judicial y penal que requieren de grandes consensos políticos y sociales, y de promover un cambio cultural de largo plazo hacia la resolución pacífica de conflictos en distintos ámbitos de la sociedad.

El desafío se extiende también a la consolidación de los sistemas de estadísticas criminales de la región, con el fin de identificar los factores más gravitantes que inciden en la violencia delictual, así como las formas más invisibilizadas y emergentes que ella asume.

Bibliografía

- Alcaldía Mayor de Santafé de Bogotá (1997): *Seguridad y violencia en Santafé de Bogotá*, Santafé de Bogotá, Colombia.
- Aronson, E. (1995): *El animal social. Introducción a la psicología social*, Madrid, Alianza Universidad.
- Arriagada, I. (1998): Familias latinoamericanas: convergencias y divergencias de modelos y políticas, *Revista de la CEPAL*, N° 65, LC/G.2033-P, Santiago de Chile, CEPAL.
- Arriagada, I. y L. Godoy (1999): *Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y política en los años noventa*, Serie de políticas sociales, N° 32, Santiago de Chile, CEPAL.
- Ayres, R. L. (1998): *Crime and Violence as Development Issues in Latin America and the Caribbean*, Washington, D.C., Banco Mundial, enero.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1997): *Violencia doméstica*, Washington, D.C.
- _____ (1998): *Violencia en América Latina y el Caribe: un marco de referencia para la acción*, Washington, D.C.
- Castañeda, J. (1998): Violencia y América Latina, *La Época*, Santiago de Chile, 24 de mayo.
- Castellanos, H. y L. O. Corrales, eds., (1998): *Guatemala: los contrastes del desarrollo humano*, auspiciado por el Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala.
- CEPAL (1997): *Panorama social de América Latina, 1996*, LC/G.1946-P, Santiago de Chile.
- _____ (1999): *Panorama social de América Latina, 1998*, LC/G.2050-P, Santiago de Chile.
- Chesnais, J. (1992): Historia de la violencia: el homicidio y el suicidio a través de la historia, *Revista internacional de ciencias sociales*, N° 132, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
- Chile, SUED (Sistema Unificado de Estadísticas Delictuales) (1997): *Informe final*, Santiago de Chile, junio.
- Colombia, Centro de Referencia Nacional sobre Violencia (1996): *Lesiones de causa externa en Colombia*, Santafé de Bogotá.
- Cooper, D. (1994): *Delincuencia común en Chile*, Santiago de Chile, Editorial LOM.
- Cruz, J. M. y otros (1998): La violencia en El Salvador en los noventa. Magnitud, costos y factores posibilitadores, trabajo presentado al seminario Promoviendo la Convivencia Ciudadana: un marco de referencia para la acción (Cartagena de Indias, Colombia, 14 de marzo), Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- De Cerqueira, M. L. Wendel (1995): La urbanización de favelas en la ciudad de Río de Janeiro. Un mecanismo de política social para superar la violencia urbana y la inseguridad ciudadana, en Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo / Plan Nacional de Rehabilitación, *Violencia urbana e inseguridad ciudadana*, Santafé de Bogotá.
- De Rementería, I. (1998): Las estadísticas criminales por los delitos de drogas en Chile, *Gaceta jurídica*, N° 212, Santiago de Chile, Editorial Jurídica ConoSur Ltda.
- Duque, I. (1998): Datos de violencia en contra de las mujeres y las niñas en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, Conjunto Integrado de Sistemas de Información (ISIS).
- El Mercurio* (1998a): Entrevista a Hugo Frühling, Santiago de Chile, 16 de mayo.
- _____ (1998b): Santiago de Chile, 14 de junio.
- _____ (1999): Santiago de Chile, 26 de mayo.
- Fedesarrollo (Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo) (1996): Salud: análisis epidemiológico de la violencia, *Coyuntura social*, N° 15, Santafé de Bogotá, noviembre.
- Fundación Paz Ciudadana (1995): *Robo, homicidio y violación (1984-1994)*, Documento de trabajo, N° 6, Santiago de Chile.
- _____ (1997): *Anuario de estadísticas criminales, 1997*, Santiago de Chile.
- _____ (1998a): *Anuario de estadísticas criminales, 1998*, Santiago de Chile.
- _____ (1998b), *Delincuencia y opinión pública*, Santiago de Chile, mayo.

- García, R. (1997): Robo y desempleo, en Fundación Paz Ciudadana, *Ensayos sobre delincuencia: visión de los nuevos profesionales*, Santiago de Chile, Fundación Paz Ciudadana.
- Gaviria, A. y C. Pagés (1999): *Patterns of Crime Victimization in Latin America*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.
- González Ruiz, S., E. López y J. Núñez (1994): *Seguridad pública en México. Problemas, perspectivas y propuestas*, serie Justicia, México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Grupo Iniciativa Mujer (1999): *Encuesta nacional: opinión y actitudes de las mujeres chilenas sobre la condición de género*, enero 1999, Santiago de Chile.
- Guerrero, R. (1997): Epidemia de la violencia juvenil en América, *Espacios. Revista Centroamericana de Cultura Política*, N° 10, San José de Costa Rica, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), julio-diciembre.
- _____ (1998): *Violencia en las Américas, una amenaza a la integración social*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Gutiérrez, E. (1998): Guatemala. Paz de baja intensidad, *Nueva sociedad*, N° 154, Caracas, Editorial Texto, marzo-abril.
- ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social) (1997): Guía para la identificación, preparación y evaluación de proyectos de seguridad pública, LC/IP/L.149, versión preliminar, Santiago de Chile, julio.
- IMECO (Instituto Mexicano de Estudios de la Criminalidad Organizada) (1998): *Todo lo que debería saber sobre el crimen organizado en México*, México, D.F., Editorial Océano.
- INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática) (1998): *Compendio estadístico sociodemográfico 1997-1998*, Lima, Editorial Gráfica Monterrico, S.A., julio.
- IPC (Instituto Popular de Capacitación) (1997): *Sueños de paz. Una búsqueda constante de los movimientos sociales en Colombia*, Medellín, Colombia.
- ISER (Instituto de Estudos da Religião), Rede de Centros de Pesquisa (1998): *Magnitude, custos econômicos e políticas de controle da violência no Rio de Janeiro*, Working paper series, N° 347, Washington, D.C., BID.
- Klevens, J. (1998): *Lesiones de causa externa, factores de riesgo y medidas de prevención*, Santafé de Bogotá, Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Centro de Referencia Nacional sobre Violencia.
- Krauskopf, D. (1996): La crisis social: desintegración familiar, valores y violencia social, *Revista parlamentaria*, vol. 4, N° 3, San José de Costa Rica, diciembre.
- La Época (1995): Entrevista al Prefecto de Policía de Investigaciones José Sotomayor, Santiago de Chile, 21 de mayo.
- La Tercera (1999): Santiago de Chile, 10 de julio.
- Larraín, S., J. Vega e I. Delgado (1997): *Relaciones familiares y maltrato infantil*, Santiago de Chile, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- Las Últimas Noticias (1998): Por qué gana la delincuencia, Santiago de Chile, 26 de abril.
- Latin American Newsletter (1997): *Assessing Personal Security in Latin America*, Special reports, N° 2, Londres.
- Litke, R. (1992): Violencia y poder, *Revista internacional de ciencias sociales*, N° 132, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
- Lolas, F. (sin fecha): *Agresividad, agresión, violencia*, Santiago de Chile, Instituto de Diagnóstico y Tratamiento Psicológico.
- Londoño, J. L. (1998): Epidemiología económica de la violencia urbana, trabajo presentado a la Reunión Anual de la Asamblea de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo, Cartagena de Indias, BID, 14 de marzo.
- Martínez, J. (1990): Violencia social y política en Santiago de Chile (1947-1987), un nuevo examen de viejas hipótesis, en J. Martínez, E. Tironi y E. Weinstein, *Personas y escenarios en la violencia colectiva*, Santiago de Chile, Ediciones Sur.
- McAlister, A. (1998): *La violencia juvenil en las Américas: estudios innovadores de investigación, diagnóstico y prevención*, Washington, D.C., Organización Panamericana de la Salud (OPS).
- Morrison, A. y M. B. Orlando (1997): El impacto socioeconómico de la violencia doméstica contra la mujer en Chile y Nicaragua, Washington, D.C., BID, Unidad de la Mujer en el Desarrollo.
- Moser, C. y J. Holland (1997): *Urban Poverty and Violence in Jamaica*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Moulian, T. (1997): *Chile actual: anatomía de un mito*, Santiago de Chile, Arcis.
- Naciones Unidas (1999): *A Life Free of Violence it's Our Right*, Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer/ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/ Fondo de Población de las Naciones Unidas/ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia/Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA/ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados/Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos/CEPAL, www.undp.org/rblac/gender/campaign-spanish/informe nacional.
- Newsweek (1998): Vivir con miedo, Florida, 22 de abril.
- Observatorio Internacional de Prisiones (1995): *Informe 1995*, Lyon, Francia.
- OMS/OPS (Organización Mundial de la Salud/Organización Panamericana de la Salud), (1994): *Las condiciones de salud en las Américas*, Publicación científica, N° 549, vol. I, Washington, D.C.
- OPS (Organización Panamericana de la Salud) (1996): *La violencia en las Américas: la pandemia social del siglo XX*, serie Publicaciones comunicación para la salud, N° 10, Washington, D.C.
- _____ (1998): *Las condiciones de salud en las Américas*, vols. I y II, Washington, D.C.
- Piñeyro, J. L. y G. Barajas (1995): Seguridad nacional y pobreza en México: notas sobre el PRONASOL, *El cotidiano*, N° 71, México, D.F., UNAM, septiembre.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1998): *Desarrollo humano en Chile 1998: las paradojas de la modernización*, Santiago de Chile.
- Putnam, R. (1993): *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press.
- Qué Pasa (1998): Entrevista a Brian Jenkins, Santiago de Chile, 25 de mayo.
- Red de Salud de las Mujeres Latinoamericanas y del Caribe (1996): *Por el derecho a vivir sin violencia. Acciones y propuestas desde las mujeres*, cuadernos Mujer salud, N° 1, Santiago de Chile.
- Reyna, C. y E. Toche (1999): *La inseguridad en el Perú*, serie Políticas sociales, N° 29, Santiago de Chile, CEPAL.
- Rubio, M. (1998a): *La violencia en Colombia, dimensionamiento y políticas de control*, Serie de documentos de trabajo, N° R-345, Nueva York, BID, octubre.
- _____ (1998b): Crimen con misterio. La calidad de la información sobre criminalidad y violencia en Colombia, *Coyuntura social*, N°18, Santafé de Bogotá, Fedesarrollo.
- Salazar, M. y M. F. Castro (1998): Respuesta a la criminalidad y la violencia en Colombia: una visión desde lo público, *Coyuntura social*, N°18, Santafé de Bogotá, Fedesarrollo.
- Silva, I. (1999): Costo económico de los delitos, niveles de vigilancia y políticas de seguridad ciudadana en las comunas del Gran Santiago, Santiago de Chile, ILPES.
- Tironi, E. (1989): Mercado de trabajo y violencia, Documento de trabajo, N° 335, Santiago de Chile, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC).

Tironi, E. y E. Weinstein (1990): Violencia y resignación. Dimensiones psicosociales de la marginalidad urbana en un contexto político autoritario, en J. Martínez, E. Tironi y E. Weinstein, *Personas y escenarios en la violencia colectiva*, Santiago de Chile, Ediciones Sur.

Trujillo, E. y M. Badel (1998): *Los costos económicos de la criminalidad y la violencia en Colombia: 1991-1996*, Archivos de macroeconomía, N° 76, Santafé de Bogotá, Departamento Nacional de Planeación.

El surgimiento de la *violencia doméstica como* problema público y *objeto de políticas*

Kathya Araujo

*Investigadora, Programa
Género y Políticas,
Centro de Estudios de la Mujer*

Virginia Guzmán

*Subdirectora,
Centro de Estudios de la Mujer*

Amalia Mauro

*Investigadora, Programa
Género y Políticas
Centro de Estudios de la Mujer
cem@rdc.cl*

En este artículo se analiza el proceso mediante el cual la experiencia de violencia doméstica llega a constituirse en Chile en tema de debate y en un problema público que se incorpora a la agenda institucional del Ejecutivo y del Legislativo, dando lugar a programas de prevención y servicios públicos de atención a la violencia y a la promulgación de una ley contra la violencia intrafamiliar en 1994. El análisis pone de manifiesto el carácter dinámico y complejo del proceso, cuyo curso y resultados no estaban ni podían estar determinados *a priori*. Los problemas públicos no existen por sí mismos como meros fenómenos objetivos, sino que son construidos por actores que se mueven en distintos escenarios, intercambiando y confrontando discursos que se sustentan en marcos interpretativos variados. En el proceso es posible distinguir diferentes fases, según las características y oportunidades ofrecidas por el sistema político e institucional, los distintos tipos de actores participantes, los recursos organizativos con que éstos cuentan, la estructura de los vínculos que establecen entre ellos y los marcos interpretativos que orientan lo que hacen los actores. Desde esta perspectiva, la elaboración de las experiencias de violencia como problema público es a la vez la historia de la constitución de las mujeres como sujetos sociales, de sus organizaciones, de sus estrategias para movilizar el tema en distintos contextos políticos y de la difusión de nuevos discursos y propuestas sobre las relaciones de género .

I

La construcción de problemas públicos

La construcción de problemas públicos es sustentada y movilizadora por distintos actores que se vinculan entre sí en torno a un asunto que se transforma en su centro de atención, iniciativas y debates, conformando así un dominio político. Los actores se reconocen mutuamente como comprometidos con la formulación, defensa, negociación y acuerdo de una solución para dicho problema. Ellos entran, salen o permanecen, o transforman sus papeles y cambian de posición a lo largo del proceso, que cruza diferentes espacios sociales e institucionales.

En un ciclo ideal, una política se inicia con la tematización y problematización de una experiencia por distintos actores que la conciben como inaceptable. El paso siguiente es la elaboración del tema como problema público, para lo cual es necesario que se le defina, se planteen hipótesis sobre sus causas y se adelanten soluciones posibles. El ciclo continúa con su incorporación en las agendas institucionales.¹

El ingreso del problema a la agenda institucional obliga a traducirlo a las distintas lógicas político-institucionales antes de que dé lugar a normativas legales, programas o servicios públicos. Como bien lo señalan Muller y Surel (1998, p. 57) 'los fenómenos sociales pasan por una serie de prismas que actúan como mecanismos de selección y modifican su naturaleza, la audiencia y el sentido de los fenómenos percibidos para hacerlos objeto legítimo de la acción pública'.

Según McAdam, McCarthy y Zald (eds., 1996), los movimientos sociales están condicionados por la influencia simultánea de las oportunidades que ofrecen el sistema institucional y político, los recursos organizativos y las dinámicas colectivas de los actores involucrados y los distintos marcos interpretativos que orientan sus comportamientos. Los factores señalados interactúan y se potencian entre sí, facilitando la emergencia y el curso posterior de los procesos sociales.

Según dichos autores, las oportunidades para la acción colectiva, así como su extensión y la forma que asumen, son estructuradas por el sistema político. Por otra parte, las estructuras organizativas formales o informales influyen de manera fundamental en la amplitud y formas que adquieren el intercambio y debate entre los actores y las acciones que éstos emprenden para movilizar los asuntos de su interés.

La combinación de estas dos dimensiones —oportunidades políticas y estructuras organizativas— ofrece una base estructural para la acción. Sin embargo, esta base es insuficiente si no va acompañada de esfuerzos estratégicos deliberados para construir una nueva visión compartida del mundo, con la convicción de que al actuar colectivamente con otros y otras es posible superar el problema. De esta manera se legitima y motiva la acción colectiva en torno a una experiencia o situación social considerada inaceptable.

Los nuevos marcos interpretativos están en relación de discontinuidad con los que en el pasado daban sentido a la situación. Para que se les acepte daban sentido en los principios y valores sociales existentes y más abstractos. Como veremos más adelante, la interpretación de la violencia contra la mujer como expresión de su posición subordinada en las relaciones de género necesitó de un nuevo marco interpretativo que hiciera referencia explícita a la discriminación de género. Sin embargo, la aceptación de la violencia como problema público parte de un consenso previo que afirma el respeto a la integridad física y a la dignidad humana.

Como es fácil suponer, los distintos esquemas interpretativos no son permanentes ni consensuados; compiten entre sí, acompañan o promueven conflictos entre los actores de un dominio político, avalan o desafían las interpretaciones hegemónicas y sugieren cursos de acción alternativos.

En la construcción del tema de la violencia doméstica como política pública en Chile, es posible diferenciar tres fases. La primera es la del surgimiento del proceso bajo un régimen dictatorial. La segunda es la constitución del problema por actores que se ubican preferentemente en la sociedad civil. La tercera es la institucionalización del tema de la violencia como asunto de política dentro del Estado, en un escenario

□ Este artículo se basa en los resultados de la investigación "El papel de las redes sociales en el acceso de la violencia doméstica a las agendas pública e institucional", realizada en 1997-1998 por Virginia Guzmán, Kathya Araujo, Amalia Mauro, Vicente Espinoza y Eugenia Hola, con el Fondo de Investigaciones para Estudios de Género del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONICYT).

¹ La implementación de la ley y de los servicios da lugar a una nueva etapa en la que intervienen preferentemente actores institucionales y se transforman las características de las relaciones.

político diferente, marcado por la recuperación de la democracia y una participación más activa y comprometida de los gobiernos democráticos en las conferencias internacionales.

En la primera fase se generan las condiciones que permiten a las mujeres reunirse en grupos homogéneos en los cuales van a compartir y reinterpretar experiencias de alta significación vital, en un clima social que hace a las personas muy sensibles a la experiencia de violencia. En la segunda fase, las experiencias de violencia contra las mujeres, en particular de violencia

doméstica, son construidas como problema, a la par que se construyen los sujetos sociales que movilizan el tema y las organizaciones que le dan sustento y fuerza social. En la tercera fase, el problema de la violencia doméstica se incorpora decisivamente al debate público y se inicia su institucionalización como objeto de política pública. La violencia intrafamiliar, nueva forma de conceptualizar la violencia doméstica, trasciende el dominio social construido en la fase anterior e incorpora nuevos actores institucionales y políticos, lo que altera las posiciones y funciones de los antiguos.

II

La emergencia del proceso

Como bien lo señala Pakman (1995, p. 296), los movimientos sociales y culturales suelen comenzar con un conjunto más o menos formalizado de conversaciones y prácticas sociales. Ellos “no suelen empezar un día a través de un acto ritual declarativo y fundante. Conversaciones y prácticas más o menos desordenadas, en ámbitos no necesariamente unívocos y, a veces, hasta contradictorios, empiezan a producir lenguajes para dar cuenta de cierto ámbito de actividades humanas. En algún momento, a partir de esos procesos y como parte de las conversaciones, se produce un acto reflexivo a través del cual esos grupos humanos se ven a sí mismos, definen un campo de intereses, formalizan sus preocupaciones y prácticas, sus lenguajes y sus estrategias, trazan un borde o una frontera alrededor de sí mismos, se proponen objetivos, distribuyen funciones, se fundan, en fin, a sí mismos, diferenciándose de otros”.

Las condiciones para que la violencia doméstica se transforme en un problema público surgen paulatinamente desde finales de los años setenta.

En los primeros años del régimen militar la mayoría de la población se enfrenta a la violencia en sus diversas expresiones: atentados a la integridad física, persecuciones, autoritarismo, arbitrariedad, desempleo o pobreza, pérdida de espacios sociales de referencia. Como en el caso de las mujeres la represión adquiere una clara connotación sexual, la población se hace más sensible a la vulnerabilidad de las mujeres al abuso sexual.

La limitación de las libertades individuales y colectivas, así como la clausura de espacios preexistentes —partidos, sindicatos, asociaciones vecinales— crean

un clima generalizado de temor e inhibición que dificulta la elaboración colectiva del trauma social que significa el golpe militar.

A finales de los años setenta la represión indiscriminada afloja ligeramente y desde la Vicaría de la Solidaridad y la Academia de Humanismo Cristiano² se estimula la conformación de nuevas organizaciones sociales, de círculos de profesionales y de colectivos de defensa de los derechos humanos. Ellos acogen y facilitan el encuentro entre personas que provienen de las antiguas organizaciones sociales y populares, militantes de partidos, sindicalistas y profesionales.

Las organizaciones de derechos humanos, las organizaciones populares y las organizaciones no gubernamentales (ONG), que se hacen cada vez más numerosas en los ochenta, se convierten en los puntos estratégicos desde donde se intenta reconstruir el tejido social. Para esta tarea cuentan con el apoyo de la cooperación internacional, que está dispuesta a sustentar

² La Academia de Humanismo Cristiano es fundada en noviembre de 1975 por el arzobispo de Santiago, Cardenal Raúl Silva Henríquez, como “una respuesta a la situación particularmente difícil en que se ha encontrado la comunidad intelectual chilena a partir del advenimiento del régimen militar en el país”. Este había llevado a cabo la intervención de las universidades, lo que se tradujo en la expulsión de miles de profesores, estudiantes y personal administrativo, la supresión de carreras, modificación de planes y programas de estudios y la limitación del desarrollo de actividades de investigación, docencia y extensión. La Academia acoge a parte de estos profesionales en los diferentes Programas de Investigación, así como en los once Círculos de Estudios, entre los que se encuentra el Círculo de Estudios sobre la condición de la mujer (Academia de Humanismo Cristiano, sin fecha).

los esfuerzos emprendidos en Chile para recomponer los vínculos sociales destruidos por la dictadura.

Las energías bloqueadas por la violencia y la represión son recuperadas en estos ámbitos gracias al carácter afectivo-emocional de los vínculos que las personas gestan en su interior, y son orientadas a la elaboración colectiva de las vivencias traumáticas y a acciones para la sobrevivencia y la resistencia al régimen militar.

En torno a la Vicaría de la Solidaridad se estimula la creación de ollas populares, talleres productivos y otros colectivos a los que se integran mayoritariamente mujeres, en parte porque son mirados como neutrales desde el punto de vista de la lucha política y distantes de la confrontación que antecedió al golpe. Estas organizaciones se impregnan de las características de las experiencias de vida de estas mujeres y se adaptan en forma más flexible a sus ritmos y responsabilidades cotidianas. En ellas, las mujeres discuten temas que se refieren no sólo a la represión y la violencia política, sino también a su vida diaria. Desde allí empiezan a emerger los diferentes tipos de violencia a los que están sometidas, entre los cuales figura la violencia ejercida sobre ellas por sus cónyuges.

En estos primeros momentos se acepta que la violencia política ejercida sobre las mujeres adquiere un fuerte tinte sexual y en las nuevas organizaciones las mujeres conversan sobre sus experiencias de violencia doméstica. Empero, se está lejos de interpretar las distintas formas de violencia que ellas sufren como expresiones de un mismo sistema que privilegia a los hombres y subordina y resta poder a las mujeres. Existe una fuerte resistencia a unir bajo un mismo concepto la violencia doméstica y sexual contra la mujer con la ejercida por las fuerzas policiales, debido a que la violencia es interpretada básicamente como producto de las relaciones de poder entre las clases. Va a ser necesaria la articulación de nuevos marcos interpretativos con grupos de mujeres organizadas, así como el surgimiento de nuevas formas de organización, para convocar, movilizar y comprometer a las mujeres en la acción colectiva contra la violencia hacia la mujer.

Como han señalado Muller y Surel (1998), cualesquiera sean los motivos por los que un fenómeno social llega a ser percibido (aumento de su frecuencia o carácter inesperado de los acontecimientos, entre otros), es fundamental que los actores directamente interesados interpreten o definan estos hechos, elaborando explicaciones y construyendo relatos sobre los problemas vividos. Esta interpretación se sustenta no sólo en el empuje de la materialidad de los fenóme-

nos sociales, sino que muy a menudo es posibilitada por la emergencia de nuevos patrones interpretativos acerca de la realidad social y/o humana.

En el caso del movimiento feminista y de mujeres, la formulación de nuevos marcos interpretativos surge de la relación entre integrantes del movimiento feminista internacional y organizaciones de mujeres dentro de Chile.

El exilio se constituye en el vínculo más importante entre las expresiones nacionales e internacionales del movimiento feminista y en un vehículo de difusión de nuevas ideas y formas de organización al interior del país. Las críticas experiencias compartidas por las mujeres que abandonan el país en su calidad de militantes de izquierda o como pareja de exiliados, obligadas a relacionarse con su pareja y familia bajo nuevas circunstancias, las hacen sensibles a las ideas que difunde el pujante movimiento feminista entre mediados de los años setenta y mediados de los ochenta en Europa y Estados Unidos. El repudio del movimiento feminista internacional a la dictadura militar chilena facilita el tránsito desde la lucha antidictatorial al cuestionamiento de la posición subordinada de las mujeres y combina el apoyo a la resistencia en Chile con la militancia en organizaciones de mujeres. Estos colectivos feministas, más flexibles y menos verticales que las organizaciones partidarias o gremiales, propician el establecimiento de relaciones más cercanas e integrales y proveen a sus integrantes de apoyo afectivo y psicológico. Todo esto favorece una nueva interpretación de sus experiencias de vida. Temas hasta ahora vistos como privados empiezan a reinterpretarse desde la perspectiva de la discriminación hacia la mujer y las desigualdades entre los sexos.

La creación en el país del Círculo de Estudios sobre la condición de la mujer en 1977 tiene suma importancia en la elaboración de nuevos marcos interpretativos y su difusión en otras organizaciones. Los orígenes del Círculo se anidan en las relaciones de amistad y cercanía política que se forjaron entre las mujeres que militaron en el pasado en los partidos de izquierda, en las organizaciones de derechos humanos y/o en las organizaciones de solidaridad con sectores populares. Las une además, en el momento en que éste se crea, una gran sensibilidad frente a la situación de subordinación y desventaja de las mujeres, y su interés por abrirse a las nuevas ideas que reinterpretan las relaciones entre los sexos. Por otra parte, la aceptación del Círculo dentro de la Academia de Humanismo Cristiano constituye un primer reconocimiento en los medios de oposición a la dictadura de que la situación

de la mujer puede ser considerada como tema de estudio y preocupación social.

El Círculo se integra a la red de organizaciones feministas que empieza a gestarse en América Latina y el Caribe desde el Primer Encuentro Feminista en la Región (Bogotá, 1981) y sus integrantes participan en los eventos internacionales sobre la mujer que tienen lugar a partir de la Conferencia Mundial del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer (Copenhague, 1980). Asimismo, se constituye en el punto de llegada para las mujeres que vuelven del exilio. Sus miembros orientan su acción hacia otras mujeres, quienes son convocadas a integrar grupos de autoconciencia para que, de manera testimonial y con el apoyo de las otras, compartan las distintas manifestaciones de la subordinación y afirmen su voluntad y compromiso con la transformación de las relaciones de poder entre hombres y mujeres. Esta experiencia colectiva es fundamental para superar la tendencia individual a atribuir las experiencias dolorosas a circunstancias casuales o factores de índole personal.

La difusión de las nuevas ideas al interior de organizaciones como la Comisión de Derechos de la Mujer (CODEM), el Movimiento de Mujeres Pobladoras (MOMUPO) y las organizaciones de solidaridad de la Vicaría produce un vivo debate entre las mujeres que las han hecho suyas y el resto de los miembros de tales organizaciones. La interpretación de la violencia contra la mujer como una expresión extrema del poder masculino presente en todos los medios sociales, incluso entre las fuerzas de izquierda y los sectores

populares, es considerada contradictoria con la prioridad acordada a las desigualdades de clase y, más aún, como un intento divisionista que distrae la atención de las mujeres del problema principal, la dictadura. En algunos casos, cuando el conflicto se agudiza, las mujeres que adhieren a las nuevas interpretaciones sobre la discriminación deben alejarse y formar sus propios colectivos.

En resumen, en esta primera fase confluyen distintos factores en el ámbito nacional e internacional. Estos van a generar las condiciones para el surgimiento de un nuevo movimiento social que reinterpreta la experiencia y situación de vida de las mujeres y sus relaciones con los hombres. Como hemos visto, la conjunción de las características del contexto político con los nuevos recursos organizativos, las dinámicas colectivas y los nuevos marcos interpretativos abonan el terreno para la aparición del movimiento contra la violencia doméstica. La disminución de la represión masiva e indiscriminada de los primeros años de la dictadura y el repudio y aislamiento internacional de ésta, junto con el apoyo internacional a las fuerzas de oposición, facilitan el surgimiento de nuevas organizaciones y dinámicas colectivas orientadas a apoyar la reconstrucción del tejido social y luchar contra la dictadura. Los nuevos marcos interpretativos que postulan la existencia de un sistema injusto de relaciones sociales genéricas permiten a las mujeres reinterpretar sus experiencias dentro de un nuevo sistema de desigualdad y comprometerse con el cambio de estas injustas relaciones de género.

III

La construcción del problema de la violencia doméstica y su inclusión en el debate público (1983-1990)

A partir de mediados de los años ochenta, el movimiento de protesta y resistencia social a la dictadura y los espacios de acción y participación contra el régimen dictatorial se amplían en forma gradual pero constante. En la lucha contra la dictadura se aplican distintas estrategias que cristalizan las diversas concepciones sobre el cambio y la recuperación de la democracia que tienen las fuerzas de oposición al gobierno y su parti-

cular apreciación de las correlaciones de fuerza en el escenario político.

En 1983, el movimiento social alcanza una gran visibilidad: es el año de las protestas y de la confrontación directa con el régimen. Pero tras el atentado contra Pinochet en 1986, esta estrategia cede paso a la negociación de los partidos en pro de salidas políticas a la dictadura. Ello da lugar a la convocatoria al ple-

biscito de 1988, en el que se decide el fin del régimen dictatorial y el advenimiento de un gobierno democrático dos años después. La resistencia contra la dictadura adquiere hacia fines de los ochenta un carácter más político, en el sentido clásico. Los partidos intervienen más activamente y cumplen su función tradicional de puente entre la sociedad y el Estado, y se constituyen en un lugar privilegiado para elaborar los problemas públicos que han de ser considerados en las agendas institucionales de los próximos gobiernos democráticos.

En la difusión e instalación del tema de la violencia doméstica como problema influyen los cambios que ocurren en el contexto político y social.

En los años ochenta la violencia doméstica, de ser un problema construido y movilizado por las mismas mujeres con la intención de hacerlo visible, frenarlo y dar respuesta a sus manifestaciones, pasa hacia el fin del decenio a disputarse un espacio en la agenda pública. Las nuevas oportunidades políticas que se abren después del plebiscito y la proximidad del retorno a la democracia facilitan su incorporación en esa agenda y también la participación de nuevos actores, que integran otros campos sociales y/o militan en los partidos políticos de oposición, en el debate sobre las causas del problema y las vías, privadas y públicas, para resolverlo.

Durante esta fase se construye un nuevo dominio político en torno a la discriminación de género, en el que participan distintas organizaciones, grupos y colectivos de mujeres que difunden un discurso diferente sobre la discriminación y promueven nuevas prácticas sociales para abordarla. El surgimiento de ONG feministas cumple un papel central. Su quehacer orientado a difundir nuevas ideas sobre la realidad de las mujeres y las relaciones de género, dentro de los estrechos espacios públicos que permite la dictadura, recibe el apoyo de la cooperación internacional, lo que contribuye a dar continuidad a las acciones emprendidas. Las ONG feministas establecen relaciones con mujeres de distintas procedencias, especialmente con aquellas que se encuentran en situación de desventaja —mujeres de medios urbanos populares, campesinos e indígenas.

Veamos de cerca este proceso. Alrededor de 1983 la construcción de la discriminación de género y la violencia doméstica como problemas sociales alcanza un umbral de visibilidad que permite reconocer la emergencia de una nueva preocupación colectiva; asimismo, posibilita la formulación de un nuevo marco interpretativo sobre la discriminación contra la mujer,

y formas de organización más flexibles que favorecen el intercambio y debate entre mujeres.

En 1983 el Círculo de Estudios de la Mujer da lugar a La Morada y el Centro de Estudios de la Mujer. Asimismo, en 1984 el Servicio de Información y Comunicación de las Mujeres (ISIS) instala su sede regional en el país. A partir de mediados de los años ochenta surgen otras importantes ONG, como la Casa de la Mujer de Valparaíso (1987) y el Instituto de la Mujer (1988).

Dentro de este nuevo dominio político generado en torno a la discriminación va a perfilarse una nueva temática, la de la violencia doméstica, que vinculará a un conjunto de organizaciones y personas interesadas en denunciar y en dar apoyo psicológico y legal a las mujeres maltratadas. Las integrantes de este nuevo campo de preocupación comparten la convicción de que es necesario fortalecer a las mujeres violentadas, abrir espacios a sus dolores, deseos y expectativas, y organizarlas colectivamente como paso previo para transformar las relaciones entre hombres y mujeres. Es difícil distinguir el compromiso institucional del compromiso personal y militante, debido a que las instituciones y organizaciones activas en este campo están muy impregnadas de las características de sus integrantes.

El campo social conformado en torno a la violencia se sustenta, entonces, en la existencia de un dominio político mayor. La relación entre ambos es compleja y se transforma a través del tiempo. El dominio político de la discriminación de género proporciona un marco interpretativo para las acciones contra la violencia. Permite, además, que ésta se entienda desde una perspectiva más sistémica como violencia contra la mujer —tal como es denominada al comienzo de esta fase— y no simplemente como casos de mujeres maltratadas y golpeadas. Propone al mismo tiempo un nuevo modo de abordar la violencia a partir de los principios de autoconciencia y de la elaboración colectiva de las experiencias dolorosas como parte de los procesos de sanación. Asimismo, ofrece un tejido de relaciones y vínculos entre organizaciones y personas de los que harán uso quienes se comprometen con esta problemática.

Pero este dominio político mayor tiene a la vez otras prioridades y exigencias para su propio fortalecimiento. Asimismo, las energías y el tiempo dedicados a la lucha contra la dictadura desvían la atención del problema específico de la violencia doméstica. Por ello, las personas comprometidas con este problema deben hacer esfuerzos por atraer la atención y conci-

tar apoyo a sus acciones. En buenas cuentas, deben generar su propio público entre las personas e instituciones integrantes del dominio de la discriminación genérica. Su tarea es facilitada, en un primer momento, por el hecho de que la diferenciación del problema y su tratamiento tienen una gran importancia para el conjunto del movimiento de mujeres, ya que el tema crea y fortalece vínculos entre mujeres de distintas procedencias sociales: de sectores altos, medios o populares, profesionales, activistas o amas de casa. Compartir las experiencias de violencia en sus distintas expresiones les permite a todas ellas superar las barreras sociales y debilitar cualquier reticencia ante una posible imposición de ideas de un grupo sobre otro.

Inicialmente se integran a este campo mujeres que han llegado al tema por diferentes caminos, no siempre excluyentes entre sí, pero cuyo denominador común es la cercanía afectiva al problema. Cercanía que se genera ya sea por haber sido testigos en la infancia de la violencia ejercida sobre sus madres o por haberla sufrido en carne propia en sus relaciones de pareja o por el contacto con las experiencias de violencia padecidas por otras mujeres. A todas las une un sentimiento de frustración e impotencia que se torna en fuente de energía una vez que encuentran una oportunidad de elaboración y descarga colectiva. La llegada de religiosas extranjeras feministas resulta fundamental para la toma de conciencia de la importancia de abordar el problema. Al mismo tiempo, dada la legitimidad de la Iglesia en esos años, significa un gran estímulo para que las mujeres maltratadas se organicen y participen en este campo social.

Como lo muestra Valente (1994), la asimilación de nuevas ideas que suscitan polémica se ve facilitada cuando personas con prestigio social las hacen suyas. Para aceptar nuevas ideas, las personas no se fían sólo de sus opiniones sino que también consideran las de sus próximos y las de quienes cuentan con mayor ascendencia en su entorno social. De este modo reducen el grado de incertidumbre que conlleva su adopción.

Las organizaciones y personas cumplen papeles diferenciados en el dominio de la violencia doméstica, lo que fortalece el quehacer de cada una de ellas.³

³ Destacan en este campo organizaciones feministas con orientación política y movimientista (La Morada, La Casa de la Mujer de Valparaíso, entre otras); organizaciones dedicadas a la difusión de información, a la capacitación y al apoyo para la constitución de redes (ISIS, La Morada); movimientos destinados a influir en el ámbito político (Movimiento de Mujeres por el Socialismo, Concertación de Mujeres por la Democracia); organizaciones abocadas a entrelazar mujeres de diferentes sectores sociales (Colecti-

Algunos grupos se especializan en las tareas de difusión y sensibilización a través de campañas. Otros se encargan de promover la organización de las mujeres en sectores populares. Algunas instituciones proveen servicios de apoyo y, finalmente, existen también organizaciones y personas que se ocupan de generar conocimiento e información acerca del problema.

Tampoco existe un solo tipo de figura relevante. Los distintos tipos de liderazgo se suman en el proceso de configurar el problema de la violencia doméstica, difundirlo a nuevos espacios y generar la fuerza social para sustentar su tarea. Algunas figuras son líderes indiscutibles por su capacidad de interpretar, definir y redefinir el significado y los alcances de la violencia doméstica desde nuevas perspectivas y a partir del análisis de la experiencia acumulada. Otras destacan por su capacidad de articular mujeres de distintos sectores y de desplazarse fluidamente entre organizaciones e instituciones. La importancia de algunas otras radica sobre todo en sus vínculos con otros espacios públicos, como el de los derechos humanos o el de la resistencia política, por ejemplo. Otras, son reconocidas por su asertividad, energía, capacidad de trabajo y dedicación.

Las iniciativas y la comunicación surgen desde distintos puntos, conformando una red comunicacional alrededor de la violencia doméstica en la que participan diversas organizaciones de mujeres: feministas, colectivos de sectores populares y otras de carácter más político-partidario.

La calidad y frecuencia de los vínculos entre quienes integran esta red dan lugar a una estructura de relaciones densa, flexible y horizontal, lo que facilita la comunicación y la asimilación de nuevos marcos interpretativos y la generación de consensos. Esta red se caracteriza además por el clima (sentimiento y mística) de solidaridad, confianza (vínculos afectivos) y cooperación en busca de un fin común.

La frecuencia e intensidad de los vínculos propician, por otro lado, un cambio en la definición subjetiva de la realidad cotidiana de las mujeres. Los grupos que ellas integran y las comunicaciones cara a cara constituyen la base social necesaria para reafirmar los nuevos sentidos y definiciones sobre la violencia (véase Berger y Luckman, 1968). No obstante, las características de los vínculos tienden a cerrar este espacio so-

vo Chile-Canadá, La Morada, por ejemplo) y otras, finalmente, dedicadas a la difusión de los derechos de las mujeres (RIDEM) y a la articulación de los diversos actores (Movimiento por la Emancipación de la Mujer Chilena).

bre sí mismo al permitirle crecer casi exclusivamente hacia mujeres que experimentan o han experimentado situaciones de violencia. Si bien este sería un rasgo positivo al iniciarse la consolidación de un dominio político, puede convertirse en un obstáculo cuando se trata de abrirse a otros sectores y actores. El contexto político de la dictadura contribuyó por cierto a este enclaustramiento y a oscurecer la posibilidad de demandar apoyo o responsabilidad sobre el tema a otros actores o movimientos sociales, y menos aún a la institucionalidad pública.

A partir de 1987, el panorama político nacional cambia paulatinamente. En torno a las numerosas ONG se genera un espacio de discusión pública compartido por las distintas fuerzas que se oponen a la dictadura y luchan por la democratización del país. Se convoca a diversas iniciativas ciudadanas, entre ellas la Asamblea de la Civilidad, que precede a la conformación de la Concertación de Partidos por la Democracia y en la cual las mujeres participan planteando sus propias concepciones y demandas.

La preparación del plebiscito de 1988 y la participación en él amplían este espacio de debate público gracias a la convergencia de distintos discursos en un escenario común. La constitución de la Concertación de Partidos por la Democracia permite también intercambiar concepciones e interpretaciones sobre la realidad del país y los problemas urgentes que es necesario abordar. Y la reincorporación de las feministas a los partidos de izquierda facilita el acceso de los planteamientos sobre la discriminación femenina y la violencia doméstica a los espacios político-partidarios recuperados.

En este escenario, feministas independientes y militantes forman la Concertación de Mujeres por la Democracia, que en sí misma refleja tanto el esfuerzo de las mujeres por poner en los espacios públicos los problemas que se derivan de las relaciones de género vigentes, como el grado de visibilidad que han adquirido las mujeres como sujetos políticos. La Concertación de Mujeres genera un nuevo y más amplio campo de confluencia, donde se encuentran distintos marcos interpretativos de la realidad de las mujeres. Pese a que muchas de las integrantes se reconocen y son reconocidas por sus ideas feministas (alrededor del 50% del Consejo de la Concertación de Mujeres) un porcentaje igualmente importante todavía se acerca al tema de las mujeres desde su especialización profesional o por el interés de su partido por acceder a una nueva base social.

Las activistas del tema de la violencia doméstica acceden indirectamente a la Concertación de Mujeres a través de las líderes más destacadas del dominio político de la discriminación de género. Sin embargo, su incorporación a la recientemente creada Red Latinoamericana y del Caribe contra la Violencia Doméstica y Sexual las dota de un nuevo espacio público internacional que las hace más visibles, les da protagonismo y les permite priorizar la violencia doméstica sobre otros temas también promovidos por las feministas.

El establecimiento de la Red Chilena contra la Violencia Doméstica y Sexual (REDCHVD) va a significar, por su parte, una mayor institucionalización de la coordinación entre las organizaciones y personas activas en este campo. Por último, la realización de un encuentro internacional sobre la violencia contra la mujer en Conchalí no sólo expone el tema a la opinión pública sino que hace evidente la estrecha ligazón entre las acciones nacionales e internacionales.

La relación entre quienes integran el campo social de la violencia —en especial entre las profesionales y expertas y el grupo de mujeres de sectores medios y populares—, aunque sigue siendo fluida, encierra algunas tensiones. Al final de esta fase, las activistas no profesionales y de sectores urbanos populares comienzan a perder visibilidad e influencia frente al conocimiento experto de las profesionales y de las militantes de partidos. Por otra parte, muchas de quienes se habían definido básicamente por su pertenencia a movimientos u organizaciones sociales afirman también su militancia partidaria. De esta manera, el movimiento social con inspiración colectiva poco a poco deja de ser el principal actor en la tarea de llevar el tema de la violencia doméstica a los espacios públicos.

En este nuevo escenario social y político, el debate con otros actores va a enriquecer y hacer más complejas la definición y las posibilidades de acción frente a la violencia. La ampliación del debate público y la experiencia acumulada en años anteriores propician y a la vez expresan transformaciones en la comprensión de la violencia doméstica y las estrategias propuestas para abordarla.

En sus inicios, la violencia doméstica es interpretada como una expresión, la más extrema, de las relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres. Dentro de esta interpretación, los grupos de autoconciencia y autoayuda se constituyen en la estrategia principal para abordar esa violencia. Ellos permiten compensar la vulnerabilidad psicológica de las víctimas, quienes pueden no sólo empezar a comunicar una experiencia vivida largo tiempo en silencio, sino tam-

bién dejar de ser víctimas pasivas e impotentes para sentirse protagonistas de sus vidas dentro de un proyecto colectivo que las une a otras mujeres. El enfrentamiento con la violencia es concebido, entonces, como asunto de las propias mujeres cuya solución depende en gran medida de la organización y fuerza que ellas generen.

Poco a poco, sin embargo, va quedando claro que no todas las mujeres que sufren violencia pueden transformarse en militantes del movimiento y que es necesario contar con servicios de atención individual a las víctimas, ojalá en cantidad y calidad suficientes, implementados desde el Estado. También se hace claro que tomar conciencia del problema no lleva necesariamente a modificar los comportamientos y actitudes, lo que muchas veces exige un apoyo más especializado y trasciende por ello la pura voluntad de cambio. Psicólogas feministas ponen en evidencia la complejidad y densidad del problema y muestran que en la configuración de las situaciones violentas intervienen, aunque con distinto poder, hombres y mujeres. La reiteración de este tipo de situaciones, pese a los mayores niveles de conciencia de las mujeres, ayuda a una interpretación más sistémica y dinámica del problema y abre un mayor espacio a la intervención de profesionales feministas en dos campos específicos, el legal y el psicológico.

Por otra parte, para que el tema de la violencia doméstica llegue a ser considerado problema público necesita abrirse paso y encontrar un sitio en el discurso sobre la violencia surgido de las fuerzas de oposición al régimen militar. Este propósito se logra al marcar las similitudes que unen la violencia doméstica con la violencia general; pero al hacerlo se desafía a la vez la versión hegemónica en este campo sobre las causas de la violencia, al mostrar que no enraíza exclusivamente en la lucha de clase sino también en las relaciones sociales desiguales entre hombres y mujeres.

La mayor visibilidad alcanzada por las mujeres gracias a las nuevas organizaciones y dinámicas colec-

tivas va acompañada desde temprano por la generación y difusión de conocimientos a fin de develar la existencia, magnitud y consecuencias de la violencia doméstica y afirmar su carácter de problema público.

Las acciones sociales y políticas que se emprenden son avaladas desde el principio por el resultado de estudios sobre el tema en el país o en el extranjero. Asimismo, el crecimiento continuo de la demanda de atención por parte de las mujeres afectadas muestra no sólo la magnitud del problema sino también la fuerza social que encierra esta demanda.

Los cambios en la comprensión de la violencia doméstica y las nuevas oportunidades políticas favorecen la ampliación de las estrategias propuestas para enfrentar el problema: incorporación del tema en las agendas de los partidos políticos y en las institucionales, negociación con las fuerzas políticas de la Concertación y con el futuro gobierno, promoción de reformas legales e implementación de servicios públicos para abordarlo. Esto exige que la problemática pase por el filtro del conocimiento experto y de los códigos político-partidarios.

En síntesis, durante estos años la violencia doméstica emerge como un tema social y pasa poco a poco a disputar un espacio en la agenda de los problemas públicos.

En sus inicios, el proceso se caracteriza por la incorporación constante de nuevos y variados grupos de mujeres articuladas fuertemente entre sí, lo que permite el crecimiento y fortalecimiento de un dominio político. La ampliación de las oportunidades políticas favorece la discusión más abierta de las agendas públicas y las futuras agendas institucionales y exige de los actores que han configurado la violencia doméstica como problema el aprendizaje de nuevas lógicas, a la vez que presiona por el cambio o sustitución de algunos grupos y líderes. Al final de esta fase, el movimiento de mujeres se abre a nuevos espacios y establece vínculos con actores procedentes de otros dominios políticos, lo cual facilita la difusión del tema más allá de su ámbito inicial.

IV

La institucionalización del problema de la violencia doméstica en el Estado

Con la recuperación de la democracia el escenario político cambia y se acrecientan decisivamente las oportunidades de difusión y debate de las nuevas ideas gestadas en distintos campos y frentes sociales: las mujeres, los derechos humanos, los problemas indígenas y los jóvenes. Se establece un nuevo tipo de relación entre el Estado y la sociedad civil que va a dar lugar a la creación de nuevos espacios de interlocución entre actores estatales, políticos y sociales.

La Concertación de Mujeres por la Democracia presenta al nuevo gobierno una agenda de género y propuestas precisas sobre cómo abordar los problemas derivados de las posiciones de desigualdad que comparten las mujeres. Solicita un nuevo mecanismo institucional responsable de coordinar las políticas desde la perspectiva de género —el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM)— y propone que un número mayor de mujeres acceda a puestos de autoridad.

El triunfo de la Concertación abre igualmente el Estado a personas que en su pasado reciente militaban en la oposición y desarrollaban parte de su quehacer en alguna ONG u otras organizaciones de la sociedad civil, las que se convierten en una importante cantera de profesionales y funcionarios para el gobierno central y algunos gobiernos locales, situación que es especialmente notoria en las instituciones recién creadas. Este desplazamiento de algunos de los actores que en la sociedad civil concibieron y construyeron nuevos problemas públicos se convierte así en un mecanismo de suma importancia para permear la institucionalidad estatal y diseñar políticas para abordarlos.

En estas circunstancias, los dominios políticos surgidos en décadas pasadas se transforman, tanto por el tipo de actores que participan como por las relaciones que establecen entre sí. A ellos se integran actores procedentes de otros campos sociales y políticos, autoridades y funcionarios estatales.

En el caso específico de la violencia doméstica, muchas de las mujeres que desempeñaban un papel central en la fase anterior ingresan al SERNAM o pasan a formar parte de iniciativas pilotos dentro del gobierno, a nivel central o local (por ejemplo, en centros de atención a mujeres víctimas de violencia y oficinas de

la mujer). Asimismo, son otros los actores que adquieren mayor relevancia y poder de decisión: el SERNAM, la Comisión Interministerial de Violencia Intrafamiliar, el programa de igual nombre del SERNAM, y quienes integran los centros creados para atender a mujeres maltratadas. Los primeros de ellos se instalan en las municipalidades de Conchalí, Santiago, Huechuraba y El Bosque.

Los nuevos actores institucionales, políticos y sociales que se incorporan se encuentran comprometidos con el tema desde posiciones institucionales e ideológicas más amplias que en el pasado. De allí que los lazos que unían principalmente a mujeres de las ONG con mujeres de organizaciones sociales y en menor medida con feministas de partidos, se desplazan hacia un nuevo eje: la interacción del Estado y la sociedad civil. Los actores de la sociedad civil se vinculan con los institucionales, en particular con el SERNAM, la Comisión Interministerial contra la Violencia Intrafamiliar y algunos municipios, básicamente a través de la REDCHVD.

La REDCHVD cumple un papel fundamental dentro de esta nueva estructuración del dominio social de la violencia doméstica. Representa la continuidad directa de las concepciones, interpretaciones y sentidos construidos en la década anterior. Es, además, el punto de articulación con el movimiento internacional contra la violencia y, por ende, un lugar de recepción de nuevas ideas y propuestas, y sigue sustentándose en el actuar conjugado de ONG y organizaciones populares. Postula, asimismo, la importancia de la autonomía organizativa, política e ideológica de los actores sociales frente a los intereses institucionales (por ejemplo, todo miembro que ingrese al gobierno debe retirarse de la red para no mellar su perfil independiente). Sin embargo, la actuación de la REDCHVD hoy es diferente a la del pasado: organiza de manera más formal las relaciones entre sus diversos miembros y da prelación a los vínculos con actores políticos y estatales a fin de promover políticas.

La prioridad que otorga la REDCHVD a la aprobación de una ley y a la implementación de servicios para mujeres maltratadas modifica la posición de los anti-

guos actores dentro del dominio social de la violencia. Dado que ahora el problema social debe pasar por el tamiz de los conocimientos especializados antes de que se le institucionalice, las posiciones centrales de la REDCHVD dejan de estar ocupadas por el binomio mujeres de sectores medios y mujeres populares, quienes ceden su lugar a profesionales feministas expertas en los temas legales y de servicios. Esto acentúa las tensiones entre quienes integran este dominio. Las promotoras de las organizaciones populares se sienten desplazadas ante el peso adquirido por las profesionales.

Por su parte, el establecimiento de la Comisión Interministerial de Violencia Intrafamiliar, creada por el Ejecutivo en 1992, encabezada por el SERNAM e integrada por representantes de distintos sectores de gobierno —ministerios de salud, justicia, educación, relaciones exteriores, interior (Carabineros), Secretaría General de la Presidencia e Instituto Nacional de la Juventud— permite abrir espacios dentro del Estado para la discusión de esta nueva problemática. Al SERNAM le corresponde la tarea de persuadir y convencer a los distintos sectores de la urgencia y pertinencia de abordar el tema y facilitar su traducción a los códigos de cada uno de ellos. La invitación a la REDCHVD para participar en la Comisión mencionada expresa la voluntad del SERNAM de mantenerse vinculado con la sociedad civil y de aumentar su fuerza y poder de persuasión frente a los otros sectores.

La Comisión Interministerial de Violencia Intrafamiliar da a sus integrantes la posibilidad de intercambiar y modificar sus concepciones sobre la violencia y las relaciones de género, discutir la responsabilidad que le cabe a su sector en la tarea de prevenir y tratar su ocurrencia e identificar los recursos que es posible derivar al programa contra la violencia implementado

por el SERNAM. La presencia de la REDCHVD desempeña un importante papel en el logro de estos propósitos, ya que puede pronunciarse sobre el sentido de la violencia con libertad e independencia de las lógicas sectoriales y analizarla desde el marco interpretativo de la discriminación de género.

En síntesis, el proceso de institucionalización del problema de la violencia doméstica dentro del Estado es impulsado en sus inicios básicamente por personas ya comprometidas con el tema, quienes movilizan sus redes personales para motivar acciones de carácter institucional. La REDCHVD es el interlocutor más válido y representativo de los intereses de las mujeres en este tema frente al SERNAM, el gobierno y el parlamento y actúa de puente entre el movimiento preexistente contra la violencia hacia la mujer y las nuevas instancias estatales involucradas.

La homogeneidad y consenso en las concepciones, valores y orientaciones que caracterizaban al dominio social de la violencia en los años ochenta se han debilitado, lo que presiona a favor de acuerdos más específicos, o con sentidos de carácter más general y abstracto en los que se diluye la idea de la violencia como expresión de relaciones de poder entre los géneros. Aun así, esta mayor heterogeneidad de actores y de interpretaciones contribuye decisivamente a posicionar el tema en un debate público más extenso.

La definición de la violencia doméstica como objeto de política es fácil de aceptar. El camino recorrido por otros países de la región en el debate, tramitación y aprobación de leyes contra la violencia, así como la implementación de servicios públicos para este fin, legitiman los planteamientos y propuestas de política de las mujeres en el gobierno y reafirman la responsabilidad del Estado en el tratamiento de este problema.

V

La elaboración y tramitación de una ley contra la violencia

La elaboración, debate y promulgación de una ley contra la violencia supone el acceso del problema a una nueva agenda y a un nuevo espacio institucional: el legislativo.

En este espacio, actores que ahora ocupan un lugar en él pero que antes estuvieron cercanos al movi-

miento social constituido en torno a la violencia doméstica, buscan introducir el tema en la agenda legislativa. Así, por ejemplo, la parlamentaria que presentó el primer proyecto de ley había sido una activa participante en el movimiento de mujeres en los años ochenta, lo que se refleja tanto en su vinculación con

algunas profesionales feministas para la elaboración del proyecto de ley como en el marco interpretativo que sustenta la propuesta.

La incorporación del tema a la agenda legislativa y su avance en ella obligan a redefinir el problema bajo condiciones particulares: la ampliación de actores y posiciones (que acrecienta los espacios y objetos de confrontación) y nuevas y estrictas reglas que delimitan el campo en términos discursivos y de procedimiento.

Dado lo formal y específico del ámbito legislativo, los actores han de ser especializados y haberse familiarizado con las reglas para poder reconocer los límites y saber cómo hacer uso de los espacios de acción posibles. La legislatura exige a sus miembros un estilo discursivo estrictamente argumentativo y cuya fundamentación observe ciertos vectores básicos: los principios constitucionales y jurídicos, la definición de la función del legislador y los principios valóricos de la comprensión de la sociedad. Los actores están sometidos a una exigencia dialógica, dado que este ámbito constituye de manera manifiesta un espacio de confrontación.

Estas características hacen, además, que las relaciones con actores de otras esferas estén claramente sometidas a la lógica legislativa. Es decir, que todas las demandas o problemas planteados en calidad de insumos para el debate deban atenerse de manera estricta a las reglas del procedimiento parlamentario.

La institucionalización legislativa implica enfrentar dos ámbitos de contienda. Uno es el de los distintos temas que pugnan por ser incluidos en la agenda, demostrando no sólo su existencia e importancia y la necesidad de legislar, sino además la urgencia de hacerlo. Parte importante de la argumentación de los parlamentarios que promovían el tema de la violencia doméstica apuntó a probar que este problema no podía ser resuelto sólo por medio de la generación y aplicación de programas sociales. Sobre este punto lograron un acuerdo, sin enfrentar mayores resistencias, y el Ejecutivo intervino para asignarle un grado de urgencia.

El segundo ámbito de contienda es el de la confrontación entre diferentes elaboraciones discursivas del problema. Los marcos interpretativos no aparecen simultáneamente, sino que van emergiendo a lo largo del proceso en función de las concepciones culturales e intereses políticos de los actores.

En el caso que nos ocupa se enfrentaron tres marcos interpretativos: el de la discriminación, el de los derechos humanos y el de la familia.

El primero de ellos, que inspiró el primer proyecto de ley sobre el tema y fue sostenido por los sectores

políticos más progresistas, plantea que la mujer es el bien jurídico que se ha de proteger, e interpreta la violencia doméstica como una expresión de situaciones globales de discriminación y autoritarismo que ella sufre en la sociedad. El segundo, el de los derechos humanos, que apareció al discutirse el proyecto en las Comisiones de la Cámara de Diputados, centra su preocupación en la familia y considera la violencia doméstica como un atentado a los derechos humanos universales; el principal sostén argumentativo de esta posición son los convenios internacionales suscritos por el gobierno. Finalmente, el marco interpretativo de la familia, que emergió cuando el Senado vio el proyecto y fue sustentado por los más conservadores, considera que la familia es el bien que el Estado debe resguardar por cuanto ella garantiza el mantenimiento y la salud del cuerpo social; la argumentación de apoyo abunda en las consecuencias que tiene la violencia en el hogar, invisibilizando a la mujer como sujeto de derecho. Este proceso de confrontación discursiva se reflejó en el cambio de denominación de la ley, de violencia doméstica a violencia intrafamiliar, lo que pone en evidencia que este último marco interpretativo es el que se impone en el espíritu de la ley.

Las diferentes posiciones hicieron uso de estrategias y recursos propios: tipos de argumentación, métodos de presión e instrumentalización de fuentes de poder (uso de la opinión pública, atribuciones del Ejecutivo). Esto último se reveló como un recurso no discursivo de extrema importancia. Además, cada una de las posiciones transformó, orientó o modificó el uso de estos recursos en función de las nuevas evidencias, los avances de la discusión y los objetivos considerados más importantes en el momento del debate: por ejemplo, conseguir primero que se legisle y lograr luego el consenso, para facilitar la continuidad del proceso.

La existencia de marcos interpretativos diferentes hace más lenta la tramitación y aprobación de una ley. Así, las posiciones diferenciadas y contrapuestas de la Cámara de Diputados y el Senado⁴ respecto al problema de la violencia doméstica obligaron a hacer uso de uno de los procedimientos establecidos, la intervención del Ejecutivo para vetar la ley. Esto permitió salir del atolladero y aprobar una ley negociada entre las distintas posiciones.

⁴ Entre las modificaciones más significativas hechas por el Senado al proyecto de ley enviado por la Cámara de Diputados se destacan el debilitamiento de las medidas cautelares, la incorporación del concepto de grado de maltrato y no contemplar la creación de tribunales especiales.

VI

Conclusiones

Se ha analizado aquí el proceso mediante el cual, en el lapso de menos de veinticinco años, un tema ausente en el debate y en las agendas chilenas e internacionales llegó a ser un problema social reconocido que suscita hasta el presente un gran consenso en cuanto a la necesidad de superarlo como práctica social. Este proceso contó con el tiempo suficiente para generar un dominio político y para elaborar nuevos discursos sobre las relaciones de género. En este sentido, la configuración de la experiencia de violencia como problema público es también la historia de la constitución de las mujeres como sujetos sociales, de sus organizaciones y de sus estrategias para llevar adelante el tema en diferentes contextos políticos.

En este proceso se observan distintas fases, según las características y oportunidades políticas ofrecidas por el sistema político e institucional, los distintos tipos de actores participantes, los recursos organizativos con que éstos contaron, los marcos de sentido que orientaron la interpretación y las acciones de los actores y, por último, los distintos escenarios sociales en que se dio el proceso. Estos escenarios diferentes están regidos por lógicas propias a las que los sujetos deben enfrentarse y responder si pretenden influir o actuar en ellos.

Cada una de las fases se distingue también por la estructura que asumen los vínculos entre los actores. En la primera de ellas, la construcción del problema y del dominio político organizado en torno a la violencia doméstica da lugar a una red relativamente amplia y densa, con un alto grado de interconectividad

y donde están presentes varios actores prestigiosos y centrales. Esta estructura de red permite generar consenso rápidamente sobre la interpretación de la violencia. Asimismo, la multicentralidad de la red refleja una mayor democracia en los nexos establecidos y, por lo tanto, el predominio de una relación vincular poco jerárquica. Con la incorporación de actores institucionales y políticos en la tercera fase, la red se torna más diferenciada, los vínculos pierden la densidad y horizontalidad que los caracterizaba, se vuelven más jerárquicos, y se hace más difícil y lento llegar a consensos interpretativos.

El presente artículo pone de manifiesto también el carácter dinámico y complejo de este proceso, cuyos resultados no están determinados *a priori* ni pueden estarlo. En efecto, ni la forma de interpretar la violencia doméstica en el momento de la promulgación de la ley, ni los logros finales del proceso, estaban contenidos en sus premisas ni en la acción política inicial de las mujeres. Al contrario, las interpretaciones y objetivos cambiaron y se hicieron más complejos a través del tiempo, en función de los distintos actores que se fueron involucrando o excluyendo y de los cambios en los marcos de sentido que los orientaron.

En definitiva, el artículo demuestra que los problemas públicos no existen por sí mismos como mera objetividad, sino que son construidos por actores que intervienen en distintos escenarios, en los cuales intercambian y confrontan discursos que se sustentan en marcos interpretativos variados.

Bibliografía

- Academia de Humanismo Cristiano (sin fecha): Folleto de difusión, Santiago de Chile.
- Berger, P. y T. Luckman (1968): *La construcción social de la realidad*, México, D.F., Amorrortu.
- McAdam, D., J. McCarthy y M. N. Zald, eds. (1966): *Comparative Perspectives on Social Movements. Political Opportunities, Mobilizing Structures and Cultural Framings*, Cambridge, Massachusetts, Cambridge University Press.
- Muller, P. e I. Surel (1998): *L'analyse des politiques publiques*, París, Editorial Montchretien.
- Pakman, M. (1995): Redes: una metáfora para práctica de intervención social, E. Dabas y D. Najmanovich (comps.), *Redes. El lenguaje de los vínculos, hacia la reconstrucción y el fortalecimiento de la sociedad civil*, Buenos Aires, Paidós.
- Valente, T. W. (1994): *Network Models of the Diffusion of Innovation*, New Jersey, Cresskill.

Opciones para reducir *la pobreza rural en* América Latina y el Caribe

Rubén G. Echeverría

*Departamento del
Desarrollo Sostenible,
Banco Interamericano
de Desarrollo
RUBENECH@aol.com*

Aunque la mayoría de la población total y de la población pobre en América Latina y el Caribe se encuentra en los centros urbanos, en términos relativos la pobreza sigue siendo un fenómeno rural en la región. La incidencia de la pobreza y de la pobreza extrema es mucho mayor en las zonas rurales que en las urbanas. Sin ir más allá, en 1997 más de la mitad de los hogares rurales vivía en la pobreza y cerca de un tercio en situación de pobreza extrema. Además, la difícil situación económica de la mayoría de los países de la región en los últimos dos años seguramente ha deteriorado esas cifras. A los pobres de las zonas rurales de la región se les plantean por lo menos tres problemas básicos: i) nutrición insuficiente, mala salud y servicios educativos deficientes; ii) escasas oportunidades de empleo productivo en la agricultura y en actividades no agrícolas; y iii) bajo grado de organización para promover efectivamente los intereses rurales. El número y la variedad de circunstancias que causan la pobreza rural, así como la heterogeneidad de condiciones en que se presenta en los distintos países y regiones dificultan la búsqueda de soluciones efectivas y eficientes para elevar el bienestar de la población rural. Este artículo tiene como objetivo destacar varias opciones de acción para reducir la pobreza rural en la región. Para este fin, se centra en tres tipos de posibilidades de acción importantes y complementarias para generar o elevar los ingresos de los pobres de las zonas rurales: uno que se basa en el crecimiento del sector agrícola; otro que apunta al uso sostenible y la conservación de los recursos naturales, y el último basado en la importancia creciente de las actividades económicas rurales que se desarrollan fuera del predio agrícola. Hay al menos otras dos posibilidades de reducción de la pobreza rural: la tradicional migración a las zonas urbanas y la asistencia destinada a las personas que necesitan transferencias de ingresos para superar el umbral de pobreza o para tener un mínimo acceso a las redes de seguridad social.

I

Introducción

Aunque el 74% de la población y el 62% de los habitantes pobres de América Latina y el Caribe se encuentran en centros urbanos, en términos relativos la pobreza sigue siendo un fenómeno rural en la región. La incidencia de la pobreza y la extrema pobreza es mayor en las zonas rurales que en las urbanas. Además, el ingreso medio rural es bastante más bajo que el urbano. En 1997 alrededor del 75% o más de la población rural de Bolivia, Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras y Nicaragua se encontraba bajo el umbral de

pobreza. En Brasil, México y Colombia (países que registran las mayores poblaciones rurales pobres con aproximadamente 20, 15 y 6.5 millones respectivamente), entre el 56 y el 62% de la población rural se encontraba bajo el umbral de pobreza (CEPAL, 1999). El número y diversidad de circunstancias que causan la pobreza rural hacen que sea difícil concebir desde el punto de vista económico soluciones eficaces para elevar el bienestar de la población rural. El objetivo del presente artículo es señalar varias opciones para reducir la pobreza rural en la región.

II

La magnitud y heterogeneidad de la pobreza rural

Más de una cuarta parte de la población de América Latina vive con menos de un dólar por día. Las mayores concentraciones de pobreza se hallan en Centroamérica, la región andina y el Nordeste brasileño, donde un 60% de los habitantes vive por debajo del umbral de la pobreza. Entre 1994 y 1997, el porcentaje de hogares rurales en situación de pobreza bajó en sólo dos puntos porcentuales: de 56 a 54%; por su parte, la proporción de la población rural en situación de extrema pobreza disminuyó de 34 a 31% en el mismo período (cuadro 1). Pese a este modesto avance, la cifra correspondiente a la pobreza rural en 1995 (54% para la región, en términos relativos) es parecida a la de 1980, mientras que la de pobreza extrema es más alta (31% frente a 28%).

Desde comienzos del decenio de 1990, los pobres de las zonas urbanas (principalmente mujeres jefes de hogar, padres con educación formal escasa o nula y jóvenes desempleados) por primera vez han llegado a ser más numerosos que los de las zonas rurales; los

□ El autor agradece las sugerencias de un juez anónimo que colabora con la *Revista de la CEPAL* y los comentarios de Martine Dirven. Las opiniones expresadas en este artículo no coinciden necesariamente con las de la organización a la que el autor pertenece.

CUADRO 1

América Latina: Hogares en situación de pobreza y extrema pobreza, 1980-1997
(Porcentajes)

	Pobreza			Extrema pobreza		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
1980	35	25	54	15	9	28
1990	41	35	58	18	12	34
1994	38	32	56	16	11	34
1997	36	30	54	15	10	31

Fuente: CEPAL (1999).

primeros se estiman actualmente en más de 126 millones, mientras que los últimos suman 78 millones (cuadro 2). Sin embargo, hay más habitantes rurales que urbanos en situación de extrema pobreza (47 millones en comparación con 42.7 millones), aunque un alto porcentaje de los pobres que viven en zonas urbanas son recién llegados desde las rurales. El leve descenso en la proporción de hogares en situación de pobreza y de extrema pobreza en las zonas rurales en el decenio de 1990 (de 58 y 34% a 54 y 31%, respectivamente) no ha impedido que aumente el número absoluto de personas afectadas (en comparación con el decenio de 1980). Además, la difícil situación eco-

nómica en la mayor parte de la región en 1998 y 1999 podría haber hecho subir en vez de bajar estas cifras ya de por sí alarmantes.

La pobreza rural es más aguda que la urbana y parece más difícil de superar. En muchos países de la región los pobres en áreas rurales todavía no se benefician del crecimiento económico de los últimos tiempos. La distribución desigual de la tierra y las distorsiones del mercado de servicios agrícolas han contribuido a perpetuar la pobreza rural. Aunque la incidencia de ésta varía grandemente entre los países y dentro de los territorios nacionales, su magnitud y difusión son tales que resulta imprescindible conceptualizar y ejecutar programas eficaces para reducirla. En los países más urbanizados comienza a descender la migración a las ciudades, pero siguen prevaleciendo altas tasas de migración hacia zonas urbanas en aquellos países en que la población rural representa más de 25% de la población total. Es imperativo crear las condiciones para que la población rural pueda alcanzar niveles de vida (económicos, políticos, sociales y culturales) parecidos a los que tienen los habitantes urbanos.

Paradójicamente, aunque los sectores agrícolas de la mayoría de los países registraron un crecimiento considerable en el decenio de 1990, no están bajando los índices de marginalización y pobreza rural. Es evidente también que el crecimiento económico ha contribuido por lo menos a frenar el aumento de la pobreza rural, gracias a una mayor demanda de mano

de obra y las consiguientes migraciones, lo que prueba que parte de la solución está fuera del sector agrícola propiamente dicho. En consecuencia, el ingreso no agrícola ha llegado a representar una proporción mayor del ingreso rural total: alcanza niveles de 68% en Haití, 59% en Costa Rica y 51% en Argentina y se acerca al 50% en un promedio de 13 países (Reardon y Berdegú, 1999). Sin embargo, el crecimiento económico no ha sido suficiente en todos los casos, lo que indica que las condiciones de pobreza extrema en las zonas rurales sólo podrán mejorarse con programas destinados específicamente a tal efecto.

¿Quiénes son los pobres de las zonas rurales? Aunque no se dispone de datos recientes, al finalizar el decenio de 1980 los pequeños agricultores representaban la mayor proporción (más del 60%), mientras que los habitantes sin tierra y los grupos indígenas y otros constituían, respectivamente, el 30 y el 4% (FAO, 1988). Según varias investigaciones, por lo menos un tercio de los pequeños productores mencionados eran agricultores de subsistencia, con escasas oportunidades de superar la pobreza por medio de la agricultura. Esto indica que entre el 40 y el 50% de los pobres de las zonas rurales pueden tener un acceso muy limitado a recursos productivos que les permitan obtener suficientes ingresos de la producción agrícola misma. Además, la población rural con menor acceso a los recursos agrícolas crece con más rapidez que la que tiene mayor acceso.

La población rural pobre de la región enfrenta por lo menos tres problemas básicos: i) nutrición insuficiente, mala salud y servicios educativos deficientes; ii) escasas oportunidades de empleo productivo en la agricultura y en actividades no agrícolas, y iii) grado insuficiente de organización para promover efectivamente los intereses rurales. Las opciones para reducir la pobreza rural que se presentan en este artículo se basan en estos desafíos, así como en la heterogeneidad de las condiciones de pobreza rural entre los distintos países y regiones y dentro de ellos. Antes de analizar esas opciones conviene pasar revista al nuevo contexto regional para el desarrollo rural y a algunas lecciones que se han aprendido de la experiencia.

CUADRO 2

América Latina: Personas en situación de pobreza y extrema pobreza, 1980-1997
(Millones)

	Pobreza			Extrema pobreza		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
1980	135,9	62,9	73,0	62,4	22,5	39,9
1990	200,2	121,7	78,5	93,4	45,0	48,4
1994	201,5	125,9	75,6	91,6	44,3	47,4
1997	204,0	125,8	78,2	89,8	42,7	47,0

Fuente: CEPAL (1999).

III

El nuevo contexto regional para el desarrollo rural

Varias tendencias importantes influyen en la evolución de las zonas rurales de la región: la mayor integración económica y la liberalización del comercio; la nueva concepción del papel del Estado, y la mayor conciencia de los problemas vinculados con el medio ambiente, el género y las etnias (Echeverría, 1998).

1. Mayor liberalización, integración y apertura comercial

Los tratados bilaterales, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y el Mercosur, los acuerdos con la Comunidad Europea y los países del foro de Cooperación Económica del Asia-Pacífico (APEC), así como las deliberaciones con miras a la creación del Tratado de Libre Comercio para las Américas, han contribuido a una mayor apertura de los mercados y a una integración más estrecha del sector agroalimentario y agroindustrial de la región. Las nuevas oportunidades del mercado inducen a los productores a dedicarse a las exportaciones y permiten a la vez la importación de productos agrícolas desde fuera de la región. El deseo de mejorar la competitividad se traduce en un mayor esfuerzo por elevar la productividad y la calidad, lo que lleva a una mayor concentración o diversificación en el comercio y la agroindustria. Las iniciativas en este campo se han visto acompañadas en muchos casos (Argentina, Brasil, México y Chile) por la formación de empresas conjuntas con inversionistas locales en sectores agrícolas y no agrícolas, así como de fusiones y una mayor concentración entre las empresas nacionales. La mayor escala de producción (sobre todo de cereales, carne, oleaginosas y azúcar, pero también de ciertas frutas y productos industriales) junto con la mecanización, computarización e internacionalización de las actividades agrícolas afectan el empleo rural y los mercados de tierras. Ante los desafíos de la libre competencia, los minifundistas que explotan tierras marginales y tienen acceso limitado a la educación, el progreso tecnológico, las comunicaciones y la información se encuentran en desventaja. Su situación en los mercados le da poca opción a este grupo para competir en forma eficaz y sostenida en este nuevo contexto.

2. Un nuevo papel para el Estado

La liberalización mediante la privatización y el ajuste estructural para reducir el déficit fiscal se han traducido no sólo en una menor intervención del Estado en los asuntos rurales sino también en el desmantelamiento de las organizaciones que tradicionalmente se ocupaban del sector agrícola, con lo cual se ha dificultado el desarrollo rural hasta que esas organizaciones puedan ser reemplazadas por la sociedad civil y el sector privado, sobre todo en el plano local (Piñeiro, Martínez Nogueira, Trigo, Torres, Manciana y Echeverría, 1999). La reducción o retiro de los servicios del sector público ha sido notable especialmente en algunas áreas que afectan a la vida rural como el gasto social (en educación, en salud), el sistema financiero, la infraestructura y servicios agrícolas claves como los de tecnología. En estas áreas, cuanto mayor es la demanda de inversión en capital humano, crédito, comunicaciones e investigación para atender la necesidad de mejorar la competitividad rural, menores son las oportunidades de acceso de la población rural a esos servicios.¹

Los países que se proponen remediar esta deficiencia y se empeñan en invertir en un crecimiento económico con equidad social suelen tropezar con dificultades para desarrollar programas eficaces que permitan acabar con el estatismo tradicional y la burocracia excesiva de sus administraciones, promoviendo en cambio la participación activa de las comunidades locales y el sector privado y utilizando los mecanismos del mercado en la tentativa de reducir la pobreza. Pese a las dificultades, avanza en la región la economía de mercado, la incorporación de nuevos agentes como las organizaciones no gubernamentales, y la búsqueda de un nuevo equilibrio entre los papeles de los sectores

¹ Por otra parte, la liberalización de los mercados y los programas de ajuste han reducido en cierta medida el sesgo urbano surgido del proceso de industrialización impulsado por el Estado, que penalizaba a la agricultura como sector productivo mientras compensaba a los terratenientes con subsidios vinculados a la propiedad de la tierra (Binswanger y Deininger, 1997).

público y privado y la sociedad civil en el desarrollo. Sin embargo, el avance en la transición de un Estado centralizado a un Estado con funciones normativas, junto con la participación más activa de los grupos no estatales en beneficio de los segmentos más pobres de la sociedad, es incipiente en el mejor de los casos y debe ser promovido con más fuerza.

3. Mayor conciencia de los problemas del medio ambiente, el género y las etnias

La gran mayoría de los pobres de áreas rurales vive en zonas de escaso potencial agrícola, incluidas áreas degradadas o semiáridas, terrenos propensos a la erosión o con suelos frágiles y pendientes inclinadas, en las estribaciones de los Andes, las cordilleras costeras de México y Centroamérica o las zonas áridas del Nordeste brasileño. Esta población depende para su subsistencia (agua, alimentos, energía e ingresos) de los recursos naturales; sin embargo, porque éstos son de mala calidad y escasos, muchas poblaciones no tienen más remedio que transgredir los límites de lo sostenible y agotar estos recursos. Pese a la abundancia de recursos naturales en la región, los problemas de la desertificación, la destrucción de tales recursos, el cambio climático y la pérdida de biodiversidad ejercen una creciente presión en la búsqueda de medios eficaces para lograr un desarrollo sostenible. Por esta razón, romper el círculo vicioso de la deforestación, la degradación de los recursos de agua y suelo y el aumento de la pobreza rural constituye uno de los elementos claves que configuran las nuevas estrategias rurales.

A los pueblos y gobiernos de la región les preocupa cada vez más la calidad del medio ambiente. Aunque se sigue favoreciendo al medio urbano en la asignación del gasto ambiental, aumenta el número de programas y proyectos de conservación destinados a proteger la tierra, los recursos hídricos y los bosques. La insistencia en el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales no sólo guarda relación con la demanda ciudadana de una mejor calidad de vida sino que también brinda posibilidades para el desarrollo de las propias comunidades rurales. Del mismo modo, el uso de tecnologías y sistemas respetuosos del medio ambiente que aseguren el desarrollo sostenible de los recursos naturales también ofrece la posibilidad, limi-

tada hasta ahora, de generar nuevos productos (orgánicos o verdes) así como de crear y adoptar nuevas tecnologías más al alcance del pequeño agricultor.

Aunque hay variaciones entre los países y pese al hecho de que el trabajo de la mujer a veces no aparece en las estadísticas nacionales, es posible que las mujeres en áreas rurales produzcan hasta un 50% del alimento consumido en la región. En muchos países son las mujeres las que administran los predios, recogen la leña y el agua y cuidan del ganado, mientras sus esposos e hijos mayores trabajan en la agricultura comercial o en los centros urbanos. La proporción de mujeres en la fuerza trabajadora rural subió del 21 al 25% entre 1980 y 1995 y según las proyecciones llegará al 28% de la población económicamente activa en el campo hacia el año 2010 (Dirven, 1997). El descenso de la importancia relativa de las actividades agrícolas (y sobre todo de la producción de autoconsumo), la expansión de los sectores del comercio y los servicios y la difusión del trabajo remunerado a las zonas rurales han facilitado la incorporación de la mujer en los mercados de trabajo y al mismo tiempo han hecho más visible su participación.

Históricamente, la mujer y las poblaciones indígenas no han tenido un acceso equitativo a la tierra, el crédito, el capital y los servicios de extensión, aunque estos grupos son precisamente los que más utilizan los recursos hídricos, edafológicos y forestales tanto para proveer a las necesidades básicas de sus familias como para obtener ingresos adicionales. Aunque las recientes reformas legislativas han contribuido mucho a remediar estos problemas, persiste una cierta discriminación. En muchos casos las comunidades indígenas viven en las zonas más frágiles (sobre todo en zonas aisladas de bajo potencial agrícola y escasas posibilidades de empleo no agrícola), a menudo contiguas a reservas naturales o dentro de ellas. En consecuencia, los planes de conservación para las zonas protegidas (como en el caso de cualesquiera otras tierras ocupadas por comunidades indígenas) tendrían mucho mejores posibilidades de éxito si incorporaran a estas comunidades en los programas de gestión ambiental, garantizando la integridad de sus territorios y mejorando su acceso a los servicios sociales. Además, es necesario concebir programas de desarrollo rural destinados específicamente a reducir la pobreza entre los grupos indígenas.

IV

Algunas lecciones aprendidas

Hasta ahora no se ha elaborado ningún plan regional que aborde el problema de la pobreza rural en la región en toda su magnitud y persistencia, ni se han asignado sistemáticamente suficientes recursos a nivel nacional para remediarlo. Es más, hasta ahora la mayoría de los proyectos rurales han constituido actividades inconexas y discontinuas. En algunos casos, las políticas rurales han coexistido con políticas contradictorias como las de importación de productos agrícolas altamente subvencionados, sobrevaloración de los tipos de cambio, control de los precios de los productos básicos y fijación de altas tasas de interés, o bien han procurado compensar esas políticas. De las diversas experiencias en materia de reducción de la pobreza rural derivan las cuatro lecciones siguientes sobre lo que debe hacerse.

1. Promover un marco normativo e institucional favorable

En vista del papel vital que desempeñan el crecimiento económico y el crecimiento sectorial en la reducción de la pobreza rural, para el éxito del desarrollo rural es indispensable promover un marco macroeconómico y sectorial favorable. Contar con un marco basado en el mantenimiento de políticas estables y en la creación de un clima propicio es imprescindible para la ejecución eficiente y descentralizada de proyectos. Ello supone la existencia de programas sociales (redes de seguridad) para aquellos que no pueden satisfacer sus necesidades básicas. Por ejemplo, la asignación de fondos de inversión social a zonas afectadas por la pobreza debe hacerse extensiva a muchas zonas rurales. La experiencia de América Latina confirma que el crecimiento económico no basta para reducir la pobreza. Son factores igualmente decisivos el tipo de crecimiento y las estrategias destinadas a beneficiar al máximo a los pobres. El crecimiento económico ha contribuido a reducir la pobreza rural sobre todo merced a la migración. Además, el desarrollo agrícola también ha contribuido a reducir la pobreza en las zonas rurales. De ello se desprende que, aunque un crecimiento vigoroso de la agricultura es básico para el desarrollo rural, siguen necesitándose programas que promuevan expresamente dicho desarrollo (BID, 2000). La formu-

lación de políticas macroeconómicas y sectoriales destinadas a superar la pobreza rural es un requisito esencial, pero no suficiente para lograr este objetivo. Además de estas condiciones, deberán cumplirse otros requisitos como los que se enumeran a continuación.

2. Aumentar las inversiones en salud, educación e infraestructura

Ha sido muy desigual el progreso en lo que se refiere a la extensión, el nivel y la calidad de los programas de salud y educación rurales. Para muchos países sigue siendo un objetivo lejano el logro de las condiciones necesarias para ofrecer a todos los niños de las zonas rurales la posibilidad de completar los seis años de enseñanza primaria. En unos pocos países el objetivo actual es brindar pleno acceso a los jóvenes de las zonas rurales a una enseñanza secundaria de cuatro años.² En general, la calidad de la educación rural es inferior a la de los cursos y programas equivalentes de las zonas urbanas, debido a la distribución dispersa de la población, las bajas tasas de matriculación y la falta de incentivos educacionales en el medio rural. Además, en los planes de estudio no se toman en cuenta las necesidades concretas de los alumnos que viven en las zonas rurales y se tiende a discriminar contra la mujer, los pueblos indígenas y las personas de ascendencia africana tanto en el suministro de infraestructura y materiales como en el enfoque de los programas y las oportunidades de estudios avanzados. Es importante velar por que esos grupos no sólo aporten su trabajo sino que también se beneficien de los componentes generadores de ingresos de los programas de inversión social.

² Pese a la importancia reconocida de la educación, López y Valdés (1997) dan cuenta de un rendimiento sorprendentemente bajo de las inversiones en la educación rural en América Latina. Señalan que en promedio el aumento de la escolaridad en un año entre las familias rurales eleva los ingresos de los hogares en menos de veinte dólares por persona. Al parecer, la principal contribución de la educación rural reside en preparar a los habitantes de las zonas rurales para la migración a las zonas urbanas. Estos resultados ocultan la necesidad verdadera de una educación que aumente la competitividad en las zonas rurales y en concreto de una mayor inversión en esferas como la formación profesional de la juventud en el campo.

En vista de la creciente marginalización de ciertas regiones, su falta de oportunidades de empleo y el hecho de que una población decreciente suele dificultar el suministro de servicios básicos al resto de los habitantes, se hace necesario efectuar algunos ajustes compensatorios entre el gasto social y las fuentes locales de ingreso. Un buen ejemplo es la relación entre la infraestructura de transporte y los servicios de educación y salud: en muchos casos construir un camino y transportar a los alumnos por autobús es la mejor solución para las localidades rurales aisladas, o establecer un internado en un pueblo cercano puede ser preferible a diseminar un número considerable de escuelas y maestros en el ámbito rural. Las inversiones en salud, educación e infraestructura destinadas a los sectores más desposeídos pueden emplearse para remediar algunas de las desigualdades de ingresos en las zonas rurales.

3. Tomar en cuenta la heterogeneidad rural y la participación de los beneficiarios

La diversidad de la población rural, los cambios del medio económico y las diferencias en las capacidades de aprendizaje entre los participantes en los proyectos en curso también entran en conflicto con las rigideces inherentes a la formulación y ejecución de la mayoría de los proyectos de desarrollo. Además, la falta de participación de los beneficiarios lleva a veces a la incorporación de componentes que no tienen demanda, a la imposibilidad de ajustar los proyectos según las posibilidades de asimilación de las comunidades y al carácter general insostenible de los programas de desarrollo rural. En general, los pobres de las zonas rurales carecen de capacidad de negociación y tienen poca influencia en los gobiernos o los organismos internacionales. Además, son pocos los profesionales capacitados para llevar a cabo tales programas y en general se desconoce el contexto económico, social y cultural en que éstos se inscriben.

Gran parte de las evaluaciones de los programas de desarrollo rural ponen de relieve la importancia de hacer participar a la población local de forma más directa y continua, desde la fase del diseño hasta la de ejecución de las actividades. Sin embargo, rara vez se consulta a las comunidades o participan éstas plenamente en tales programas. La experiencia de muchos proyectos pequeños indica que puede obtenerse un buen grado de éxito y cumplimiento de los objetivos allí donde las comunidades ya cuentan con un cierto nivel de organización o donde la estrategia de los pro-

yectos asigna una proporción relativamente alta de los recursos a la capacitación y al desarrollo institucional. Podrían promoverse actividades de capacitación (que abarquen los aspectos del ordenamiento jurídico del país, la estructura orgánica y el proceso de decisión democrático y la gestión y administración de organizaciones y proyectos) a fin de fortalecer la capacidad organizativa básica para participar en actividades rurales. También debería capacitarse al personal de los organismos estatales encargados de supervisar los programas rurales a fin de facilitar la participación de sus beneficiarios.

Aunque existen centenares de grupos cívicos y/o no gubernamentales (asociaciones de agricultores, grupos indígenas, fundaciones, grupos ambientalistas y de derechos civiles, etc.), en su gran mayoría están mal organizados y carecen de capacidad técnica, lo que limita su posibilidad de participar en las actividades de desarrollo rural. Han resultado muy útiles las consultas con organizaciones no gubernamentales, fundaciones, empresas privadas, cooperativas, asociaciones de comercio, federaciones o comunidades indígenas, organismos nacionales o locales, órganos religiosos u otros grupos afines para determinar las prioridades entre varias demandas de las comunidades rurales que compiten entre sí y para inducir a los grupos que tienen alguna capacidad técnica a participar en la preparación y la supervisión de los proyectos.

4. Mejorar la ejecución de los programas rurales

La ejecución de los programas de desarrollo en las zonas rurales se ha visto obstaculizada por la multiplicidad de los componentes, la centralización de los procesos de decisión y la debilidad de las instituciones intermediarias (regionales y municipales). En muchos casos las políticas clientelistas y la falta de control administrativo han menoscabado los esfuerzos de descentralización. Los proyectos rurales han tropezado con el problema de que la ejecución sucesiva de sus diferentes componentes atenta contra la posibilidad de lograr los objetivos globales. Por ejemplo, en varios casos la construcción de carreteras rurales terminó antes de que comenzaran las actividades de asistencia técnica destinadas a regularizar la tenencia de las tierras, cosa que dio lugar al uso incontrolado de la tierra y a prácticas agrícolas insostenibles.

En general, los programas de desarrollo rural realizados en los años setenta y comienzos de los ochenta tuvieron un rendimiento menos que satisfactorio en cuanto a lograr sus objetivos físicos, y aún menos satisfactorio en cuanto a beneficiar a los grupos de in-

gresos bajos (BID, 1989). Los problemas más citados son la escasa capacidad institucional, la insuficiente coordinación entre los organismos de ejecución y objetivos demasiado ambiciosos. La falta de información fidedigna ha dado lugar a proyecciones inexactas y a errores en los análisis de costo-beneficio y en la selección de objetivos y metas, cosa que ha provocado atrasos y costos excedidos. Sin embargo, muchos proyectos han tenido buenos resultados, particularmente

los que han dado acceso a recursos productivos y servicios esenciales de los que anteriormente carecían los pobres de las zonas rurales, y han sido un buen ejemplo en materia de descentralización y participación comunitaria en el diseño y la ejecución de las actividades. Otra lección importante de los proyectos del pasado es la necesidad de crear un contexto político e institucional para la ejecución eficaz y descentralizada de los proyectos.

V

Posibilidades de reducir la pobreza rural

Aunque la pobreza rural se concentra principalmente entre los minifundistas con menor potencial agrícola y entre los habitantes rurales sin tierra, también son pobres algunos agricultores con potencial agrícola, principalmente porque no tienen suficiente acceso a la tecnología y el crédito, lo que les impide materializar el potencial de aumento de la productividad, o no tienen suficiente agua o seguridad en la propiedad de la tierra o no tienen suficiente acceso a los mercados para sus productos. La diferencia esencial entre los pobres del sector rural con mayor y menor potencial agrícola radica en la posibilidad que tienen los primeros de superar la situación de pobreza resolviendo estos problemas de comercialización, obteniendo los recursos financieros necesarios e invirtiendo, por ejemplo, en pequeñas obras de riego o en nuevas tecnologías.³

Algunos de los medios más importantes para generar o elevar los ingresos entre los pobres en áreas rurales son los siguientes: desarrollo de la agricultura comercial, suministro de mayor acceso a la tierra, proyectos basados en los recursos naturales, promoción de microempresas e inversiones públicas y privadas en infraestructura. En aras de la sencillez, estas opciones se agruparán en tres categorías en el resto de este artículo: las que se basan en el crecimiento del sector

agrícola, las que apuntan a lograr el uso sostenible y la conservación de los recursos naturales, y las posibilidades que tiene la economía no agrícola en el ámbito rural.

1. Opciones basadas en la agricultura

Un plan de reducción de la pobreza rural que se base en la producción agrícola supondrá tanto abrir nuevas posibilidades de obtener recursos escasos como superar los obstáculos que se oponen a que los minifundistas logren aprovechar el pleno potencial de los recursos que controlan. Aunque los instrumentos propuestos puedan parecer tradicionales, los métodos aplicados para ponerlos en práctica no son los mismos del pasado, ya que operarán en lo posible por intermedio del mercado y del sector privado.

a) *Mercados de tierras eficaces*

La región posee todavía vastas extensiones de tierras de propiedad estatal, algunas de las cuales ofrecen un gran potencial tanto para la agricultura como para la silvicultura, sin que haya mucho peligro de agotar los recursos naturales. Además, existen grandes propiedades privadas que no están siendo explotadas productivamente. Muchos minifundistas y campesinos sin tierra tendrían la posibilidad de elevar sus ingresos si pudieran aprovechar esos recursos. Sin embargo, tras las tristes experiencias de los decenios de 1960 y 1970, la distribución de tierras entre los desposeídos no es una alternativa política viable. El énfasis que se da actualmente al uso más intensivo de la tierra, basado en nuevas tecnologías, debería mejorar las posibilidades de subsistencia de algunos campesinos sin tie-

³ El potencial agrícola se define como el acceso a los recursos (incluso terrenos de calidad adecuada y en cantidad suficiente) necesarios para generar los ingresos (o productos) que aseguren la supervivencia de la familia del agricultor y el desarrollo de la unidad de producción. Cuando no se da esta condición, el individuo afectado tiene menor potencial. La situación puede cambiar si se mejora el acceso a la tierra o se fomentan obras de riego en zonas de secano. Ambos grupos pueden coexistir dentro de una misma región o microrregión.

rra (aparceros) y abrirles nuevas posibilidades de empleo con los agricultores que tienen tierras, ya que la agricultura intensiva exige más mano de obra. Por lo tanto, deben promoverse los contratos de arrendamiento a plazo más largo, los acuerdos de aparcería y la distribución de las tierras fiscales para permitir el acceso de los pobres. Y estas actividades deben reforzarse con programas que ayuden a los agricultores a registrar la propiedad de las tierras que ocupan. Otros métodos pueden complementar estas iniciativas, como los programas de adquisición de tierras o la concesión de incentivos a los terratenientes para que vendan las propiedades mal explotadas, junto con programas que ayuden a los pequeños agricultores a comprar esas tierras. Del mismo modo pueden aplicarse sistemas tributarios progresivos sobre la propiedad que tasan la tierra según su potencial agrícola, a fin de desalentar la especulación y evitar grandes concentraciones de propiedad.

Según un estudio reciente sobre los mercados de tierras en la región (Echeverría, ed., 1998), la eficiencia de esos mercados puede mejorarse evitando las distorsiones en el uso de la tierra mediante el mantenimiento de un contexto macroeconómico, fiscal y sectorial neutro; consolidando los derechos de propiedad y rebajando los costos de transacción mediante la reforma de las políticas de asignación de tierras fiscales, y eliminando la reglamentación que limita la venta o arrendamiento de la tierra. De los muchos instrumentos para promover los mercados de tierras (reforma agraria y programas de colonización, impuestos sobre los bienes raíces y proyectos de titulación), los que pueden facilitar el acceso a la tierra para los minifundistas en particular son los programas de titulación y reforma agraria basados en el mercado. Al dejar la decisión sobre la selección de las tierras y la negociación de los precios en manos de los beneficiarios, el primer grupo de instrumentos podría eliminar varias causas de ineficiencia, aunque su costo sería sumamente elevado. Los programas actuales de titulación de tierras apuntan a crear registros de la propiedad rural que puedan actualizarse constantemente y a establecer sistemas para evaluar el impacto de la titulación. Estas actividades promueven innovaciones, como la participación de oficinas privadas en el proceso de regularización de títulos mediante licitaciones regionales financiadas por el erario; el establecimiento de nuevos reglamentos e incentivos financieros (o sanciones) para evitar la ulterior subdivisión de las propiedades o las ventas irregulares de tierras, y la vinculación de los proyectos de titulación con otros programas de apoyo

agrario (transferencia de tecnología, programas de inversión y crédito).

b) *Mercados financieros*

Los mercados financieros rurales brindan a los habitantes del campo mayor acceso a los recursos financieros (crédito). Podrían desarrollarse estos mercados promoviendo y fortaleciendo instituciones financieras viables, estimulando el uso de métodos crediticios no tradicionales, estableciendo un marco regulador eficiente y derechos de propiedad bien definidos, creando nuevos mecanismos de garantía y estableciendo medios de cooperación entre las instituciones crediticias oficiales y oficiosas. Las zonas rurales carecen en gran medida de servicios financieros, sobre todo de instituciones oficiales de crédito. Por ello es necesario crear una nueva base institucional que permita a un número mayor de habitantes del campo conseguir préstamos y entrar en el circuito bancario. Específicamente, los programas de mercados financieros para el sector rural podrían incluir el apoyo a una legislación reguladora y a su aplicación, así como la reducción de los riesgos asociados a la producción y la comercialización. La reducción de los riesgos puede facilitarse promoviendo los seguros, los mercados a futuro, la cobertura de riesgo y el suministro adecuado de información. Hay varios aspectos esenciales para el desarrollo de los mercados financieros, como crear servicios crediticios no tradicionales adaptados a las condiciones del sector rural (préstamos colectivos en que los prestatarios responden de sus obligaciones conjunta y separadamente, intermediarios bancarios rurales y programas de fondos rotativos); introducir formas novedosas de atraer el ahorro que son de importancia decisiva para garantizar la viabilidad financiera de las instituciones, y establecer modos de cooperación entre las instituciones oficiales que poseen los recursos y las no oficiales que poseen la información necesaria para la selección y seguimiento de los clientes y la recuperación de los préstamos. Se dispone de diversos mecanismos para ofrecer servicios financieros alternativos como, por ejemplo, bancos de segunda instancia con fondos rotativos de apoyo al sector rural y la posibilidad de vincular los proyectos de apoyo a la microempresa con los servicios de crédito locales.

c) *Desarrollo y transferencia de nuevas tecnologías*

Con contadas excepciones, los sistemas nacionales de investigación agrícola no han atribuido prioridad al desarrollo tecnológico en materia de agricultura

ra y de gestión de los recursos naturales ni a la transferencia de tecnología para elevar la productividad de los sistemas agrícolas del pequeño productor. Se necesita un mayor acento en la investigación aplicada, particularmente para adaptar las tecnologías disponibles a las condiciones específicas de los pequeños productores (falta de maquinaria, acceso limitado a los recursos financieros, temor a los riesgos). Gran parte del financiamiento y en algunos casos la ejecución de estas actividades, que son por definición locales y de interés público, seguirán siendo responsabilidad de las organizaciones públicas. Cada vez más proyectos de transferencia de tecnología son ejecutados por empresas privadas, organizaciones no gubernamentales y departamentos técnicos de asociaciones de comercio y financiados con fondos públicos en virtud de contratos adjudicados por licitación. Junto con fomentar el desarrollo y la transferencia de tecnología, es necesario capacitar a los pequeños agricultores, por ejemplo, en los métodos de administración financiera y gestión de los predios, en el registro de gastos y contabilidad financiera, en la reglamentación y los impuestos, así como en la explotación sostenible de los recursos naturales.

d) *Inversiones en pequeñas obras de riego*

Rara vez los grandes proyectos de riego han beneficiado a los pequeños agricultores. En cambio, las inversiones en pequeñas obras (microrriego) y la introducción de mejoras tecnológicas (riego por goteo y miniaspersión) en pequeñas explotaciones agrícolas podrían tener resultados muy auspiciosos. La conversión de las tierras secas en explotaciones regadas tiene los mismos efectos en la productividad y en los ingresos de los predios que un aumento considerable de la superficie. Además, los proyectos de riego tienen un efecto favorable sobre el empleo rural.

e) *Promoción de nuevos métodos cooperativos de comercialización*

La economía rural debe hacer frente a altos costos de transacción en diversos mercados de productos básicos; de ahí que las zonas que tienen las mejores conexiones de mercado sean las más desarrolladas. Por consiguiente, es preciso hacer más hincapié en el desarrollo de los mercados rurales. La escasa capacidad negociadora de los pequeños agricultores en sus transacciones comerciales es un problema recurrente, sobre todo cuando los mercados se van haciendo cada vez más competitivos y exigen el funcionamiento de sistemas de información más complejos. Los pequeños

productores pueden acceder al mercado de diversas maneras: merced a la creación de centros de información sobre los precios y al suministro de servicios de negociación (comprendido el asesoramiento técnico), al establecimiento de asociaciones para participar en iniciativas comerciales y a la difusión del uso de los contratos con la agroindustria.

2. Iniciativas basadas en los recursos naturales

Según las estimaciones, la población de América Latina aumentará a 670 millones para el año 2020, en tanto que la población rural se mantendrá constante, en términos absolutos, en unos 125 millones. Crecerá proporcionalmente la presión que ejerce la población urbana y rural sobre los recursos naturales de la región. Los campesinos pobres suelen no tener el equipo, los insumos y la tecnología necesarios para llevar a cabo obras de conservación o de reposición de los recursos naturales. Muchos no tienen asegurado el acceso a la tierra y los recursos que explotan, no pueden confiar en que recogerán los frutos de sus actividades de conservación y por lo tanto no tienen incentivo para proteger el agua, el suelo y la vegetación. Permitir el acceso a las tierras fiscales o no registradas sin un control social de su utilización es abrir el camino para el deterioro.

Al romperse el círculo de la pobreza y del deterioro de los recursos naturales puede originarse un círculo virtuoso en que la restauración de los recursos naturales contribuye a la reducción de la pobreza, pero para ello es preciso aplicar programas de apoyo que tengan esta finalidad concreta. Entre esos programas podrían figurar: un plan de incentivos a largo plazo para las familias rurales, que disponga el pago de una prima por unidad de tierra sustraída a la producción e incorporada en el programa de restauración de los recursos agotados (que continúe hasta que se haya logrado el objetivo de restauración); y un crédito especial tanto para invertir en la zona especial reservada para reforestación, explotación ganadera y forestal, restauración de la cubierta vegetal u otras prácticas de recuperación de suelos, como para transformar esa zona. Se trataría de programas a mediano plazo más bien que de proyectos de emergencia para la creación de empleos.

Como la agricultura no puede proporcionarle el sustento al minifundista cuyas tierras están agotadas, esas tierras y los demás recursos naturales podrían destinarse, por ejemplo, a la conservación de los ecosistemas y de la biodiversidad, a la preservación de

los entornos naturales que por su belleza y recursos de vida silvestre podrían sustentar actividades recreativas y a otros usos generadores de ingresos como el ecoturismo asociado con la existencia de lagos, ríos, parques y otras reservas naturales. De este modo la demanda urbana de un mayor esfuerzo de restauración ambiental y de conservación podría encauzarse hacia actividades productivas que incrementarían los ingresos del sector rural desposeído.

Algunos elementos de la gestión sostenible de los recursos naturales que podrían aplicarse en los programas rurales son los siguientes: métodos de cultivos múltiples y de conservación, que aumenten el rendimiento sin agotar los recursos de suelos y aguas y a la vez mantengan o generen empleos; reformas legales para promover el uso racional y la gestión descentralizada de los recursos hídricos, garantizando el acceso equitativo a los recursos y el cumplimiento de la reglamentación pertinente; una administración de cuencas que establezca el debido equilibrio entre la necesidad de un desarrollo basado en la explotación sostenible de los recursos y la participación de la población rural; reformas de las estrategias y de la legislación para preservar los bosques naturales, su biodiversidad y su potencial para la producción de servicios ambientales, y para promover la reforestación con plantaciones comerciales a mediana escala; inclusión de las pesquerías de agua dulce en los planes y reglamentos para la gestión de los recursos hídricos, así como la capacitación y especialización en los servicios de apoyo a la acuicultura; y realce de las zonas naturales protegidas como factor primordial para el desarrollo rural y el uso sostenible de los recursos, prestando especial atención a la consolidación de sistemas nacionales de santuarios de la naturaleza, la participación de las comunidades rurales en la gestión y el aprovechamiento racional de los recursos, y la promoción del uso sostenible de los recursos biológicos, por ejemplo, en productos naturales alternativos.

3. Actividades rurales no agrícolas

Con suma frecuencia en la región se han empleado instrumentos de desarrollo agropecuario con el objeto de reducir la pobreza de los minifundistas que tienen escaso potencial agrícola. Como los minifundistas de menor potencial agrícola y los campesinos sin tierra representan una gran proporción de los habitantes rurales pobres, las actividades rurales no agrícolas son de mucha importancia para reducir la pobreza en la región. Una proporción creciente de la población rural trabaja

fuera del sector agrícola (y un número creciente de trabajadores agrícolas vive en medios urbanos), por lo que reviste especial interés prestar mayor atención a los aspectos rurales no agrícolas y a los eslabonamientos entre lo urbano y lo rural, concibiendo la economía rural en su conjunto. Un estudio reciente (Reardon y Berdegú, 1999) muestra que en un promedio de 13 países el 47% del ingreso rural se originaba fuera del predio agrícola. Este resultado contradice la opinión generalizada que hace coincidir el ingreso rural con el ingreso del sector agrícola (ya sea por empleo asalariado o por explotación agrícola propia). Además, el empleo rural no agrícola, que representa el 30% del total (Dirven, 1997), parece estar creciendo con rapidez mayor que el empleo agrícola.⁴

El hecho de que la migración contribuye a aliviar la pobreza rural es señal de que parte de la solución se encuentra al margen de la agricultura. Por lo tanto, es esencial mejorar la capacidad de la población rural para ingresar al mercado de trabajo, generar fuentes no agrícolas de empleo e ingreso y crear mejores condiciones para los que optan por trasladarse a un medio urbano. Aunque las actividades agrícolas seguirán siendo la fuente primaria de sustento para gran proporción de la población rural, hay que propender a la diversificación del empleo en las zonas rurales y al mejoramiento de la capacidad de trabajo de la población rural para que pueda competir en mejores condiciones en los mercados de trabajo urbanos que seguirán atrayendo a los integrantes suficientemente capacitados de la población rural. La ampliación de las oportunidades de empleo debe incluir el trabajo por cuenta propia en la agricultura, la pesca y la silvicultura, las pequeñas industrias y las artesanías, así como la creación de posibilidades de trabajo asalariado atrayendo a los empleadores del sector privado a las zonas rurales. Así, también debe prestarse mayor atención al fomento, de actividades productivas en el predio que, con ser agrícolas, no requieren mucha tierra (crianza de animales), así como a actividades no agrícolas que se desarrollan en el predio. En relación con las posibles actividades no agrícolas, se examinan a continuación las microem-

⁴ La principal diferencia entre el empleo rural no agrícola y las proporciones de ingreso (30% frente a 47%) podría explicarse (aparte la diversidad de fuentes y la existencia de datos no comparables) por la actividad plural, es decir, que los ingresos derivan de varias fuentes sectoriales en el año para cada individuo y comparando a distintos individuos de una misma familia. La proporción de hogares rurales que no se especializan sectorialmente y que por lo tanto son "pluriactivos" puede ser bastante alta (40% en Nicaragua, según Reardon y Berdegú, 1999), lo que no suele tomarse en cuenta en un censo que sólo pregunta sobre la "ocupación primaria".

presas, la capacitación y la inversión en infraestructura rural.

a) *Desarrollo de microempresas rurales*

Más de la mitad de los empleos de la región corresponden a empresas con menos de 10 trabajadores, y el 50% de ellas son empresas familiares. El crecimiento más acelerado se da en las microempresas dirigidas por mujeres. Es esencial para el desarrollo de tales microempresas crear las condiciones que les permitan ser competitivas e independientes de la ayuda externa, estableciendo un marco regulador y políticas favorables y mejorando su acceso a los servicios financieros y comerciales. Además, los esfuerzos de descentralización y mejora de los servicios financieros rurales contribuirán al desarrollo de pequeñas empresas y microempresas en las zonas rurales, especialmente allí donde pueda mejorarse el acceso a los préstamos de poco monto.

Algunas microempresas se adaptan especialmente bien a la economía rural: agroindustrias, talleres de reparación de maquinaria, talleres y tiendas de artesanía, pesca comercial y deportiva, fábricas de muebles y productos de madera, y las relacionadas con el turismo (pequeños restaurantes y hoteles, instalaciones termales y sitios de interés cultural). El sector rural ofrece grandes posibilidades para fabricar, a partir de materiales naturales, diversos artículos y artesanías, como productos de madera, hierbas medicinales, fibras, frutas y nueces, flores, piedras semipreciosas, todos ellos materiales que favorecen el uso sostenible de estos recursos.

b) *Capacitación profesional para mejorar las oportunidades de empleo y los ingresos*

Como la educación primaria y la secundaria se consideran determinantes tanto del tipo de empleo como de los ingresos que pueden obtenerse, la demanda de estos servicios es sumamente alta entre la población rural. Se trata una vez más de una esfera decisiva en la que los gobiernos deben concentrarse para garantizar un nivel básico de educación formal en las zonas rurales. Además, en muchos de los países de la región la capacitación profesional disponible no ha tomado en cuenta la demanda comercial de especialidades y técnicas. Por ejemplo, en muchos casos el

número de programas de capacitación agrícola destinados a los jóvenes supera de lejos el número de posibles empleos en el sector. De lo que se trata es de mejorar las oportunidades tanto para los hombres como para las mujeres entre los pobres de las zonas rurales, capacitándolos en técnicas que vayan aparejadas con la demanda de mano de obra en las zonas urbanas y en las rurales e incluso preparándolos para el trabajo por cuenta propia. Para ello pueden resultar muy eficientes los programas de capacitación profesional (como los programas cooperativos de estudio y trabajo) realizados en conjunto con empresas privadas.

c) *Atraer inversiones públicas y privadas en infraestructura*

Las inversiones públicas y privadas con incentivos fiscales y otros incentivos financieros (como la creación de parques industriales con incentivos públicos para que la industria privada se instale en las zonas rurales), la distribución de tierras y los proyectos de reforestación y regadío, la electrificación rural, el turismo y otros planes concebidos para canalizar las inversiones hacia las zonas rurales pueden tener un gran efecto de generación de empleo para los pobres de las zonas rurales.

Es especialmente importante corregir los desequilibrios regionales (entre las zonas urbanas y las rurales y también dentro de las zonas rurales) y promover regiones que tengan, por ejemplo, un buen potencial de recursos naturales. En esta esfera, la inversión en caminos y electricidad, es un medio eficaz para atraer inversiones externas hacia las zonas rurales marginadas y al mismo tiempo permitir que lleguen servicios a los grupos de menos ingresos y se reduzcan los costos de las transacciones que supone la comercialización de la producción rural. La falta de caminos transitables todo el año es un grave obstáculo a los esfuerzos por atraer las inversiones del sector privado a la industria rural, la minería y el turismo. La inversión en la infraestructura vial de las zonas rurales, además de favorecer el empleo local en la industria de la construcción, mejora el acceso a los servicios sociales, reduce los costos de las transacciones comerciales, abre nuevos mercados de trabajo y genera externalidades que benefician a los pobres de las zonas rurales.

VI

Conclusiones

A pesar de un período de crecimiento económico considerable en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe en los años noventa, la pobreza rural no ha disminuido de manera apreciable. De 1994 a 1997 de hecho aumentó el número de habitantes en situación de pobreza. Además, la pobreza urbana también se ve alimentada por la migración de los pobres del campo a la ciudad. El paisaje rural de América Latina y el Caribe es muy variado y se vincula cada vez más al medio urbano, albergando a una población relativamente escasa. Existen también grandes variaciones en cuanto a la naturaleza y magnitud de la pobreza en las zonas rurales. Aunque la agricultura sigue siendo la principal fuente de empleo, están adquiriendo creciente importancia las actividades rurales no agrícolas, que son bastante interdependientes con los centros urbanos. Dado que los elementos en juego son más generales, interconectados y multisectoriales, los problemas económicos y sociales de las zonas rurales deben plantearse sobre una base territorial más que exclusivamente sectorial.

Además de las diferencias de cultura, geografía rural y dotación de recursos naturales, así como los aspectos institucionales y políticos que caracterizan a los países de la región, hay también numerosas diferencias regionales y subregionales dentro de cada país. Esta diversidad de condiciones rurales tiene gran relevancia a la hora de elegir criterios de desarrollo rural de la economía. Para los organismos multilaterales, apunta a la necesidad de mantener un diálogo abierto y continuo con cada país para definir y conformar proyectos destinados a solucionar problemas específicos. Para cada país, significa un fuerte compromiso de descentralización a fin de dar cabida a la diversidad y estimular a los distintos agentes a expresar sus opiniones. Para la región o subregión en que se desarrollarán las actividades, impone una gran flexibilidad a fin de velar por que, en su aplicación, los planes concuerden con las posibilidades e intereses de la población. Y por último, en el plano de la comunidad, significa que el criterio elegido debe estimular la participación de todos los beneficiarios y entidades cooperantes (organizaciones no gubernamentales, grupos comunitarios, dependencias gubernamentales, municipalidades) en el diseño, ejecución y evaluación de las iniciativas rurales.

Prestar especial atención al desarrollo de áreas rurales (para reducir el sesgo a favor de las zonas urbanas) podría compensar el déficit acumulado en los gastos en infraestructura rural. Para ello será preciso compensar las deficiencias en los programas de capacitación, establecer una infraestructura rural básica, incentivar a la inversión privada, y dar acceso a las personas con menos recursos del sector rural a los servicios y mercados disponibles para la población urbana. Es importante que estos programas sean transparentes y orientados hacia los segmentos más pobres, evitando una transferencia general de recursos. Por otro lado, para vincular el crecimiento económico con la reducción de la pobreza en las zonas rurales habría que contar con mecanismos que velen por que los beneficios del crecimiento económico lleguen a quienes no tienen peso suficiente para ganar acceso a ellos, sobre todo los grupos más vulnerables como los jóvenes, las mujeres y las comunidades indígenas.

Hay indicios de que las actividades rurales no agrícolas constituyen una fuente cada vez más importante de ingresos para los hogares rurales de todo tipo, incluso los de los campesinos sin tierra y los residentes en pueblos rurales. Pese a esta tendencia, la mayoría de las iniciativas encaminadas a aliviar la pobreza rural no ha aprovechado plenamente las posibilidades de empleo para los asalariados y los trabajadores por cuenta propia generadas en actividades como el comercio, la manufactura y otros servicios. Las relaciones de la economía rural no agrícola con los mercados de insumos y productos y de servicios son variables claves en la definición de las políticas rurales de la región, sobre todo en lo que toca al desarrollo de microempresas y pequeñas empresas, como las pequeñas industrias artesanales, las elaboradoras de productos agrícolas (de importancia creciente en la economía rural), los servicios relacionados con el sector agrícola, y otras actividades (turismo, por ejemplo).

De igual utilidad en cuanto a proporcionar empleo para los pobres en áreas rurales, así como para fines ambientales, son otras iniciativas de inversión vinculadas a los recursos naturales, como la reforestación, la conservación de suelos, el manejo de cuencas hidrográficas y la creación y administración de parques

nacionales y reservas naturales. Las iniciativas basadas en la agricultura constituyen una tercera opción importante para reducir la pobreza en la región; entre ellas figuran el desarrollo de los mercados de tierras y aguas y del mercado financiero, las inversiones en nuevas tecnologías y riego y también la promoción de nuevos métodos de comercialización.

De las distintas posibilidades para reducir la pobreza rural en la región, hay cinco que son cruciales, a saber: i) la migración a las zonas urbanas con mayor demanda de empleo, que ha sido la solución tradicional, y podría mejorarse dando capacitación a los migrantes para que puedan obtener mejores empleos de base urbana; ii) las redes de seguridad social para la población que no tiene una opción productiva rural o agrícola y que no puede migrar por razones de salud, edad, etc.; iii) las actividades rurales no agrícolas; iv) los proyectos en la recuperación y conserva-

ción de los recursos naturales, y v) las actividades con base en el agro para los pequeños agricultores con potencial agrícola. En la realidad, estas posibilidades se complementan; así, por ejemplo, un pequeño agricultor con escaso potencial agrícola puede desarrollar varias actividades económicas fuera de su predio para complementar su ingreso, mientras que los habitantes rurales sin acceso a la tierra también pueden diversificar sus ingresos trabajando en el campo. Dada la situación crítica de pobreza en las zonas rurales, la migración y la seguridad social probablemente seguirán siendo opciones importantes. Se requieren significativas inversiones en un desarrollo agrícola sostenible y en actividades económicas rurales no agrícolas para lograr el crecimiento económico y la reducción de la pobreza rural.

(Traducción del inglés)

Bibliografía

- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1989): *Interim Assessment of the Effects of Bank Projects on Rural Development: A Summary of Ex-Post Evaluations*, OEO PPR-40/89, Washington, D.C.
- _____ (2000): *Estrategia para el desarrollo agroalimentario en América Latina y el Caribe*, SDS RUR-102, Washington D.C.
- Binswanger, H.P. y K. Deininger (1997): Explaining agricultural and agrarian policies in developing countries, *Journal of Economic Literature*, vol. 35, N° 4, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1999): *Panorama social de América Latina, 1998*, LC/G.2050-P, Santiago de Chile.
- Dirven, M. (1997): El empleo agrícola en América Latina y el Caribe: pasado reciente y perspectivas, *Desarrollo productivo*, N° 43, LC/G.1961, Santiago de Chile, CEPAL.
- Echeverría, R.G. (1998): *Strategic Elements for the Reduction of Rural Poverty in Latin America and the Caribbean*, Technical paper, N° ENV-112, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Departamento de Desarrollo Sostenible, División de Medio Ambiente.
- Echeverría, R.G., ed. (1998): *Perspectivas sobre mercados de tierras rurales en América Latina*, Washington, D.C., BID.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) (1988): *Potencialidades de desarrollo agrícola y rural en América Latina y el Caribe*, Roma.
- López, R. y A. Valdés (1997): *Rural Poverty in Latin America: Analytics, New Empirical Evidence, and Policy*, Washington, D.C., Banco Mundial, Departamento Técnico.
- Piñero, M., R. Martínez Nogueira, G. Trigo, F. Torres, E. Manciana y R. G. Echeverría (1999): *La institucionalidad en el sector agropecuario de América Latina. Evaluación y propuestas para una reforma institucional*, SDS RUR-101, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Reardon, T. y J. Berdegú (1999): Rural non-farm employment and incomes in Latin America, trabajo presentado al IDB/ECLAC/FAO/RIMISP Seminar on Rural Non-Farm Employment, Santiago de Chile, 6 al 8 de septiembre.

Equidad de la educación *en El Salvador*

Alvaro Carrasco Guzmán

*Fundación Empresarial
para el Desarrollo Educativo
San Salvador, El Salvador
aathos@geocities.com-
fedape@sal.gbrn.net*

En términos de equidad de oportunidades educativas, la región muestra grandes problemas y lo mismo se comprueba respecto de El Salvador. El análisis de la inequidad educativa en el país se inicia con una descripción general de las líneas de acción fundamentales propuestas por la reforma educativa. Luego se aborda el estudio de las diferencias en el acceso a la educación, la transmisión intergeneracional de las oportunidades educativas y las disparidades en la calidad de la educación. Se señala que la educación tiene una función instrumental reproductora del orden económico, pero que también tiene una función transformadora orientada a la búsqueda de una sociedad más justa. Se plantea que la contribución de la educación al desarrollo tiene límites y se destaca el efecto de la pobreza en las oportunidades educativas y, por lo tanto, en las posibilidades reales de superación de los individuos. Finalmente, se proponen algunas ideas para maximizar el aporte de la educación al desarrollo de El Salvador.

I

Introducción

Este trabajo pretende aportar a la reflexión sobre el tema de la educación y el desarrollo en El Salvador, teniendo en cuenta la desigualdad de oportunidades que se ofrecen a los sectores sociales con diversos niveles socioeconómicos. Tal reflexión tiene importantes implicaciones ideológicas y prácticas a la hora de educar a los salvadoreños, y puede ser útil para el debate en otros países latinoamericanos que muestran patrones similares. El problema de la inequidad educativa, que se analiza aquí en detalle, coincide en muchos aspectos con la realidad de la mayoría de los países latinoamericanos. El vínculo determinante entre inequidad socioeconómica e inequidad educativa devela los límites actuales del aporte de la educación al crecimiento, el desarrollo y la superación de la pobreza. Por otra par-

te, el reconocimiento de este vínculo es una primera luz en el redescubrimiento del papel transformador que puede desempeñar la educación en la sociedad.

En esta investigación se hace uso de datos de El Salvador para examinar, desde la perspectiva de la equidad, aspectos relacionados con la cobertura, la calidad y la transmisión intergeneracional de las oportunidades educativas. Los análisis muestran la magnitud del problema y llevan a reflexionar sobre los límites de la contribución de la educación al desarrollo, dadas las condiciones actuales. En la parte final del artículo se ofrecen además algunas ideas para contribuir a maximizar el aporte de la educación al desarrollo de El Salvador.

II

El papel de la educación y el problema de la equidad

En buena medida, desde la perspectiva predominante del desarrollo humano y económico se tiende a ver la educación formal, en sus distintos niveles, como un mecanismo fundamental para la promoción de los nuevos individuos productivos que necesita el modelo económico actual.

Aunque se esté de acuerdo en parte con los fundamentos de la relación entre educación y desarrollo, la postura que aquí se adopta concibe la educación en una dimensión más amplia. No es posible entenderla exclusivamente como el mecanismo que asegura la reproducción de un orden económico que, siendo ampliamente aceptado hoy como el más funcional, dista mucho de lograr una sociedad sin pobreza y sin otras lacras sociales. Tampoco se pretende decir que el

modelo neoliberal sea un mecanismo inviable para el desarrollo social: se trata más bien de tomarlo como un punto de llegada de un largo proceso histórico y político, y como un punto de partida para una sociedad que alcance mayores niveles de justicia social.

En esta lógica, la educación no debe considerarse un mecanismo meramente reproductivo, sino fundamentalmente un poder transformador. La educación en América Latina no puede desligarse de la búsqueda de innovaciones y alternativas que permitan mejorar el funcionamiento actual de las sociedades. La educación no es hija del mercado; la ofrecida por el Estado es una conquista social que busca otorgar posibilidades para que todos/as progresen y para que la sociedad se desarrolle en la dirección que sus miembros determinen y no en una sola dirección incuestionable.

Si se define la educación puramente en su relación con la economía se la instrumentaliza, de modo que el asunto se reduce a cuánta educación y de qué tipo se necesita para el desarrollo económico y la su-

□ Una versión más amplia de este trabajo fue preparada originalmente para ser expuesta en la reunión de 1998 de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, realizada en Chicago. El autor agradece a Patricia Craig, Irene Flores, David Bronkema y Alberto Barillas sus comentarios al presente texto.

peración de la pobreza. Esta visión, que es a la vez necesaria y parcial, pasa por alto que el acceso a la educación es un derecho humano en virtud del cual las personas pueden llegar a dimensiones del mundo externo e interno que contribuyen a materializar su potencial personal, y que el nivel educativo de la población es en sí una de las aproximaciones al desarrollo humano de un pueblo.

Al instrumentalizar la educación se corre el riesgo de despolitizarla y desmoralizarla, en favor de la noble causa del desarrollo económico. Claro que, en esta visión, el instrumento sirve para reproducir el modelo; si se supone que el modelo es justo y que con él se asegura el desarrollo y la superación de la pobreza, la instrumentalización de la educación no ofrece problemas. Pero si se supone que el modelo económico es imperfecto, la asepsia de la educación es peligrosa, pues no se cuestiona cuáles son sus fundamentos ni para qué se educa. De hecho, la educación sí responde a fines políticos. Lo que cabe preguntarse es ¿a cuáles? Se ha hecho mucho hincapié en que la educación debe responder al principio de la productividad, y aunque en este artículo no se niegue la importancia de ese punto de partida, nuestra propuesta es que la educación sirva a los principios de justicia y solidaridad. Como los datos lo demostrarán, la realidad social y educativa de los países latinoamericanos, y en particular de El Salvador, es profundamente inequitativa. Por lo tanto, la educación debe apuntar a promover la transformación de los modos de convivencia social, en pos de unos más armónicos y solidarios.

En América Latina,¹ el problema de la equidad puede comenzar a analizarse desde el fenómeno de la distribución de la riqueza. A modo de ejemplo, en 1994 la población de la región en situación de pobreza alcanzaba al 39% y aquélla en extrema pobreza al 17%. En El Salvador la situación es mucho más grave, ya que en 1997 las personas bajo la línea de la pobreza llegaban al 52% de la población y aquéllas en extrema pobreza al 22% (El Salvador, Dirección General de Estadísticas y Censos, 1998).

Además del problema de pobreza, la región presenta una desigual distribución de la riqueza entre la población. Aunque durante la primera mitad del decenio de 1990 parece haber habido una moderada tendencia a la reducción de la pobreza, la concentración del ingreso ha sufrido pocos cambios, incluso en los países con mayor crecimiento económico y menores

niveles de pobreza (CEPAL, 1997a, p. 21). Lo mismo es válido para El Salvador, donde entre 1992 y 1995 la distribución del ingreso se ha mantenido constante, según lo demuestra el índice de Gini de 0.5 para estos años (BID, 1998). Estos índices hacen de El Salvador uno de los países latinoamericanos con mayores diferencias distributivas (véase datos comparados en CEPAL, 1997b, p. 46). Otros indicadores señalan asimismo que la distribución del desarrollo humano en El Salvador se ha dado desigualmente, siendo el progreso de los sectores más pobres menor que el de los sectores más ricos (PNUD, 1997, p. 23).

Centrando el análisis en los aspectos educativos, se observa que los esfuerzos por ampliar la cobertura de la educación no se han traducido en los últimos 10 a 15 años en una disminución de las distancias entre los distintos estratos sociales. Según datos de los años ochenta y mediados de los noventa sobre zonas urbanas de 11 países latinoamericanos, las diferencias en la proporción de jóvenes de 20 a 24 años de edad con 12 años de estudios cursados, provenientes de hogares con distinto capital educativo, se mantuvieron prácticamente invariables.

Otros datos indican que en los países de la región entre el 30 y el 45% de los hogares pueden ser calificados como vulnerables a la pobreza, mientras que sólo un 10% de los hogares concentran capital económico y educativo. El 80% de jóvenes entre 20 y 24 años provenientes de hogares vulnerables a la pobreza se encuentran en situación de rezago o de abandono escolar, situación que sólo se observa en menos del 40% de jóvenes pertenecientes a hogares que concentran capital económico y educativo.

Además de las inequidades en el acceso a la educación y en los años cursados, las diferencias educativas entre estudiantes de distintos niveles socioeconómicos se agudizan aún más si se toma en cuenta la desigual calidad de la educación que reciben. Un indicador cuantitativo que se usa para aproximarse al fenómeno de la calidad es el rendimiento en pruebas de aprendizaje estandarizadas. Los datos a nivel regional muestran importantes disparidades entre el sector público y el privado; mientras el promedio de los estudiantes del sector público apenas logra el 50% de lo esperado en el currículo oficial, el promedio de los matriculados en colegios privados logra cerca del 100% (CEPAL, 1998, p. 70). En Chile, uno de los países con mayor crecimiento económico en los años noventa y con uno de los promedios más altos de América Latina en años de estudios de la población, las pruebas de aprendizaje han mostrado que el factor que más influ-

¹ La información incluida en esta sección se basa en CEPAL, 1998.

ye en el rendimiento es el nivel socioeconómico de la familia de los estudiantes (PIIE/UNICEF, 1995).

Por otra parte, hay una larga tradición que vincula la movilidad social con la oportunidad de acceder a más y mejor educación. Esta relación, indiscutible en la teoría, encuentra importantes escollos en la realidad, siendo uno de los principales la misma condición de pobreza que se desea superar.

En América Latina se ha elevado el promedio de escolaridad de una generación a otra. Sin embargo, es escasa la proporción de jóvenes que se empina significativamente por sobre el nivel educativo de sus padres. Así, mientras en promedio los jóvenes tienen tres años de estudio más que sus progenitores, sólo un tercio de los jóvenes urbanos y un décimo de los rurales han logrado superar el nivel de educación de sus padres y alcanzar a la vez un capital educativo básico de 12 años de estudio (CEPAL, 1998, p. 60). El 47% de los jóvenes

urbanos y el 73% de los rurales no superan el nivel educativo de sus padres y tampoco alcanzan el umbral educativo básico.²

Las cifras que reflejan la transición intergeneracional de las oportunidades encuentran eco también en la opinión de quienes han sido consultados sobre este tema. Algunos datos para Chile, por ejemplo, parecen indicar que la visión de los padres entrevistados con respecto al futuro de sus hijos está en buena medida influida por la calidad del colegio, que a su vez está determinada en gran parte por la posibilidad de acceder a una educación privada pagada (PNUD, 1998, p. 179).

En resumen: “la persistencia de la falta de equidad en el acceso a la educación asociada al estrato social de origen indica que, en gran medida, las oportunidades de bienestar de los actuales jóvenes ya quedaron plasmadas por el patrón de desigualdades prevalecientes en la generación anterior” (CEPAL, 1998, p. 65).

III

La reforma educativa salvadoreña y las políticas de equidad

Planteado el contexto latinoamericano, en adelante el análisis se centrará en el caso de El Salvador, que presenta, como se verá, tendencias similares a las de la región. En este país ha existido una endémica situación de inequidad social, que fue una de las causas más importantes de la guerra civil de los años ochenta. Los acuerdos de paz se lograron cuando se enfrentó la necesidad de terminar con la violencia y transformar la sociedad salvadoreña mediante la creación de instituciones democráticas y condiciones de vida más justas para la mayoría de la población. En el plano educativo, la experiencia de reforma de este país centroamericano es particularmente interesante, pues ha contado con un importante apoyo internacional y ha respondido al modelo de desarrollo y de educación predominante en los círculos internacionales.

En 1993, la Universidad de Harvard, la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA) y la Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo (FEPADE) realizaron un diagnóstico del sector de la educación que inició un proceso de diálogo y reflexión en el país sobre la necesidad de reformar el sistema educativo. La investigación mostró las profundas de-

ficiencias de este último en términos de acceso y de calidad en todos los niveles, así como la insuficiencia de los recursos públicos destinados al sector educativo y la mala administración que se hacía de los disponibles. Hizo presente también la necesidad de revisar y replantear tanto la legislación educativa como la formación docente. En suma, el informe respectivo señaló la urgencia de emprender cambios radicales en la mayoría de los ámbitos del sistema educativo formal en sus distintos niveles.

Con los aportes de la investigación UCA/Harvard/FEPADE, el Ministerio de Educación impulsó un proceso de consulta con diversos sectores de la sociedad. Se creó la Comisión de Educación, Ciencia y Desarrollo, que tenía como objetivo presentar lineamientos para

² Según cálculos de la CEPAL (1997b, pp. 66), el análisis del ingreso laboral de quienes se incorporan al mercado de trabajo en la región indica que, actualmente, completar el ciclo secundario y cursar como mínimo 12 años de estudio es básico para tener acceso al bienestar. En un gran número de países los datos muestran que alcanzar ese umbral educativo se traduce, con una probabilidad superior al 80%, en la percepción de un ingreso que permite salir de la pobreza.

enmarcar un proceso de transformación de la enseñanza en el país. También se hizo una amplia consulta a organizaciones mediante el Foro Consultivo Nacional sobre la Reforma Educativa. La Consulta '95, orientada a recoger la opinión de docentes, de padres y alumnos y de técnicos del Ministerio de Educación, así como la Consulta de ANDES 21 de Junio, la asociación gremial de docentes más importante del país, fueron otros de los procesos de consulta que sirvieron de base para preparar la Reforma.

Con los importantes antecedentes antes mencionados, el Ministerio de Educación planteó su plan de reforma en lo que llamó el Plan Decenal 1995-2005. Este documento postula como objetivos mejorar la calidad de la educación en los distintos niveles; elevar la eficiencia, eficacia y equidad del sistema educativo; democratizar la educación; crear nuevas modalidades de provisión de servicios, y fortalecer la formación de valores humanos y cívicos. Las metas establecidas para el decenio fueron: disminuir las tasas de analfabetismo, de ausentismo docente y de deserción y repitencia escolar; aumentar la cobertura de los servicios educativos; involucrar a la comunidad educativa

en la administración de la educación; usar eficientemente los recursos del Estado, y dar solución oportuna a los problemas del establecimiento escolar.

Entre las medidas con que la Reforma Educativa trata de atacar específicamente el problema de la inequidad están: el establecimiento del Programa de Escuela Saludable, y del programa Educación con Participación de la Comunidad (EDUCO), el uso del Programa Mundial de Alimentos, las Aulas Alternativas, y la ampliación de la infraestructura escolar y de la educación a distancia.

En El Salvador, las medidas para ampliar la cobertura han dado prioridad a las zonas rurales y a las más pobres. Como resultado, la cobertura ha aumentado en todos los niveles del sistema de educación no superior, pero en mayor medida en la enseñanza parvularia y básica.

Entre las iniciativas para mejorar la calidad de la educación resaltan el Programa de Escuela Saludable y el programa EDUCO, por responder en su origen a un principio de discriminación positiva. El resto de las medidas en el ámbito de la calidad han sido comunes a todas las escuelas.

IV

La equidad de la educación en El Salvador

Pese a las acciones emprendidas por el Ministerio de Educación, en el contexto de la Reforma Educativa, para disminuir las diferencias educativas en la sociedad, las inequidades que se observan entre los distintos sectores sociales son todavía enormes. Reconocer la dramática insuficiencia de los esfuerzos (pese a los importantes logros de los últimos años y el adecuado rumbo tomado), así como las coincidencias de la situación de El Salvador, en términos de equidad, con la de la mayoría de los países latinoamericanos, constituye un primer paso en la reflexión acerca de las medidas iniciadas y la necesidad de buscar nuevas estrategias para superar la situación actual.

1. Equidad en el acceso

La situación educativa de la población, medida por los años estudiados, es bastante negativa. Según datos de 1996 (cuadro 1), el 58% de la población de seis años o más tiene cinco o menos años de estudio, mientras

que solamente el 6.1% ha cursado más de 12 años. Además, la escolaridad se distribuye desigualmente, dependiendo del nivel de ingreso de las personas.

De las personas con cinco años de estudio o menos, un 14% se encuentra en el cuartil de ingresos más altos y un 32.9% —el doble de personas— en el cuartil de ingresos más bajos (cuadro 1). Si el análisis se hace por deciles, se encuentra que solamente un 4% de la población correspondiente al decil más rico tiene cinco años o menos de estudio, mientras que el 14% de la correspondiente al decil de menos ingresos se halla en tal situación. Por otra parte, si se observan los datos para las personas con más de doce años de estudio, las diferencias son aún mayores; sólo alcanza este nivel educativo el 2.7% de las personas del cuartil más pobre, mientras que un 77.5% de las personas del cuartil de mayores ingresos puede acceder a estudios más allá de los secundarios.

Datos de la población en edad preescolar y escolar (4 a 18 años) muestran, para el mismo año, que un

CUADRO 1

**El Salvador: Distribución de la población de 6 años o más,
según años de estudio, 1996**
(Porcentajes)

Años de estudio	(Cuartiles según nivel de ingreso)				
	Total	1 ^{er.} cuartil	2 ^o cuartil	3 ^{er.} cuartil	4 ^o cuartil
0 a 5 años	58.0	32.9	28.6	24.2	14.2
6 a 9 años	24.1	14.9	23.1	31.7	30.3
10 a 12 años	11.7	5.3	12.8	29.7	52.3
Más de 12 años	6.1	2.7	4.7	15.0	77.5
Otros ^a	0.0	47.4	52.6	—	—

Fuente: El Salvador, Dirección General de Estadísticas y Censos (1997).

^a Incluye las categorías “educación especial” e “ignorado”.

CUADRO 2

**El Salvador: Proporción de niños/as que asisten a la escuela,
por edades y grupo de ingreso, 1991 y 1996**
(Porcentajes)

Edad	5 años		6 años		7 años		13 años		14 años		15 años	
	1991	1996	1991	1996	1991	1996	1991	1996	1991	1996	1991	1996
1 ^{er.} quintil	16	33	30	47	55	70	64	74	53	65	45	53
2 ^o quintil	20	37	38	54	62	79	70	82	59	67	52	56
3 ^{er.} quintil	36	48	54	65	71	80	74	78	72	74	58	68
4 ^o quintil	53	64	74	83	84	88	86	85	74	82	70	72
9 ^o decil	69	83	83	93	90	95	89	90	79	85	81	84
10 ^o decil	74	93	85	93	91	100	90	98	87	98	82	94

Fuentes: Reimers, coord. (1995), p. 71 y El Salvador, Dirección General de Estadísticas y Censos (1997).

69% de este grupo se encuentra estudiando, observándose también una desigual distribución según el ingreso. En el quintil más pobre, el 59% recibe algún tipo de educación, mientras que en el decil más rico la cifra es de 89% (El Salvador, Dirección General de Estadísticas y Censos, 1997).

En un análisis más detallado de las desigualdades en el acceso a la educación según el ingreso de los hogares (cuadro 2) se consideran algunos grupos de edad y se compara su evolución en cinco años (entre 1991 y 1996). Los datos para 1996 muestran que nueve de cada 10 niños/as de cinco años de edad provenientes de los hogares con mayores ingresos se encuentran estudiando, muy probablemente en la educación preescolar, mientras que solamente pueden estudiar tres de cada 10 niños/as del quintil de menores ingresos. Entre los/las adolescentes de 15 años, se mantiene prácticamente la misma proporción para aquellos/as pertenecientes al decil de mayores ingresos y se produce un ligero incremento para el 20% de la población de menores ingresos, pues estudian cinco de cada diez niños/as.

Es posible observar además que en casi todas las edades consideradas y en los distintos niveles de ingreso ha aumentado el acceso a la educación. El incremento ha sido mayor para las edades de cinco, seis y siete años, así como para los dos primeros quintiles de ingreso y el décimo decil, y ha favorecido en mayor medida a los niños/as más pobres, sobre todo a aquellos en edad preescolar y que se inician en el sistema escolar oficial. También ha sido importante para los niños provenientes del decil con mayores ingresos, pero en estos casos el aumento ha sido más pronunciado para los de cinco, 14 y 15 años. Ha habido destacables avances en el acceso a la educación básica desde 1991: en los sectores más ricos han sido particularmente significativos en las edades correspondientes a los últimos grados de la enseñanza básica, y en los sectores más pobres han sido mayores en las edades de educación preescolar y primeros grados de educación escolar.

Entre 1991 y 1996, la diferencia en el acceso al estudio entre el primer quintil de ingreso y el décimo decil para la edad de siete años ha decrecido, pasando

del 36 al 30%; esto indica que el avance ha sido mayor en los grupos más pobres, disminuyendo así las desigualdades. Sin embargo, la diferencia aumenta progresivamente al subir las edades, llegando a ser de 41% para el grupo de 15 años. Esta situación se explica en parte porque las medidas para ampliar la cobertura emprendidas por el Ministerio de Educación han estado orientadas mayoritariamente al primer ciclo de enseñanza básica (1° a 6° grados). El análisis de la evolución de la matrícula reportada por ese ministerio también pone de relieve significativos avances de cobertura en el nivel básico, y menores logros en la educación secundaria (Carrasco y Fernández, por publicarse).

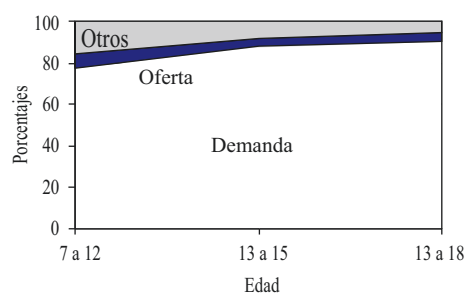
Otro ámbito de análisis en el cual es posible constatar inequidades de acceso a la educación está dado por la naturaleza urbana o rural de la zona donde se habita. El acceso al estudio para el total de la población entre 7 y 18 años de edad es de 74%, pero el análisis por zonas muestra que en todas las edades un 83% de los niños/as y jóvenes de hogares urbanos estudia, mientras que en el área rural lo hace sólo el 66%. Además, igual que en la comparación por sectores de ingreso, las diferencias observadas entre las zonas urbanas y rurales son mayores en los últimos años del tramo de edad de siete a 18 años. El sistema se hace más inequitativo a medida que se avanza en las edades y los grados educativos (FEPADE, 1997).

En los niveles superiores del sistema educativo, las disparidades se mantienen. Así, en 1996, de 100 jóvenes que asisten al 2° año de enseñanza media, 40 provienen del decil de mayores ingresos y 10 del de menores ingresos. Entre quienes informan estar realizando el primer año de estudios universitarios, solamente el 2.5% corresponde al cuartil de menores ingresos y el 62% se concentra en el cuartil más rico. De todos los estudiantes universitarios, solamente el 2% proviene del quintil de más bajos ingresos, y el 30% del decil de mayores ingresos; no se observan variaciones significativas entre dichas cifras y las de 1991, que fueron de 2.35% y 31.67%, respectivamente (Reimers, coord., 1995, p. 72).

En cuanto a las diferencias por géneros, se verifica una situación educativa desfavorable para la mujer en la población general. Al considerar en el análisis a la población general, se incluyen segmentos que son producto de sistemas educativos anteriores que discriminaban en alto grado a las mujeres. Sin embargo, la situación de las niñas y jóvenes en el sistema educativo actual muestra un panorama equitativo entre varones y mujeres. Según datos hasta 1995, mientras en el grupo poblacional de 60 años o más, que no había aprobado ningún grado, existía un 36% de diferencia en detrimento del sexo femenino, en el grupo

GRAFICO 1

El Salvador: Vinculación a la oferta/demanda de educación de las razones para no estudiar, por grupos de edades



Fuente: FEPADE (1998, p. 76).

poblacional de 6 a 9 años la diferencia era solamente de un 1%, pero ahora en favor del sexo femenino (Carrasco y Fernández, por publicarse). Esta igualdad entre géneros se comprueba también en las cifras de alfabetismo, así como en el porcentaje de personas de distintas edades que se encuentran estudiando (FEPADE, 1997).

En la búsqueda de razones que expliquen las diferencias de acceso a la educación entre los distintos sectores poblacionales según el ingreso y el tipo de zona de residencia, la respuesta intuitivamente hace referencia a la pobreza de los que no estudian. Esto es respaldado por los datos (El Salvador, Dirección General de Estadísticas y Censos, 1997), ya que las cuatro causas para no estudiar que se mencionan con mayor frecuencia son, en orden decreciente: “muy caro” (falta de recursos económicos), “trabajo”, “causas del hogar” y “no vale la pena”. Las cuatro razones están vinculadas a las carencias de la población. Las respuestas indican que las razones para no estudiar van fundamentalmente por el lado de la poca demanda más que por el de la naturaleza y estructura de la oferta. Además, los argumentos relacionados con la oferta son más frecuentes en los primeros grupos de edades, y a medida que las edades avanzan se concentran aún más en torno a la poca demanda (FEPADE, 1998, p. 76).

Según una encuesta de opinión aplicada por la UCA en 1997, el 19% de los menores de 19 años no estaba estudiando. El 46% de los entrevistados justificó esta situación diciendo que no tenían dinero/recursos; el 28% dijo que los menores no estudiaban porque tenían que trabajar (incluyéndose labores domésticas); el 18% hizo referencia a que no tenían deseos de estudiar y un 7% dio otras respuestas. Estos datos muestran que para el 73% de los entrevistados, la principal causa que limita el acceso a las escuelas es la pobreza.

2. La transmisión intergeneracional de las oportunidades educativas en El Salvador³

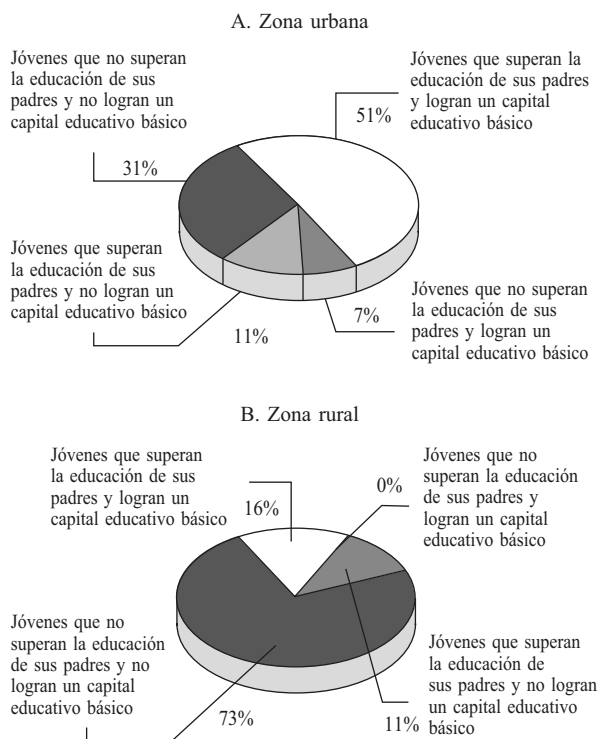
Según datos de 1997, al comparar el promedio de años de estudio de los jóvenes entre 20 y 24 años de edad con el de sus padres, se comprueba un incremento de 4.7 años; el promedio para los padres es de 4.2 años, mientras que para los hijos es de 8.9 años. En las zonas urbanas este incremento ha sido de cinco años, al pasar de seis años de estudio para los padres a 11 para los hijos; en las zonas rurales también ha habido un incremento, aunque menor, desde un promedio de dos años de estudio para los padres a 5.8 para los hijos entre 20 y 24 años. Esto significa que aunque ambos sectores han progresado, el aumento de los años de estudio ha sido mayor en las zonas urbanas, por lo que se han acentuado aún más las diferencias con las zonas rurales.

Ahora bien, el incremento medio en los años de estudio se da por la contribución que hace el 49% de jóvenes que logra superar el nivel educativo de sus padres, ya que el otro 51% no lo ha superado. Dentro de estas dos categorías, es importante identificar además qué porcentaje de la población salvadoreña ha logrado sobrepasar el umbral educativo básico que aumenta la probabilidad de generar ingresos suficientes para vivir dignamente. En esta línea de análisis se encontró que sólo el 4.4% de la población entre 20 y 24 años no supera la educación de sus padres pero logra estudiar 12 años o más. Mientras tanto, un 46% de los jóvenes no supera la educación que sus padres recibieron ni alcanza el umbral educativo básico para acceder al bienestar. Solamente el 36.6% de los jóvenes logra superar el nivel educativo de sus padres y a la vez adquirir un capital educativo básico: sólo ellos tendrán posibilidades de movilidad social ascendente basada en el capital educativo. Además, un 12.7% de los jóvenes supera el nivel educativo de sus padres, pero no lo suficiente para tener siquiera 12 años de estudio.

También la situación es inequitativa entre zonas urbanas y zonas rurales. Un 51% de los jóvenes urbanos logra superar el nivel educativo de sus padres y simultáneamente cursar 12 años de estudio, mientras que sólo el 16% de los jóvenes rurales logra hacerlo (gráfico 2). Además, el 73% de los jóvenes de zonas rurales no supera el nivel educativo de sus padres ni tampoco alcanza a estudiar 12 años, y un 11% adicio-

GRÁFICO 2

El Salvador: Logro educativo de los jóvenes de 20 a 24 años de edad en relación con el de sus padres, 1996



Fuente: El Salvador, Dirección General de Estadísticas y Censos (1997).

nal, si bien supera la educación de sus padres, no logra adquirir un capital educativo básico.

Los datos entregados indican que en El Salvador existe una baja superación educativa intergeneracional, sobre todo en los sectores pobres de la sociedad. Para buena parte de la población, existen pocas posibilidades de superar los niveles educativos de los padres y lograr un capital educativo que le permita acceder a mejores condiciones de vida. Los logros educativos de las nuevas generaciones en términos de años de estudio están determinados en buena medida por la estructura de desigualdades de la generación anterior.

3. Equidad en la calidad

Para un gran número de personas, el mejoramiento de sus condiciones de vida se ve limitado por sus escasas posibilidades de acceder a la escuela. Sin embargo, el sistema educativo, a pesar de persistentes problemas de equidad, tiende a ir elevando su cobertura. Aunque

³ El procedimiento para calcular la superación educativa se hizo replicando el modelo desarrollado por la CEPAL (1998, p. 61).

todavía la tarea de posibilitar el acceso a la educación es un reto enorme para la sociedad, el tema de la calidad es también de particular interés para quienes, habiendo accedido al sistema escolar, aspiran a recibir una educación lo suficientemente buena como para permitirles mejorar las condiciones de vida de sus familias de origen. En El Salvador, las diferencias en la calidad de la educación son enormes, como muestran a continuación los resultados de las pruebas de rendimiento y la repitencia.

a) *Diferencias de rendimiento en las Pruebas de Logros de Aprendizaje*

Una de las acciones que acompañó a la elaboración del nuevo currículo fue la elaboración de las Pruebas de Logros de Aprendizaje (PLA) y su aplicación desde 1993 a una muestra de alumnos/as de 3° y 5° grados. La prueba evalúa y refleja en un puntaje el cumplimiento de los objetivos de los programas oficiales. En matemáticas el puntaje máximo posible era de 10 y en lenguaje de 9.

Según datos de 1994 y 1995, el promedio de los alumnos/as de 3° y 5° grado de las escuelas del país no dominaba, en el mejor de los casos, ni siquiera el 40% de los objetivos de aprendizaje en las materias de lenguaje y matemáticas. Análisis complementarios de carácter comparativo mostraban que los alumnos/as de las zonas urbanas habían alcanzado un promedio levemente mayor que los de zonas rurales, y que el rendimiento de los alumnos/as en escuelas EDUCO era aún menor que el de aquellos/as en escuelas rurales no EDUCO (El Salvador, Ministerio de Educación, 1996).

Ahora bien, el rendimiento de los alumnos/as, al igual que el acceso a la escuela, varía según el nivel de ingreso de las familias. A modo de ejemplo, las comparaciones entre las escuelas públicas y privadas también reflejan la tendencia observada en otros países. En matemáticas, la media de los puntajes de los alumnos/as de escuelas privadas es 2.15 puntos más alta que la media de los puntajes de alumnos/as de escuelas públicas, y en lenguaje, la ventaja de las escuelas privadas es de 1.5 puntos.⁴

Finalmente, un estudio realizado por profesionales del Ministerio de Educación y de la FEPADE (FEPADE/

El Salvador, Ministerio de Educación, 1998) examinó, mediante un análisis de regresión múltiple, los factores que influyen en los rendimientos en las PLA. En el modelo se incluyó un conjunto de factores alterables por las acciones del sistema educativo y un grupo de factores no alterables directamente por las acciones inmediatas del sistema educativo. Entre las variables se hallaban la experiencia docente, el nivel educativo del docente, un indicador económico de la familia y un indicador de desarrollo por municipio (indicador de necesidades básicas insatisfechas por municipio). El modelo en lenguaje tuvo un $R^2 = 0.28$ y en matemáticas un $R^2 = 0.30$.⁵ Según este análisis de regresión, los alumnos de escuelas privadas tienden a obtener 0.33 puntos más que los del sector público en lenguaje y 4.0 puntos más en matemáticas. Además, a partir de los resultados del análisis de regresión es posible calcular que en matemáticas los alumnos provenientes de uno de los municipios más pobres (con más necesidades básicas insatisfechas) logran 3.02 puntos menos que los alumnos de uno de los municipios más ricos.

El estudio citado concluye que “en ambas materias los indicadores que individualmente contribuyen en mayor medida a explicar el rendimiento en las Pruebas de Logros de Aprendizaje, fueron aquellos relacionados con las condiciones sociales, económicas y culturales de las poblaciones que asistían a estas escuelas (sector y zona de la escuela, condiciones socioeconómicas de las familias, niveles de pobreza de los municipios donde están ubicadas las escuelas). Los alumnos/as de familias con niveles socioeconómicos inferiores pertenecientes a escuelas del sector público y de municipios más pobres se encuentran en desventaja en términos del rendimiento” (FEPADE/El Salvador, Ministerio de Educación 1998, p. 2).

Estos datos indican que, en general, el rendimiento de los alumnos salvadoreños, medido por las actuales pruebas de aprendizaje, es muy bajo. Además, demuestran que, al igual que en la mayoría de los países latinoamericanos, el rendimiento de los alumnos más pobres es mucho más bajo que el de aquellos/as con una mejor situación socioeconómica. Los alumnos/as provenientes de los estratos socioeconómicos más altos aprenden más y de esta manera se encuentran mejor preparados para aprovechar las oportunidades educativas secundarias y terciarias y para desempeñarse laboralmente en el futuro.

⁴ La diferencia de medias es estadísticamente significativa para ambas materias. El SPSS (Statistical Package for Social Sciences) arrojó que $P=0.000$. Estos análisis fueron hechos con información contenida en la base de datos de las Pruebas de Logros de Aprendizaje aplicadas en 1996.

⁵ Ambos modelos son estadísticamente significativos: $F = 0.000$.

Las opiniones de la población respaldan los análisis anteriores, ya que mientras el 54% de las personas de nivel socioeconómico alto expresa encontrarse muy satisfecho con la educación que reciben los menores residentes en su hogar, entre los entrevistados del sector marginal solamente el 30% expresa el mismo grado de satisfacción. Además, el 44% de los entrevistados cree que la educación privada es mejor que la pública, mientras que la opinión contraria es sostenida solamente por el 28% (IUDOP/UCA, 1997).

b) *Repitencia*

Otro indicador comúnmente utilizado para aquilatar la calidad de la educación son las tasas de repitencia. Según la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, el 8.8% de los estudiantes en edad escolar estaba repitiendo grado en 1996. Pero en esta repitencia también se observaba una distribución desigual (cuadro 3). Así, para los estudiantes pertenecientes al primer quintil de ingreso la tasa de repitencia era de 13.2%, y el porcentaje de repitentes iba disminuyendo progresivamente de un quintil de ingreso a otro, hasta que en el decil de mayores ingresos solamente el 3.9% de los estudiantes eran repitentes.

El análisis por área de residencia también refleja inequidad, ya que en la zona rural repite grado el 12% de los estudiantes, mientras en la zona urbana sólo lo hace el 6.3%. Igualmente, entre los alumnos de colegios privados la tasa de repitencia alcanzó al 5.1% y en las escuelas públicas al 9.8%.

Al comparar la repitencia por género, se encuentra que los niños repiten más que las niñas: 9.7% contra 7.9%. Como en el acceso a la escuela, tampoco en la repitencia se observa una situación desfavorable para las niñas.

Las datos demuestran que son los niños/as más pobres los que tienen más problemas para cumplir con

los requisitos de aprendizaje mínimos que la escuela exige para promover a sus alumnos. En general, los niveles de exigencia de las escuelas públicas son, en términos absolutos, menores que los de las escuelas privadas y, a pesar de ello, hay más repitentes. Estos parecen indicar que los padres más pobres y las escuelas públicas tienen menos variantes para apoyar las dificultades de aprendizaje de los niños/as, por lo cual éstos exhiben mayores niveles de repitencia, demoran más en completar la enseñanza básica y tienen más probabilidades de desertar; así, es mayor el desperdicio de recursos de la familia y del Estado en los niños que repiten. En cambio, los niños/as de familias con mayores ingresos tienen más facilidad para completar sus estudios, lo hacen en menos tiempo y desperdician menos recursos.

c) *Las prácticas educativas*

En una investigación realizada por el Programa de Formación de Investigadores Educativos en 1997 (PROFINE, 1997) se llevaron a cabo observaciones de las prácticas pedagógicas de aula en 140 escuelas públicas. En ellas se vio que la mayoría de las prácticas educativas que todavía predominan en las aulas ubican al profesor en el centro de la enseñanza. Además, aunque se observaron algunas prácticas de juegos y trabajo en grupo que son incipientes esfuerzos por responder a las recomendaciones de la Reforma Educativa, faltan dominio teórico, habilidades técnico-prácticas y sentido pedagógico para implementar lo que la Reforma propone. Predominan todavía las actividades repetitivas, memorísticas, y los niveles de exigencia son bajos.

La investigación permitió comprobar que las prácticas educativas se encuentran todavía muy lejos de las deseadas, por lo cual es fundamental elevar el perfil profesional de los docentes y brindar mayor autonomía a las escuelas en la búsqueda y promoción de nuevas modalidades de desarrollo profesional permanente.

Lamentablemente, el estudio no incluyó análisis que permitan comparar las prácticas de las escuelas públicas con las de las privadas. No es posible, por lo tanto, argumentar que las diferencias de prácticas pedagógicas expliquen en parte las disparidades de rendimiento entre los alumnos de distintos sectores socioeconómicos. Pero sí es posible afirmar que en el sector público se promueve muy poco una educación que desarrolle las destrezas demandadas por los sectores sociales y productivos. Aunque hay avances, sobre todo en el plano normativo, las prácticas son todavía muy tradicionales. Las acciones emprendidas desde el

CUADRO 3

El Salvador: Estudiantes repitentes, por grupos de ingreso, 1996 (Porcentajes)

Grupo de ingreso	% que repite
Primer quintil	13.2
Segundo quintil	11.1
Tercer quintil	8.1
Cuarto quintil	6.5
Noveno decil	4.4
Décimo decil	3.9

Fuente: El Salvador, Dirección General de Estadísticas y Censos (1997).

Ministerio de Educación para mejorar la enseñanza tienen de hecho un impacto mucho menor que el esperado. Por ejemplo, las capacitaciones a los docentes parecen haber modificado poco sus prácticas y sus fundamentos pedagógicos: los libros y las bibliotecas que ahora existen son utilizadas fundamentalmente para que los niños transcriban del texto al cuaderno. El nuevo currículo se aplica, pero sin rescatar el sentido de las metodologías propuestas.

A las debilidades ya mencionadas de las escuelas públicas, se suman carencias que acrecientan mucho la distancia con las escuelas privadas. Por ejemplo, el acceso a computadoras para los alumnos/as del nivel

básico y medio es todavía una quimera en el sector público, mientras es una realidad desde hace varios años en muchas escuelas privadas. El acceso a Internet en la escuela tampoco es una posibilidad real para los estudiantes y docentes del sector público. Laboratorios que permitan impulsar interés por las ciencias y el conocimiento científico son escasos incluso en las universidades y, por supuesto, aún más en la educación básica y media del sector oficial. El aprendizaje de un segundo idioma en la escuela pública tampoco es factible, mientras en muchos colegios privados sus estudiantes se gradúan hablando una segunda lengua y, en algunos casos, una tercera.

V

Los límites de la educación y la maximización de sus aportes

En los años noventa El Salvador comenzó la reconstrucción del país. Una de las acciones principales emprendidas en el ámbito social ha sido la Reforma Educativa, que comenzó fortaleciendo los primeros años del sistema de enseñanza y ha ido abarcando progresivamente los niveles superiores. Uno de los principales logros de este proceso ha sido la concertación de la preocupación nacional por mejorar las condiciones educativas. Al cabo de algunos años lo hecho en virtud de la Reforma se ha traducido en resultados importantes. Así, la cobertura educativa ha crecido significativamente y de manera sostenida, con un sesgo positivo en favor de los sectores más pobres. Pero a pesar de los avances, persisten importantes limitaciones de acceso, sobre todo a la enseñanza parvularia, media y superior, especialmente para las personas con menos recursos. También se han aplicado medidas para mejorar la calidad, aunque su impacto ha sido menor que el deseado y, debido a los grandes problemas de la sociedad y del sistema educativo, todavía queda mucho camino por recorrer.

La educación se plantea como una de las principales estrategias para lograr la transformación productiva y un crecimiento económico suficiente y sostenido que permita que la población supere la pobreza y tenga mejores condiciones de vida. Sin embargo, la pobreza de las familias limita en buena medida las oportunidades educativas. La educación sólo podrá

ayudar a que el país alcance mayores niveles de desarrollo en la medida que la población pueda recibir una buena educación, cualquiera sea su situación económica. La idea es generar condiciones que permitan que todos los sectores sociales tengan iguales oportunidades educativas, cosa que hoy no ocurre.

El país está todavía muy lejos de maximizar el aporte de la educación al desarrollo. Aunque el sistema educativo ampliara su cobertura al punto de que hubiera suficientes escuelas y profesores, y la educación que se recibiera en la escuela fuera de la más alta calidad, muchos de los niños/as no podrían asistir a la escuela porque sus familias son pobres. Pese a que la escuela es gratuita, un buen porcentaje de las familias del país se enfrentan con la necesidad de generar los ingresos indispensables para satisfacer sus necesidades básicas. En los sectores más pobres, los niños/as y jóvenes que no asisten a la escuela lo hacen no sólo por la falta de una oferta educativa adecuada, sino porque necesitan obtener ingresos para poder subsistir. Otros tantos, aunque logran llegar a la escuela, no cuentan con la misma red de respaldo de los niños/as con mejores condiciones económicas y, por lo tanto, su aprovechamiento y rendimiento son menores. En el hipotético caso de que el sistema educativo lograra que todos los niños y niñas, independientemente de su condición económica, asistieran a la escuela, todavía quedaría por superar la enorme inequidad en la calidad de

la educación recibida por pobres y ricos, así como la disparidad de capacidades para aprovechar las oportunidades de aprendizaje.

El sistema educativo enfrenta el reto de mejorar su funcionamiento interno, es decir, ampliar su cobertura y mejorar su calidad, pertinencia y eficiencia, teniendo en cuenta criterios de equidad. Desde la perspectiva del desarrollo, esto contribuiría de un modo importante a que hubiese crecimiento y progreso. Sin embargo, los aportes de la educación al desarrollo tienen un límite que se traza donde la influencia de otras variables sociales comienza. Por lo tanto, para mejorar la condición de la población salvadoreña se necesita además un conjunto de otras medidas encaminadas a superar la pobreza y la inequidad. No se trata de resucitar disputas sociales violentas, sino de generar estos cambios dentro de la convivencia democrática.

La polarización que el país vivió en los años ochenta y el derrumbe de ciertas propuestas sociales extremas han hecho que, paradójicamente, en un país pobre como El Salvador, con grandes disparidades, se hayan postergado ciertos temas sociales de carácter estructural ante la necesidad de comenzar un legítimo proceso democrático, de llevar adelante la reconstrucción y de mantener una economía estable. Para que el modelo económico actual funcione de manera óptima, todos los integrantes de la sociedad deben disfrutar de igualdad de oportunidades; de lo contrario, el sistema sería altamente injusto y sostendría las desigualdades, aunque lentamente muchas familias superaran mínimamente el umbral de la pobreza. En las acciones del gobierno debe asignarse un lugar muy importante a la educación, pero en el contexto de un conjunto de medidas en los ámbitos social, económico, político, legal y cultural que formen parte de una política integrada de crecimiento y desarrollo. No sería sano para la sociedad salvadoreña sobreestimar, ni tampoco subestimar, la importancia de la educación en el desarrollo.

Ante la multidimensionalidad de la tarea que enfrenta esta sociedad, la educación busca transmitir el conocimiento y las destrezas de una generación a otra no sólo para reproducir la herencia de la generación anterior, sino para elevar el nivel de conocimiento y la condición de vida de las personas: debe contribuir así al cambio que, en el caso de El Salvador y de los países latinoamericanos, significa buscar modos de convivencia social más justos para todos. Este es el papel transformador de la educación, que debe estimular a las personas a reflexionar, efectuar ajustes y crear propuestas sociales, económicas, políticas, científicas y culturales. Esta manera de entender la educación, que

puede parecer una mera consideración conceptual, en realidad dista mucho de ser sólo eso. Una educación comprometida con el desarrollo de la sociedad y de los sectores más pobres tiene aplicaciones concretas en los currículos y en las prácticas educativas a todos los niveles.

Al replantearse en El Salvador los fines de la educación, es necesario incluir entre ellos el de promover destrezas y hábitos de participación política en un contexto democrático y de libertad. La educación, no el hambre, debe ser el vivero de la conciencia social y política. También es importante tener en mente que la educación cumple un importante papel en la realización personal, lo que la hace valiosa en sí misma, aparte cualquier consideración relacionada con el mercado. Debe tenerse siempre en cuenta que la educación es un derecho humano.

A las necesarias consideraciones acerca del modo de entender la educación y su aporte real al desarrollo del país, cabe añadir que el sistema educativo salvadoreño dista mucho de maximizar su contribución a la sociedad. Para que el sistema pueda cumplir con sus metas son necesarias varias medidas como las que se describen a continuación.

En la búsqueda de soluciones creativas y bien fundamentadas a los problemas de la educación en El Salvador, es importante elevar la capacidad técnica del Ministerio de Educación. Sería útil apoyar significativamente el desarrollo profesional de sus técnicos, de los profesores e investigadores de las universidades, así como de otros profesionales de organizaciones no gubernamentales que trabajen en el plano educativo. Es aconsejable revisar las estructuras organizativas, burocráticas y de incentivos del Ministerio y otras instituciones, con el fin de estimular el perfeccionamiento profesional y la investigación.

Relacionado con lo anterior, es preciso generar un debate nacional entre profesionales en torno a los datos que el sistema origina, a las ideas y a las propuestas. Para eso, la información clave que maneja el Ministerio de Educación –por ejemplo, los resultados de las pruebas de rendimiento de la educación básica y de la Prueba de Aprendizaje y Aptitudes para Egresados de Educación Media– debe ser del dominio público y producto de un proceso transparente. Sin duda hay un riesgo de que los resultados se utilicen políticamente en favor o en contra del gobierno, pero también es cierto que no podrá haber reflexión para buscar soluciones si esos resultados no se informan. Por otra parte, los ciudadanos e instituciones sociales tienen derecho a conocer el funcionamiento de los siste-

mas públicos. Es necesario, por lo tanto, fortalecer el apoyo a la investigación social y a la evaluación del rendimiento del sistema educativo.

Asimismo, se debe continuar ampliando la cobertura, sobre todo hacia los sectores rurales y las regiones más pobres. Aunque se ha hecho mucho en el nivel básico, se precisan ahora iniciativas de expansión dirigidas al nivel preescolar y a la educación media. También es esencial elaborar un conjunto de medidas que garanticen la continuidad en los niveles de educación postsecundaria para los estudiantes más pobres. Además, en todos los niveles habrá que desarrollar servicios educativos de calidad para los estudiantes de menos recursos. El sistema de educación formal tradicional responde a supuestos sociales distintos a los que enfrenta gran parte de la población: asume, por ejemplo, que todos los alumnos tienen el respaldo necesario para que puedan dedicar su tiempo a asistir a la escuela. Sin embargo, como esa situación ideal no se da en un sector considerable de la población y, en el mejor de los casos, probablemente no se dará por algunas décadas, es aconsejable que los educadores busquen nuevas modalidades para llevar la enseñanza a los sectores más pobres.

Por otro lado, buena parte de la población laboralmente activa deja de estar vinculada con el sistema educativo formal. A modo de ejemplo, el 14% de la población salvadoreña tiene entre 20 y 30 años, fue educado en el sistema educativo anterior a la reforma, y solamente el 11% de este sector poblacional está estudiando (El Salvador, Dirección General de Estadísticas y Censos, 1998). Por lo tanto, es indispensable coordinar esfuerzos para brindar a la población mayor de 20 años oportunidades de capacitación relacionadas con la productividad.

En lo que se refiere a mejorar la calidad de la educación, una de las medidas iniciales deberá ser la de elevar el nivel de profesionalización de los docentes. Numerosas actividades de capacitación efectuadas a partir de 1990 han hecho aportes, pero han exhibido aspectos cuestionables y han tenido escaso impacto en las prácticas educativas (FEPADE, 1998). Urge buscar para los 28 mil maestros en servicio nuevas modalidades descentralizadas de desarrollo profesional económicamente sostenibles y más apegadas al modelo pedagógico que se desea que los profesores practiquen con sus alumnos. Con el tiempo, podrían incorporarse a ellas la tecnología y la educación a distancia.

La formación de docentes fue reestructurada recientemente, y el cambio ha sido bien recibido por la mayoría de los sectores. Por cierto que estos cambios

deben ser evaluados continuamente para detectar dificultades. Por otra parte, las facultades de educación de las universidades deben ser apoyadas con más recursos y con oportunidades de desarrollo profesional para los catedráticos universitarios, lo que a su vez permitiría elevar el perfil de los profesionales que las universidades forman y la calidad de su trabajo.

Los bajos resultados en las evaluaciones nacionales del aprendizaje de lenguaje y matemáticas indican que es preciso tomar medidas específicas, de distinta naturaleza, para ir superando progresivamente estas deficiencias. La investigación y experimentación pedagógicas sobre estos temas son determinantes para diseñar políticas apropiadas.⁶

El fenómeno de la repitencia en El Salvador también debe investigarse más para conocer sus principales causas en los sectores más pobres. Los recursos del sistema educativo y las oportunidades de aprendizaje de los alumnos se verían muy beneficiados si se aplicaran políticas orientadas específicamente a atacar este problema.

El sistema educativo ha iniciado con cierto éxito el proceso de descentralización; ha transferido competencias administrativas a las regiones y, en los últimos años, a las escuelas mismas. Sin embargo, la delegación de autoridad actual no basta para que cada escuela gaste su perfil institucional, ni para definir, adecuar o fortalecer los procesos pedagógicos (Carrasco, Guevara, Hernández y Rodríguez, por publicarse). En otros países la descentralización de la gestión escolar y pedagógica al nivel de las escuelas ha creado dinámicas de trabajo en equipo y la posibilidad de generar actividades más pertinentes y creativas (Chile, MINEDUC, 1998). Una medida atinada que el Ministerio de Educación podría aplicar es la de proporcionar mecanismos, financiamiento y asistencia técnica para proyectos escolares gestados en equipo, que involucren a la comunidad y que presenten propuestas valiosas e innovadoras. Medidas de este tipo pueden tener efectos importantes, ya que junto con generar una cultura de trabajo distinta en los centros educativos, abren la posibilidad de que el sistema aprenda desde abajo, desde las escuelas. La descentralización escolar en El Salvador debe propiciar, en el mediano plazo, mayor autonomía en los centros educativos (Carrasco, 1998). Por supuesto que el proceso de descentralización, para ser efectivo, debe ir acompañado de apoyo técnico

⁶ En 1999, el FEPADE abrió por segundo año consecutivo un fondo de investigaciones para el aprendizaje de la lectoescritura y las matemáticas.

oportuno y de recursos financieros que hagan viables las iniciativas generadas en los centros.

Una mirada a la política de descentralización hacia las escuelas revela que la posición del director de la escuela es clave para fomentar la toma de decisiones participativa, el trabajo cooperativo y la gestión autó-

noma. Es necesario entonces promover instancias de desarrollo profesional específicas para los directores de los centros escolares, en áreas tales como liderazgo, participación, elaboración de proyectos, evaluación y relación escuela-comunidad (Carrasco, 1998; Carrasco, Guevara, Hernández y Rodríguez, por publicarse).

Bibliografía

- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1998): *Basic Socio-Economic Data*, El Salvador, ESDB Query Facility
- Carrasco, A. (1998): Crónica analítica. Comentarios en torno a la presentación del estudio 'El Salvador Reforma Educativa'. Análisis del proceso de descentralización. San Salvador, El Salvador.
- Carrasco, A. y A. Fernández (por publicarse): *La reforma educativa en El Salvador. Informe de El Salvador para el Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL)*, San Salvador, El Salvador, Publicaciones FEPADE, Colección Investigaciones.
- Carrasco, A., M. Guevara, C. Hernández, y M. Rodríguez (por publicarse): *Los consejos directivos escolares. Análisis de una estrategia de administración escolar local participativa*. San Salvador, El Salvador, Publicaciones FEPADE, Colección Investigaciones.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1997a): *Panorama social de América Latina, 1996*, LC/G.1946-P, Santiago de Chile.
- _____ (1997b): *La brecha de la equidad. América Latina, el Caribe y la cumbre social*, LC/G.1954 (CONF.86/3, Santiago de Chile.
- _____ (1998): *Panorama social de América Latina 1997*, LC/G.1982-P, Santiago de Chile.
- Chile, MINEDUC (Ministerio de Educación Pública) (1998): *Manual para la educación básica. Proyectos de Mejoramiento Educativo*, Santiago de Chile.
- El Salvador, Dirección General de Estadísticas y Censos (1997): *Encuesta de hogares de propósitos múltiples, EHPM 1996*, San Salvador, El Salvador.
- _____ (1998): *Encuesta de hogares de propósitos múltiples, EHPM 1997*, San Salvador, El Salvador.
- El Salvador, Ministerio de Educación (1995): *Documento III. Lineamientos Generales del Plan Decenal 1995-2005*, San Salvador, El Salvador.
- _____ (1996): *Informe de evaluación del rendimiento en 3° y 5° grados de Educación Básica en lenguaje, matemáticas, estudios sociales y ciencia, salud y medio ambiente, basado en la aplicación nacional de pruebas de octubre de 1995*, San Salvador, El Salvador.
- FEPADE (Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo) (1997): *Los jóvenes en situación de exclusión social. Caracterización de la niñez y adolescencia de 7 a 18 años de El Salvador*, San Salvador, El Salvador.
- _____ (1998): *Memorándum analítico. En la búsqueda de nuevos modelos de desarrollo profesional permanente*. San Salvador, El Salvador.
- FEPADE/El Salvador, Ministerio de Educación (1998). *Memorándum analítico. Factores asociados al rendimiento. Datos de las Pruebas de Logros de Aprendizaje de Lenguaje y Matemáticas. Base de datos de 1996*. San Salvador, El Salvador.
- IUDOP/UCA (Instituto de Opinión Pública/Universidad Centroamericana José Simeón Cañas) (1997): *Encuesta sobre el sistema educativo y la salud*, San Salvador, El Salvador.
- PIIE/UNICEF (Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación)/(Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (1995): *Equidad y educación básica en Chile. Análisis de los resultados del SIMCE en 4° año básico 1992*, Santiago de Chile.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1997): *Informe sobre desarrollo humano, 1997*, Nueva York.
- _____ (1998): *Desarrollo humano en Chile 1998: las paradojas de la modernización*, Santiago de Chile.
- PROFINE (Programa de Formación de Investigadores Educativos) (1997): *¿Tú aprendes? ¿Yo enseño? Discurso y realidad en las escuelas salvadoreñas*, San Salvador, El Salvador, publicaciones FEPADE.
- Reimers, F., coord. (1995): *La educación de cara al siglo XXI. Desafíos y oportunidades*, San Salvador, El Salvador, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas/UCA Editores.

<http://www.eclac.cl>

Portal de CEPAL - Noticias

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Naciones Unidas
CEPAL

Santiago de Chile, Miércoles 8 de Marzo, 2011

TITULARES DE LA CEPAL

Nuevo libro de los economistas de la CEPAL, Barbara Stallings y Wilson Peres:
CRECIMIENTO, EMPLEO Y EQUIDAD: EL IMPACTO DE LAS REFORMAS ECONÓMICAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Búsqueda
English Edition

NOVEDADES

Del 3 al 7 de abril en Ciudad de México

Vigésimoctavo período de sesiones de la CEPAL

Publicaciones
Revista de la CEPAL

Número Principal	Número Especial	Número Licenciatos
ANUARIO ESTADÍSTICO	ECONOMÍA	ENCUESTA SOCIAL

Revista de la CEPAL

Con el número 67, la Revista de la CEPAL, inició su difusión en formato electrónico a todo completo.

Utilice Adobe Acrobat Reader para bajarlo.
(Download Adobe Acrobat Reader)

Publicaciones recientes de la CEPAL

Publicaciones periódicas

Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 1999, LC/G.2088-P, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.IIG.58, CEPAL, Santiago de Chile, diciembre de 1999, 110 páginas.

En 1999, América Latina siguió sometida a influencias adversas procedentes del entorno económico internacional, que condicionaron decisivamente las políticas económicas aplicadas y el desempeño de los países. La constante caída de los precios de los productos básicos no combustibles, así como la inestabilidad y el deterioro de las condiciones del financiamiento externo, se tradujeron en una transferencia neta de recursos negativa en toda la región por primera vez desde 1990 e hicieron insostenible la anterior tendencia al incremento del déficit en las transacciones corrientes con el exterior. La corrección vino de la mano de un repliegue de la demanda interna y de las importaciones, lo que supuso un virtual estancamiento del producto interno bruto regional.

Se asistió así a un nuevo agravamiento del desempleo. En cambio, la inflación siguió estabilizada en torno a un 10% en toda la región, pese a la flexibilización de las políticas cambiarias y la consiguiente devaluación de las monedas de numerosos países. Particularmente golpeados por la crisis fueron los países de América del Sur, cuyos intercambios recíprocos, consistentes principalmente en productos manufacturados, sufrieron una fuerte contracción. Por el contrario, México y los países de Centroamérica y el Caribe pudieron aprovechar la pujanza del mercado estadounidense para elevar sus exportaciones y sus niveles de actividad económica, contrarrestando así los efectos nocivos de la crisis financiera internacional.

Avanzado el año, el crecimiento de la economía mundial, la tendencia a la normalización de las corrientes de capitales y la mejoría de los precios de las materias primas se sumaron a la actitud de las autoridades macroeconómicas, más favorables a la reactivación, para esbozar un repunte de la actividad económica. Se espera que éste se consolide significativamente en el año 2000.

Estudio económico de América Latina y el Caribe 1998-1999, LC/G.2056, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.IIG.2, CEPAL, Santiago de Chile, septiembre de 1999, 350 páginas, anexo estadístico (en versión electrónica 3.6).

Esta edición del *Estudio económico de América Latina y el Caribe 1998-1999* corresponde al número 51 de esta serie e incorpora varios cambios con respecto a la anterior, entre otros un nuevo diseño gráfico y la presentación del anexo estadístico en CD-ROM. Asimismo, se ha adoptado una nueva metodología para el análisis de la situación de los países (partes II y III), de tal modo que se utilizan cifras provenientes de las cuentas nacionales en moneda del país y con el año base empleado por éste, en lugar de cifras en

dólares. En la información estadística en dólares utilizada para el análisis regional (parte I), se ha aplicado la misma metodología de años anteriores y se ha tomado 1995 como año base para los cálculos a precios constantes.

Se han mantenido los cambios introducidos en 1995 en materia de seguimiento de la coyuntura económica regional. El *Estudio* se publica nuevamente en un volumen único que consta de tres partes. La primera parte tiene como primer capítulo una síntesis —que se publica además como separata— en la que se presenta una evaluación de la economía regional durante 1998 y el primer semestre de 1999. En los seis capítulos siguientes se analiza el desempeño económico de la región en 1998 y se examinan algunos aspectos de éste en la primera mitad del año 1999. En el octavo capítulo se evalúa el impacto de la crisis financiera global en la evolución económica de la región.

En la segunda parte se presentan reseñas del desempeño de los 20 países de América Latina durante 1998, incluida información sobre el primer trimestre de 1999. La tercera parte está dedicada al análisis de la situación del Caribe de habla inglesa.

El anexo estadístico en CD-ROM permite visualizar rápidamente la información de los últimos años y crear cuadros en hojas electrónicas que abarcan un período más prolongado. En él se encuentran también las versiones electrónicas del texto y de los gráficos.

Otras publicaciones

Transformaciones recientes en el sector agropecuario brasileño. Lo que muestran los censos, LC/G-2064-P, Publicación de las Naciones Unidas, Número de venta: S.99.IIG.48, CEPAL, Santiago de Chile, noviembre de 1999, 128 páginas.

Con la publicación del censo agropecuario brasileño de 1995/1996 (el anterior se había realizado en 1985), es posible hacer un primer análisis de los cambios estructurales observados en el sector en el transcurso del período en cuestión. En la obra que aquí se reseña se investigan en profundidad las principales modificaciones en la estructura productiva y en el empleo de los factores productivos, especialmente la mano de obra y la tierra.

La organización agraria brasileña sufrió significativas alteraciones en los años noventa. Dichas transformaciones fueron el resultado de una nueva situación macroeconómica, que ha provocado cambios en el uso de la tierra, como la reducción de la superficie con cultivos y pastos naturales y el aumento de la superficie dedicada a pastos artificiales. Un millón de predios agrícolas han desaparecido, así como 5.4 millones de puestos de trabajo. Estas alteraciones pueden atribuirse a políticas de ajuste económico y a la propia dinámica sectorial, que han afectado al uso del espacio agropastoril y a su población. Asimismo, dichos cambios han tenido un impacto importante sobre la equidad y sobre la distribución de la propiedad.

Las dimensiones sociales de la integración regional en América Latina, LC/G.2029-P, Rolando Franco y Armando Di Filippo (compiladores), Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.IIG.21, CEPAL, Santiago de Chile, agosto de 1999, 223 páginas.

Este trabajo consta de cuatro partes. La primera parte incluye dos trabajos sobre el tema de la globalización y de su impacto social,

como marco referencial amplio de las nuevas modalidades de la integración latinoamericana. En el primero (Aspectos sociales de la integración regional) se examinan los procesos de globalización y regionalización de los mercados y sus repercusiones sociales en América Latina. El segundo (Globalización, integración y cohesión social. El caso Mercosur) parte también del escenario internacional globalizado, para abordar sucesivamente aspectos sociales del acuerdo que responden tanto a la vertiente económica como a la política del tema.

La segunda parte de la compilación incluye cuatro trabajos y en ella se examinan las repercusiones sociales de la integración de los mercados sobre el ámbito de las oportunidades y las relaciones laborales. En el primero de estos trabajos (Mercados de trabajo, competitividad y convergencia) se efectúa un planteamiento conceptual del tema señalado. En el segundo (El "dumping social": la política social como política comercial) se aborda el impacto de las diferencias salariales sobre las negociaciones comerciales. En el tercero (Instituciones y relaciones laborales del Mercosur) se pasa revista a los principales órganos, foros y compromisos del acuerdo en que se abordan los aspectos laborales. En el cuarto (Los procesos de integración regional y las políticas sociales) se analizan, entre

otros temas, la movilidad de la mano de obra, la retribución del factor trabajo y las migraciones transfronterizas.

La tercera parte intenta avanzar hacia los aspectos sociales, desde una vertiente principalmente política, y contiene dos trabajos. En el primero (Sentando las bases políticas para la integración económica: el Grupo de Río y la concertación regional) se pone de relieve la importancia del retorno a los regímenes constitucionales de base democrática en los años ochenta. En el segundo (Actualizar las variables de la integración latinoamericana) se reitera la necesidad de replantear el tema en sus múltiples dimensiones que, además de la económica y la política, incluyen la social y la de la seguridad mutua.

La cuarta y última parte examina, en dos ensayos, el impacto de la globalización cultural sobre las modalidades de la integración regional. En el primero de estos ensayos (Nuevas relaciones entre cultura, política y desarrollo en América Latina) se abordan cuatro áreas en que dichos temas se relacionan estrechamente. En el último ensayo (Globalización, tratados comerciales y autodesarrollo indígena en América Latina) se examinan las relaciones entre los conceptos y fenómenos de la integración económica, la globalización extraeconómica y el autodesarrollo indígena.