

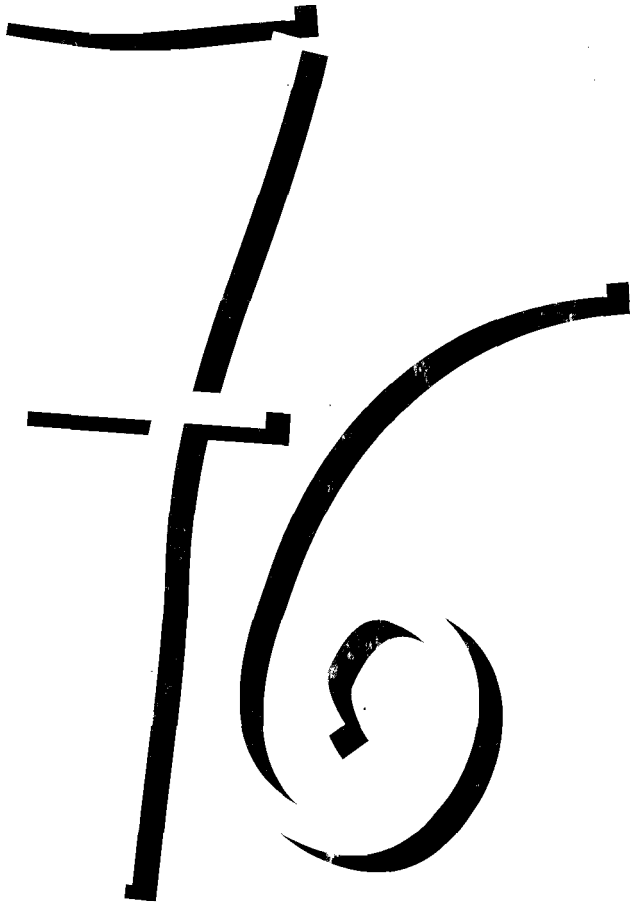
X
R 185.05
C.2

de la

COMISIÓN
ECONÓMICA
PARA
AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE

C E P A L

A B R I L 2 0 0 2



NACIONES UNIDAS



LC/G. 2175-P — Abril 2002

Publicación de las Naciones Unidas

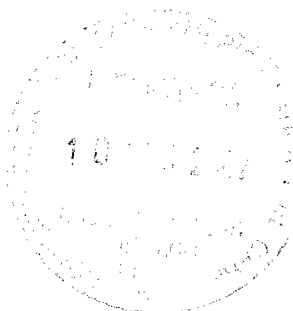
ISSN 0251 – 0257 / ISBN 92-1-322001-4

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

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

El valor de la suscripción anual para el año 2002 es de 30 dólares la versión en español y de 35 dólares la versión en inglés. El precio del ejemplar suelto en uno u otro idioma es de 15 dólares, más gastos de envío. La suscripción por dos años (2002-2003) vale 50 dólares la versión española y 60 dólares la versión inglesa. El formulario de suscripción se encuentra inmediatamente antes de las Publicaciones recientes de la CEPAL.

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



NACIONES UNIDAS

C E P A L

COMISION ECONOMICA
PARA AMERICA LATINA
Y EL CARIBE

JOSE ANTONIO OCAMPO
Secretario Ejecutivo

REYNALDO BAJRAJ
Secretario Ejecutivo Adjunto



026200121

Revista de la CEPAL, N° 76
Abril 2002 C.2



REVISTA

de la

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

C E P A L

NUMERO 76

ABRIL 2002

SANTIAGO DE CHILE

OSCAR ALTIMIR

Director



NACIONES UNIDAS

C E P A L

Notas explicativas

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

...	Tres puntos indican que los datos faltan o no constan por separado.
—	La raya indica que la cantidad es nula o despreciable.
	Un espacio en blanco en un cuadro indica que el concepto de que se trata no es aplicable.
-	Un signo menos indica déficit o disminución, salvo que se especifique otra cosa.
.	El punto se usa para separar los decimales.
/	La raya inclinada indica un año agrícola o fiscal, p. ej., 2001/2002
-	El guión puesto entre cifras que expresan años, p. ej., 2001-2002, indica que se trata de todo el período considerado, ambos años inclusive.

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

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

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

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

S U M A R I O

La transformación de la acción colectiva en América Latina	7
<i>Manuel Antonio Garretón M.</i>	
La noción de ciudadanía en el debate latinoamericano	25
<i>Carlos Sojo</i>	
La equidad y la exclusión de los pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina y el Caribe	39
<i>Alvaro Bello y Marta Rangel</i>	
Desafíos a la educación secundaria en América Latina	55
<i>Néstor López y Juan Carlos Tedesco</i>	
El papel de las instituciones en contextos locales	71
<i>Kirsten Appendini y Monique Nuijten</i>	
Reformas estructurales y crecimiento en América Latina: un análisis de sensibilidad	89
<i>Rafael Correa</i>	
La congestión del tránsito urbano: causas y consecuencias económicas y sociales	109
<i>Ian Thomson y Alberto Bull</i>	
Puertos pivotes en México: límites y posibilidades	123
<i>Carlos Martner Peyrelongue</i>	
El impacto de las exportaciones sobre el crecimiento en Chile	143
<i>Ricardo Ffrench-Davis</i>	
Estrategias de las empresas transnacionales en la Argentina de los años 1990	161
<i>Daniel Chudnovsky y Andrés López</i>	
El <i>shock</i> de precios de los productos básicos en Bolivia	179
<i>Gabriel Loza T.</i>	
La Revista en Internet	199
Publicaciones recientes de la CEPAL	201



La transformación de *la acción colectiva* en América Latina

Manuel Antonio Garretón M.

*Departamento de Sociología
Universidad de Chile
magarret@uchile.cl*

Asistimos al desaparecimiento del paradigma clásico que veía en la posición estructural el elemento determinante en la conformación de la acción colectiva y de los actores sociales. Producto de los cambios estructurales y culturales en el mundo y la región —la transformación de la débil sociedad industrial de Estado nacional en Latinoamérica y la desarticulación de las relaciones clásicas entre Estado y sociedad— la acción colectiva tiende a configurarse principalmente a través de cuatro ejes: la democratización política; la democratización social o lucha contra la exclusión y por la ciudadanía; la reconstrucción y reinserción de las economías nacionales o la reformulación del modelo de desarrollo económico, y la redefinición de un modelo de modernidad. Ello da origen a actores sociales más fluctuantes, más ligados a lo sociocultural que a lo político-económico y más centrados en reivindicaciones por calidades de vida y por inclusión que en proyectos de cambio social global.

I

Las orientaciones analíticas

Durante décadas predominó un paradigma teórico y práctico de la acción colectiva y los actores sociales en la región, concordante con los paradigmas predominantes de las ciencias sociales a escala mundial. Este afirmaba, primero, una unidad o correspondencia entre estructura y actor; segundo, el predominio de la estructura sobre el actor, y tercero, la existencia de un eje central provisto por las estructuras y los procesos emanados de ellas, que actuaba como principio constitutivo de toda acción colectiva y de la conformación de actores sociales.

Es decir, el paradigma clásico, teórico y práctico, en relación a los actores sociales y a la acción colectiva privilegiaba la dimensión estructural. Este era el componente "duro" de la sociedad, en tanto el actor y la acción colectiva eran el componente "blando".

Existe la convicción generalizada que este paradigma ya no da cuenta de la realidad actual. Ello porque, por un lado, en el mundo de hoy se han producido enormes transformaciones estructurales y culturales que nos enfrentan a un tipo societal distinto. Por otro lado, han aparecido nuevas formas de acción social y nuevos actores, al mismo tiempo que se transformaban las pautas de acción de los actores sociales clásicos. Si desde el análisis de los actores y las formas de acción colectiva el vuelco del paradigma clásico tiene varios hitos,¹ desde el punto de vista de los fenómenos sociales mismos, los movimientos de derechos humanos y los movimientos democráticos bajo las dictaduras, movimientos étnicos como los de Chiapas o las redes de organizaciones sociales y experiencias de barriales de ciudadanía en Perú, por citar ejemplos emblemáticos, nos parecen marcar una

distancia con el paradigma de acción colectiva que hemos denominado clásico, aunque incorporan y redefinen muchos de sus elementos, lo que es más claro aún en el Movimiento de los Sin Tierra de Brasil.

En lo que sigue intentaremos una esquematización de algunas de las orientaciones analíticas que contribuyen a configurar un posible paradigma en ciernes sobre actores y acción colectiva en América Latina.² Se trata de ir más allá de un determinismo estructural de tipo universal y de superar la visión de una correlación esencialista y abstracta, definida de una vez para siempre, entre economía, política, cultura y sociedad, es decir, la idea de que a un sistema económico dado corresponde necesariamente una determinada forma política o cultural o viceversa.

Así, en una sociedad determinada es posible discernir niveles o dimensiones y esferas o ámbitos de la acción social. Respecto de los primeros, imbricados entre sí aunque con autonomía unos de otros, ellos son: los comportamientos individuales y las relaciones interpersonales que definen los llamados "mundos de la vida", los niveles organizacional e institucional que corresponden al mundo de las instrumentalidades, y la dimensión histórico-estructural, de proyectos y contra-proyectos, que definen lo que algunos llaman la "historicidad".³ Respecto de las esferas o ámbitos de acción, ellas corresponden al modo de satisfacer las necesidades materiales de la sociedad, lo que se llama economía; a las fórmulas e instituciones de convivencia, conflictos, estratificación o jerarquización que definen la estructura u organización social en un sentido amplio; a la configuración de las relaciones de poder referidas a la conducción general de la sociedad, lo que se denomina política; y a los modelos éticos y de conocimiento y su aplicación, las visiones del tiempo y la naturaleza, la representación simbólica y la socialización, que es lo que llamamos cultura. El esquema

□ Este artículo está basado en *Cambios sociales, actores y acción colectiva* (Garretón, 2001b). En él hemos hecho uso abundante de materiales elaborados en otras publicaciones, especialmente "Social movements and the process of democratization. A general framework" (Garretón, 1995b). En dos libros recientemente publicados (Garretón, 2000a y 2000b) se condensan muchos de los trabajos que hemos retomado aquí.

¹ El más importante y decisivo es el trabajo de Alain Touraine sobre actores sociales y sistema político. La primera formulación sistemática en *Actores sociales y sistemas políticos en América Latina* (Touraine, 1987) fue luego desarrollada en *Política y sociedad en América Latina* (Touraine, 1989). En esta misma línea, una década antes, Zermeño (1987) publicó *México: una democracia utópica. El movimiento estudiantil del 68*.

² Estas ideas se encuentran dispersas en diversos trabajos del autor, en especial "A new socio-historical 'problématique' and sociological perspective" (Garretón, 1998), *Hacia una nueva era política. Estudio sobre las democratizaciones* (Garretón, 1995a) y "¿En qué sociedad vivi(re)mos? Tipos societales y desarrollo en el cambio de siglo" (Garretón, 1997a). La más reciente formulación, de la que tomamos aquí algunos elementos, fue *Política y sociedad entre dos épocas. América Latina en el cambio de siglo* (Garretón, 2000a).

³ Hemos reelaborado el esquema propuesto hace casi tres décadas por Touraine (1973).

de determinaciones entre estas esferas y dimensiones es flexible, cambiante e histórico.

Asimismo, una sociedad determinada se define a partir de la particular configuración de las relaciones entre i) Estado, ii) régimen y partidos políticos, y iii) sociedad civil o base social. Esta relación históricamente acotada es lo que permite hablar de una matriz sociopolítica. El concepto de matriz sociopolítica o matriz de constitución de la sociedad alude a la relación entre Estado, o momento de la unidad y dirección de la sociedad; sistema de representación o estructura político-partidaria, que es el momento de agregación de demandas globales y de reivindicaciones políticas de los sujetos y actores sociales, y la base socioeconómica y cultural de éstos, que constituye el momento de participación y diversidad de la sociedad civil. La mediación institucional entre estos elementos es lo que llamamos el régimen político.

La perspectiva indicada hace recaer el peso del análisis en los actores, su constitución e interacción. Cuando hablamos de actor sujeto,⁴ nos referimos a los portadores, con base material o cultural, de acción individual o colectiva que apelan a principios de estructuración, conservación o cambio de la sociedad, que tienen una cierta densidad histórica, que se definen en términos de identidad, alteridad y contexto, que se involucran en los proyectos y contraproyectos, y en los que hay una tensión nunca resuelta entre el sujeto o principio constitutivo y trascendente de una determinada acción histórica y la particularidad y materialidad del actor que lo invoca. No todo lo que se mueve o actúa en una sociedad es un actor en el sentido sociológico del término, podríamos llamarlo simplemente agente. Tampoco todo lo que llamamos actor es siempre portador de una alta densidad histórica.

II

La acción colectiva en la matriz clásica

En términos generales, podemos decir que la matriz sociopolítica latinoamericana, que denominaremos indistintamente clásica, político-céntrica o nacional po-

De modo que puede definirse una doble matriz de actores en una sociedad determinada. Una es la matriz sociopolítica o constituyente o gestatriz de sujetos y que se refiere a las relaciones mediadas por el régimen político entre Estado, representación y base socioeconómica y cultural. La otra es la matriz configurativa de actores sociales en la que cada uno de ellos ocupa una posición en las dimensiones o niveles y en las esferas o ámbitos mencionados más arriba.

Al referirnos a procesos políticos de lucha y cambio social, el tema de los actores sociales se recubre con el de los movimientos sociales, definidos como acciones colectivas con alguna estabilidad en el tiempo y algún nivel de organización, orientados al cambio o conservación de la sociedad o de alguna esfera de ella. La idea de Movimiento Social tiende a oscilar entre dos polos: la respuesta coyuntural a una determinada situación o problema y la encarnación del sentido de la historia y el cambio social. Desde nuestra perspectiva, ambos polos pueden ser vistos como dos dimensiones de los movimientos sociales. Por un lado, el Movimiento Social (mayúsculas, singular) orientado al nivel histórico-estructural de una determinada sociedad y definiendo su conflicto central. Por otro lado, movimientos sociales (plural, minúsculas), que son actores concretos que se mueven en los campos de los mundos de la vida y de las instrumentalidades, organizacional o institucional, orientados hacia metas específicas y con relaciones problemáticas, que se definen en cada sociedad y momento, con el Movimiento Social Central. Los movimientos sociales son un tipo de acción colectiva y no el único, y deben ser distinguidos al menos de otras dos formas de acción colectiva importantes en sociedades en cambio, como son las demandas y las movilizaciones.⁵

pular,⁶ y que prevaleció desde la década de los treinta hasta los setenta, con variaciones acordes con los períodos y los países, se constituyó por la fusión de diferentes

⁴ Sobre la problemática del actor sujeto, véase Touraine (1984 y 2000). También Dubet y Wieworka (1995).

⁵ Véase una definición y clasificación de los movimientos sociales en Touraine (1997). Otras visiones en Gohn (1997) y Touraine (1989). Una concepción alejada de la que se plantea aquí es la de McAdam, McCarthy y Zald (1998).

⁶ Sobre la denominación nacional-popular, véase Germani (1965) y Touraine (1989). De esta última tomaremos algunas de sus caracterizaciones. La denominación de matriz Estado-céntrica se encuentra en Cavarozzi (1996) y mi propia definición en, entre otros, Garretón (1995 a y b).

procesos: desarrollo, modernización, integración social y autonomía nacional. Toda acción colectiva estaba cruzada por estas cuatro dimensiones y todos los diferentes conflictos reflejaban estas fusiones.

La principal característica de la matriz nacional popular, en términos típico-ideales, era la fusión entre sus componentes, es decir, el Estado, los partidos políticos y los actores sociales. Esto significaba una débil autonomía de cada uno de estos componentes y una mezcla entre dos o tres de ellos, con subordinación o supresión de los otros. La combinación particular entre ellos dependía de factores históricos y variaba de país en país. En cualquier caso, la forma privilegiada de acción colectiva era la política y la parte más débil de la matriz era el vínculo institucional entre sus componentes, es decir, el régimen político; de ahí sus fluctuaciones o ciclos reiterativos entre democracia y autoritarismo.

En esta matriz clásica el Estado desempeñaba un rol referencial para todas las acciones colectivas, ya fueran el desarrollo, la movilidad y movilización sociales, la redistribución, la integración de los sectores populares. Pero era un Estado con débil autonomía de la sociedad y sobre el que pesaban todas las presiones y demandas tanto internas como externas. Esta interpenetración entre Estado y sociedad le daba a la política un papel central; pero salvo casos excepcionales, se trataba de una política más movilizadora que representativa y las instituciones de representación eran, en general, la parte más débil de la matriz.

Siempre en términos esquemáticos y típico-ideales, es posible afirmar que junto con la clásica matriz

sociopolítica existía un actor social central que puede ser definido como el Movimiento Nacional Popular, y que abarcaba los diferentes movimientos sociales, a pesar de sus particularidades. Esto significa que cada uno de los movimientos sociales particulares era al mismo tiempo, y en grados diversos, desarrollista, modernizador, nacionalista, orientado hacia el cambio social y se identificaba como parte del "pueblo". Este último era considerado como el único sujeto de la historia. El movimiento o actor social paradigmático del Movimiento Nacional Popular fue generalmente el movimiento obrero, pero en diferentes períodos este liderazgo fue cuestionado, por lo que se le reemplazaba por la apelación a otros actores, como los campesinos o los estudiantes o las vanguardias partidarias.

Así, las características principales de este actor social o Movimiento Social Central fueron, en primer lugar, la combinación de una dimensión simbólica muy fuerte orientada al cambio social global con una dimensión de demandas muy concretas. Esto significa la asunción implícita o explícita de la orientación revolucionaria aun cuando los movimientos concretos fueran muy "reformistas". En segundo lugar, la referencia al Estado como el interlocutor de las demandas sociales y como el *locus* de poder sobre la sociedad. Esto significa una omnipresente y compleja relación del movimiento social con la política, pudiendo ser ésta la subordinación completa a los partidos, la instrumentación de éstos o un estilo de acción más independiente. En consecuencia, la debilidad de la base estructural de los movimientos sociales se compensaba con la apelación ideológica y política.

III

La desarticulación de la matriz nacional popular

El intento de dismantelar la matriz clásica o político-céntrica por parte de los regímenes militares de los años sesenta y setenta, y algunas transformaciones institucionales o estructurales que también ocurrieron en otros países sin este tipo de autoritarismo, en los ochenta,⁷ implicaron algunas consecuencias profun-

das para los actores sociales y formas de acción colectiva.

Por un lado, hay dos significados entrelazados en la acción de cualquiera de los movimientos y actores

⁷ Sobre los autoritarismos y regímenes militares, véase el ya clásico *The New Authoritarianism in Latin America* (Collier, ed., 1979) y

los trabajos de O'Donnell (1999) en su antología *Contrapuntos*. Una discusión general de las transformaciones socioeconómicas bajo el sello del neoliberalismo se encuentra en Smith, Acuña y Gamarra (1994).

sociales particulares bajo los autoritarismos. Uno es la reconstrucción del tejido social destruido por el autoritarismo y las reformas económicas.⁸ El otro es la orientación de las acciones, en el caso de regímenes autoritarios, hacia el término de éste, lo que politiza todas las demandas sectoriales no específicamente políticas.

Por otro lado, debido a la naturaleza represiva de los regímenes autoritarios o militares, y al intento de desmantelamiento general del Estado desarrollista, que también se dio en los casos en que no hubo régimen militar, la referencia al Estado y los vínculos con la política cambian dramáticamente para los actores sociales particulares, llegando a ser más autónomos, más simbólicos y más orientados hacia la identidad y autorreferencia que a lo instrumental o reivindicativo.⁹

Durante el momento represivo más intenso en los inicios del autoritarismo, la orientación principal de cualquier acción colectiva tiende a ser la autodefensa y sobrevivencia; es decir, el tema central es la vida y los derechos humanos.¹⁰ Cuando el régimen autoritario o militar mostró su dimensión más fundacional, los movimientos se diversificaron en variadas esferas de la sociedad y se orientaron más hacia lo cultural y

social que hacia lo económico o político. Finalmente, cuando el régimen comenzó a descomponerse y su término fue visto como una posibilidad real, los actores sociales tendieron a orientarse hacia la política y hacia una fórmula institucional de transición que asumía e involucraba todas las diferentes expresiones previas de acción colectiva.

Respecto de los movimientos sociales particulares, el intento del autoritarismo por cambiar el rol del Estado, así como los cambios en la economía y la sociedad, transformaron los espacios de constitución de aquéllos, principalmente debilitando sus bases institucionales y estructurales a través de la represión, la marginalización y la informalización de la economía. En lugar de los movimientos organizados, la principal acción colectiva durante las dictaduras fueron las movilizaciones sociales que tendían a enfatizar su dimensión simbólica por sobre la orientación reivindicativa o instrumental. Es significativo, en este sentido, el rol de liderazgo simbólico alcanzado por el Movimiento de Derechos Humanos. El fue el germen de lo que podríamos llamar el Movimiento Social Central del período de ruptura de la matriz nacional popular bajo los autoritarismos: el Movimiento Democrático.

IV

La globalización y la transformación de la sociedad moderna

Dos fenómenos han cambiado significativamente la problemática de la acción colectiva en el mundo de hoy.

Por un lado, la llamada globalización, en cuanto interpenetra económicamente (mercados) y comunicacionalmente (mediática, información, redes reales y virtuales, informática) a las sociedades o segmentos de

ella y atraviesa las decisiones autónomas de los Estados nacionales,¹¹ ha tenido varias consecuencias. Una es la desarticulación de los actores clásicos ligados al modelo de sociedad industrial de Estado nacional. Otra, con sus propias dinámicas más allá de la globalización, es la explosión de identidades adscriptivas o comunitaristas basadas en el sexo, la edad, la religión como verdad revelada y no como opción, la nación no estatal, la etnia, la región, etc. Una tercera son las nuevas formas de exclusión que expulsan masas de gente estableciendo un vínculo puramente pasivo y mediático entre ellas y la globalización. Finalmente, la conformación

⁸ Acerca del resurgimiento de la sociedad civil bajo el autoritarismo, véase Nun (1989). También las obras colectivas: Eckstein, coord. (2001c), Escobar y Alvarez, eds. (1992) y Slater, ed. (1985).

⁹ Sobre el significado y evolución de los movimientos sociales bajo los regímenes militares, véase Garretón (2001a). Ver también en el mismo volumen los artículos de Eckstein (2001b), Moreira Alves (2001), Navarro (2001) y Levine y Mainwaring (2001). Respecto a movimientos de derechos humanos y otro tipo de resistencia al autoritarismo, véase la tercera parte de Corradi, Weiss y Garretón, eds. (1992).

¹⁰ Jelin y Herschberg, eds. (1995).

¹¹ El trabajo más amplio sobre el tema es Castells (1997). Desde una perspectiva crítica latinoamericana, véase Chonchol (2000), Flores Olea y Mariña (1999), García Canclini (1999) y Garretón, ed. (1999).

de actores a nivel globalizado que enfrentan a su vez a los poderes fácticos transnacionales, los movimientos antiglobalización.

Por otro lado, lo que está ocurriendo en todas partes del mundo, y en América Latina con algunas características particulares que indicaremos, es un cambio fundamental del tipo societal predominante en los últimos siglos. Este puede resumirse en el fenómeno de amalgamación entre el tipo societal básico que actuó como referencia desde el siglo XIX, la sociedad industrial de Estado Nacional, y otro tipo societal, la sociedad post-industrial globalizada.¹²

El tipo societal referencial, frente al cual los países podían estar más atrasados o más avanzados, la sociedad industrial de Estado Nacional, tenía dos ejes fundamentales: uno era el eje trabajo y producción, el otro era el eje Estado Nacional, es decir, la política. Por lo tanto, los actores sociales en este tipo societal eran predominantemente actores que se vinculaban al mundo del trabajo o de la producción, es decir, alguna relación con las clases sociales y, por otro lado, al mundo de la política, es decir alguna relación con los partidos o liderazgos políticos. La combinación de ambos es lo que llamábamos movimientos sociales.

En el caso de América Latina, definida menos por una estructura industrial y un Estado nacional consolidados, que por procesos de industrialización y de construcción de Estados nacionales y de integración social, la organización de la sociedad, y así también la conformación de actores sociales, estaba basada más en la política —caudillista, clientelista o partidaria— que en el trabajo o producción.

El nuevo tipo societal, que podríamos llamar post-industrial globalizado y que sólo existe como principio o como tipo societal combinado con el anterior, tiene como ejes centrales el consumo y la información y comunicación. No tiene en su definición misma, a diferencia del tipo societal industrial-estatal, un sistema político.

En torno a los ejes básicos de este modelo societal —consumo e información y comunicación— se constituyen nuevos tipos de actores sociales, por supuesto que intermezclados o coexistiendo con los actores provenientes del modelo societal industrial-estatal trans-

formados. Por un lado, los públicos y redes de diversa naturaleza, que pueden ser más o menos estructurados, específicos o generales, pero que tienen como características el no tener una densidad organizacional fuerte y estable. En segundo lugar, actores con mayor densidad organizacional como las organizaciones no gubernamentales (ONG), que constituyen también redes nacionales y transnacionales. En tercer lugar, los actores identitarios, sobre todo aquéllos en que el principio fundamental de construcción de identidad tiende a ser adscriptivo y no adquisitivo. Finalmente, los poderes fácticos, es decir, entidades o actores que procesan las decisiones propias de un régimen político, al margen de las reglas del juego democrático. Ellos pueden ser extrainstitucionales como los grupos económicos locales o transnacionales, la corrupción y el narcotráfico, grupos insurreccionales y paramilitares, poderes extranjeros, organizaciones corporativas transnacionales, medios de comunicación. Pero también existen poderes fácticos *de jure*, actores institucionales que se autonomizan y asumen poderes políticos más allá de sus atribuciones legítimas, como pueden serlo los organismos internacionales, presidentes (hiperpresidencialismo), poderes judiciales, parlamentos, tribunales constitucionales y las mismas Fuerzas Armadas en muchos casos.

Consecuencia de lo señalado es la transformación de los principios de acción colectiva e individual. Los principios de referencia de los actores de la sociedad clásica que hemos conocido y a la cual pertenece nuestra generación en América Latina, pese a la debilidad de la estructura económica industrial, son el Estado y la *polis* estructurada en Estado. Los principios de referencia de los actores de la sociedad post-industrial globalizada son problemáticas que desbordan la *polis* o el Estado nacional (paz, medio ambiente, ideologías globalistas u holísticas, género). Para los actores identitarios la referencia principal es a la categoría social a la cual pertenecen (se sienten jóvenes o mujeres, indios, viejos, paisanos de tal región, etc., más que nacionales de un país o seguidores de una ideología o realizadores de alguna función o miembros de una profesión).

Es cierto que América Latina siempre vivió en forma desgarrada la modernidad occidental industrial de carácter estatal-nacional y que ésta nunca logró consolidarse como la racionalidad organizadora de estas sociedades. Pero también es cierto que esta modernidad fue un elemento referencial en la historia de nuestros países en el siglo pasado y que se la vivió en forma ambigua e hibridada con otros modelos de

¹² Existe una abundante literatura sobre el carácter de la sociedad y su impacto en las formas de acción colectiva. Vale la pena destacar, para los fines de este trabajo, a Castells (1997), Touraine (1997), Dubet y Martuccelli (1998) y Melucci (1996). Para la perspectiva más clásica de clases sociales, véase Wright (1997). Mi propia visión se halla en Garretón (2000b).

modernidad. Todo ello hace más problemática la irrupción del nuevo tipo societal en nuestras sociedades.

Si se examinan las nuevas manifestaciones de la acción colectiva desde Chiapas o Villa El Salvador de Perú, los movimientos campesinos ligados al narcotráfico o los más tradicionales de lucha por la tierra, los

movimientos étnicos y de género, las movilizaciones de protesta contra el modelo económico, las nuevas expresiones de los movimientos estudiantiles, entre otros, se verá que todas ellas comparten rasgos de ambos modelos de modernidad combinados con las propias memorias colectivas.

V

El cambio de matriz sociopolítica en América Latina

Junto con las transformaciones provenientes de los procesos de globalización, en los que las sociedades latinoamericanas se insertan dificultosamente de una manera dependiente, y como objetos de estrategias externas de dominación y de las dinámicas de un nuevo tipo societal que se amalgama con el preexistente, ambos mal enraizados en estas sociedades, éstas han vivido, en grados y circunstancias diferentes, cambios profundos en diversas dimensiones.¹³

El primero es el advenimiento y relativa consolidación de sistemas político-institucionales que tienden a sustituir a las dictaduras, guerras civiles y modalidades revolucionarias de décadas precedentes. El segundo es el agotamiento del modelo de “desarrollo hacia adentro” —industrialización con rol dirigente del Estado— y su reemplazo por fórmulas que asignan prioridad al papel del sector privado y buscan insertarse en la economía globalizada y dominada por las fuerzas transnacionales del mercado. El tercero es la transformación de la estructura social, con el aumento de la pobreza, las desigualdades, la marginalidad y la precariedad de los sistemas laborales. Y por último, el cuarto es la crisis de las formas clásicas de modernización y de cultura de masas norteamericana predominantes en las élites dirigentes, y el reconocimiento y desarrollo de fórmulas propias e híbridas de modernidad.

Todos estos procesos han significado la ruptura y desarticulación de la matriz clásica o nacional popular. Recordemos que es contra esta matriz y su tipo de Estado que se dirigen tanto los movimientos revo-

lucionarios de los años sesenta, criticando su aspecto mesocrático y su incapacidad de satisfacer los intereses populares, como los regímenes militares que se inician en esos años en América Latina. El momento de las transiciones democráticas de los ochenta y noventa, a su vez, coincide con la constatación del vacío dejado por la antigua matriz que los autoritarismos militares habían desarticulado, sin lograr reemplazarla por otra configuración estable y coherente de las relaciones entre Estado y sociedad. En este vacío tienden a instalarse diferentes sustitutos que impiden el fortalecimiento, la autonomía y la complementariedad entre los componentes de la matriz (Estado, régimen y actores políticos, actores sociales y sociedad civil) y que buscan sustituir o eliminar alguno.

Tres grandes tendencias, a veces superpuestas, otras entremezcladas, otras en tensión y con luchas por hegemonías parciales entre ellas, intentan reemplazar la matriz en disolución. Por un lado, el neoliberalismo, como intento de negar la política a partir de una visión distorsionada y unilateral de la modernización expresada en una política instrumental que sustituye la acción colectiva por la razón tecnocrática y donde la lógica de mercado parece aplastar cualquier otra dimensión de la sociedad. Esta tendencia se acompaña en los últimos tiempos con una visión de la política que contribuye a despolitizar aún más la sociedad al plantearse como su único contenido el “resolver los problemas concretos de la gente”.

Por otro lado, y como reacción frente a la primera tendencia y a los fenómenos de globalización, surge una visión también crítica del Estado y la política, pero desde la sociedad civil, apelando a su reforzamiento, ya sea a través de los principios de ciudadanía, participación, empoderamiento o de las

¹³ Sobre la problemática general de América Latina en los años noventa véanse, entre otros, Reyna, comp. (1995) y Smith (1995). Desde otra perspectiva, Sosa (1996).

diversas concepciones del capital social, ya sea a través de la invocación a principios identitarios y comunitario.¹⁴

Entre estos dos polos contradictorios, pero que en conjunto tienden a debilitar desde ángulos distintos la legitimidad del Estado y de la política, en un caso por considerarlos innecesarios e ineficientes, en el otro por ser elitistas y cupulares y no dar cuenta de las nuevas demandas y campos de acción sociales, se halla la visión más institucionalista del refuerzo del papel del Estado y de la democracia representativa, para evitar la destrucción de la sociedad por el mercado, los poderes fácticos o el particularismo de las reivindicaciones identitarias y corporativas.

En los vacíos que dejan estas tres tendencias, incapaces cada una de reconstituir una nueva matriz sociopolítica, pueden resurgir también nostalgias populistas, clientelistas, corporativistas o partidistas y, en caso de extrema descomposición, caudillismos neopopulistas, pero ya sin la convocatoria de grandes proyectos ideológicos o de movilizaciones de fuerte capacidad integrativa. Estas nostalgias aparecen más bien como formas fragmentarias, muchas veces en forma paralela a elementos anómicos, apáticos o atomi-

zadores, y en algunos casos delictuales, como el narcotráfico y la corrupción.

Así, la cuestión fundamental es si, más allá de las transiciones democráticas o del paso a un modelo económico basado en las fuerzas de mercado transnacionalizadas, asistimos o no a la emergencia de un nuevo tipo societal, es decir, de una nueva matriz sociopolítica. Lo más probable es que los países sigan diversos caminos en esta materia, moviéndose de una u otra manera en las tres grandes tendencias anotadas. Si bien existe el riesgo de la permanente descomposición o inestabilidad y crisis sin una pauta nueva y clara de relaciones entre Estado, política y sociedad, también puede irse abriendo paso dificultosamente la tendencia a una nueva matriz de tipo abierto, es decir, caracterizada por la autonomía y la tensión complementaria de sus componentes, combinada con elementos subordinados de la matriz clásica en descomposición y que redefine la política clásica y las orientaciones culturales.

No es posible predecir aún el resultado de estos procesos. Pareciera que el marco político será formalmente democrático, sin que pueda asegurarse su relevancia frente a los poderes fácticos transnacionales y locales.

VI

Los nuevos ejes de la acción colectiva

Los cambios estructurales y culturales que afectan tanto al tipo societal latinoamericano como al modo clásico de relación entre Estado y sociedad significan, en términos de la acción colectiva, un cambio de paradigma en un doble sentido. En primer lugar, la organización de la acción colectiva y la conformación de actores sociales se hace menos en términos de la posición estructural de los individuos y grupos y más en términos de ejes de sentido de esa acción. En segundo lugar, los cuatro ejes de acción que definiremos no están imbricados en un proyecto societal único que los ordena entre sí y fija sus relaciones, prioridades y determinaciones en términos estructurales, sino que cada uno de ellos es igualmente prioritario, tiene su propia

dinámica y define actores que no necesariamente son los mismos que en los otros ejes, como ocurría con la fusión de las diversas orientaciones en el movimiento nacional popular o en el movimiento democrático que le siguió.

1. La democratización política

En las últimas décadas se han dado tres tipos de procesos de democratización desde diversas situaciones de autoritarismo. El primero corresponde a las fundaciones democráticas, es decir, la creación de un régimen democrático en países donde nunca existió antes propiamente una democracia, partiendo de regímenes oligárquicos o patrimoniales o desde situaciones de guerra civil, insurrecciones o revoluciones, como es, principalmente, el caso centroamericano. El segundo corresponde a las transiciones, el paso a regímenes democráticos desde regímenes de dictadura militar o

¹⁴ Sobre ciudadanía y participación véase CEPAL (2000b). Sobre capital social, Portes (1998) y Durston (2000). Sobre identidades, ILADES (1996).

civil formales, caso principalmente de los países del Cono Sur. El tercero corresponde a las reformas, es decir, procesos de extensión de instituciones democráticas desde el poder mismo, presionado por la sociedad y la oposición política, como es el caso mexicano.¹⁵

Las fundaciones exigen, por su naturaleza, la presencia de actores e instituciones mediadoras, nacionales o externas, entre los sectores combatientes y la conversión de éstos en actores políticos. Las transiciones no operan por derrocamiento, sino que por negociaciones dentro de marcos institucionales, pero se definen por el cambio de los titulares del poder y privilegian a los partidos políticos como actores centrales y a los grupos corporativos que presionan por salvaguardar sus intereses en el proceso de término de las dictaduras y en el régimen que les seguirá, subordinando a los movimientos sociales que fueron importantes en el desencadenamiento de la transición. Las reformas no implican cambio necesario en los titulares del poder y es difícil decir en qué momento realmente están terminadas. En ellas el juego cupular de los partidos y actores políticos es central, aunque los movimientos de la sociedad civil son los que mantienen la presión para evitar que las reformas se empantanen.

Si bien es cierto que cada forma de democratización tiene implicancias distintas para las formas de acción social y privilegia determinados actores sociales, es posible trazar una línea general en esta materia, en la que cada caso y subcaso aporta sus rasgos específicos.

Si habíamos definido como el sujeto o principio constitutivo central de la matriz político-céntrica o clásica al Movimiento Nacional Popular, puede decirse que la construcción de democracias políticas implicó un giro de éste hacia el Movimiento Democrático, es decir, hacia un actor o movimiento central que, por vez primera, no se orienta ni hacia intereses específicos de un sector social ni hacia el cambio social radical y global, sino hacia el cambio de régimen político. Los gobiernos autoritarios se convierten en el principio más importante de oposición y el término del régimen y la instalación de la democracia llegan a ser la

meta principal de la acción colectiva. Con este cambio, el Movimiento Social gana en términos instrumentales, pero se paga el precio de la subordinación de las demandas particulares a las metas políticas. A la vez, esto otorga el rol de liderazgo a los actores políticos, principalmente los partidos. Las negociaciones y concertaciones en el nivel de las cúpulas y de las elites tienden a reemplazar las movilizaciones sociales durante la transición democrática y los procesos de consolidación.

En este sentido, los procesos de democratización política tienden a separar la acción colectiva en tres lógicas que penetran a todos los actores sociales particulares. Una es la lógica política orientada hacia el establecimiento de una democracia consolidada como condición para cualquier otro tipo de demanda. La otra es la lógica particular de cada uno de los actores orientada hacia beneficios concretos en la democratización social como condición para apoyar activamente al nuevo régimen democrático. La última lógica critica la insuficiencia de los cambios institucionales y concibe la democracia como un cambio social más profundo y extensivo a otras dimensiones de la sociedad. Esta lógica, subordinada durante las democratizaciones políticas, se expresará luego a través de los otros ejes de la acción colectiva que examinaremos.

La existencia de cuestiones éticas no resueltas durante las transiciones o democratizaciones, especialmente la violación de los Derechos Humanos bajo las dictaduras, mantuvo la importancia de los movimientos de Derechos Humanos al comienzo de las nuevas democracias. Pero éstos se vieron severamente limitados por las restricciones de otros enclaves autoritarios, de tipo institucional o constituidos por poderes fácticos (militares, empresarios, grupos para-militares), y especialmente por el riesgo de regresión autoritaria y crisis económicas. Ello confirió a los actores políticos, en el gobierno y la oposición, roles claves en la acción social, subordinando de esta manera los principios de acción de otros actores a su propia lógica. A su vez, las tareas relacionadas con el proceso de consolidación privilegiaron, al comienzo, las necesidades y requerimientos del ajuste y la estabilidad económicos, desincentivando la acción colectiva que se pensaba ponía en riesgo tales procesos. Como resultado se produjo un cierto grado de desarticulación y desactivación de los movimientos sociales. Pero más importante aún es que, al establecerse los regímenes post-dictatoriales, los movimientos sociales quedaron sin un principio central de proyección.

¹⁵ Sobre transiciones y democratizaciones véanse, entre otros muchos, Barba, Barros y Hurtado, comps. (1991) y para un balance y revisión actualizados, Hartlyn (2000). Mis propios planteamientos están en Garretón (1995a y 1997b) y en "Política y sociedad entre dos épocas" (Garretón, 2000a). En este último nos basamos para el balance presentado aquí.

El balance de las democratizaciones políticas no puede dejar de ser positivo en cuanto a la transición y consolidación de regímenes post-autoritarios, y, en general, crítico respecto de la calidad y profundidad democrática de tales regímenes.

En efecto, los regímenes democráticos que suceden a las dictaduras militares o civiles, si bien consolidados, son democracias o incompletas o débiles. Es decir, en algunos casos se trata de regímenes que si bien son básicamente democráticos mantienen cierta impronta del régimen anterior, lo que hemos denominado los enclaves autoritarios. Estos son institucionales (constituciones, sistemas legislativos amarrados, etc.); ético-simbólicos (problemas pendientes de verdad y justicia en torno a crímenes y violaciones de derechos humanos desde el Estado); actorales (grupos que intentan volver al régimen anterior o no juegan cabalmente el juego democrático) y culturales (actitudes y comportamientos heredados que impiden la participación ciudadana y democrática). En otros casos, la recomposición del sistema de representación en el régimen democrático está aún en curso. Por último, hay un grupo de países que vive una cierta descomposición del conjunto del sistema político o en los cuales los poderes fácticos no se someten a las reglas del juego institucional o la ciudadanía no logra constituirse como tal, lo que hace a sus democracias relativamente irrelevantes para el cumplimiento de las tareas propias de todo régimen.

Es evidente que en torno a la profundización y calidad del régimen democrático se producirá una configuración de actores, con una tensión entre los más orientados a lo político-estatal, preocupados de las reformas institucionales y de la modernización del Estado, y aquellos que ligan demandas sociales y ciudadanas propias del segundo eje al que nos referiremos. Recordemos al respecto que en México el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) ponía entre sus primeras reivindicaciones la celebración de elecciones limpias junto a sus propias demandas de integración social, y que el movimiento indígena en Ecuador también vinculó sus demandas particulares al cambio de gobierno.

2. La democratización social

El segundo eje en torno al cual se constituyen acciones colectivas y actores sociales es lo que puede denominarse la democratización social. Entre los varios significados que tiene este concepto dos son pertinentes para nuestros efectos. El primero se refiere a la

redefinición de la ciudadanía. El segundo a la superación de la pobreza y la exclusión.¹⁶

Se asiste hoy en día a una expansión valorativa inédita de la dimensión ciudadana, lo que se expresa en que casi todas las demandas y reivindicaciones se hacen a nombre de la ciudadanía o de los derechos ciudadanos. Es cierto que muchas de ellas se confunden con simples demandas sociales, de modo que el uso del concepto por parte de las ONG y los organismos internacionales es a veces equívoco y a veces pierde su contenido específico referido a derechos iguales de las personas individuales (*citizenship*) frente al poder político-estatal garantizados por instituciones determinadas y en torno a cuya reivindicación se organiza un cuerpo de ciudadanos portadores de tales derechos (*citizenry*).

La valorización de la ciudadanía contrasta, sin embargo, con el debilitamiento de las instituciones clásicas que sirvieron para expresarla: sobre todo en el campo los derechos civiles.

Hay actores que se ubican en este campo de reivindicaciones clásicas, es decir, amenazados por lo que ven como pérdida de los derechos conquistados en sus luchas históricas al debilitarse el papel del Estado y de la institucionalidad que los garantizaban. Hay otros cuyas luchas se organizan contra la discriminación, es decir, están orientadas a que se reconozcan derechos de los que gozan los ciudadanos ya integrados a los miembros de determinadas categorías (género, nivel socioeconómico, etnia, región, etc.). Pero, además, en aquellos campos de ciudadanía clásica donde existen instituciones, ya no se trata sólo del acceso o cobertura de determinados derechos ciudadanos, sino de la calidad del bien a que se aspira, la que obviamente depende de la naturaleza del grupo que la reivindica, por lo cual un derecho universal no puede ser de igual contenido para todos (por ejemplo, la demanda educacional o de salud). Esto limita la capacidad de acción al particularizarse la dimensión de sujeto colectivo (*citizenry*).

Por otro lado, si la ciudadanía es el lugar del reconocimiento y la reivindicación de un sujeto de derecho frente a un determinado poder, y ese poder fue

¹⁶ Excelentes análisis de estos aspectos, especialmente sobre exclusiones, se encuentran en Filgueira (2001) y en CEPAL (2000 a y b). Sobre ciudadanía, además de CEPAL (2000b), están Hengstenberg, Kohut y Maihold, eds. (1999) y Jelin y Herschberg, eds. (1995). Un muy buen estudio de un caso nacional es el de López (1997). Sobre el debilitamiento de la ciudadanía civil, que mencionaremos más adelante, véase O'Donnell (2001).

normalmente el Estado, hoy día se generan campos o espacios en que la gente hace el equivalente o la analogía con la ciudadanía. Quiere ejercer derechos pero ese poder frente al que hay que conquistarlos ya no es necesariamente el Estado o lo es sólo parcialmente. Por ejemplo, derechos relacionados con los medios de comunicación, donde la gente no quiere que en la gran cantidad del tiempo de su vida útil que está dedicada a la televisión le fijen los marcos en que debe elegir, y quisiera tener alguna forma de ciudadanía. El medio ambiente es otra esfera en que se expresan relaciones de poder, derechos y campo de ciudadanía que no se refieren exclusivamente al Estado. También la pertenencia a más de una comunidad nacional, como ocurre en zonas fronterizas o con procesos masivos de migración.

Por último, en estos procesos de redefinición de la ciudadanía surgen demandas y luchas por derechos que implican una revolución en el principio clásico de los derechos humanos, ciudadanos o del modelo republicano. Hay aquí dos dimensiones distintas involucradas. Una corresponde a los derechos que se reclaman en nombre de una identidad y que no son extensibles a otras categorías (derechos de la mujer, de los jóvenes, de los discapacitados), pero cuyos titulares siguen siendo los individuos. La otra dimensión se refiere a derechos cuyos titulares no son los individuos sino que las colectividades como en el caso de derechos de pueblos indígenas, y eso es una reinención del concepto de ciudadanía (Stavenhagen, 2000).

Para todos estos nuevos campos de ciudadanía no existen instituciones, o sólo existen embrionaria y parcialmente. Entonces, lo que hay en vez de instituciones que regulan deberes y derechos de los involucrados, es precisamente una demanda genérica donde el adversario y el referente son difusos.

La otra cara de la democratización social se refiere a la superación de las nuevas formas de exclusión social del actual modelo socioeconómico.

En el período previo a los autoritarismos militares y a los llamados "ajustes estructurales", las formas de integración estuvieron asociadas a la industrialización y urbanización, a la expansión de los servicios del Estado y a la movilización política. En cada uno de estos campos se podía detectar una dialéctica inclusión-exclusión y un proceso de organización de sectores excluidos con el propósito de integrarse.

Hoy los sectores excluidos están separados de la sociedad, manteniendo con ella alguna forma de relación puramente simbólica que parece no pasar por la economía y la política. A la vez, están fragmentados y

sin vinculación entre ellos, lo que dificulta enormemente cualquier acción colectiva. Así, además de darse la desestructuración de las comunidades políticas, producto de los fenómenos de globalización y de explosión de identidades que no son nacional-estatales, una enorme masa es expulsada de lo poco que queda de esa comunidad política. La cuestión no es sólo qué modelo económico puede integrar en el espacio de una generación al sector excluido, sino qué tipo de sistema político es capaz de darle participación efectiva y protagónica sin estallar y sin caer en prácticas manipuladoras o populistas.

La incorporación de la parte excluida de la sociedad, que en algunos países puede ser más del 60% de la población, se plantea hoy en términos nuevos: el sector excluido no es más un actor que se sitúa en un contexto de conflicto con otros actores sociales sino, simple y trágicamente, un sector que se considera desechable de la sociedad, al que ni siquiera se necesita explotar.

El panorama de las acciones colectivas de los años noventa muestra que el eje ciudadanía-exclusión ha sido uno de los principales elementos constitutivos de la acción de los actores sociales de la región, atravesando tanto los movimientos étnicos como los nuevos rasgos de los movimientos de pobladores, las reivindicaciones de sectores pobres urbanos, las organizaciones vecinales y de movimientos barriales o regionales, los movimientos juveniles y las movilizaciones contra los cierres de empresas.

En general, es en torno a estas cuestiones de la democratización social que se resignifican los actores más políticos, como los partidos que giran hacia lo que denominan "preocupaciones de la gente", o los más económicos, como los sectores afectados por crisis económicas y pérdidas de empleo.¹⁷

3. La reconstrucción de la economía nacional y su reinserción

El tercer eje de acción colectiva se refiere a las consecuencias de la transformación del modelo de desarrollo.¹⁸ La transformación del antiguo modelo de desarrollo "hacia adentro", basado en la acción del Estado como agente de desarrollo, y la reinserción de la economía nacional en el proceso de globalización de la

¹⁷ Escobar y Alvarez, eds. (1992), Eckstein, coord. (2001c), Calderón y Reyna (1995).

¹⁸ Respecto de las transformaciones económicas, véanse Smith, Acuña y Gamarra, eds. (1994), Ffrench-Davis (2000) y CEPAL (1992).

economía mundial, a partir de las fuerzas transnacionales de mercado, significó una mayor autonomía de la economía respecto de la política en relación al modelo de desarrollo hacia adentro, pero dejó a la sociedad enteramente a merced de los poderes económicos nacionales y, sobre todo, transnacionales.

El modo predominante como se hizo tal transformación fue mediante el ajuste o las reformas estructurales de tipo neoliberal. Pero las modalidades neoliberales han significado sólo la inserción parcial y una nueva dependencia de ciertos sectores, con lo que se vuelve a configurar un tipo de sociedad dual y queda planteada la cuestión de un modelo alternativo de desarrollo. Dicho de otra manera, el modelo neoliberal operó sólo como ruptura y mostró su total fracaso para transformarse en un desarrollo estable y autosostenible.

En términos de las cuestiones ligadas a los actores sociales, el nuevo esquema económico que se impone a nivel mundial tiene varias consecuencias.¹⁹

Por un lado, el esquema económico prevaleciente tiende a ser intrínsecamente desintegrativo a nivel nacional y parcialmente integrativo, aunque obviamente asimétrico, a nivel supranacional. Ello implica la desarticulación de los actores sociales clásicos ligados al mundo del trabajo y al Estado y hace muy difícil la transformación de los nuevos temas mencionados (medio ambiente, género, seguridad urbana, democracia local y regional dentro del país, etc.) y de las nuevas categorías sociales (etarias, de género, étnicas, diversos públicos ligados al consumo y a la comunicación) en actores sociales políticamente representables. Esta desarticulación de actores sociales es coincidente con el debilitamiento de la capacidad de acción del Estado, referente básico para la acción colectiva en la sociedad latinoamericana.

Se produce, así, una preeminencia de luchas defensivas, a veces en la forma de revueltas salvajes, otras a través de la movilización de actores clásicos ligados al Estado en defensa de sus conquistas previas (empleados públicos, profesores o trabajadores de antiguas empresas del Estado). Los estudiantes se orientan más a la defensa de sus intereses de carrera amenazados por la privatización de la educación superior, que a la reforma más profunda del sistema educacional y universitario. Los trabajadores orientan sus luchas y deman-

das a paliar los efectos del modelo en el nivel de vida, el empleo y la calidad de los trabajos, demandando siempre la intervención del Estado, más que a posiciones propiamente anticapitalistas. Por otra parte, se aprecia un doble movimiento en el actor empresarial, escindido entre los favorecidos y los perdedores de las aperturas y la globalización: en estos últimos se produce la corporativización defensiva de tipo nacionalista y, en los primeros, la internacionalización de las pautas de acción y una dinámica interna más agresiva, pero sin lograr convertirse en clase dirigente.

4. La reformulación de la modernidad

El cuarto eje, que puede ser visto como una síntesis de los otros, pero que posee su propia dinámica y especificidad como fuente de acción colectiva, se refiere a las luchas en torno al modelo de modernidad, las identidades y la diversidad cultural, y, obviamente, como todos los otros, se recubre también de luchas por la ciudadanía.²⁰

La modernidad es el modo como una sociedad constituye sus sujetos individuales y colectivos. La ausencia de modernidad es la ausencia de sujetos. Es necesario recordar que sociológicamente no se puede hablar de "la" modernidad, sino que hay que hablar de "las" modernidades. Cada sociedad tiene su propia modernidad. Los diferentes modelos de modernidad son siempre una combinación problemática entre la racionalidad científico-tecnológica, la dimensión expresiva y subjetiva (afectos, emociones, pulsiones), las identidades y la memoria histórica colectiva.

La forma particular de la modernidad latinoamericana, en torno a lo que hemos denominado la matriz nacional popular, ha entrado en crisis y frente a ella se alza como propuesta la simple copia del modelo de modernidad identificado con procesos específicos de modernización de los países desarrollados, pero con un énfasis especial en el modelo de consumo y cultura de masas norteamericano. El neoliberalismo y los llamados "nuevos autoritarismos", básicamente militares, identificaron su propio proyecto histórico con la modernidad. Las transiciones democráticas de los últimos años rectificaron sólo la dimensión política, dándole un sello democrático.

¹⁹ Respecto a las bases estructurales de las transformaciones sociales, véase Filgueira (2001). Sobre su impacto en los movimientos sociales en los años ochenta y noventa, Calderón, ed. (1986), Colegio de México (1994), Eckstein (2001a) y Stavenhagen (1995).

²⁰ Para un análisis general del tema de la modernidad, véanse Touraine (1993), ILADES (1996), García Canclini (1980), Garretón, ed. (1999) y Bayardo y Lacarrieu (1999). Mi propia visión aparece en Garretón (1994) y, más recientemente, en "La sociedad en que vivi(re)mos" (Garretón, 2000b).

En oposición a ese modelo surgieron visiones de la modernidad latinoamericana identificadas ya sea con una América Latina "profunda" de raíz indígena, ya sea con una base social única y homogénea como el mestizaje, o con un cemento cultural-religioso de proveniencia católica. Todas ellas tienden a definir la modernidad o su alternativa ya sea desde la externalidad del sujeto, ya sea desde una esencialidad trascendente, con lo que no dan cuenta de las formas de convivencia latinoamericanas que combinan —de manera en-

tre confusa y creativa— la vertiente racional-científica, la vertiente expresivo-comunicativa y la memoria histórica colectiva.

Probablemente éste es el eje más novedoso de la acción colectiva de los últimos años en América Latina, siendo especialmente visible en las nuevas modalidades de las acciones indígenas, en la sociabilidad y redefinición ante la política de los jóvenes, y en movimientos que combinan diversas dimensiones —étnica, socioeconómica y política— como el de Chiapas.²¹

VII

Acción colectiva y política

Cuando hablamos de actores y de la sociedad civil, enfrentamos hoy una realidad bastante compleja, pues pareciera asistirse a un debilitamiento general de la acción colectiva y de los actores y movimientos sociales y a una modificación del panorama de los actores sociales.

El panorama actual muestra a este respecto: una mayor individualización en las conductas y estrategias del movimiento campesino, ligadas a migraciones y narcotráfico en algunos casos, con excepción probablemente del Movimiento de los Sin Tierras del Brasil; una legitimación e institucionalización estatal de los movimientos de mujeres; una orientación de los movimientos de pobladores, anteriormente ligados a las tomas de terrenos, hacia las cuestiones de seguridad urbana; luchas de trabajadores contra políticas económicas y laborales y por una reintervención estatal, más que contra el capital; movimientos guerrilleros menos orientados a la toma del poder que a la negociación de espacios en el ámbito institucional; estudiantes más defensores de sus conquistas e intereses que preocupados de la transformación del sistema educativo; movimientos de derechos humanos más esporádicos o circunstanciales; un reforzamiento de las acciones político-electorales y de participación ciudadana más que grandes movimientos de cambio social radical. Por último, lo más significativo pareciera ser la transformación de los actores étnicos hacia luchas por principios identitarios y de autonomía respecto del Estado nacional.²²

Los actores clásicos han perdido parte de su significación social y tienden a corporativizarse. Los emergentes, a partir de las nuevas temáticas post-autoritarias, no logran constituirse en actores estables o cuerpo de ciudadanos, sino que aparecen más en calidad de públicos o en movilizaciones eventuales. En situaciones como éstas, los actores sociales propiamente tales tienden a ser reemplazados por movilizaciones esporádicas y acciones fragmentarias y defensivas, a veces en forma de redes y entramados sociales significativos pero con baja institucionalización y representación políticas, o por reacciones individuales de tipo consumista o de retraimiento. Por otro lado, también toma la escena la agregación de individuos a través del fenómeno de la opinión pública, medida a través de encuestas y mediatizada no por organizaciones movilizadoras o representativas, sino por los medios de comunicación masiva.

Es evidente que en los procesos descritos hay elementos que dañan la calidad de la vida democrática, al erosionar los incentivos para la acción colectiva y política, por un lado, y someter el juego político a presiones y negociaciones cupulares de actores corporativos o al chantaje de los grandes públicos, de los poderes fácticos o de los medios de comunicación masivos, por otro. Pero también es cierto que se abren oportunidades para acciones colectivas y actores sociales más autónomos.

Ya no puede pensarse en la conformación de actores al estilo del pasado. Es improbable que haya un solo sujeto o Movimiento Social central o actor social o político en torno al cual se genere un campo de tensiones y contradicciones único que articule los diferentes

²¹ Escobar y Alvarez, eds. (1992), Eckstein (2001a) y Reyna (1995).

²² Para un panorama general, véase Eckstein (2001a). Sobre los movimientos étnicos, Stavenhagen (2001).

principios y orientaciones de acción que surgen de los ejes de democratización política, democratización social, reestructuración económica e identidad y modernidad.

Si bien es cierto que termina quizás una época caracterizada principalmente por procesos de desarrollo nacionales "hacia adentro" en los que el Estado movilizador era el agente indiscutible e incontrarrestado y asistimos a la emergencia de procesos de desarrollo insertos en las fuerzas de mercado transnacionalizado, ello no significa la pérdida de significación de la acción estatal, sino la modificación de sus formas de organización e intervención y la redefinición de sus relaciones con los otros actores de la sociedad.

Así, y contrariando las versiones optimistas o catastrofistas de la globalización, el imperialismo del mercado o el resurgimiento de la sociedad civil, hay una paradoja en relación con la función del Estado en un nuevo modelo sociopolítico. Si ya no se puede pensar en un Estado que sea el unificador exclusivo de la vida social, tampoco puede prescindirse de una intervención del Estado dirigida precisamente a la constitución de los espacios y de las instituciones que permitan el surgimiento de actores significativos y autónomos de él y a la protección de los individuos. Si el Estado y, en ciertos casos, los partidos y la clase política no cumplen esta función de recrear las bases de constitución de actores sociales, el vacío social y la crisis de representación se mantendrán indefinidamente.

Todo ello implica la redefinición del sentido de la política en democracia. Porque muchas de las críticas que se les hacen a las democracias recientes tienen que ver con un cuestionamiento más profundo a las formas clásicas de la política. Esta tenía un doble sentido en la vida social de nuestros países. Por una parte, dado el papel del Estado como motor central del desarrollo y la integración sociales, la política era vis-

ta como una manera de acceder a los recursos del Estado. Por otra parte, la política desempeñaba un papel fundamental en el otorgamiento de sentido a la vida social y en la constitución de identidades, a través de los proyectos e ideologías de cambio. De ahí su carácter más movilizador, abarcante, ideológico y confrontacional que en otros contextos socioculturales.

En el nuevo escenario generado por las transformaciones sociales, estructurales y culturales a que nos hemos referido y que descomponen la unidad de la sociedad-polis, de la sociedad-Estado nacional, tiende a desaparecer la centralidad exclusiva de la política como expresión de la acción colectiva. Pero ella adquiere una nueva centralidad más abstracta, por cuanto le corresponde abordar y articular las diversas esferas de la vida social, sin destruir su autonomía. Así, hay menos espacio para políticas altamente ideologizadas, voluntaristas o globalizantes, pero hay una demanda que se hace a la política, la demanda de "sentido", lo que las puras fuerzas del mercado, el universo mediático, los particularismos o los meros cálculos de interés individual o corporativos no son capaces de dar.

Si el riesgo de la política clásica fue el ideologismo, la polarización y hasta el fanatismo, el riesgo de hoy es la banalidad, el cinismo y la corrupción. Al agotarse tanto la política clásica como los intentos autoritarios y neoliberales de lograr su eliminación radical, y al hacerse evidentes las insuficiencias tanto del pragmatismo y tecnocratismos actuales como de la mera apelación a la sociedad civil, la gran tarea del futuro es la reconstrucción del espacio institucional, la *polis*, en que la política vuelve a tener sentido como articulación entre actores sociales autónomos y fuertes y un Estado que recobra su papel de agente de desarrollo en un mundo que amenaza con destruir las comunidades nacionales.

VIII

Partidos y actores sociales

Los autoritarismos militares intentaron destruir toda forma de acción política y tuvieron como objeto de ataque central a los partidos y organizaciones políticas. Si bien no lograron su propósito y éstos fueron una pieza clave en las democratizaciones, la construcción de sistemas fuertes de partidos quedó como otra tarea

pendiente. En algunos casos en que el sistema partidario fue pulverizado, se trata de construir partidos; en otros, de establecer sistemas de partidos, rompiendo el monopolio del partido hegemónico o del bipartidismo tradicional y, en otros, de reconstruir la relación entre la sociedad, sus actores y el sistema partidario. En

suma, habrá países que tendrán que cubrir todas estas tareas o alguna de ellas. Cada país tiene un problema distinto, pero todos están de algún modo en un proceso complejo que apunta al fortalecimiento de un sistema de partidos que pueda controlar un Estado que, por su lado, debería reforzarse.

En términos generales, hay al menos tres aspectos que deberán ser revisados respecto de los partidos, para asegurarles sus tareas de conducción política y de intermediación entre el mundo de los actores sociales y el Estado.

El primero es la necesidad de una legislación sobre los partidos que los dignifique, los financie y al mismo tiempo establezca adecuados controles públicos sobre ellos. El segundo es la representación de los nuevos tipos de fraccionamientos y conflictos de la sociedad: para que los sistemas partidarios sean efectivamente una expresión reelaborada de la demanda social y su diversidad, hay que innovar en la constitución de espacios institucionales donde se encuentren con otras manifestaciones de la vida social, como puede ilustrarlo la legislación sobre participación popular boliviana, por citar un ejemplo. Un tercer aspecto, que definirá también el futuro de los partidos políticos, será la capacidad de formar coaliciones mayoritarias de gobierno. En la medida que se constituyan sistemas multipartidarios competitivos, lo más probable es que no haya ningún partido que pueda convertirse en mayoría por sí mismo y asegurar un gobierno eficaz y representativo. Este ya es el tema central de la política partidaria en América Latina y lo será en las próximas décadas.

Si el liderazgo partidario aparece desafiado “desde arriba” por el debilitamiento del Estado como referente de la acción social, y “desde el medio” por los propios problemas de reorganización del sistema partidario, puede decirse que, “desde abajo”, nuevas organizaciones sociales parecen menoscabar su papel en la sociedad.

Entre ellas, el llamado “tercer sector”, conformado por las ONG, cuyo papel principal en la reconstrucción de la sociedad consiste en ligar las elites democráticas de tipo profesional, tecnocrático, político o religioso con los sectores populares, especialmente en momentos en que la política es reprimida por el autoritarismo o la sociedad se atomiza por las transformaciones económicas impuestas por la lógica del mercado. Este tipo de actor desempeña distintos papeles en esta materia. En primer lugar, le dan apoyo material y espacio organizacional a los sectores pobres o débiles de la sociedad, en especial a los más militantes, cuando no pueden actuar en política directamente. En segundo lugar, ellas ligan estos sectores con las instituciones nacionales e internacionales de derechos humanos, económicas, religiosas y políticas, a través de una franja de dirigentes sociales y activistas que pertenecen al mundo social y político, proveyendo así un espacio de participación más amplio que los partidos. En tercer lugar, al menos algunas de ellas, son espacios de conocimiento de lo que ocurre en la sociedad y de elaboración de ideas y proyectos sociales y políticos de transformación, convirtiéndose en centros de pensamiento o en líderes de opinión pública.

Pero es necesario evitar una visión ingenua o exageradamente optimista de las relaciones entre las ONG y otro tipo de organizaciones o instituciones como los partidos políticos. En efecto, las ONG tienden, a veces, a sustituir a los actores políticos, promoviendo sus propios intereses particulares y, otras, a radicalizar la acción social y política reclamando una democracia directa que puede dejar de lado las condicionantes institucionales. A su vez, los partidos políticos no siempre son capaces de evitar la manipulación de estas organizaciones y tienden a descartar acciones que no lleven a ganancias políticas inmediatas. Así, el proceso de aprendizaje y entendimiento mutuo toma un largo tiempo.

IX

Conclusión: Las nuevas matrices de la acción social

Lo que hemos tratado de plantear en este trabajo es que estamos frente a otras formas de acción colectiva que dependen más de ejes y procesos de acción histó-

rica que del posicionamiento estructural, lo que no quita la existencia de importantes movimientos de resistencia y defensivos que se asemejan a las formas

más clásicas propias de la matriz nacional popular. Pero, incluso en estos últimos, hay una mezcla significativa con los nuevos principios y formas de acción colectiva.

Respecto a la matriz constituyente de actores sociales (relación entre Estado, representación, régimen y base socioeconómica y cultural), al desarticularse una determinada relación entre Estado y sociedad que llamamos nacional-popular y que privilegiaba la dimensión política en la constitución de actores sociales, asistimos al desaparecimiento de un principio eje o estructurador del conjunto de estos actores. Estos pasan a definirse menos en torno a un proyecto o movimiento social central y más en torno a diversos ejes constituidos por procesos de democratización política y social, reestructuración económica y afirmación de identidades y modelos de modernidad.

Respecto de la matriz configurativa (combinación de niveles y dimensiones y de esferas y ámbitos en que se ubica la acción o el actor), pasaríamos tentativa y ambiguamente de actores básicamente económico-políticos y centrados en el nivel histórico-estructural de las sociedades a actores definidos socioculturalmente y por referencia a los mundos de la vida (subjectividad) y a las instrumentalidades organizacionales e institucionales.

No cabe aquí el análisis de expresiones de acción colectiva recientes que, por su complejidad, parecerían desmentir este esquema analítico. Sin embargo, todas ellas (explosiones urbanas como las de Caracas o Ecuador y Bolivia, movimientos con fuerte componente étnico, como el de Chiapas, de participación ciudadana como los de Perú, "piqueteros" en Argentina, huelgas de trabajadores contra cierres de empresas, movimientos de profesores y empleados públicos, los Sin Tierra de Brasil, movimientos de derechos humanos en países centroamericanos y Cono Sur, estudiantes en México y Chile, guerrilleros en Colombia, por citar sólo algunas muy conocidas), pese a sus enormes diferencias, pueden ser estudiados desde la perspectiva aquí esbozada, es decir, como expresiones de sobrevivencia, descomposición y recomposición de esta doble matriz en un contexto de globalización y transformación del modelo de desarrollo y de los marcos institucionales.

Los cambios en la sociedad civil han ocasionado nuevos tipos de demandas y principios de acción que no pueden ser capturados por las viejas luchas por igualdad, libertad e independencia nacional. Los nuevos temas referidos a la vida diaria, relaciones interpersonales, logro personal y de grupo, aspiración de dignidad y de reconocimiento social, sentido de pertenencia

e identidades sociales, se ubican más bien en la dimensión de lo que se ha denominado "mundos de la vida" o de la intersubjetividad y no pueden ser sustituidos por los viejos principios. Ya no pertenecen exclusivamente al reino de lo privado y ejercen sus demandas en la esfera pública. Por supuesto que esta nueva dimensión no reemplaza a las anteriores, sino que agrega más diversidad y complejidad a la acción social.

El principal cambio que esta dimensión introduce en la acción colectiva, además de que las viejas formas de organizaciones parecen ser insuficientes para estos propósitos particulares (sindicatos, partidos), es que define un principio muy difuso de oposición y se basa no sólo en la confrontación sino también en la cooperación. Por consiguiente, no se dirige a un oponente o antagonista claro, como solía suceder con las clásicas luchas sociales.

Mientras que en el pasado fuimos testigos de un sujeto central en búsqueda de movimientos y actores sociales que lo encarnaran, el escenario actual parece acercarse más a actores y movimientos particulares en búsqueda de un sujeto o principio constitutivo central.

En efecto, lo que pareciera ser más predecible para el futuro próximo es una variedad de formas de lucha y movilizaciones más autónomas, más cortas, menos políticamente orientadas, relacionadas con las instituciones en lugar de ser comportamientos extra-institucionales, más orientadas hacia las inclusiones sectoriales, las modernizaciones parciales y la democratización e integración social gradual que hacia los cambios globales radicales. El contenido de tales movilizaciones estará probablemente desgarrado entre las demandas concretas de inclusión, y la búsqueda de sentido y de identidad propios frente a la universalización de una "modernidad" identificada con las fuerzas del mercado y sus agentes. Si no se satisfacen tales demandas, es muy probable que haya algunas explosiones y rebeliones abruptas o una retirada a través de la apatía, el refugio individualista o comunitarista, o alguna combinación de estas fórmulas, más que la generación de actores coherentes y estables.

En síntesis, si bien es cierto que ya no podrá volverse a la acción colectiva tradicional, aunque puedan rescatarse muchos de sus elementos, hay potencialidades en la nueva situación como las que hemos indicado en otras secciones, que permiten la redefinición ciudadana y una nueva manera de concebir la acción colectiva. Lo que queda pendiente es la relación de estas manifestaciones con la vida política, por lo que parece indispensable la institucionalización de espacios en que se expresen formas clásicas con formas emergen-

tes. Como hemos dicho, la paradoja estriba en que esto sólo puede realizarse si hay iniciativa desde la políti-

ca y sus actores, por problemático que ello sea y aunque parezca que se navega contra la corriente.

Bibliografía

- Barba, C., J. L. Barros y J. Hurtado (comps.) (1991): *Transiciones a la democracia en Europa y América*, México, D.F., Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)/Universidad de Guadaluajara.
- Bayardo, R. y M. Lacarrieu (1999): *La dinámica global/local. Cultura y comunicación: nuevos desafíos*, Buenos Aires, Ediciones Ciccus.
- Calderón, F. (ed.) (1986): *Los movimientos sociales ante la crisis*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Calderón, F. y J. L. Reyna (1995): La irrupción encubierta, en J. L. Reyna (comp.), *América Latina a fines de siglo*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Castells, M. (1997): *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, Madrid, Alianza Editorial.
- Cavarozzi, M. (1996): *El capitalismo político tardío y su crisis en América Latina*, Buenos Aires, Homo Sapiens Ediciones.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1992): *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, LC/G.1701/Rev.1-P, Santiago de Chile.
- _____ (2000a): *La brecha de la equidad. Una segunda evaluación*, LC/G.2096, Santiago de Chile.
- _____ (2000b): *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, LC/G.2071/Rev.1-P, Santiago de Chile.
- Chonchol, J. (2000): *¿Hacia dónde nos lleva la globalización?*, Santiago de Chile, LOM Ediciones.
- Colegio de México (1994): *Transformaciones sociales y acciones colectivas. América Latina en el contexto internacional de los noventa*, México, D.F.
- Collier, D. (ed.) (1979): *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press.
- Corradi, J., P. Weiss y M. A. Garretón (eds.) (1992): *Fear at the Edge. State Terror and Resistance in Latin America*, Berkeley, California, California University Press.
- Dubet, F. y D. Martuccelli (1998): *Dans quelle société vivons-nous?*, París, Seuil.
- Dubet, F. y M. Wieworka (1995): *Penser le sujet*, París, Fayard.
- Durston, J. (2000): *¿Qué es el capital social latinoamericano?*, Santiago de Chile, CEPAL, julio.
- Eckstein, S. (2001a): Epiflogo ¿Qué ha sido de todos los movimientos? Los movimientos sociales latinoamericanos en vísperas del nuevo milenio, en S. Eckstein (coord.), *Poder y protesta popular. Movimientos sociales latinoamericanos*, México, D.F., Siglo XXI Editores.
- _____ (2001b): Poder y protesta popular en América Latina, en S. Eckstein (coord.), *Poder y protesta popular. Movimientos sociales latinoamericanos*, México, D.F., Siglo XXI Editores.
- Eckstein, S. (coord.) (2001c): *Poder y protesta popular. Movimientos sociales latinoamericanos*, México, D.F., Siglo XXI Editores.
- Escobar, A. y S. Alvarez (eds.) (1992): *The Making of Social Movements in Latin America. Identity, Strategy and Democracy*, Boulder, Colorado, Westview Press.
- Ffrench-Davis, R. (2000): *Macroeconomía, comercio y finanzas. Para reformar las reformas en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL/McGraw Hill.
- Filgueira, C. H. (2001): *La actualidad de viejas temáticas: sobre los estudios de clase, estratificación y movilidad en América Latina*, serie Políticas sociales, N° 51, Santiago de Chile, CEPAL.
- Flores Olea, V. y A. Mariña (1999): *Crítica de la globalidad. Dominación y liberación en nuestro tiempo*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica (FCE).
- García Canclini, N. (1980): *Culturas híbridas. Estrategias para entrar y salir de la modernidad*, Madrid, Grijalbo.
- _____ (1999): *La globalización imaginada*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Garretón, M. A. (1994): *La faz sumergida del iceberg. Ensayos sobre la transformación cultural*, Santiago de Chile, Centro de Estudios Sociales (CESOC).
- _____ (1995a): *Hacia una nueva era política. Estudio sobre las democratizaciones*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica.
- _____ (1995b): Social movements and the process of democratization. A general framework, *International Review of Sociology*, vol. 6, N° 1, Roma.
- _____ (1997a): “¿En qué sociedad vivi(re)mos? Tipos societales y desarrollo en el cambio de siglo”, en H. González y H. Schmidt (eds.), *Democracia para una nueva sociedad. Modelo para armar*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad.
- _____ (1997b): Revisando las transiciones democráticas en América Latina, *Nueva sociedad*, N° 148, Caracas, Editorial Texto, marzo-abril.
- _____ (1998): A new socio-historical ‘problematic’ and sociological perspective, *Sociologie et sociétés*, vol. 30, N° 1 (Special Issue, The Second Wind of Sociology), Quebec.
- _____ (2000a): *Política y sociedad entre dos épocas. América Latina en el cambio de siglo*, Rosario, Argentina, Ediciones Homo Sapiens.
- _____ (2000b): *La sociedad en que vivi(re)mos. Introducción sociológica al cambio de siglo*, Santiago de Chile, LOM Ediciones.
- _____ (2001a): Movilización popular bajo el régimen militar en Chile. De la transición invisible a la democratización política, en S. Eckstein (coord.), *Poder y protesta popular. Movimientos sociales latinoamericanos*, México, D.F., Siglo XXI Editores.
- _____ (2001b): Cambios sociales, actores y acción colectiva, serie Políticas sociales, N° 56, Santiago de Chile, CEPAL.
- Garretón, M. A. (ed.) (1999): *América Latina: un espacio cultural en el mundo globalizado*, Santa Fe de Bogotá, Convenio Andrés Bello.
- Germani, G. (1965): *Política y sociedad en una época de transición. De la sociedad tradicional a la sociedad de masas*, Buenos Aires, Editorial Paidós.
- Gohn, M. G. (1997): *Teoría dos movimentos sociais. Paradigmas clássicos e contemporâneos*, São Paulo, Edições Loyola.
- Hartlyn, J. (2000): *Contemporary Latin America Democracy and Consolidation. Unexpected Patterns, Re-elaborated Concepts, Multiple Components*, Washington, D.C., Woodrow Wilson International Center for Scholars, Programa Latinoamericano.
- Hengstenberg, P., K. Kohut y G. Maihold (eds.) (1999): *Sociedad civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad.
- ILADES (Instituto Latinoamericano de Doctrinas y Estudios Sociales) (1996): *Identidad y modernidad en América Latina, Revista persona y sociedad*, vol. X, N° 1, Santiago de Chile, abril.

- Jelin, E. y E. Herschberg (eds.) (1995): *Constructing Democracy. Human Rights, Citizenship and Society in Latin America*, Boulder, Colorado, Westview Press.
- Levine, D. y S. Mainwaring (2001): Religión y protesta popular en América Latina: experiencias contrastantes, en S. Eckstein (coord.), *Poder y protesta popular. Movimientos sociales latinoamericanos*, México, D.F., Siglo XXI Editores.
- López, S. (1997): *Ciudadanos reales e imaginarios. Concepciones, desarrollo y mapas de la ciudadanía en el Perú*, Lima, Instituto de Diálogo y Propuestas.
- McAdam, D., J. McCarthy y M. Zald (1998): Social movements, N. Semelser (ed.), *Handbook of Sociology*, San Francisco, California, Sage Publications.
- Melucci, A. (1996): *Challenging codes. Collective Action in the Information Age*, Cambridge, Massachusetts, Cambridge University Press.
- Moreira Alves, M. H. (2001): Las alianzas entre clases que se forjaron en la oposición a los militares en Brasil, en S. Eckstein (coord.), *Poder y protesta popular. Movimientos sociales latinoamericanos*, México, D.F., Siglo XXI Editores.
- Navarro, M. (2001): Lo personal es político: las Madres de la Plaza de Mayo, en S. Eckstein (coord.), *Poder y protesta popular. Movimientos sociales latinoamericanos*, México, D.F., Siglo XXI Editores.
- Nun, J. (1989): *La rebelión del coro*, Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión.
- O'Donnell, G. (1999): *Contrapuntos*, Buenos Aires, Editorial Paidós.
- _____ (2001): Reflections on contemporary South American democracies, *Journal of Latin American Studies*, N° 33, Cambridge, Massachusetts, Cambridge University Press.
- Portes, A. (1998): El neoliberalismo y la sociología del desarrollo: tendencias emergentes y efectos inesperados, *Perfiles latinoamericanos*, año 7, N° 13, México, D.F., FLACSO.
- Reyna, J. L. (1995): La irrupción encubierta, J. L. Reyna (comp.), *América Latina a fines de siglo*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Reyna, J. L. (comp.) (1995): *América Latina a fines de siglo*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Slater, D. (ed.) (1985): *New Social Movements and the State in Latin America*, Amsterdam, Países Bajos, Centro Interuniversitario de Estudios y Documentación Latinoamericanos (CEDLA).
- Smith, P. H. (1995): *Latin America in Comparative Perspective. New Approaches to Methods and Analysis*, Boulder, Colorado, Westview Press.
- Smith, W., C. Acuña y E. Gamarra (eds.) (1994): *Latin American Political Economy in the Age of Neo-Liberal Reform: Theoretical and Comparative Perspectives for the 1990's*, New Brunswick, Transactions Publishers.
- Sosa, R. (1996): *América Latina y el Caribe, Perspectivas de su reconstrucción*, México, D.F., Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS), Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Stavenhagen, R. (1995): A la sombra del desarrollo: campesinos e indígenas en la crisis, J. L. Reyna (comp.), *América Latina a fines de siglo*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica (FCE).
- _____ (2000): *Derechos humanos de los pueblos indígenas*, México, D.F., Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- _____ (2001): *La cuestión étnica*, México, D.F., El Colegio de México.
- Touraine, A. (1973): *Production de la société*, París, Seuil.
- _____ (1984): *Le retour de l'acteur*, París, Fayard.
- _____ (1987): *Actores sociales y sistemas políticos en América Latina*, Santiago de Chile, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC).
- _____ (1989): *Política y sociedad en América Latina*, Madrid, Espasa Calpe.
- _____ (1993): *Crítica de la modernidad*, Madrid, Taurus.
- _____ (1997): *¿Podremos vivir juntos?*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica (FCE).
- _____ (2000): *La recherche de soi. Dialogue sur le sujet avec F. Khoroavhar*, París, Fayard.
- Wright, E. O. (1997): *Class Counts. Comparative Studies in Class Analysis*, Cambridge, Massachusetts, Cambridge University Press.
- Zermeno, S. (1978): *México: una democracia utópica. El movimiento estudiantil del 68*, México, D.F., Siglo XXI.

La noción de *ciudadanía* en el debate *latinoamericano*

Carlos Sojo

*Director, Sede Costa Rica
Facultad Latinoamericana
de Ciencias Sociales.
csojo@flacso.or.cr*

Este artículo examina algunas de las contribuciones más significativas del debate contemporáneo latinoamericano sobre la cuestión de la ciudadanía. El tema ha adquirido importancia fundamental en la justificación de la política pública en todo el continente, sobre todo porque permite imaginar la cuestión social a partir de la integración activa de fenómenos económicos, sociales y culturales, y también abordar aspectos de la vida social —como los antagonismos de género, étnicos y ambientales— que plantean grandes desafíos a los regímenes políticos y a la estabilidad de los procesos económicos. Tras una sección introductoria, el artículo pasa revista a las bases conceptuales que originan la reflexión sociológica sobre la ciudadanía, examina las implicaciones del proceso de globalización en el análisis e identificación de los problemas asociados a la condición ciudadana, reseña algunos aportes que desde América Latina contribuyen a ampliar la capacidad explicativa y la utilidad práctica del concepto, y, por último, ofrece algunas consideraciones finales.

I

Introducción

La revisión sociológica de la cuestión de la ciudadanía adquirió un nuevo impulso en el despertar europeo de los rigores autoritarios alentados por la Segunda Guerra Mundial. Este reconocimiento histórico es importante porque parece claro, como lo señala Escalante (1995), que pensar en torno a la cuestión ciudadana tiende a ser un acto cíclico, a menudo posterior a traumas políticos. En América Latina el renacimiento del debate sobre esta cuestión es contemporáneo con el período de transición democrática que se generaliza en toda la región desde mediados de la década de 1980. Por ello la primera afirmación que puede presentarse es que el tema de la ciudadanía está íntimamente ligado a la cuestión más general de la forma democrática de gobierno. Una vez establecidos los términos del pacto político prodemocrático, las sociedades inician un debate respecto de las características particulares de esa relación entre los individuos y el poder, entre el interés particular y las necesidades colectivas, entre “nosotros” y “los otros”.

En el plano jurídico formal la cuestión de la ciudadanía se resuelve por la definición de un marco normativo de derechos y deberes de observación obligatoria para el conjunto de individuos abarcados en una comunidad histórico-territorial, denominada nación. Los derechos de ciudadanía aparecen así en la carta constitucional que, al mismo tiempo, definen los sujetos ciudadanos, y los portadores y beneficiarios de tales derechos y deberes.

En el orden político-ideológico, la ciudadanía se refleja como la autocomprensión dominante que se define como portadora del contenido integrador de la sociedad, a menudo en una afirmación que no admite validación empírica. Así, como señala Tenorio (1995), revisando los fundamentos excluyentes de la cultura cívica gestacional en los Estados Unidos “son ciudadanos los que son ciudadanos, los que actúan ciudadanamente”. La ciudadanía es una afirmación de la comunidad, que se constituye en especial a partir de la noción del “otro”. Se es ciudadano ante quienes no

lo son. En el mundo de la guerra fría las divisiones ideológicas contribuyeron a facilitar la identificación ciudadana de comunidades a menudo sometidas a dominios políticos autoritarios: los socialistas enfrentados al imperialismo; los capitalistas al comunismo. Actualmente esta noción de ciudadanía parece corresponder con la noción formal de la “nacionalidad”, porque es el denominador común que identifica a la comunidad ciudadana definida así como “nación”. No obstante, persisten algunas consideraciones político-ideológicas que van más allá: las denominaciones religiosas tienden a crear comunidad más allá de los Estados nacionales, en el más dramático de los ejemplos. Las diversidades étnicas, por el contrario, sucumben ante la afirmación de una cultura dominante que se considera intérprete y garante de la ciudadanía.

La reflexión sociológica se fundamenta más en la dinámica de la integración social, o bien de la identificación de formas de exclusión dentro de entornos comunitarios que aparecen formalmente homogéneos. Como lo señala Jelin (1993, p.25) no se trata de la afirmación ahistórica de un conjunto de prácticas que definen la condición de ciudadanía, sino más bien de un ámbito relacional que alude a “una práctica conflictiva vinculada al poder, que refleja a las luchas acerca de quienes podrán decir qué, al definir cuáles serán los problemas comunes y cómo serán abordados”.

En lo que sigue se pasa revista a algunos elementos de la discusión conceptual alrededor de la cuestión de la ciudadanía y sus implicaciones en el debate sobre lo político en América Latina. En primer lugar se analiza el concepto en su formulación clásica de la sociología inglesa de posguerra; en segundo lugar se examinan las implicaciones del proceso de globalización sobre una noción fuertemente anclada en la especificidad del Estado Nación, un *locus* en crisis en la era de la transnacionalización y, por último, se señalan ciertas contribuciones basadas en la experiencia latinoamericana de la década de 1990.

II

Marshall y la noción clásica

La concepción moderna de la ciudadanía se origina en el pensamiento del sociólogo británico Thomas H. Marshall, presentado por primera vez en una serie de conferencias en la Universidad de Cambridge en 1949 y publicadas al año siguiente bajo el título un tanto engañoso de *Citizenship and Social Class*. Digo engañoso porque en realidad dicho autor no se ocupa de analizar las posibilidades diferenciales de comprender los problemas de la ciudadanía desde una teoría de las clases sociales, puesto que más bien advierte que su propuesta en cierto modo responde a una “lógica” distinta. Marshall creía que las clases sociales se podían comprender sobre la base de dos procedimientos analíticos: una comprensión ciertamente weberiana según la cual la clase se fundamenta en la “jerarquía del status” sustentada por la ley y las costumbres, y una tipología de clases sociales que se origina en el producto del vínculo de las instituciones de propiedad y educación con el funcionamiento de la estructura productiva. En ambos casos, uno referido a la estratificación precapitalista y, el otro, a las formas más modernas derivadas de la industrialización, ciudadanía y clase apuntan a principios opuestos. ‘Ciudadanía es un *status* asignado a todos aquellos que son miembros plenos de una comunidad. Todos los que posean dicho *status* son iguales con respecto a derechos y deberes... Clase social, por otro lado, es un sistema de desigualdad. Y también, como ciudadanía, puede basarse en un conjunto de ideales, creencias y valores’ (Marshall, 1992, p. 18).¹ La argumentación subsecuente apunta a responder una interrogante central, relativa a la forma en que dos principios opuestos, “en guerra”, florecieron en la Inglaterra de los tres siglos anteriores a la mitad del siglo XX. Aunque su propuesta es muy local, y puede ser acusada de múltiples carencias, en especial a la luz de las transformaciones globales de fin de siglo, la definición de Marshall sigue siendo interesante para reflexionar en torno a las posibilidades de consolidación democrática en sociedades que apenas empiezan experiencias de gobierno civil o en otras que, no habiendo sufrido los rigores de la guerra civil, sí han sentido

los quebrantos de la crisis económica y de las no menos severas medidas adoptadas para estabilizar economías y reanudar el crecimiento.

Como se sabe, Marshall secciona la noción de ciudadanía distinguiendo tres elementos: civil, político y social. Le ha sido muy criticado el hecho de que encontró un desarrollo cronológico demasiado secuencial. Pero reconociendo que no se trata de desarrollos autónomos que ocurren una vez que ha concluido el proceso precedente, que los traslapes son evidentes, como él mismo lo advirtió, y sosteniendo que es posible que se produzcan avances e incluso retrocesos en cualesquiera de los elementos, puede continuarse con menos aprensiones la reconstrucción de la propuesta analítica de Marshall. Para él los derechos civiles están compuestos por “los derechos necesarios para la libertad individual”: libertad de expresión, de pensamiento y religiosa, derecho a la propiedad privada y a la conclusión de contratos y el derecho a la justicia. Los derechos políticos se relacionan con el derecho a participar en el ejercicio del poder político, como miembro de un cuerpo investido de autoridad política o como elector de los miembros designados para integrar tales cuerpos. Los derechos sociales, finalmente, por su expansión y por la mayor flexibilidad en su diseño debido a los diferentes problemas que pueden confrontar, son definidos dentro de un rango que va ‘desde el derecho al bienestar y la seguridad económica hasta el derecho a compartir con el resto de la comunidad la herencia social y a vivir la vida como un ser civilizado de acuerdo con los estándares prevalecientes en la sociedad’ (Marshall, 1992, p. 8).

La primera sensación es que mientras la afirmación e incluso la identificación de los derechos civiles y políticos no parece problemática, la tercera definición es extraordinariamente amplia. Por ello es preciso recordar que Marshall se ocupa de identificar las formas institucionales que se corresponden con el desarrollo de cada uno de estos derechos. En realidad, a esto dedica el resto del texto.

Así, las instituciones garantes y forjadoras de los derechos civiles son las cortes de justicia y el logro de los derechos de ciudadanía civil tiene mucho que ver con la consolidación de formas de administración de justicia y defensa que sean accesibles para todos

¹ En este artículo los textos entre comillas simples corresponden a citas que han sido traducidas del inglés por el autor.

desde el punto de vista económico. Los individuos son los sujetos primarios de estos derechos. A las cortes les compitió durante el siglo XVIII un papel fundamental en la defensa de la libertad individual, incluso ante los poderes públicos. En el campo económico, la libertad de trabajo —lo que Marshall denomina ‘el derecho a seguir la ocupación de nuestra escogencia, en el lugar que elegimos, sujetos sólo a legítimas exigencias de entrenamiento técnico preliminar’ (Marshall, 1992, p. 10)— fue fundamental para el desarrollo del capitalismo industrial, como lo reconociera Marx a mediados del siglo XIX. Para comienzos de ese siglo la libertad económica individual era considerada axiomática.

Entonces, piensa Marshall, se abre la posibilidad para el comienzo del período formativo de los derechos políticos. De lo que se trata no es de ampliar con nuevos derechos los logros de igualdad civil previamente alcanzados, sino hacerlos llegar a segmentos cada vez más extensos de la población. ‘En el siglo dieciocho —recuerda Marshall— los derechos políticos eran deficientes, no tanto por su contenido, como por su distribución; deficientes, es decir, para las exigencias de la ciudadanía democrática’ (Marshall, 1992, p. 12). Atados durante largo tiempo a la ciudadanía civil, los derechos políticos aparecían como el privilegio de una minoría poderosa de hombres blancos y acaudalados. Eran menos un derecho y más una “capacidad” de ciertos titulares de derechos civiles. Con el siglo XX los derechos políticos se autonomizan plenamente, al menos para los hombres, porque se empiezan a eliminar las restricciones pecuniarias para elegir y ser electos y se transita claramente hacia el voto adulto masculino universal. Fundamentados institucionalmente en los parlamentos y los concejos municipales, los derechos políticos son primariamente colectivos.

El origen de los derechos sociales se remonta a mediados del siglo XIX, con las políticas de protección a los pobres y de regulación de ingresos, pero con una particularidad semejante a la de los primeros derechos políticos. Las prestaciones sociales se otorgaban en forma de ayuda a personas que no eran ciudadanas; es decir, la ayuda social precursora de los derechos de ciudadanía social se originó en una asistencia que negaba la ciudadanía: ‘El estigma ceñido a la ayuda para los pobres expresa un sentimiento profundo entre las personas que creen que aquellos que aceptan ayuda deben cruzar el sendero que separa la comunidad de los ciudadanos de la compañía proscrita de los destituidos’ (Marshall, 1992, p. 15).

Esta aplicación “excluyente” de derechos sociales tiene en la América Latina contemporánea algunas expresiones nuevas, aunque ciertamente no institucionales como las que cuestionaba Marshall. Eso se verá más adelante.

Marshall reconoce que la aplicación y la expansión de los derechos así originados no habían contribuido hasta su época a una disminución sustantiva de la desigualdad. La respuesta que esboza está íntimamente ligada a su evaluación del desempeño de los derechos sociales en el siglo veinte. Las luchas sociales en ese siglo implicaron una profunda transformación de la aspiración de la ciudadanía social desde lo que eran intentos de combatir las privaciones sociales “elevando” el piso de la edificación pero dejando intacta la estructura. El propósito subsecuente es la transformación estructural del sistema, convirtiendo —en las palabras de Marshall— ‘un rascacielos en un bungalow’. Tal transformación, sin embargo, se ve impedida por “límites naturales”, entre los cuales destacan los procedimientos destinados a combinar propósitos de integración social con el sistema de precios de mercado. Marshall concluye que la ampliación de los servicios sociales no es necesariamente un medio para igualar ingresos, sino un instrumento de ‘enriquecimiento de la substancia material de la vida civilizada’. En otras palabras el propósito de los sistemas de seguridad social no es la eliminación de las diferencias de ingreso, como en el caso de la supresión de las clases sociales así definidas, sino la eliminación de las diferencias de *status* social que pueden originarse, entre otras cosas, en desigualdades de ingreso. Otro límite está dado por la disponibilidad de recursos para satisfacer las expectativas crecientes de los individuos. Marshall reconoce que el ‘blanco es el movimiento perpetuo hacia adelante, y el Estado podría ser siempre incapaz de mantener ese ritmo. Se sigue entonces que los derechos individuales deben subordinarse a los planes nacionales’ (Marshall, 1992, p. 35). Esta limitación está condicionada por la fuerza diferencial de las demandas en competencia, y no significa que los derechos individuales queden en la indefensión: pueden defenderse en el ámbito judicial correspondiente, mientras los intereses colectivos se originan y ventilan en el parlamento y los gobiernos locales.

La argumentación se dirige por último a la afirmación de dos paradojas que ilustran la forma en que el principio del lucro individual, motor de la economía de mercado, ha podido convivir y desarrollarse con robustez frente a un principio contradictorio como el de

la igualdad sustentado por el ideal de ciudadanía. En un párrafo tan lúcido como lírico, Marshall afirma que:

‘Los derechos sociales en su forma actual conllevan una invasión del contrato por el *status*, la subordinación del precio de mercado a la justicia social, el remplazo de la libertad de comercio por la declaración de los derechos. ¿Pero son estos principios tan ajenos a la práctica mercantil de hoy, o más bien se encuentran ya engarzados con el sistema de contratos mismo? Pienso que es muy claro que lo están’ (Marshall, 1992, p. 40).

La solución de esta paradoja radica en que la institución de la ciudadanía propone derechos a los individuos pero impone también responsabilidades, las que se transforman no en un deber de sumisión a la voluntad absoluta del Estado, sino en una incitación permanente a orientar sus actos hacia el bienestar de la comunidad.

La otra paradoja deriva de la relación entre ciudadanos y partes contractuales en la economía de mercado. El lucro personal es la fuerza que rige el sistema liberal de contratos, mientras que la responsabilidad

pública es el motor de los derechos sociales. La noción de ciudadanía en la concepción de Marshall apela a ambos principios. Postula que el ciudadano está llamado ‘a responder el llamado del deber’, al mismo tiempo que abre espacio a los motivos del interés individual.

En síntesis, pienso que la evolución de los derechos de ciudadanía desde sus orígenes civiles hasta los derechos sociales es el resultado de un enfrentamiento entre los ideales individualistas que impulsan el desarrollo del capitalismo y una buena parte de los valores igualitaristas que empujan la formación del sistema político democrático. Este enfrentamiento, que Wolfe (1980) atribuyó al liberalismo y la democracia, Marshall lo ve como el tránsito positivo hacia adelante de dos principios opuestos que funcionan armónicamente porque se autolimitan. Como señala Bryan Roberts en un ensayo inédito, Marshall definió ciudadanía como ‘un principio de igualdad que coexiste, con dificultad, con la desigualdad social que resulta del juego de las fuerzas del mercado... Tiende a ver una ciudadanía plenamente desarrollada cuando se reducen las tensiones de la desigualdad social inducida por el mercado por medio del estímulo de la igualdad de oportunidades y la movilidad social’ (Roberts, ed., 1998, p. 3).

III

Ciudadanía y globalización

El principal reto en la actualización del pensamiento de Marshall es, a mi parecer, la adecuación de sus propuestas a las condiciones cambiantes del mundo capitalista de la época posterior a la guerra fría. Su utilidad es innegable porque, como se sugiere en el prólogo de Robert Moore al texto de Marshall comentado, la idea de ciudadanía emerge en el mundo de la posguerra fría no como una expresión del liberalismo que pudo haberla originado en su versión de mitad del siglo XX, sino como manifestación de resistencia a un liberalismo presuntamente global y presuntuosamente universal, que no conoce como legítima la intervención del Estado en la regulación de las relaciones entre las personas y el mercado. Ese es en cierto modo el mejor de los legados de la noción marshaliana de ciudadanía. No hay ciudadanía en un mercado total; los consumidores no son ciudadanos porque carecen de derechos. Sólo les compete el deber de la realización del lucro individual.

En un ensayo complementario al estudio de Marshall, escrito 40 años después por Tom Bottomore, su colega de la London School of Economics, se hace un sugerente recuento de los efectos que las transformaciones globales más significativas de los últimos años pueden tener sobre las reflexiones marshalianas en torno a la ciudadanía (Bottomore, 1992).

Los acontecimientos globales obligan a hacer una distinción previa a la consideración de las tres áreas de derechos ciudadanos definidas por Marshall. Bottomore rescata la propuesta de otros autores de distinguir entre ciudadanía formal, definida como la membresía de un Estado Nación, y ciudadanía sustantiva, que implica tener derechos y capacidad de ejercerlos, con cierto grado de participación en los ámbitos público y privado, dentro de las tres áreas definidas por Marshall. Brubaker señala (citado por Bottomore, 1992) que la ciudadanía formal no es requisito previo para forma alguna de ciudadanía sustantiva, no

es condición suficiente ni necesaria. No es condición suficiente porque, como las mujeres y los grupos étnicos subordinados lo saben muy bien, se puede pertenecer a una comunidad nacional y al mismo tiempo encontrarse excluido del disfrute de ciertos derechos acaparados por otros. No es condición necesaria porque se puede disfrutar de ciertos derechos sociales, civiles y hasta políticos aun sin ser parte de una comunidad nacional.

Esta contribución es trascendental porque permite sustraer el debate sobre el tema de la ciudadanía del entorno legal formalista y colocarlo en un plano estrictamente sociológico. Según Bottomore, la dimensión formal de la ciudadanía ha quedado en tela de juicio a partir de la expansión de tres fenómenos. Primero, la tendencia creciente a la migración no sólo desde los países periféricos a las potencias desarrolladas, sino entre polos de desarrollo dentro de las mismas periferias, que ha implicado demandas crecientes, sobre todo de derechos sociales, que los Estados no pueden simplemente desatender aunque quienes así exigen no sean ciudadanos formales. Segundo, una tendencia a la internacionalización del trabajo legal que exige facilidades de desplazamiento y de residencia legal a extranjeros. Y tercero, el problema más general de la relación entre residencia y ciudadanía, así como la definición de “la nación” como el *locus* exclusivo de la ciudadanía.

Los derechos ciudadanos sustantivos no se presentan de manera acumulativa y mecánicamente subsecuente como podría interpretarse, ciertamente con ligereza, en alguna lectura de Marshall. La transformación de los países socialistas dejó en claro que los derechos sociales podían desarrollarse en forma bastante libre en situaciones de extendida supresión de los derechos políticos y civiles. Por otra parte, la reforma democrática permitió una rápida recuperación de libertades civiles y derechos políticos en esos países y a la vez ha generado un paulatino aminoramiento de los logros de igualdad social en el sentido marshaliano, es decir, más allá de los ingresos. Por otro lado, aunque se tiene bastante información acerca de las deficiencias en el logro de objetivos vinculados con los derechos sociales, existen y han emergido nuevas áreas de carencia alrededor de las libertades civiles y los derechos políticos. La cuestión de la propiedad intelectual, a mi parecer, ilustra bastante bien un campo en el que la globalización empieza a confrontar seriamente intereses individuales y beneficios colectivos. Los acuerdos adoptados en materia de protección de propiedad intelectual en el marco de la Organización Internacio-

nal del Comercio (OMC) han servido para la formación de derechos de alcance global sobre el conocimiento, su difusión y su uso comercial. Los titulares dominantes de tales derechos no son más individuos anclados a espacios nacionales, sino corporaciones que actúan en el escenario global.² Sólo con propósitos ilustrativos, cabe señalar que es notorio, y motivo de denuncia internacional, cómo el conocimiento consuetudinario de los pueblos nativos sobre usos curativos de ciertas especies vegetales y animales termina convertido en derecho intelectual de las transnacionales farmacéuticas. Como lo señala Shiva (2001, p. 166):

“La competencia es muy desigual, no sólo porque las empresas son poderosas y los pobres no lo son, sino porque las normas del libre comercio permiten a las empresas emplear la maquinaria de la nación-Estado para arrebatar recursos a la población, e impiden a la gente que reafirme y ejerza sus derechos”.

La cuestión del desarrollo sostenible, por otro lado, abre un espacio donde no están claros los límites de la libertad individual, la importancia de lo nacional ni incluso la primacía de “lo humano” o “lo social” como factores de desarrollo. En este sentido Van Steenberg (1994) señalaba el limitado desarrollo del análisis sobre la vinculación entre la cuestión ciudadana y “la problemática ambiental o ecológica”. Postula que esta reflexión puede realizarse en tres sentidos: Primero, enfrentando la visión antropocéntrica de los derechos para incluir en ella los derechos de los animales o incluso de los seres humanos no nacidos, un elemento particularmente sensible en la lucha “por la vida” de las organizaciones antiabortistas. Segundo, en la aproximación ambiental a la cuestión ciudadana, haciendo hincapié en la “responsabilidad” de las personas por la defensa del mundo natural: este enfrentamiento con “la primacía de la sociedad sobre la naturaleza” (*Ibid*, p. 146) es sin duda un aspecto de importancia primordial en el diálogo Norte-Sur sobre las oportunidades de desarrollo, dado que supone una suerte de penalización de los usos sociales del territorio y una disminución de la soberanía de los Estados nacio-

² El Convenio sobre Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio fue concebido y determinado por tres organizaciones: el Comité de propiedad intelectual, integrado por 12 corporaciones estadounidenses; la Federación japonesa de organizaciones económicas (Keidaren) y la Unión de confederaciones industriales y de empleados de Europa (Shiva, 2001, p. 170)

nales sobre los recursos naturales. Y tercero, viendo la ciudadanía ecológica global como la resultante de una comprensión integral de recursos planetarios a partir de la combinación de opciones basados en el control y el cuidado de los recursos. La idea del control se relaciona con el desarrollo de los medios técnicos, políticos e institucionales para enfrentar las tareas del desarrollo sostenible. La idea del cuidado, por el contrario, apunta a mirar la tierra como un hábitat, una relación indisoluble basada en la igualdad de derechos de todas las criaturas vivas.

Lo mismo ocurre con las debilidades conocidas del proceso democrático que han sido magistralmente expuestas por Bobbio (1985) en su conocida obra *El futuro de la democracia*. Las limitaciones a la acreditación de individuos capaces de elegir; la exclusión de sectores de la población del derecho de representar intereses colectivos en la esfera pública; la homogeneidad creciente de las ofertas políticas, que disminuye la posibilidad efectiva de elegir entre opciones alternativas, y el acotamiento del ámbito de las decisiones que se someten a la acción electoral son algunas de las limitaciones con las que cotidianamente se enfrenta el ejercicio pleno de los derechos de ciudadanía aun si entendemos, como propone Bobbio, la democracia en su sentido más estrecho como procedimiento para la toma de decisiones. Es en este ámbito donde la cuestión cultural ha implicado una redefinición en marcha de la diversidad de situaciones con las que la globalización confronta la visión tradicional de ciudadanía. Habermas (1994, p. 25) lo plantea como una visión de ciudadanía activa donde la organización de los individuos no origina un *status* legal ante el Estado, una credencial, puesto que:

‘...los ciudadanos están integrados en la comunidad política como partes de un todo, esto es, de una forma tal que sólo pueden constituir su identidad personal y social en un horizonte de tradiciones compartidas y de reconocimiento institucional intersubjetivo’.

Alude así a rasgos de integración cultural que adquieren renovada importancia al buscar en la adaptación de la cuestión de los derechos a las transformaciones sociales y políticas del momento actual. Así, resulta esclarecedora la forma en que García Canclini (1995, p. 30 y siguientes) propone que la formación de identidades posmodernas está fundada en la transterritorialidad y el multilingüismo.

“Se estructuran —estas identidades— menos desde la lógica de los Estados que de los mercados; en vez de basarse en las comunicaciones orales y escritas que cubrían espacios personalizados y se efectuaban a través de interacciones próximas, operan mediante la producción industrial de cultura, su comunicación tecnológica y el consumo diferido y segmentado de los bienes”.

Son, por lo tanto, patrones de integración que responden bien a este escenario global donde la relación con el mercado también da sentido de pertenencia y conforma comunidad social. Se trata entonces de comprender la globalización no solamente como un proceso de ampliación y generalización de intercambios bursátiles y comerciales o incluso —según han señalado Held y otros (1999, p. 28)— como un cambio en los lugares del poder y un distanciamiento de ellos respecto de los escenarios que experimentan sus efectos. Se propone la generalización de una idea de consumo que supone superar la lógica del individualismo posesivo (McPherson, 1981) en beneficio de “la apropiación colectiva, en relaciones de solidaridad y distinción con otros, de bienes que dan satisfacciones biológicas y simbólicas” (García Canclini, 1995, p. 53).

No obstante, puede pensarse que en lo que toca a los derechos políticos y civiles existe, como expresión del proceso de globalización, una tendencia a la uniformidad, a la definición de parámetros universalmente aceptables por encima de diferencias culturales o técnicas (como en el caso de los sistemas políticos). No sucede lo mismo respecto de los derechos sociales, que son los más controvertidos, primero por el alcance de las políticas sociales que generan en la actualidad y, segundo, por su definición misma atinente al efecto que deben tener en la estructura social.

De esta última apreciación desprende una argumentación central para la comprensión del fenómeno de ciudadanía, que no fue explorada por Marshall. La definición de los derechos es campo de lucha social, es arena de enfrentamiento político y de lucha de clases. Señala el profesor emérito de Sussex:

‘Es evidente hoy, que lo que llamamos derechos de ciudadanía, que ahora considero, en un contexto más amplio, como derechos humanos, están en un proceso continuo de desarrollo profundamente afectado por cambiantes condiciones externas (especialmente en la economía), por la emergencia de nuevos problemas y la búsqueda

de nuevas soluciones. Un factor principal más o menos constante de este proceso, lo he enfatizado, ha sido la antítesis entre la estructura desigual y las consecuencias del capitalismo y el clamor por mayor igualdad realizado por diversos movimientos sociales desde finales del siglo dieciocho. En el marco de esta oposición general de intereses y valores, el conflicto entre clases y partidos clasistas todavía desempeña un papel protagónico como fuente principal de políticas dirigidas a limitar o extender el ámbito de los derechos humanos, y de modo particular el grado de recursos colectivos requeridos para alcanzar lo que es definido como las necesidades básicas de todos los miembros de una sociedad en diversas etapas de su desarrollo' (Bottomore, 1992, p. 89).

IV

América Latina y el tema de la ciudadanía

El siguiente repaso de algunas contribuciones sobre el tema de la ciudadanía en América Latina parte por señalar que el renovado interés por él tiene mucho que ver con un proceso de reconciliación de los sectores políticos y académicos con la forma democrática del sistema político. Primero considerada expresión del dominio burgués, juego de apariencias para el totalitarismo de clase, la democracia se ha convertido en un valor indiscutible. No por ello, sin embargo, se ha abandonado la actitud vigilante y el señalamiento de las carencias que el novel proceso de democratización actual en la región presenta, en particular respecto del desarrollo social. La búsqueda de posibilidades de enfrentar esa nueva relación con la forma democrática ha propiciado el surgimiento de debates conceptuales que otrora no fueron considerados y que indudablemente han enriquecido el conocimiento de la realidad política de la región: el tema de la gobernabilidad, la cuestión de la sociedad civil y más recientemente la reflexión en torno a los derechos integrales en el marco del concepto de ciudadanía responden a ese propósito. El tema de la gobernabilidad se volvió relevante cuando las noveles democracias de la región empezaron a confrontar problemas cotidianos de gestión política en un horizonte marcado por demandas sociales crecientes y posibilidades limitadas de respuesta pública debido a la crisis económica y las políticas de

En seguida Bottomore reconoce, un poco a regañadientes, que a fines del siglo XX algunos antagonismos no asociados a la producción (como el de los sexos o las etnias) adquieren una importancia central, aunque se apresura a indicar que muchos de ellos se originan parcialmente en desigualdades generadas por el capitalismo. Como veremos más adelante, esos antagonismos —que ciertamente no pueden comprenderse aislados de la esfera capitalista pero que no le son propios— resultan esenciales para comprender el debate contemporáneo en América Latina en torno al tema de la ciudadanía. Lo esencial de esta contribución de Bottomore, a mi modo de ver, es que rescata la centralidad de la acción social en la definición de lo que una sociedad entiende y defiende como derechos de ciudadanía en una circunstancia histórica particular.

estabilización y reforma centradas en la contención del gasto público.³ La cuestión de la sociedad civil ha permitido el desarrollo de nuevos debates alrededor de los sujetos sociales, debates especialmente relevantes después de la superación de una buena parte de los enfrentamientos político-militares que supusieron la localización de la relación Estado-sociedad en un ámbito cargado de determinaciones estructurales rígidas. El debate sobre la sociedad civil, aunque todavía muy centrado en aspectos taxonómicos, ha permitido reconocer la diversidad de procesos sociales y de posiciones subjetivas que articulan el movimiento social contemporáneo.⁴

La idea de ciudadanía resulta adecuada para encarar los desafíos sociopolíticos de América Latina, en mi opinión, por dos razones centrales. En primer lugar, porque parte de un precepto de igualdad que concuerda con el propósito de la modernización democrática aunque se enfrente a los efectos de las reformas

³ Véase en Camou (2000) un análisis conceptual sobre gobernabilidad que es sensible a las peculiaridades del problema en América Latina.

⁴ En el análisis de Biekart (1999) sobre la construcción de la sociedad civil en la Centroamérica de posguerra se sintetizan los rasgos más salientes del debate en América Latina a partir de la primacía que él observa del enfoque gramsciano, que enfatiza la lucha popular contra la hegemonía del mercado y del Estado.

económicas y de la organización actual de la estructura productiva. En segundo lugar, porque como lo señala Roberts (ed., 1998) permite una aproximación integral a las cuestiones políticas, económicas y sociales, que posiblemente sea el único camino para hacer frente a un escenario futuro que parece privilegiar siempre el crecimiento de las empresas por sobre el bienestar de las personas. Es en cierto modo una posibilidad de comprender la democracia que no se relaciona sólo con las capacidades del Estado, por un lado, o con la generación de libertad y riqueza en el mercado, por otro. Es una oportunidad para reconocer el poder liberador de los derechos. Como señala Touraine (1995, p. 108):

“El tema de la ciudadanía significa la construcción libre y voluntaria de una organización social que combine la unidad de la ley con la diversidad de los intereses y el respeto a los derechos fundamentales. En lugar de identificar la sociedad con la nación, como en los momentos más relevantes de la independencia americana o de la Revolución Francesa, la idea de la ciudadanía da a la de democracia un sentido concreto: la construcción de un espacio propiamente político, ni estatal, ni mercantil”.

El retorno a la ciudadanía se presenta entonces como una oportunidad para devolver a lo social la centralidad en el análisis del rendimiento de los sistemas políticos y económicos. En la diversidad de estudios latinoamericanos sobre el tema se distingue este propósito mayor. En particular, sin embargo, debe reconocerse que el tema de la ciudadanía ha sido poco abordado desde perspectivas integrales y se ha concentrado mucho más en el análisis de problemas de ciudadanía específicas, para plantearlo de algún modo. Los estudios nacionales abordan el tema haciendo hincapié en aspectos particulares, como la cuestión étnica, la cuestión cultural o los problemas políticos y sociales, pero no es usual encontrar análisis que ponderen la cuestión ciudadana en sus múltiples dimensiones en sociedades concretas. Esta ausencia relativa, hasta donde hemos podido indagar, de estudios integrales sobre las tres dimensiones de la cuestión ciudadana, puede ser un claro indicador de que los problemas de ciudadanía en América Latina están poco centrados en coordenadas geopolíticas y de Estados nacionales, porque se entiende que los procesos que generan esos problemas están también localizados en espacios

transnacionales. Por ello es explicable la concentración de los estudios conocidos en aspectos vinculados a carencias particulares, a ciudadanías deficitarias o a ciertas subjetividades (por ejemplo, mujeres, etnias, jóvenes en espacios urbanos marginales, etc.). En estos casos, aun cuando se trata de análisis específicos, se reconoce la presencia explicativa de procesos que trascienden la espacialidad nacional. Dicho en otro sentido, el denominador común es que se trabaja con criterios de ciudadanía sustantiva y no de ciudadanía formal.

Desde diversas perspectivas analíticas, el tema de la ciudadanía se ha instalado en la reflexión sobre el desenvolvimiento político de las democracias latinoamericanas enfrentadas en algunos casos a las tendencias disgregadoras de una cultura de la globalización que ejerce fuerza centrífuga sobre la formación de identidades nacionales. Desde otras perspectivas se ha examinado el impacto de la transformación productiva en la consolidación de formas menos deficitarias de integración social y, de manera muy especial, se han estudiado las características de las experiencias de exclusión y de ciudadanías deficitarias, particularmente las relacionadas con la preocupación de los estudios de género por la evolución de las formas de discriminación contra las mujeres. No está demás señalar que una parte significativa del debate regional sobre la cuestión de la ciudadanía se origina en las contribuciones del pensamiento feminista latinoamericano a la comprensión de los límites de la participación plena de las mujeres en el ejercicio de los derechos ciudadanos que les corresponden.

La ciudadanía como identidad ha sido muy bien tratada, como hemos señalado antes, en la propuesta de García Canclini (1995) en su estudio sobre los consumos y las políticas culturales. Su argumentación parte del efecto de uniformación que la globalización ejerce sobre las identidades nacionales, las que representan un sentido de igualdad pero, sobre todo, una conciencia de la diferencia: “La ciudadanía y los derechos no hablan únicamente de la estructura formal de una sociedad; además, indican el estado de la lucha por el reconocimiento de los otros como sujetos de ‘intereses válidos, valores pertinentes y demandas legítimas’.” (*Ibid.*, p. 21) En su argumentación García Canclini postula que la condición de consumidor es lo que integra cada vez más a las comunidades nacionales y que en el proceso de globalización esa misma condición se desprende de los vínculos originarios y se redefine:

“Una nación, por ejemplo, se define poco a esta altura por los límites territoriales o por su historia política. Más bien sobrevive como una comunidad interpretativa de consumidores, cuyos hábitos tradicionales —alimentarios, lingüísticos— los llevan a relacionarse de un modo peculiar con los objetos y la información circulante en las redes internacionales. Al mismo tiempo, hallamos comunidades internacionales de consumidores —ya mencionamos las de jóvenes y televidentes— que dan sentido de pertenencia donde se diluyen las lealtades nacionales” (Ibid., pp. 49-50).

Al finalizar su reflexión el autor se interroga sobre los efectos de estos nuevos asideros de identidad para la formación de ciudadanías en lo que denomina la “participación creciente a través del consumo”. Está consciente de que la racionalidad del beneficio individual que orienta el consumo no favorece necesariamente propósitos de solidaridad y bien común. No obstante, reconoce que muchos antagonismos que son centrales en los planos nacionales se desarrollan y ventilan en entornos más amplios e informados de lo que acontece a su alrededor. Propone entonces la restauración de una acción “política” para convertir a los consumidores en ciudadanos por medio de la redefinición del rol social del mercado y de la integración social por medio de “subsistemas culturales” que no se definen en la socioterritorialidad nacional.

El meollo de su propuesta estriba en la comprensión de los requisitos previos del tránsito de consumidores a ciudadanos y no, como podría afirmarse, en la supresión de los consumidores por un ciudadano utópico, altivo, que atiende el interés colectivo antes que el individual. Los requisitos de una sana articulación del consumo con el ejercicio de la ciudadanía son tres: i) acceso fácil a una oferta vasta, diversificada y representativa de los mercados de bienes y mensajes; ii) control de la calidad de los productos, basado en una adecuada información y capacidad de resistencia a la propaganda, y iii) “participación democrática de los principales sectores de la sociedad civil en las decisiones del orden material, simbólico, jurídico y político donde se organizan los consumos: desde la habilitación sanitaria de los alimentos hasta las concesiones de frecuencias radiales o televisivas...” (García Canclini, 1995, pp. 53).

Observo en la propuesta de García Canclini una preocupación correcta por la identificación de mecanismos de construcción de ciudadanía en un entorno que está dominado por relaciones de consumo (de bie-

nes, servicios y símbolos) que han sobredimensionado la fuerza del individualismo y minimizado la importancia de la cohesión nacional. No obstante, puede indicarse que lo que aparece como explicativo de una situación cultural generalizada puede desarrollarse con mayores o menores matices en distintas dimensiones. Por ejemplo, es obvio que los flujos de comunicación, y por consiguiente la información disponible para orientar la gestión ciudadana de los consumos, son mucho mayores en zonas urbanas que en entornos rurales y aunque es cierto que la región se encuentra en un proceso intensivo de urbanización, algunos países continúan siendo predominantemente rurales, como los de Centroamérica. La creación de una cultura de la vida informal, resultante de la ampliación de redes no mercantiles de intercambio y producción, coloca a una proporción cada vez más importante de la población de las ciudades latinoamericanas al margen de la racionalidad de un consumo que, visto desde la lógica del capital, sólo atiende intereses individuales. La rigidez de los mercados de trabajo ha propiciado el desarrollo de formas de capital social que no relacionan las prácticas de producción y consumo con el lucro individual y el ideal de la competencia, sino más bien con prácticas de cooperación y redes de solidaridad, que crean beneficios colectivos mucho más que ganancias individuales (Pérez Sáinz, 1996). No se trata solamente de adscripción a flujos transnacionales alternativos, sino más bien de una estrategia local de formación de identidades sociales que permite la incorporación a las redes dominantes de la cultura transnacional.

Calderón, Hopenhayn y Ottone (1996) aportan a esta reflexión una propuesta de ciudadanía extensa que procura ubicar vínculos funcionales entre las exigencias del desarrollo económico y las necesidades de la integración social. Su contribución además plantea un tema central en la definición de los nuevos contornos de la ciudadanía sustantiva que se refiere a la construcción de identidades basadas en una comprensión no antagonista de la otredad. La ciudadanía extensa no se construye más en la afirmación de una identidad contraria a “los otros”, sino de una identidad solidaria y cooperativa. En su propuesta la idea de ciudadanía adquiere “complejidad semántica” y contribuye a la ampliación de la noción de integración social y política en tres sentidos: Ante todo, “mayor equidad productiva” que alude a las capacidades de incorporación en los ejes dinámicos del crecimiento económico y que por ello modifican el acceso al disfrute de bienes y servicios. En segundo lugar, “mayor equidad simbóli-

ca”, entendiéndola, al igual que García Canclini, como la ampliación de las capacidades de obtener y manejar información, así como de acceder a las redes de consumos culturales; esta equidad simbólica es crucial para la formación de capacidades de diagnóstico acerca del déficit de ciudadanía, para la formación de derechos y para el cumplimiento de normas, y está además indisolublemente ligada a la transformación de los espacios públicos en la dirección del buen gobierno: más transparencia, más información y mayor capacidad de interpelación de los gobernantes por los gobernados. El tercer y último elemento que señalan los autores concierne a una mayor equidad en el ejercicio de los derechos en un plano de reconocimiento de la existencia de otras identidades.

Calderón, Hopenhayn y Ottone (1996) reconocen que los avances en los procesos de integración social considerados en el plano de ciudadanía extendidas no ocurren de modo secuencial y ordenado. Por el contrario, señalan que hay una tendencia a la ampliación de la equidad en el plano simbólico que mejora las capacidades ciudadanas de escrutinio de la gestión pública. Pero ese proceso de formación y ampliación de expectativas no se corresponde con una tendencia a la disminución de la equidad productiva. Esta misma paradoja puede reconocerse cuando, en la terminología *marshaliana*, el avance de los derechos de ciudadanía civil y política crea conciencia sobre las limitaciones de la ciudadanía social. Como lo plantean dichos autores:

“La asincronía entre una tendencia más lenta en los procesos de integración socioeconómica (promovidos por efecto de la transformación productiva y racionalización social) y una tendencia más intensiva de integración en el nivel simbólico y cultural (por efecto de la apertura política democrática y la industria cultural) podrá constituir, en los próximos años, un importante núcleo temático en la lucha por la ciudadanía en buena parte de las sociedades de la región” (*Ibid.*, 1996, p. 78).

Está claro que una revisión contemporánea sobre la cuestión de la ciudadanía debe incorporar el efecto de contar con flujos de información y comunicación más avanzados que acercan a los individuos la posibilidad de reconocer y seleccionar opciones de política o de consumo, en mayor medida que en un pasado señalado por la centralización autoritaria de la información y el conocimiento. Además, la restauración del análisis sociológico de la ciudadanía debe reconocer

un entorno macrosocial y macropolítico sujeto a profundas transformaciones, como resultado de la generalización de la forma democrática de gobierno en forma simultánea con un programa de reformas económicas que resitúa a las economías, las posiciones estructurales de los individuos y el papel del Estado frente al crecimiento y el desarrollo económico. Estos son elementos nuevos que, desde la perspectiva latinoamericana, se reconocen como primordiales para la restauración de la noción de ciudadanía.

Más allá de esas preocupaciones y más acá de la experiencia vital se halla un conjunto de reflexiones en torno a la ciudadanía, que parte ante todo de la necesidad de una reconstrucción semántica “desde abajo” y, después, de la denuncia de derechos cercenados y de ciudadanía deficitarias.

En un aporte para la “construcción desde abajo” de ciudadanía, Jelin (1993) entrega una interpretación del concepto anclada en dos consideraciones básicas: la construcción social de los derechos y el carácter “revolutivo” de los mismos, en la medida en que generan responsabilidades de conciencia colectiva. Jelin advierte que el derecho esencial es “el derecho a tener derechos”, según lo rescata de la propuesta de Arendt (1973). Y más adelante afirma que esto es indispensable para el reconocimiento de la plasticidad de los derechos y de su posibilidad de instalarse en una lógica incrementalista.

La dinámica de construcción social de derechos y deberes tiene de particular en América Latina que se da en medio de experiencias de transición democrática y con prácticas socioculturales destinadas a preservar rasgos de identificación colectiva en el entorno político-autoritario. Por ello el desafío de la construcción de ciudadanía aparece asociada por un lado a la responsabilidad estatal de consolidación de instituciones democráticas y, por el lado de la sociedad, a la gestación de prácticas nuevas y la adecuación de las anteriores, autoritarias y solidarias, para hacerlas concordantes con los ideales democráticos y sus planos institucionales.

“Desde la perspectiva de la formación de sujetos, el tema es el aprendizaje de las expectativas recíprocas en los vínculos con las(los) otras(otros): ¿Qué derechos tengo? ¿Cuáles son mis responsabilidades? Este proceso implica un doble juego en el que simultáneamente reconozco cuáles son las responsabilidades del otro hacia mí (y mis derechos) y aprendo cuáles son mis responsabilidades hacia el otro. Proceso que no sólo implica este

aprendizaje de expectativas y conductas responsables sino también cómo definir la amplitud del espacio de la responsabilidad de cada sujeto” (Jelin, 1993, p. 34).

Este proceso de identificación de derechos a partir de un juego de dilucidación de responsabilidades propias y ajenas es determinante en la reconstrucción feminista de la cuestión de la ciudadanía que, como hemos señalado, se encuentra en la base de la mayor parte de las exploraciones teóricas y empíricas alrededor de este concepto en la América Latina contemporánea.⁵ Las autoras Bareiro y Clough (1996, p. 29) indican que la aproximación feminista a la cuestión de la ciudadanía se ha centrado en dos consideraciones: primero, el diseño de estrategias para insertar a las mujeres en los espacios públicos con pleno reconocimiento de sus derechos tradicionales y específicos (como los relacionados con la sexualidad, el trabajo, la violencia); segundo, una exploración de las lógicas de la conquista de derechos, de la formación subjetiva (lo que implica revalorizar la agenda política), de la participación ciudadana y del tema del poder.

Las autoras citadas proponen revisar el origen del concepto de ciudadanía plena como un aporte a la aspiración del feminismo latinoamericano de alcanzarla. Centrándose en una propuesta rastreada hasta Talcott Parsons, destacan la importancia de identificar los mecanismos que gobiernan el proceso de inserción de grupos excluidos en el disfrute pleno de la ciuda-

danía. Este proceso se puede dar por asimilación o por inclusión. Según señalan Bareiro y Clough, la asimilación supone la homogeneización del grupo y, en consecuencia, la incorporación se da una vez que los excluidos adquieren las características de los incluidos. La inclusión, por el contrario, acepta las diferencias de los miembros y los integra en su diversidad. Aunque las autoras reconocen la utilidad de esta distinción entre posibilidades de integración social para el debate sobre la diferencia, esencial para la cultura política feminista, no elaboran acerca de ella. Sin embargo, es evidente que uno y otro de los mecanismos señalados tienen consecuencias altamente diferenciadas.

Consideremos en este sentido algunos procesos contemporáneos. Las medidas de compensación social, por ejemplo, tienden a la igualación por ingresos, pero no desarrollan medios para eliminar otras desigualdades que impiden el disfrute de ciudadanía plena a mujeres y hombres. La aceptación de la diversidad en los órdenes civil y político de la ciudadanía, como puede quedar de manifiesto en el proceso de incorporación de los pueblos indígenas a los sistemas políticos de elección y gobierno, no incluye aceptación respecto de sus derechos sociales. O como ocurre con las mujeres en el plano de la política, la aceptación en su diversidad de su derecho a elegir no implica necesariamente que haya la misma intención de inclusión respecto a su derecho de participar en el proceso de toma de decisiones y en las estructuras de poder.

V

Consideraciones finales

Pensar la política en clave de ciudadanía, originalmente una aspiración de analistas liberales, es hoy, especialmente en América Latina, una demanda política propiamente tal. Esto quiere decir que la ciudadanía, más que una práctica consolidada, es una aspiración social en una región donde los déficit de ejercicio pleno de

ella son severos, más agudos para mujeres y etnias, pero generales. Las carencias no son sólo de derechos sociales, pero es evidente que la formación de responsabilidades colectivas para la construcción de sistemas sociales no excluyentes es requisito indispensable para la consolidación de la democracia. Dicho en otras palabras, el desarrollo democrático sin derechos sociales es posible pero no es sostenible.

Las carencias de otras formas del derecho ciudadano son notorias en sistemas políticos cada vez más monocromáticos y ajenos al escrutinio popular. La libre empresa o libertad económica, centro de los derechos civiles en el entorno social del capitalismo, con-

⁵ Véase una muestra de las reflexiones en torno al tema de la mujer y la ciudadanía en la compilación de ponencias presentadas en el Taller “Mujeres, Participación Política y Ciudadanía”, organizado por la Maestría Regional en Estudios de la Mujer (1997) de la Universidad de Costa Rica. En lo que en particular concierne a la exclusión de los derechos políticos, puede verse García Prince (1997).

tinúa siendo una condición elitista. Uno de los principales signos del presente es que aunque es posible que la reorganización productiva impuesta por la globalización no esté generando mayor exclusión absoluta, porque la pobreza extrema al menos no tiende a aumentar de manera generalizada, hay cada vez mayor evidencia de su capacidad para crear desigualdad y ello conduce a crear situaciones de exclusión. Los ciudadanos modelo de la globalización son los “hiper-ciudadanos”, que no adscriben a identidades nacionales acreditadas por el Estado y que transitan en los flujos transnacionales del comercio, la información y el capital. Los demás quedan en una condición “preciudadana”, en la cual la identidad es producto de la carencia común y de la limitada participación en los beneficios más elementales de la pertenencia ciudadana: en lo civil, el derecho a la contratación libre no está más disponible para contingentes de población lanzados al desempleo permanente o al autoempleo de subsistencia; en lo político, sufren la invisibilidad como sujetos porque están fuera de las listas de electores o de candidatos; y en lo social enfrentan el hecho de que —hoy como ayer— claramente no hay automatismo en la relación crecimiento económico y bienestar social. En último análisis, sin embargo, la “hiperciudadanía” y la “preciudadanía” comparten una suerte de divorcio con lo público, cuando es sinónimo de lo estatal nacional. La primera porque los flujos de acumulación de bie-

nes materiales y simbólicos ya no pasan por ahí, la segunda porque lo poco que todavía depende de las voluntades nacionales no la favorece.

La reconstrucción de la ciudadanía, por lo tanto, exige integración social en diversos planos. Nacional y transnacional, porque no se puede aspirar a la consolidación de identidades de aislamiento. La ofuscación de los nacionalismos, como queda de manifiesto en el desconcierto del Este europeo, es expresión de la imposición autoritaria de la ciudadanía formal. Las nuevas identidades pasan por el reconocimiento de uno mismo y el de los “otros” en el espacio nacional y fuera de él. La nueva reconstrucción exige también su instalación en coordenadas a la vez socioeconómicas y políticas: los derechos al bienestar no pueden ser ajenos a la libertad y ésta no existe en un ambiente de privaciones y de desesperada lucha por la supervivencia cotidiana. La ciudadanía plena de hombres y mujeres es integral, aunque todavía tiene sentido el examen segmentado de sus deficiencias.

Por último, toda aspiración reconstructiva de los ideales de ciudadanía debe partir del reconocimiento de su heterogeneidad semántica y de su connotación de constructo social. Es decir, la lucha por la ciudadanía es acción cotidiana permanente, espacio de conflicto y antagonismo social. La ciudadanía plena es la utopía y, como se sabe, nadie ha encontrado la isla de los sueños de Moro.

Bibliografía

- Arendt, H. (1973): *The origins of totalitarianism*, Nueva York, Harcourt, Brace & World.
- Bareiro, L. y J. Clough Riquelme (1996): *Nuevas voceras de la ciudadanía plena. Borrador para los debates de la plenaria del PMGL de la Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA)/ Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de Gobiernos Locales (Celcadel)*, realizada en Cochabamba, Bolivia, 14-16 de noviembre de 1996.
- Bickart, K. (1999). *The Politics of Civil Society Building*, Utrecht, Países Bajos, International Books.
- Bobbio, N. (1985): *El futuro de la democracia*, Barcelona, Plaza y Janés Editores.
- Bottomore, T. (1992): *Citizenship and social class, forty years on*, en T.H. Marshall y T. Bottomore, Londres, Pluto Press.
- Calderón, F., M. Hopenhayn y E. Ottone (1996): *Esa esquiua modernidad, Desarrollo, ciudadanía y cultura en América Latina y el Caribe*, Caracas, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)/Nueva Sociedad.
- Camou, A. (2000): *La múltiple (in)governabilidad: elementos para un análisis conceptual*, en *Revista Mexicana de Sociología*, año LXII, N° 4, México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.
- Escalante Gonzalbo, F. (1995): *El problema de la ciudadanía. Moralidad, orden y política*, *Estudios Sociológicos*, Vol. XIII, N° 39, México, D.F., El Colegio de México.
- García Canclini, N. (1995): *Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*, México, D.F., Grijalbo.
- García Prince, E. (1997): *Derechos políticos y ciudadanía de las mujeres. Una vía género sensitiva y paritaria al poder y el liderazgo*, San José, Costa Rica, Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia.
- Habermas, J. (1994): *Citizenship and national identity*, en Bart van Steenberghe (ed.), *The Condition of Citizenship*, Londres, Sage Publications, Ltd.
- Held, D. y otros (1999): *Global Transformations. Politics, Economics and Culture*, Cambridge, Polity Press.
- Jelin, E. (1993): *¿Cómo construir ciudadanía? Una visión desde abajo*, *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, N° 55, Amsterdam, Países Bajos, Centro Interuniversitario de Estudios y Documentación Latinoamericanos (CEDLA).
- Maestría Regional en Estudios de la Mujer (1997): *Taller: Mujeres, participación política y ciudadanía*, San José, Costa Rica, Universidad de Costa Rica.

- Marshall, T. H. (1992): Citizenship and social class, en T.H. Marshall and T. Bottomore, *Citizenship and Social Class*, Londres, Pluto Press.
- Marshall, T.H. y T. Bottomore (1992): *Citizenship and social class*, Londres, Pluto Press.
- McPherson, C.B. (1981): *La democracia liberal y su época*, Madrid, Alianza Editorial.
- O'Donnell, G. (1993): Estado, democratización y ciudadanía, *Nueva Sociedad*, N° 128, Caracas, Editorial Texto.
- Pérez Sáinz, J.P. (1996): *De la finca a la maquila*, San José, Costa Rica, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Roberts, B. (ed.) (1998): *Ciudadanía y política social*, Colección centroamericana de reestructuración, N° 3, San José, FLACSO.
- Shiva, V. (2001): El mundo en el límite, en A. Giddens y W. Hutton (eds.), *En el límite. La vida en el capitalismo global*, Barcelona, Tusquets Editores.
- Stavenhagen, R. (1998): Consideraciones sobre la pobreza en América Latina, *Estudios sociológicos*, vol. XVI, N° 46, México, D.F., El Colegio de México.
- Tenorio, M. (1995): Estados Unidos: Ciudadanía y cultura en tiempos de desazón. El debate de los noventa, *Estudios sociológicos*, vol. XIII, N° 39, México, D.F., El Colegio de México.
- Touraine, A. (1995): *¿Qué es la democracia?*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Van Steenberg, B. (1994): Towards a global ecological citizen, en B. van Steenberg (ed.), *The Condition of Citizenship*, Londres, Sage Publications Ltd.
- Wolfe, A. (1980): *Los límites de la legitimidad. Contradicciones políticas del capitalismo contemporáneo*, México, D.F., Siglo Veintiuno Editores.

La equidad y la exclusión *de los pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina y el Caribe*

**Alvaro Bello
Marta Rangel**

*Consultores,
División de Desarrollo Social,
CEPAL
mallolaquén@prodigy.net.mx
martarangel@hotmail.com*

El propósito de este artículo es mostrar y examinar algunos aspectos básicos de la situación que viven los pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina y el Caribe. A través del análisis de factores como el racismo y la discriminación, se intenta interpretar las causas que han determinado que millones de personas de la región, provenientes de diversos orígenes étnico-raciales, vivan en la pobreza y la marginación. Para enfrentar esta problemática, se plantea la necesidad de transformar las bases de los sistemas (culturales, económicos, legales y políticos) de exclusión y discriminación, diseñando estrategias que vayan desde el reconocimiento formal de las identidades y derechos colectivos hasta la formulación de políticas públicas, fortalecimiento de programas de cooperación regional e internacional y profundas reformas estatales. El principio activo para la aplicación de estas medidas debiera ser el de una nueva "ciudadanía", basada en la promoción de la diferencia y la diversidad cultural.

I

Introducción

En América Latina y el Caribe la discriminación y el racismo son parte constitutiva de los problemas de la región, lo que ha traído secuelas de pobreza, exclusión y desigualdad a la vida de millones de personas, principalmente entre los indígenas y los afrodescendientes. El propósito de este trabajo es contribuir al debate, aportando antecedentes para una discusión que debería involucrar al conjunto de la sociedad. Las causas y efectos del racismo y la discriminación están en la base de nuestras sociedades y culturas latinoamericanas; no se trata sólo de un problema de especialistas o de quienes son víctimas y se sienten afectados por este flagelo. Superar la discriminación étnico-racial es parte de la tarea de construir una opción de ciudadanía a través de la cual más de un tercio de la población regional acceda a condiciones de respeto por sus derechos colectivos y a mejores condiciones de vida. Definir conjuntamente, en clave de equidad e igualdad, el futuro de los pueblos indígenas y afrodescendientes es, sin exagerar, definir las posibilidades futuras de gobernabilidad e integración regional. La magnitud de los problemas de esos pueblos impone desafíos no sólo al mercado, sino también al avance democrático y a la reforma del Estado, lo cual supone un compromiso activo de los gobiernos de la región. De ahí la necesidad de superar los marcos analíticos discursivos y entrar de lleno al problema del debate y la propuesta. Esto es en parte lo que intenta el presente artículo.

1. Fundamentación y marco de análisis

En este artículo nos referimos, en primer término, a los pueblos indígenas como los grupos descendientes directos de los pueblos que habitaban América Latina y el Caribe a la llegada de los europeos en el siglo XV, que poseen una lengua y cultura propias y que comparten formas de vida y cosmovisiones particulares, diferenciadas de las occidentales. Esta definición no desconoce que hoy en día existen grandes conglomerados indígenas, sobre todo en las ciudades, que no hablan su lengua originaria, y se han adaptado o han sido asimilados en las prácticas socioculturales propias de la ciudad. Desde un punto de vista político, la "categoría indio" es el reflejo extremo de la situación de dominación colonial a la que ha estado sometido un

determinado grupo humano. Tal categoría conjuga simultáneamente aspectos biológicos (raciales y racistas) y culturales. Ser indio reflejaría una condición de subordinación y negación de un grupo humano frente a otro que se autoconstruye y erige como superior (Bónfil, 1991 y 1992).

La razón principal para llevar a cabo una revisión panorámica de pueblos indígenas y afrodescendientes se debe a que —desde el punto de vista de la equidad— estos pueblos sufren problemas semejantes en términos de desigualdad económica, social, cultural y política, principalmente cuando se les compara con otros grupos sociales, especialmente los blancos. Aparentemente el origen étnico-racial influye de manera importante en la posición que ocupan las personas dentro de la estructura social, siendo la discriminación y la exclusión los mecanismos a través de los cuales un grupo dominante mantiene y justifica la subordinación social y económica de otros, reproduciendo y perpetuando la inequidad.

En la actualidad la población indígena representa aproximadamente entre 8% y 15% de la población total de la región, mientras que los afrodescendientes (incluidos negros y mulatos) llega a un 30%. En todo caso, más allá de las cifras, el problema para estos pueblos es que tras siglos de exclusión y negación siguen siendo tratados como minorías, aunque en muchos casos no lo son.¹ Los afrodescendientes viven en su mayoría en situación de pobreza y se les ha negado el derecho a una educación que considere sus especificidades culturales, lingüísticas y religiosas. En muchos casos han perdido sus principales recursos de subsistencia (como la tierra, el territorio y sus recursos naturales) y desde hace décadas se han visto forzados a emigrar a los grandes centros urbanos donde acceden a trabajos precarios, mal remunerados y de baja calidad. La causa de estos males tiene un trasfondo histórico, asentado en la dominación y exclusión coloniales, en las pretensiones de homogeneidad del Estado

¹ Existen por lo menos tres países de la región donde el porcentaje de indígenas supera el 50% de la población nacional (Perú, Bolivia y Guatemala) y más de una docena de países donde el porcentaje de negros y mestizos supera el 50% (véase el cuadro que aparece más adelante, en la sección II).

Nacional en los siglos XIX y XX, así como en el funcionamiento de las estructuras sociales y económicas operantes hasta nuestros días. En cambio, el color de la piel, la cultura o la religión como razones de la exclusión y el racismo obedecen a mecanismos social y culturalmente creados por la sociedad para "justificar" de manera pseudocientífica tal exclusión. En muchos países se sigue considerando a los negros e indígenas como seres inferiores o de segunda categoría, por ello se les excluye del sistema educacional y se les relega a los peores trabajos. La consecuencia directa de este fenómeno es la pobreza en que están sumidos millones de indígenas y afrodescendientes.

La evolución económica reciente ha incrementado el déficit social, producto de un crecimiento económico inferior al desempeño histórico de la región y de serias falencias en materia distributiva (CEPAL, 1997), lo que ha profundizado la brecha que hay que salvar para alcanzar una mayor equidad. La pobreza se ha acentuado durante la última década, afectando con mayor fuerza a sectores específicos de la población, como los pueblos indígenas y afrodescendientes, que presentan un déficit histórico respecto de sus posibilidades de acceso a los beneficios económicos y de reconocimiento de sus identidades y derechos colectivos.

La discriminación étnico-racial de hoy, heredera en gran medida del colonialismo luso-criollo e hispano-criollo, es la manifestación de formas renovadas de exclusión y dominación constituidas en regímenes de "colonialismos internos" que contradicen el mito de una integración real. Al contrario, la integración de los pueblos indígenas y afrodescendientes ha tenido más bien un carácter simbólico en el discurso y negador en la práctica.

La pobreza, la marginalidad y la exclusión se han convertido en una característica estructural para los pueblos indígenas y afrodescendientes. En los escasos estudios comparativos existentes, las cifras de pobreza desagregadas por origen étnico-racial muestran diferencias de varios puntos con respecto al resto de la población. En los casos más extremos, como Guatemala, México y Perú, la diferencia entre indígenas y no indígenas puede alcanzar de 20 a 30 puntos porcentuales (Psacharopoulos y Patrinos, 1994).

La situación actual de los pueblos indígenas no es comparable a la de unas décadas atrás, cuando un porcentaje mayoritario residía en zonas rurales y eran percibidos por el Estado y la mayoría de las personas como campesinos pobres. A partir de la década de 1970 la situación comenzó a cambiar drásticamente. Por una parte, subsisten amplias áreas y territorios indígenas,

las denominadas tierras ancestrales; por otra, la migración hacia las ciudades ha creado nuevas áreas de residencia en las que habitan grandes conglomerados indígenas de origen rural, así como las descendencias sucesivas de las migraciones más antiguas.

En el caso de los afrodescendientes, si bien una parte importante de ellos reside en los sectores urbanos, especialmente en las grandes metrópolis de la región, un sector creciente de su población rural reclama en la actualidad que se les incorpore a los procesos de titulación de sus tierras y protección de sus territorios.

La educación formal es otro núcleo de inequidad, no tan sólo por los problemas de acceso y cobertura, sino porque los sistemas educativos han pretendido que a través de la educación, y en un plano opuesto al reconocimiento de la diversidad y el respeto a sus derechos colectivos, se consiga la asimilación e integración de los distintos grupos étnico-raciales a la cultura e "identidad nacional".

En contraste con las posturas asimilacionistas y tendientes a la dominación, en los últimos años ha surgido un conjunto de estrategias para abordar el problema de la educación entre los indígenas. Se trata de experiencias basadas en los principios de la interculturalidad y el bilingüismo.² La difusión de estos modelos educativos ha sido lenta, aunque en países como Guatemala, Ecuador y Bolivia han adquirido importancia nacional. Los avances actuales se deben en gran medida a la promoción y apoyo a la interculturalidad y a los derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes que han llevado a cabo las propias organizaciones indígenas, así como organismos de las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos (OEA) y agencias de cooperación internacional.

Dichos avances han sido posibles por el establecimiento de un marco regulatorio internacional que ha permitido dar un tratamiento más global al problema del racismo, la discriminación y el multiculturalismo en los foros internacionales y en el seno de numerosos Estados. La mayor influencia la han tenido los instrumentos generados en el seno de las Naciones Unidas, desde la Carta de 1948 hasta la aprobación por la Asamblea General de los Pactos Internacionales de

² Esta estrategia consiste en la implementación del método de bi-alfabetización integral (alfabetización bilingüe simultánea) para adultos sobre temas de desarrollo productivo y microempresariales, protección del medio ambiente, equidad de género, derechos civiles y salud comunitaria con énfasis en salud reproductiva (Hernández, 1999).

Derechos Humanos: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1976) y su Protocolo Facultativo (1976) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1976). Igual influencia han ejercido la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y distintas conferencias mundiales de las Naciones Unidas, como las de Teherán (1968), Viena (1993) y Beijing (1995).

En el plano específico del combate contra el racismo y la discriminación, las Naciones Unidas han recorrido un largo camino de debate y sensibilización cuyo hito más importante es la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.³ A esto se suman la declaración de 1971 como Año Internacional de la Lucha contra el Racismo y la Discriminación Racial y los sucesivos tres decenios de Naciones Unidas de lucha contra el racismo y la discriminación (1973-83, 1983-1993 y 1994-2004).

En América Latina y el Caribe la promoción y resguardo tanto de los derechos civiles y políticos como de los derechos económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas y afrodescendientes se sustentan en el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales, de la OIT, y en el Protocolo Adicional de la Convención Americana sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), que tiene como órganos de vigilancia y fiscalización a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Asimismo, en el seno de las Naciones Unidas se discute desde hace varios años un proyecto de declaración universal de los derechos humanos de los pueblos indígenas y dentro de la región, en la OEA, un proyecto de declaración americana sobre los derechos de los pueblos indígenas.

Los avances sobre el reconocimiento de la diversidad cultural pueden apreciarse en el reconocimiento constitucional que algunos países han hecho de las culturas y lenguas indígenas presentes dentro de sus fronteras nacionales. En todo caso, los conflictos recientes en países como México, Ecuador y Chile demuestran que aún queda mucho por hacer en materia de derechos humanos, reconocimiento de derechos

colectivos, multiculturalismo e interculturalidad, los que debieran permear al conjunto de la sociedad. La ratificación de convenios y las reformas constitucionales al parecer no bastan para modificar los patrones vigentes de discriminación étnico-racial, por lo cual hay que apuntar a otros ámbitos y profundizar en los ya iniciados. La educación, tal como opera en la mayoría de los países con población indígena y afrodescendiente, es un ejemplo demostrativo de que las políticas públicas deben ser integrales y abiertas en materia de diversidad y reconocimiento de derechos; de lo contrario se corre el peligro de convertir toda estrategia en "agregados" étnicos o raciales que aislarán aún más a indígenas y afrodescendientes, reproduciendo así la lógica segregacionista que ha caracterizado la acción del Estado.

La educación y los avances tecnológicos —la difusión de la Internet, por ejemplo— pueden ser mecanismos eficaces de integración en la diversidad y de democratización del acceso al conocimiento y a los bienes simbólicos de todos los grupos de la sociedad, sin que ello signifique nuevas formas de negación, asimilación y discriminación. Por otro lado, el acceso al conocimiento, a las nuevas tecnologías y a los avances científicos son derechos universalmente reconocidos y no significan la supresión de una vida cultural propia ni de la práctica y resguardo de una lengua propia, como lo declara el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1976) en su artículo 27.

Pero indígenas y afrodescendientes han sido excluidos por igual no sólo del acceso a los bienes materiales y simbólicos, a los cuales el conjunto de la sociedad debiera tener iguales oportunidades de acceso, sino que también de los procesos de adquisición o reconocimiento de sus derechos específicos. El derecho a una identidad propia, a una lengua y una cultura forman parte del repertorio de demandas que se agregan a las de tipo económico y social y que se enlazan con la adquisición de derechos políticos como marco regulatorio y legitimador. La emergencia de estas "otras demandas" ha creado escenarios políticos nuevos que, al no ser acogidos por los Estados, al ser negados, ponen en duda las posibilidades reales de cohesión social, equidad y gobernabilidad de algunos países de la región.

2. Antecedentes y conceptos claves

La importancia de categorías como raza y etnicidad reside en que a través de la historia y hasta nuestros

³ Fue aprobada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General de las Naciones Unidas —resolución 2106A (XX) del 21 de diciembre de 1965— y entró en vigor el 4 de enero de 1969, tras la ratificación o adhesión de 27 Estados que han dado origen al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial.

días, rasgos físicos y biológicos como el color de piel, el grupo de sangre o, por otra parte, la cultura de pertenencia han significado desigualdad, discriminación y dominación de un grupo social sobre otro, esto en razón de una supuesta superioridad o la idea de posesión de mejores y legítimos derechos que los del "otro" desvalorizado y excluido (Oommen, 1994). Junto con los conceptos de género y clase, los de raza y etnicidad sustentan variados sistemas y mecanismos culturales, económicos y sociales de dominación a través de los cuales se impide el acceso equitativo de grandes grupos humanos al disfrute de derechos y bienes (simbólicos y materiales).

Raza y etnicidad son conceptos que a través del tiempo han respondido a distintos significados y que no se pueden comprender sólo a la luz de sus usos actuales. Detrás de ellos existe una historia, un proceso a través del cual se transforman en construcciones y categorías sociales que se desdoblán en diversos significados, que han variado en las distintas épocas, así como en los diversos contextos sociales, culturales y políticos en que se desarrollan (Wade, 1997).

La construcción de una terminología y una estructura ideológica de la raza es de antigua data, pero su mayor desarrollo se produjo del siglo XVI al siglo XVIII en Europa. La naturalización de la raza, su puesta en "clave científica", tuvo su origen en el auge de las ciencias naturales durante el período de la Iluminación. El naturalista Karl Linneus (1707-1778), por ejemplo, desarrolló un sistema de clasificación por especies y género, una taxonomía del mundo natural que ubicaba a las diferentes "razas humanas" como especies y subespecies. La clasificación se basaba en las características físicas y diferencias biológicas de las especies clasificadas, a las que se asociaban determinados atributos sociales y culturales.

De este modo, los rasgos y atributos físicos pasaban a formar un todo, donde cultura y sociedad parecían estar dominadas por una condicionante natural. El mecanismo para clasificar a los diferentes grupos y culturas humanas se realizaba bajo la misma lógica que la clasificación de plantas o animales (insectos, mamíferos, etc.). Las medidas anatómicas, el tamaño de la cabeza y el color de piel comenzaron a ser clasificados como rasgos de tipologías raciales específicas, correlatos de los supuestos niveles de inteligencia o estadios de civilización.

El colonialismo va a ser una fuente primordial para la emergencia de ideas sobre las diferencias raciales entre los europeos y los pueblos "descubiertos". La noción de la superioridad racial europea, contras-

tada con la supuesta "inferioridad" y "salvajismo" de la periferia, será parte de los procesos históricos por los cuales se construirán imágenes culturales de conquistados y conquistadores (Said, 1996). En la Europa de los siglos XVI al XVIII, la noción de raza se construye a partir de la exclusión gradual de aquellas culturas y sociedades que están fuera del ecúmene cristiano.

Durante el siglo XIX, el desarrollo del racismo en Europa atraviesa por varios puntos de inflexión sobre los cuales se edificará parte del futuro discurso político de la "raza predominante" hasta el final de la Segunda Guerra Mundial. Hacia mediados del siglo XIX, el "racismo científico" alcanza su máximo apogeo con la difusión de las teorías de la evolución de las especies de Darwin. Lo contradictorio es que, paralelamente a este desarrollo teórico e intelectual que reafirma las ideas de razas inferiores y superiores o con distintos grados de evolución, comienza el declive de la esclavitud. Pero el abolicionismo surge por imperativos del capitalismo industrial, cada vez más dependiente de la mano de obra asalariada, y no por una evolución de las ideas sobre igualdad racial. Por el contrario, el fin de la esclavitud y el desarrollo paralelo del "darwinismo social" permitirá que la idea de inferioridad racial siga presente sin la "necesidad" de una dominación tan espuria como la que hasta ese momento se había dado.

En el contexto de la formación de los Estados modernos, la construcción del racismo europeo tendría su origen y expresión en la ideología de clase más que en la conformación de naciones y nacionalismos. La demostración está en que la mayor parte de las manifestaciones de racismo en los Estados modernos se han dado dentro de las fronteras nacionales. El racismo como acción política justifica más los procesos de dominación internos que las intenciones de dominación extranjera de tipo colonial (Anderson, 1983). Si pensamos desde esta perspectiva la situación de los pueblos indígenas y minorías étnicas y nacionales en América Latina y el Caribe, se refuerza la idea de la existencia de colonialismos internos a la que hacen alusión diversos autores contemporáneos.

La institucionalización política de la exclusión y opresión de las personas negras se expresa claramente en los regímenes segregacionistas —como el de los Estados Unidos hasta el decenio de 1960— y en aquellas sociedades que después de la abolición transitan de una esclavitud formal a un sistema de dominación o "esclavitud informal" aún más complejo que el anterior, como en el caso de Brasil y algunos Estados afrocaribeños. Sin embargo, el episodio

de mayor trascendencia en la historia contemporánea de las relaciones raciales e interétnicas es el de la instauración del régimen nazi en Alemania y su conocida política xenofóbica y de exterminio de judíos, gitanos y otros pueblos. Esta terrible experiencia, sin precedentes en la historia de la humanidad, señaló el punto de partida para la necesaria ampliación de los derechos humanos respecto del "origen racial". En este proceso le cupo un papel fundamental a las Naciones Unidas que, desde la difusión de la Carta Internacional de Derechos Humanos y Declaración Universal de Derechos Humanos, orientó el debate en torno a la idea de no discriminación racial y, en consecuencia, de rechazo a las desigualdades sociales o la negación de derechos civiles, políticos y culturales a determinados grupos de personas, sociedades o culturas que se basen en criterios raciales.

Sin embargo, el peso del argumento racial ha seguido vigente, superando la "objetividad" biológica e insertándose en el campo de la construcción social. Al igual que el género, lo biológico es el fundamento para la construcción de imágenes y estereotipos que varían según las épocas, culturas y sociedades. Pero la raza existe no como meras ideas, sino "como una categoría social de gran tenacidad y poder" (Wade, 1997, p.14). De ahí su vigencia e importancia y el peso que aún tiene como mecanismo de dominación y exclusión social. De hecho, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial emerge como una manera de detener el progresivo avance y recrudescimiento de nuevas formas de discriminación racial en numerosos Estados miembros del foro internacional.

En otro plano, y a diferencia del concepto de raza, el de etnicidad es de uso más reciente y tiene menor carga valórica. Etnicidad proviene del concepto griego *ethnos* que significa pueblo o nación; su uso generalizado ha emergido precisamente en reemplazo de la desprestigiada palabra raza. Mientras raza se refiere a características fenotípicas, etnicidad se refiere a cultura y, específicamente, a diferencias culturales.

Existirían al menos tres corrientes de pensamiento sobre el significado de etnicidad. Por una parte, la opinión de que es una cualidad primordial o que existe en forma natural. De manera opuesta a esta visión esencialista, se considera que la etnicidad es situacional, ya que la pertenencia a un grupo étnico sería una cuestión de actitudes, percepciones y sentimientos del sujeto. Un tercer enfoque es el que destaca los atributos históricos y simbólico-culturales de la identidad étnica. Según esta definición, un grupo étnico "es un

tipo de colectividad cultural que hace hincapié en el papel de los mitos de linaje y de los recuerdos históricos, y que es conocida por uno o varios rasgos culturales diferenciadores, como la religión, las costumbres, la lengua o las instituciones" (Smith, 1997, p. 18).

Raza y etnicidad se acercan y se alejan porque ambos conceptos son el reflejo de construcciones sociales (y culturales) que los sujetos elaboran y manipulan en función de diversos contextos. La diferencia, como ya se ha mencionado, reside en que uno se construye —sobre todo— a partir de características fenotípicas mientras que el otro se vincula a la identidad étnica. El concepto de etnicidad tiene directa relación con el de identidad; ambos gozan de una gran movilidad en función de los contextos de uso, de las percepciones y de las atribuciones valorativas. No obstante, detrás de esta aparente inestabilidad conceptual la etnicidad tiene la capacidad de reflejar los cambios culturales y la movilidad geográfica de las personas en el mundo moderno (Wade, 1997).

Es preciso señalar que la idea de construcción social de las categorías y su movilidad no significa que las identidades sean inestables o precarias, éstas poseen un dinamismo y un cierto "nomadismo", sobre todo frente a las fugas, temporales y espaciales, que imponen la modernidad y los procesos de modernización. La permanencia de las identidades, su gran fuerza para explicar procesos de construcción de sentido de pertenencia o de noción de un "nosotros", de una alteridad —como oposición o negación del "otro"—, demuestra claramente su eficacia simbólica y su poder de acción en el espacio social.

Asimismo, el concepto de identidad étnica tiene una mayor profundidad y estabilidad que el de "identidad racial", pues se sustenta no sólo en las características fenotípicas y sus significaciones, sino que, además, se relaciona con un conjunto de "atributos" que una sociedad o comunidad étnica comparte de manera colectiva y de una generación a otra. Smith (1997) señala entre otros atributos: un gentilicio, un mito de origen común, uno o varios elementos de cultura colectiva de carácter diferenciador, una asociación con una "patria" específica y un sentido de solidaridad hacia sectores significativos de la población.

Un segundo núcleo conceptual es el que se deriva de las conductas y acciones asumidas por las personas, instituciones y sociedad en torno a la raza y la etnicidad; constituye lo que se puede denominar preconcepciones del racismo.

Discriminación y segregación son dos formas concretas de expresar racismo y aluden a la idea de

separar, distinguir o diferenciar una cosa de otra. Socioculturalmente, ambos conceptos se relacionan con el trato de inferioridad que se da a una persona o colectividad por motivos raciales, religiosos o políticos. Según Wiewiorka (1992), la segregación se refiere a la mantención del grupo racializado a distancia, para lo cual se le reserva espacios propios, que sólo puede abandonar en determinadas condiciones. La discriminación, en cambio, impone un trato diferenciado en distintos ámbitos de la vida social, llegando al extremo de la humillación.

La discriminación racial y étnica opera a través de un conjunto de mecanismos sociales y culturales: uno de ellos es el prejuicio. Según Giddens (1991), el prejuicio "se refiere a las opiniones o a las actitudes mantenidas por los miembros de un grupo respecto a los de otros, mientras que la discriminación alude a la conducta real hacia ellos. El prejuicio implica sostener puntos de vista preconcebidos sobre un individuo

o un grupo, basados con frecuencia en habladurías más que sobre pruebas directas, perspectivas que son reacias al cambio, incluso frente a nuevas informaciones".

El prejuicio operaría mediante lo que Giddens denomina "pensamiento estereotípico", un sistema de categorías con que las personas clasifican sus experiencias. Dichas clasificaciones se ordenan mediante la estructuración de un conjunto de valoraciones y atribuciones que son transferidas socialmente a partir de ciertas características como inferioridad, negatividad o pasividad, en oposición a la superioridad (racial), positividad y actividad. Estas atribuciones tienen como referencia al grupo social que elabora los estereotipos a modo de un sistema de oposiciones binarias. Tal como las atribuciones de género y clase, el prejuicio y la discriminación étnica y racial son móviles y manipulables, y dependen de las diversas circunstancias históricas y procesos sociales por los que atraviesan las sociedades.

II

Panorama general: la situación actual de los pueblos indígenas y afrodescendientes

El panorama que a continuación presentamos intenta mostrar, a grandes rasgos, algunos de los principales elementos de caracterización demográfica y socioeconómica de los pueblos indígenas y afrodescendientes. A través de él se espera dar cuenta de los aspectos que, por razones de equidad, deben ser abordados con más urgencia por los países de la región.

1. Los pueblos indígenas

a) Población

Un acercamiento a la situación actual de los pueblos indígenas de la región es el de determinar su cuantía y ubicación espacial. La primera dificultad para establecer el tamaño y estructura de la población indígena⁴ es que los censos que se han levantado hasta aho-

ra son pocos e incompletos, además de estar basados en distintos tipos de variables y criterios,⁵ lo que en algunos casos dificulta o imposibilita la comparabilidad de los datos entre países. Sin embargo, actualmente existe una gran demanda de investigación acerca del origen étnico de las personas. Por un lado, los indígenas ven en los censos un mecanismo eficaz de visibilización y un instrumento político reforzador de la identidad. Por otro, los Estados ven los censos como instrumentos para la toma de decisiones y la implementación de políticas.

En la actualidad se calcula que los pueblos indígenas de la región comprenden 33 a 35 millones de personas —aproximadamente un 8% de la población total del continente⁶— y están subdivididos en unos 400 grupos lingüísticos diferentes. Sin embargo, en algunos países constituyen proporciones más considerables:

⁴ En la región el término indígena abarca diversos colectivos o comunidades desde los cazadores recolectores de los llanos y selvas venezolanas y brasileñas compuestas por unos cientos de miles de personas, hasta las grandes sociedades agrarias altoandinas de Bolivia, Perú y Ecuador que alcanzan a varios millones de personas.

⁵ Las fichas censales están elaboradas, en algunos casos, a partir de preguntas sobre autoadscripción o autoidentificación (Chile), mientras que otras se basan en criterios lingüísticos (Bolivia, Guatemala).

⁶ Para más detalles, véase Peyser y Chakiel (1999).

81% en Bolivia, 50% en Guatemala, 40% en Perú, 35% en Ecuador y 13% en México. Además, aunque a los pueblos indígenas se les sigue asociando al ámbito rural, la migración campo-ciudad y el crecimiento natural de la población de origen indígena en zonas urbanas representan una realidad cada vez más evidente. En Chile, por ejemplo, se calcula que un 80% de las 998 000 personas indígenas censadas el año 1992 reside en áreas urbanas, la mayor parte en la zona metropolitana de la capital.

b) *Pobreza y marginalidad*

La mayor parte de los indígenas vive en extrema pobreza. Además de la discriminación y el racismo, las principales causas de esta situación son atribuidas a las reformas liberales del siglo XIX, que al introducir la noción de propiedad privada de las tierras generaron una pérdida progresiva de tierras y un quiebre de las economías comunitarias. A estos procesos se sumaron, como agravantes, la migración campo-ciudad y la inserción laboral (Psacharopoulos y Patrinos, 1994; Plant, 1998).

En Chile, a principios de la década de 1990 la inequidad vivida por los indígenas era tan evidente que fueron considerados grupo prioritario en las políticas de gobierno. En Bolivia, 75 niños de cada mil nacidos vivos mueren antes de cumplir el primer año de vida, siendo la mayor parte de origen indígena (Schutter, 1994). En México más del 50% de las viviendas ubicadas en regiones indígenas carece de electricidad, 68% carece de agua entubada, 90% no tiene drenaje y en el 76% el piso es de tierra. El Censo de 1990 reveló que en las localidades con 30% y más de indígenas el 26% de los habitantes entre 6 y 14 años no acudió a la escuela. Sólo el 59% de los mayores de 15 años sabía leer y escribir y el 37% no había asistido nunca a la escuela (Enríquez, 1998).

c) *Migración*

La migración entre los indígenas constituye uno de los fenómenos más importantes en la actualidad. Aunque sus orígenes se remontan a la historia colonial sus mayores efectos aparecieron en el siglo XX. El deterioro de las economías campesinas, la pérdida y disminución de las tierras comunitarias, la carencia general de recursos productivos, el crecimiento de la población, la "salarización", la pobreza y la "atracción cultural" de las ciudades son algunas de las causas de la migración, casi siempre del campo a la ciudad.

En Ciudad de México, Bogotá, Santiago o Lima se han formado verdaderos barrios indígenas que reci-

ben sucesivas oleadas de nuevos migrantes. Allí se constituyen redes formales e informales, organizaciones vecinales, culturales, políticas y productivas cuyo núcleo aglutinador es un sentido de pertenencia o identidad colectiva.

De otra parte, en el caso de los migrantes urbanos es común el retorno al pueblo de origen —como entre los aymaras del norte de Chile y de los Andes bolivianos— con el fin de celebrar las fiestas patronales, visitar a los muertos o establecer relaciones comerciales con miembros de la comunidad. En países como Bolivia, Colombia, Perú, Chile, Guatemala y México existen complejas redes comerciales indígenas que articulan espacios lejanos y diversos, incluso más allá de las fronteras nacionales. En algunos casos se ha comprobado que una parte importante de los indígenas que emigra a las ciudades retorna a su lugar de origen después de algunos años, como hacen las mujeres mapuches de Chile.

Un fenómeno adicional al de las migraciones que se ha dado en las últimas décadas es el de las poblaciones desplazadas. En decenios pasados, países como El Salvador y Nicaragua sufrieron desplazamientos de indígenas debido a las guerras civiles. Lo mismo ocurre hoy en zonas de conflictos, como el estado de Chiapas en México, y sobre todo en Colombia, donde la situación para los indígenas tiende a empeorar día a día. En este país, la acción de grupos armados y narcotraficantes ha creado en ciertas áreas un clima de violencia generalizada que ha afectado en forma directa a diversos grupos indígenas, los que han sido desplazados o conminados a sumarse a las acciones.

d) *Empleo y trabajo*

El perfil ocupacional de los indígenas es difícil de determinar, dada la escasez de información sobre el tema. No obstante, cabe suponer que ellos ocupan nichos similares a los de migrantes no indígenas. En México, Guatemala, Perú y Chile, por ejemplo, hay una cierta segregación de los indígenas en empleos y ramas específicas, como en el comercio (muchas veces informal), el trabajo por cuenta propia y el servicio doméstico (en el caso de las mujeres).⁷ Debido a las difíciles condiciones laborales que enfrentan, los indígenas establecen un conjunto de estrategias en las que combinan ocupaciones propias de la ciudad con la

⁷ En Chile, la proporción de mujeres mapuches en el trabajo doméstico alcanzaba en 1992 al 28% de la población económicamente activa femenina.

venta de productos agrícolas a pequeña escala o el empleo estacional en predios agroindustriales.

El principal problema que enfrentan los migrantes indígenas para su integración al mercado laboral urbano se encuentra en factores de tipo estructural, como su menor escolaridad relativa o la escasa o nula preparación para enfrentar las demandas de la estructura productiva. De esta manera, su ingreso a la salarización se produce en condiciones de precariedad e informalidad. La salarización formal, una característica propia del proceso modernizador, queda fuera del alcance de los grupos indígenas que recién se instalan en la ciudad (Pérez Sáinz, 1994).

e) *Educación*

La exclusión de los indígenas de los sistemas educativos se manifiesta claramente en los altos índices de analfabetismo, sobre todo entre los grupos de mayor edad, y en el bajo promedio de años de estudio alcanzado, especialmente en los niveles de educación media y superior. En Ecuador, por ejemplo, sólo el 53% de los indígenas accede a la educación primaria, 15% a la secundaria y 1% a la universitaria o superior (OPS, 1998). En Panamá la proporción de analfabetismo, según el censo de 1990, era de 15% en el sector rural, de 3.3% en el urbano y de 44.3% entre los indígenas. En México, el analfabetismo en las regiones con mayor número de indígenas duplica y en muchos casos triplica al del resto de la población.

A los problemas de acceso y cobertura educativa se agregan los de "pertinencia" pedagógica. Hasta principios de la década de 1990 los países de la región, salvo algunas excepciones, no habían abordado el tema de la interculturalidad y el bilingüismo. Hasta ahora, la educación para los indígenas ha sido un instrumento que la cultura dominante ha utilizado para intervenir las culturas indígenas bajo el paraguas de la "cultura nacional". Sin embargo, diversos estudios han demostrado el fracaso de esta propuesta y la necesidad de buscar alternativas que permitan que las sociedades indígenas puedan incorporarse al manejo de los códigos de la modernidad sin que ello signifique una pérdida de su identidad étnica, su lengua y su cultura.

En los planteamientos actuales se pone de relieve la necesidad de superar los antiguos enfoques por los cuales se ha intentado asimilar a quienes son culturalmente diferentes. Los nuevos enfoques pretenden establecer un puente entre culturas en contacto que sólo actúan en términos de dominación y subordinación. La estrategia es pensar que la eficacia pedagógica

se logra si se supera la incomunicación intercultural (Durstun, 1998).

f) *Salud*

Aunque no se cuenta con información muy precisa al respecto, las minorías étnicas muestran un deterioro en sus condiciones de salud superior a la media de la población general, estando excluidas en casi todos los países de la región, en diferentes grados y formas, de la protección social en salud (ORT/OPS, 1999).

La discriminación étnica es una de las principales causas de la inequidad en salud, lo que resulta en una situación de extrema pobreza, precariedad sanitaria y subalimentación. De otra parte, la discriminación de la medicina tradicional en favor de la medicina occidental ha hecho descuidar o negar durante décadas la posibilidad de contar con la rica tradición médica que poseen los indígenas. En el futuro la gestión comunitaria participativa en salud, los programas de aprendizaje compartido y la validación y rescate de la medicina tradicional pueden ser estrategias viables para mejorar los indicadores de salud entre los indígenas (OPS/CEPAL, 1997).

En Bolivia, las provincias con mayor número de indígenas son las que exhiben los peores indicadores de salud del país. Mientras en La Paz la mortalidad infantil llegó a 106 por mil nacidos vivos, en todas las provincias aymaras de Oruro y Potosí se mantuvo entre 120 y 135 por mil nacidos vivos. En provincias con menor cantidad de indígenas el 70% de la población accede a los servicios de salud, pero en provincias quechuas como Tapacarí sólo lo hace el 11%. Entre los grupos guaraníes se encuentran las más altas tasas de incidencia de enfermedades transmisibles, cinco a ocho veces más altas que la media nacional (OPS, 1998, vol. II).

En Venezuela los indígenas también presentan indicadores negativos de salud, particularmente entre los grupos que habitan la selva y los indígenas inmigrantes. Entre un 58.3% y un 84% de los indígenas yanomamis que habitan este país se infecta de hepatitis B en algún momento de su vida, siendo ésta la tercera causa de muerte después de la malaria y de la desnutrición. En las zonas selváticas, pese a que se han organizado algunos programas de vacunaciones masivas en comunidades indígenas, enfermedades como la tuberculosis afectaban a 167.9 por 100 000 habitantes entre los indígenas, mientras que entre los no indígenas esta cifra era de 27.7 (OPS, 1998, vol. II).

En Panamá, las provincias con mayor número de indígenas son las que muestran los peores índices de

salud. En la provincia de Boca de Toro, por ejemplo, la mortalidad por diarrea en los últimos años fue de 34.4 por 100 000, mientras que la tasa nacional era de 6.4. En la comarca de San Blas la incidencia máxima de cólera en 1993 era 80 veces la tasa nacional y la incidencia de neumonía en 1994 era seis veces más alta que la tasa nacional (OPS, 1998).

g) *Participación y representación política*

El problema de la participación y la representación política de los pueblos indígenas y afrodescendientes es una de las mayores expresiones de su exclusión y desigualdad. Los movimientos sociales y las demandas políticas de las organizaciones indígenas han mostrado en las últimas décadas la necesidad de que los Estados realicen profundas reformas en el plano de la participación y la representación política para que ellas sean reconocidas como elementos claves de la ciudadanía, la integración y la cohesión social, así como de la gobernabilidad y estabilidad democráticas de los países de la región.

En Bolivia, donde el 60% de la población es indígena, se han realizado grandes esfuerzos por llevar a la práctica los compromisos adquiridos por el país en materia de reconocimiento de los derechos políticos, sociales y culturales de los indígenas. La participación y representación política de los indígenas en Bolivia se vio favorecida por la promulgación de la Ley de Participación Popular.

En Ecuador la CONAIE (Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador) ha participado en la Asamblea Nacional Constituyente, propuesto el proyecto de ley sobre nacionalidades indígenas, tomado parte en la discusión previa a la aprobación de la Ley de Desarrollo (con la cual se sienten disconformes) y participado en el marco global de estrategias y políticas del Estado dirigidas a los pueblos y nacionalidades indígenas. En el mismo campo, miembros de las organizaciones indígenas han alcanzado altos cargos a nivel nacional. Sin embargo, pese a los avances, las organizaciones reclaman que su participación en instancias de poder y en cargos de representación es claramente insuficiente si se compara con el tamaño de la población indígena y el nivel de organización que posee.

El conflicto de Chiapas, las movilizaciones en Ecuador y los conflictos en tierras mapuches en Chile están demostrando que existe una creciente demanda indígena por influir en la toma de decisiones sobre su propio destino. En los países con alto número de indígenas, la legitimidad y gobernabilidad a nivel nacional o local podrían verse afectadas si es que el Estado

no recoge sus demandas. En todo caso, el mayor o menor porcentaje de población indígena de los distintos países de la región no debiera ser un factor determinante o condicionante del reconocimiento de la participación y los derechos políticos de los pueblos indígenas.

h) *Medio ambiente, tierra y territorio*

La relación de los indígenas con la tierra no se reduce a factores estrictamente económico-productivos. Los indígenas tienen una visión holística de la tierra y el medio ambiente que es conjugada con aspectos sociales, culturales, religiosos y económicos. Para comprenderla es necesario incorporar el concepto de territorio, tal como lo ha hecho el Convenio 169 de la OIT y la Agenda 21 de la Conferencia de Río.

Este punto es importante porque la inequidad y los desequilibrios sociales derivados de la exclusión y marginación de los indígenas están directamente relacionados con el deterioro de sus recursos naturales y la disminución o pérdida de sus territorios ancestrales. Cabe señalar que a nivel continental se han registrado algunos avances en el reconocimiento de los derechos ancestrales indígenas en materia de territorio, medio ambiente, posesión, administración y uso de recursos.⁸

En varios países los grandes proyectos de desarrollo, que benefician a la mayor parte de sus habitantes, suelen tener consecuencias negativas para los indígenas. En Colombia, la concesión y explotación de fuentes petrolíferas y la deforestación afectan directamente a territorios indígenas. En Venezuela, diversos grupos indígenas han sufrido el desplazamiento de sus tierras originarias debido a la instalación de grandes proyectos y a los nuevos planes de ordenamiento y uso del territorio además de las concesiones carboníferas y petroleras. En Chile, los mapuches-pehuenches han librado una dura batalla para oponerse a la construcción de seis represas y centrales hidroeléctricas (una de ellas ya terminada y otra en construcción) que dejarán bajo las aguas millares de hectáreas de tierras y bosques ancestrales. Estos conflictos han demostrado lo difícil que es implementar proyectos de gran envergadura en tierras indígenas sin el consentimiento, la participación y el conocimiento previo de los sectores sociales directamente afectados.

⁸ En muchas ocasiones los derechos de los pueblos indígenas sobre sus territorios son desconocidos o negados por el derecho positivo de los Estados modernos. Así, éstos pasan por encima del derecho consuetudinario, fuente desde la cual los pueblos indígenas regulan el uso, ocupación y distribución de las tierras.

Es importante introducir la variable de género en este debate. Aunque la degradación ambiental afecta por igual a hombres y mujeres, se reconoce que ciertos procesos de deterioro y contaminación del medio natural afectan con especial énfasis a las mujeres, las que deben sufrir la pérdida de recursos necesarios para su subsistencia con el consecuente desplazamiento hacia otras áreas geográficas en condiciones de precariedad y pobreza (Bello, 1998).

Las mujeres de los sectores rurales en general y las mujeres indígenas en particular poseen una alta especialización en el uso de ciertos recursos naturales. Tales conocimientos son fundamentales para la conservación de la biodiversidad. Por lo mismo, el papel de las mujeres en el manejo sustentable de los recursos naturales ha sido considerado como un factor central en el círculo de la pobreza rural.

2. Los afrodescendientes

a) Población

Al intentar establecer el tamaño de la población afrodescendiente, al igual que en el caso de la indígena, aparecen varias dificultades de las cuales se mencionarán dos. En primer lugar, los censos demográficos no investigan esta característica en todos los países. En segundo lugar, cuando se investiga la variable raza/color la respuesta del entrevistado está condicionada por diversos factores, como los niveles de ingreso y educacionales, la conciencia de la negritud, la necesidad de emblanquearse, etc. Todo ello dificulta la comparabilidad de los datos de los distintos países.

Pese a tales dificultades, se ha hecho un intento de contabilizar a los afrodescendientes. Uno de los problemas que enfrenta tal intento de estimación es que la antigüedad de los porcentajes de negros y mulatos de la mayoría de los países provoca distorsiones en el cómputo final. Esto porque las dinámicas demográficas de los grupos raciales no son iguales, es decir, las tasas de fecundidad, mortalidad, etc., son distintas según el origen étnico-racial.⁹ Aun así, el cuadro 1 sirve para dar una idea, aunque gruesa, de la población afrodescendiente en los distintos países de la región.

⁹ En Brasil, por ejemplo, pese a que la mortalidad infantil ha descendido, entre los negros sólo en 1980 alcanzó el mismo nivel que había alcanzado entre los blancos en 1960. En cuanto a la mortalidad adulta, en 1950 la esperanza de vida de los blancos y de los negros/mestizos era respectivamente de 47.5 años y 40 años, y en 1980 de 66.1 años y 59.4 años. Así, en ambos grupos la esperanza de vida aumenta significativamente, pero se mantiene una diferencia que poco declina (Berquó, 1988).

Se puede decir, con las limitaciones señaladas, que según una estimación muy gruesa de la población negra y mulata/mestiza,¹⁰ en la región hay aproximadamente 150 millones de afrodescendientes (véase el cuadro), lo que equivale a alrededor de 30% de la población total. En cuanto a su ubicación geográfica, se les encuentra especialmente en Brasil (50%), Colombia (20%) y Venezuela (10%), y en el Caribe (16%), donde constituyen la mayoría en varios países.

b) Educación

En el mundo actual es cada vez más mayor el peso de la educación para acceder a mejores puestos de trabajo y, por lo tanto, obtener ingresos más elevados. Como se sabe, la educación es un bien que está distribuido de manera desigual en la sociedad latinoamericana, siendo el origen étnico-racial un componente que disminuye las posibilidades de acceder a niveles educacionales más altos. El resultado es un aumento creciente de la desigualdad y de la exclusión de los negros.

En el caso de Brasil, los negros y mulatos enfrentan mayores dificultades de acceso, progresión,¹¹ rezago¹² y permanencia en el sistema educacional, además de frecuentar escuelas de peor calidad, por lo cual para ellos el índice de reprobación y rezago escolares es mayor que para los blancos. Otros indicadores también favorecen más a blancos que a negros y mulatos, como la tasa de analfabetismo¹³ y el porcentaje de personas con doce años de estudio o más¹⁴ (PNUD/IPEA, 1996). Otro dato contundente: en 1992, de los 50 000 estudiantes de la Universidad de São Paulo sólo el 2% eran negros (CIDH, 1997).

¹⁰ Sin poder entrar aquí en la compleja discusión sobre lo que significa ser mulato o mestizo en América Latina y el Caribe, entiéndase por estos términos, en este contexto, las personas que, al ser consultadas por los censos demográficos sobre su origen racial, se consideran de un origen distinto al de los blancos. Se supone que no entran en este cómputo los mestizos de indígenas.

¹¹ Las dificultades de progresión escolar enfrentadas por los negros se acentúan en los niveles más avanzados: mientras la probabilidad de que un niño(a) negro(a) que ha entrado en la escuela llegue a la segunda fase de la enseñanza básica es 15 puntos porcentuales menor que la de un niño(a) blanco(a), la probabilidad de un estudiante negro que ha entrado en la enseñanza media llegue a la universidad es 25 puntos porcentuales menor que la de uno blanco (PNUD/IPEA, 1996).

¹² A los 14 años de edad, 35% de los blancos, 73% de los negros y 65% de los mestizos presentan más de dos años de rezago escolar. Inversamente, 28% de los blancos y sólo 6% de los negros y 6% de los mestizos no presentan rezago escolar (PNUD/IPEA, 1996).

¹³ La de blancos es de un 15,1%, la de negros un 35,2 y la de los mestizos un 33,6 (PNUD/IPEA, 1996).

¹⁴ La tasa para los blancos es de 11,4%, para los negros de 1,7% y para los mestizos de 33,6% (PNUD/IPEA, 1996).

CUADRO 1

**América Latina y el Caribe: Estimaciones de población negra y mulata,^a
por países, 1998**

Pafs	Año del %	Negros (%)	Mulatos (%)	Población 1998	Población negra+mulata
1. Antigua y Barbuda	1970	81.4	8.6	67 000	60 300
2. Antillas Neerlandesas				213 000	
3. Argentina				36 125 000	b
4. Bahamas				300 000	
5. Barbados	1980	91.9	2.6	268 000	253 260
6. Belice	1991	6.6	43.7	230 000	115 690
7. Bolivia				7 957 000	b
8. Brasil	1995	4.9	40.1	166 296 000	74 833 200
9. Chile				14 822 000	b
10. Colombia	1991	5.0	71.0	40 804 000	31 011 040
11. Costa Rica				3 840 000	b
12. Cuba	1981	12.0	21.8	11 116 000	3 757 208
13. Dominica	1981	91.2	6.0	71 000	69 012
14. Ecuador				12 175 000	b
15. El Salvador				6 031 000	b
16. Granada	1980	82.2	13.3	93 000	88 815
17. Guadalupe				443 000	
18. Guatemala				10 802 000	b
19. Guyana	1980	30.5	11.0	856 000	355 240
20. Haití	1999	95.0		8 056 000	7 653 200
21. Honduras				6 148 000	b
22. Jamaica	1970	90.9	5.8	2 539 000	2 455 213
23. México				95 830 000	b
24. Nicaragua				4 807 000	b
25. Panamá				2 767 000	b
26. Paraguay				5 223 000	b
27. Perú				24 801 000	b
28. República Dominicana	1991	11.0	73.0	8 232 000	6 914 880
29. St. Kitts y Nevis	1980	94.3	3.3	41 000	40 016
30. Santa Lucía	1980	86.8	9.3	148 000	142 228
31. S. Vicente y Granadinas	1980	82.0	13.9	115 000	110 285
32. Suriname		15.0 ^c		416 000	62 400
33. Trinidad y Tobago	1980	40.8	16.3	1 284 000	733 164
34. Uruguay				3 289 000	b
35. Venezuela	1991	10.0	65.0	23 242 000	17 431 500
<i>Total</i>				<i>499 447 000</i>	<i>146 084 651</i>

^a Los porcentajes de población negra y mulata fueron obtenidos de U.S. Bureau of the Census, International (www.census.gov), excepto para Brasil (www.ibge.gov), Haití (www.odci.gov), y Colombia, República Dominicana y Venezuela (Larousse Moderno, 1991). La población se obtuvo de CEPAL (1999).

^b El censo no pregunta sobre origen racial (africano).

^c Price (1995).

Otra cuestión importante que se plantea con relación al tema educacional es la necesidad de que los textos y currículos escolares dejen de lado los prejuicios y estereotipos respecto al negro e incorporen elementos valorizadores de la cultura afro. En resumen, que se abran espacios para el pluralismo cultural y la tolerancia, para respetar y preservar las culturas existentes y rechazar los procesos de asimilación cultural.

c) Empleo y trabajo

La precaria inserción laboral de los afrodescendientes pone en evidencia la segregación racial en la

región. Ilustrativo es el caso de Brasil, país con la mayor población negra y mulata de América Latina. En la zona metropolitana de Río de Janeiro alrededor del 60% de los hombres negros y mulatos desempeñaban trabajos manuales en la industria, contra 37% de los blancos. Por otro lado, alrededor del 40% de las mujeres negras y mulatas trabajaban como empleadas domésticas, mientras que sólo hacía lo mismo un 15% de las blancas (Rangel, 1998).

Como se puede notar, la conjunción de las variables género y raza parece determinar la posición particular ocupada por la mujer negra en el mercado la-

boral y la sociedad brasileña: este grupo ocupa los estratos sociales inferiores, con menores ingresos y más baja rentabilidad de las inversiones en educación (hay una mayor concentración de mujeres en los empleos domésticos, principalmente de mujeres negras).

Raza y género se presentan como elementos determinantes de la estratificación ocupacional, la estructuración de las oportunidades sociales y la distribución de recompensas materiales y simbólicas. Racismo y sexismo tienen como consecuencia que mujeres y negros obtengan de sus inversiones educacionales, en términos de remuneración, una rentabilidad proporcionalmente menor que los hombres blancos (Hasenbalg y Silva, 1988).

Como los indígenas, los afrodescendientes encuentran dificultades para acceder a una mejor inserción laboral, debido principalmente a factores estructurales como la menor escolaridad de su población o su escasa capacitación profesional. Con estos antecedentes, su inserción en el mercado laboral se produce, por regla general, en un cuadro de extrema inequidad.

d) *Distribución de los ingresos*

La distribución de los ingresos en la región es muy desigual, lo que se acentúa cuando se considera el origen étnico-racial. En Brasil, país que presenta una de las peores distribuciones de ingresos del mundo, en 1990 el promedio de ingresos de los hombres negros y mulatos equivalía, respectivamente, a 63% y 68% del promedio de los ingresos de los blancos. El mismo patrón de inequidad se repite en las mujeres negras y mulatas, cuyo promedio de ingresos corresponde al 68% del de las blancas. Esta desigualdad de ingresos es fruto, en parte, de algunas características de estos grupos sociales. En primer lugar, la dimensión regional: la composición racial de la población brasileña varía según la región, predominando los blancos en el sur y los mulatos en el norte. Así, existe una concentración de blancos en las regiones de mayor desarrollo y de mulatos en las que presentan menor nivel de ingresos por persona. En segundo lugar, la dimensión educacional: los negros y mulatos tienen menor nivel de escolaridad que los blancos. Estas dos características pueden explicar, en parte, la desigualdad de ingresos observada entre blancos y negros. Sin embargo, las diferencias asociadas al origen racial persisten aun cuando se corrigen los resultados teniendo en cuenta ambas dimensiones. En otras palabras, al comparar personas de diferentes razas de una misma región y con el mismo nivel educacional se observa que el grado de

desigualdad, aunque se reduce, continúa siendo significativo (PNUD/IPEA, 1996).

e) *Mobilización, participación y representación política*

El grado de movilización, participación y representación política de los grupos sociales es sin duda uno de los elementos claves para la disminución de las desigualdades. En este sentido, mucho de lo que la población negra tiene actualmente es fruto de su lucha. Sin embargo, pese a su movilización, es innegable que la población negra está sub-representada en la política oficial. Frente a esto y a las desigualdades e injusticias que parecen perpetuarse, en algunos países (como Estados Unidos y Brasil) la movilización racial es permanente.

Los movimientos sociales y la movilización racial de los afrodescendientes han cuestionado en sus países el rol del Estado, han presionado para obtener reformas que permitan el acceso de todos a una ciudadanía plena y han luchado por la igualdad y el fin del racismo. Actualmente, en América Latina y el Caribe la movilización de tipo nacional al parecer busca sobrepasar las fronteras y dar forma a un movimiento "afrodescendiente".

f) *Tierra y territorio*

El tema de la tierra y del territorio entre los negros ha sido menos tratado que respecto a los indígenas y sólo ha adquirido importancia recientemente. Aquí se hará referencia únicamente a los casos de Brasil y Colombia.

Desde fines del decenio de 1980 y comienzos del de 1990 las Constituciones de ambos países dan espacio por primera vez (Brasil en 1988 y Colombia en 1991) a los derechos culturales y fundiarios (sobre tierras agrarias) de sus comunidades negras. Estas innovaciones legislativas han tenido importante repercusión social, han impuesto nuevas cuestiones jurídicas en el ámbito nacional y en el medio académico y, por último, han creado realidades donde sólo se pretendía un reconocimiento. Tales innovaciones, aparentemente originales con relación a las normas anteriores —ya que ambos países habían ignorado la existencia y la situación vivida por los afrodescendientes—, han dado origen en la práctica a políticas territoriales influenciadas por la cuestión fundiaria indígena (Arruti, 1999).

De otra parte, en Colombia ya existía una literatura antropológica significativa sobre las poblaciones negras rurales del Pacífico, las que serían beneficiadas por la Constitución de 1991. Esos estudios estaban

marcados por el paradigma de la antropología de los grupos indígenas, dejando de lado a los negros urbanos o semiurbanos. En Brasil los primeros trabajos sobre comunidades negras rurales en términos de etnicidad son casi simultáneos con la Constitución de 1988 (Arruti, 1999).

La legislación colombiana reconoce los derechos territoriales de un conjunto de comunidades que puede ser definido con cierta precisión sociogeográfica e histórica: el Pacífico colombiano. En este caso no hay muchas dudas sobre quiénes serían beneficiados por los nuevos derechos fundiarios. El caso brasileño es distinto, ya que no hay definición precisa sobre cuáles y cuántas comunidades se beneficiarían por la nueva legislación. La Constitución habla de “remanescentes” de los cimarrones. Esto último remite a un tipo de formación social histórica supuestamente desaparecido con la esclavitud y que tiene por característica la búsqueda de invisibilidad frente al Estado. Además, cuanto más los historiadores investigan la documentación, menos homogénea es la idea que resulta de sus estudios sobre los cimarrones. Los antropólogos a los que se les solicita identificar a los “remanescentes”

buscan definirlos por medio de la autoatribución, convirtiendo la cuestión en un problema de identidad étnica. En otras palabras, la identificación de los sujetos a los que beneficiaría la nueva legislación brasileña ha delineado un campo de estudio para especialistas que es disputado por antropólogos, sociólogos, historiadores y arqueólogos, además de agencias gubernamentales y no gubernamentales (Arruti, 1999).

En Colombia, una vez aprobada la Constitución, entró de inmediato en discusión el artículo 55, relativo al territorio al que las comunidades negras tendrían derecho. Este fue reglamentado por la Ley 70, de 1993, que influyó en la movilización de diversas comunidades del Pacífico colombiano, organizadas en consejos y asociaciones regionales. En Brasil, el artículo 68 de la Constitución sólo fue objeto de debate en 1995 —año de las celebraciones del tercer centenario de Zumbi de Palmares, líder del cimarrón más importante del país, cuando fueron presentados los proyectos para su reglamentación. A partir de entonces las demandas de ser reconocidos como “remanescentes” de los quilombos se han generalizado en las comunidades de todos los estados del país (Arruti, 1999).

III

Conclusiones: ciudadanía e identidad, claves para superar la discriminación étnico-racial en América Latina y el Caribe

La discriminación y la exclusión por etnia y raza es parte de un proceso histórico en la región que, con variantes locales y regionales, tiene hoy mucha influencia en sus procesos socioculturales, económicos y políticos. En este sentido, la “dialéctica de la negación del otro” (Calderón, Hopenhayn y Ottone 1993; Hopenhayn, 1998) forma parte de un proceso que ha sido largamente construido a través de la historia, la cultura y la sociedad. Es, por lo tanto, un proceso dinámico que puede ser reorientado por el Estado y las políticas públicas en un rumbo que permita alcanzar las condiciones básicas de equidad para los grupos involucrados. Por lo demás, todo planteamiento de este tipo debiera estar inspirado en la dinámica propia de los indígenas y afrodescendientes, en sus posibilidades y potencial de autodesarrollo, en su lógica y en su co-

nocimiento, visibles bajo el fenómeno social y cultural de la “emergencia de las identidades”.

La “emergencia” de la diversidad y la identidad ha ido acompañada del desarrollo y la universalización de los derechos económicos, sociales y culturales. Bajo estos parámetros es visible y legítima la necesidad de que los indígenas y afrodescendientes accedan de manera equitativa a una ciudadanía moderna que, como ha planteado la CEPAL, considere los rasgos y conductas propios que definen la identidad de la región. Identidad basada en múltiples y diversas identidades específicas que más que ser un obstáculo, como hasta ahora se les ha mirado, ofrece amplias posibilidades de crecimiento y desarrollo para la integración y la cohesión social en el continente. Lo que hay que comprender es que las identidades étnicas y las diferencias culturales

son algo que debe ser valorizado a la luz del reconocimiento del carácter multiétnico y pluricultural de las sociedades latinoamericanas, abandonando así el paradigma negador y homogeneizador que ha caracterizado a la región.

¿Cómo pensar la integración en el contexto indígena y afrolatino? En primer término, cuando hablamos de integración es preciso tener en cuenta que para los indígenas, por ejemplo, las políticas tradicionales de integración han significado el despojo de sus bienes simbólicos y materiales, el desconocimiento y/o supresión de sus derechos colectivos y la negación de su cultura. De este modo, la integración para los indígenas ha sido sinónimo de asimilación y desintegración cultural. Sólo a partir de la incorporación de las nuevas perspectivas y formas de integración social se ha llegado a un concepto más amplio, al que se suman otras dimensiones y “formas renovadas de integración” (Hopenhayn, 1998) sustentadas en la diversidad social

y cultural que caracteriza a todos los grupos humanos.

Es preciso orientar la mirada hacia las diferencias, viendo en las identidades no un peligro de separatismo o “balcanización” de la región, sino una manera renovada de entender los derechos humanos, los procesos socioculturales y la superación de la pobreza y la marginalidad. La identidad étnica y el “desafío de la diversidad” pueden ser mirados como una forma singular de “capital social” y cultural, con amplias posibilidades no sólo para los indígenas y afrodescendientes, sino para el conjunto social de la región, desde el cual es posible, incluso, enfrentar cuestiones como la competitividad y los objetivos de crecimiento económico. Hoy en día la región se encuentra en un punto de inflexión que va más allá de ser un problema coyuntural, que tiene profundas raíces, pero a la vez cuenta con los instrumentos, el conocimiento y las bases políticas, culturales y económicas para abordarlo con éxito en el el milenio que se inicia.

Bibliografía

- Anderson, Benedict (1983): *Imagined Communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, Verso, Londres.
- Arruti, J. M. (1999): Hibridação, segmentação e mobilização política de índios e negros: notas explicatorias a partir dos campos brasileiro e colombiano, trabajo presentado en el XXII Encuentro Anual de la Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS), 19-23 de octubre, Caxambu.
- Bello, A. (1998): Mujeres rurales, indígenas y medio ambiente: acuerdo y políticas, *Cartilla N° 5*, Santiago de Chile, Centro de Estudios para el Desarrollo de la Mujer (CEDEM).
- Berquó, E. (1988): Demografia da desigualdade, en Centro Brasileiro de Análisis y Planeamiento, *Novos Estudos*, N° 21, São Paulo.
- Bónfil, G. (1991): *Pensar nuestra cultura*, México D.F., Alianza Editorial.
- _____ (1992): El concepto de indio en América: una categoría de situación colonial, *Identidad y pluralismo cultural*, Buenos Aires, Fondo Editorial del Centro de Estudios Históricos, Antropológicos y Sociales Sudamericanos (CEHASS)/Editorial de la Universidad de Puerto Rico.
- Calderón, F.; M. Hopenhayn y E. Ottone (1993): Hacia una perspectiva de la modernidad: las dimensiones culturales de la transformación productiva con equidad, Documentos de trabajo N° 21, Santiago de Chile, CEPAL.
- CEPAL (1997): *La brecha de la equidad. América Latina, el Caribe y la Cumbre Social*, LC/G.1954/Rev.1-P, Publicación de las Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- _____ (1999): *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe. Edición 1998*, LC/G.2043-P, Publicación de las Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- _____ (2000): Etnicidad, “raza” y equidad en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.
- CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos) (1997): Informe sobre la situación de los derechos humanos en Brasil. www.cidh.oas.org
- Durston, J. (1998): La participación comunitaria en la gestión de la escuela rural, en E. Cohen (ed.), *Educación, eficiencia y equidad*, CEPAL/Organización de los Estados Americanos/Centro de Estudios Sociales y Educación SUR, Santiago de Chile.
- Enríquez, F. (1998): Revista Epoca, 23 de marzo, <http://www.indigena.org/epoca.htm>.
- Guiddens, A. (1991): *Sociología*. Madrid, Alianza Editorial.
- Hasenbalg, C. y N. do V. Silva (1988): *Industrialização e estrutura de emprego no Brasil: 1960-1980. Estrutura social, mobilidade e raça*, Rio de Janeiro, Instituto Universitario de Investigación de Rio de Janeiro/ Vértice.
- Hernández, I. (1999): Pueblos indígenas, Santiago de Chile, inédito.
- Hopenhayn, M. (1998): Nuevas relaciones entre cultura, política y desarrollo en América Latina, en *Serie Políticas Sociales N° 14*, Aspectos sociales de la integración, Vol. IV (LCL/996/Add.3), Santiago de Chile, abril.
- Larousse moderno. Diccionario enciclopédico ilustrado* (1991): Colombia, Ediciones Larousse.
- OIT/OPS (Organización Internacional del Trabajo/ Organización Panamericana de la Salud) (1999): *Panorama de la exclusión de la protección social en salud en América Latina y el Caribe*, Reunión Regional Tripartita de la OIT con la colaboración de la OPS: Extensión de la protección social en salud a los grupos excluidos en América Latina y el Caribe, México (29 de noviembre al 1 de diciembre de 1999).
- Oommen, T.K. (1994): Race, ethnicity and class: an analysis of interrelations, *International Social Science Journal*, N° 139, Reino Unido, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
- OPS (Organización Panamericana de la Salud) (1998): *La salud en las Américas*, vol. II, Publicación científica, N° 569 Washington, D.C.
- OPS/CEPAL (1997): Salud, equidad y transformación productiva en América Latina y el Caribe, Cuaderno técnico, N° 46, Santiago de Chile.
- Pérez Sáinz, J. P. (1994): Indígenas y fuerza de trabajo en Guatemala, en Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE),

- Estudios sociodemográficos de pueblos indígenas*, N° 40, Santiago de Chile.
- Peysner, A. y J. Chackiel (1999): La identificación de poblaciones indígenas en los censos de América Latina, en CELADE, División de Población, *América Latina: aspectos conceptuales de los censos del 2000*, Serie manuales, N° 1, Santiago de Chile, CEPAL.
- Plant, Roger (1998): *Pobreza y desarrollo indígena: algunas reflexiones*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- PNUD/IPEA (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/ Instituto de Investigación Económica Aplicada) (1996): *Relatório sobre o desenvolvimento humano no Brasil 1996*, Brasilia.
- Price, R. (1995): *Duas variantes das relações raciais no Caribe, Estudos Afro-asiáticos*, N° 27, Rio de Janeiro, Centro de Estudos Afro-asiáticos.
- Psacharopoulos, G. y H. Patrinos (1994): *Los pueblos indígenas y la pobreza en América Latina: un análisis empírico*, Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), *Estudios sociodemográficos de pueblos indígenas*, N° 40, Santiago de Chile.
- Rangel, M. (1998): *Raza y género en Brasil: las regiones metropolitanas de Rio de Janeiro y de São Paulo*, *Acta Sociologica*, N° 23, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.
- Said, E. (1996): *Cultura e imperialismo*, Barcelona, Anagrama.
- Schutter, M. (1994): *Problemática de población y desarrollo en pueblos indígenas*, CELADE, *Estudios Sociodemográficos de pueblos indígenas*, N° 40, Santiago de Chile.
- Smith, A. (1997): *La identidad nacional*, Madrid, Trama Editorial.
- Wade, P. (1997): *Race and Ethnicity in Latin America*, Chicago, Pluto Press.
- Wieviorka, M. (1992): *El espacio del racismo*, Barcelona, Editorial Paidós.

Desafíos a la *educación secundaria* en América Latina

Néstor López
Juan Carlos Tedesco

*Instituto Internacional de
Planeamiento
de la Educación (IPE)-UNESCO,
Buenos Aires
n.lopez@ipe-buenosaires.org.ar
j.tedesco@ipe-buenosaires.org.ar*

La mayor parte de los países de América Latina asumieron en los últimos años, en forma implícita o explícita, el compromiso de universalizar una educación secundaria básica y de buena calidad. Pese a la diversidad de situaciones que se pueden encontrar en la región, es posible ver que este compromiso significa para cada uno de ellos tener que enfrentar simultáneamente las deudas educativas del pasado, que se expresan fundamentalmente en una cobertura parcial que no llega a todos los adolescentes, con los nuevos desafíos planteados por las exigencias de las transformaciones en la organización del trabajo, la cultura y el desempeño ciudadano. Partiendo del reconocimiento de este “exceso de demandas” sobre la educación, el presente artículo se propone mostrar algunos de los dilemas y tensiones más importantes que enfrentan las políticas destinadas a universalizar una educación secundaria de buena calidad en la región.

I

Introducción

Los diagnósticos sobre la educación secundaria en América Latina coinciden en señalar tanto la importancia crucial de este nivel para los procesos de desarrollo social y para el destino personal de los individuos como la situación particularmente crítica de su funcionamiento y de sus resultados. En este contexto, en la década de 1990 la mayor parte de los países de la región comenzó a desarrollar procesos de cambio en sus sistemas de enseñanza media. La lectura de los documentos nacionales acerca de estas reformas permite apreciar que los objetivos que se pretenden alcanzar son, tanto en lo cuantitativo como en lo cualitativo, significativamente ambiciosos. En síntesis, estos procesos intentan universalizar una educación secundaria básica de buena calidad, en la cual la idea de buena calidad incluye la formación en las nuevas competencias que reclaman el desempeño ciudadano y el desempeño productivo, en una sociedad caracterizada por requerimientos complejos y en cambio permanente.

La distancia entre los ambiciosos objetivos postulados y la crítica situación que caracteriza a los puntos de partida es muy significativa. Si bien existen diferencias importantes entre países o al interior de cada país, la región en su conjunto aún conserva fuertes deudas educativas del pasado. Pero lo específico de dicha década es que las deudas del pasado deben ser enfrentadas simultáneamente con los nuevos desafíos que plantean las transformaciones en la organización del trabajo, la cultura y el desempeño ciudadano. La importancia de este nuevo contexto no puede ser subestimada a la hora de explicar los problemas y definir estrategias de transformación. En pocas palabras, lo que queremos decir es que en el contexto actual de transformación profunda de la sociedad en todos sus niveles, los países de la región deben enfrentar simultáneamente las demandas educativas postergadas de los sectores de menores ingresos y las demandas para satisfacer las nuevas exigencias de los sectores integrados. No estamos, por lo tanto, en una situación donde sólo se expresan las demandas insatisfechas de los sectores que no han podido tener acceso a un servicio estable, sino ante demandas que provienen también de los sectores que ya han logrado acceso a él y ahora exigen su transformación.

En contextos de este tipo, caracterizados por un exceso de demandas, parece inevitable tomar decisio-

nes en las cuales para satisfacer a algunos se postergan los requerimientos de otros. Como todas las demandas son urgentes y legítimas, ningún sector está dispuesto a postergar las suyas. La pugna por obtener los escasos recursos disponibles asume, de esta manera, características poco racionales desde el punto de vista de los intereses generales y de largo plazo. Los riesgos de esta situación son bien conocidos. El más obvio y visible es que las decisiones sobre prioridades y asignación de recursos se tomen en favor de aquellos que tienen mayor capacidad de expresar demandas y de ejercer presión para satisfacerlas. Otro riesgo, menos visible pero real en varios países de la región, es la reacción negativa de los sectores integrados ante políticas destinadas a promover mayores acceso y participación de los excluidos. Esta reacción negativa suele ponerse de manifiesto mediante la subestimación de la importancia de estos esfuerzos y la crítica por su bajo impacto en la mejora de la calidad o, desde un punto de vista más estructural, a través del abandono de los circuitos de escolaridad públicos y la expansión de la enseñanza privada, que concentra la utilización de las inversiones educativas de los sectores de más altos recursos.

De esta forma, la distancia entre los objetivos planteados y las decisiones adoptadas tiende a aumentar, dando lugar a un fenómeno de disociación, percibido socialmente, donde los objetivos que se expresan en los discursos no se corresponden con las prácticas reales.¹

Sobre la base de estas consideraciones generales, el texto que sigue intenta mostrar algunos de los dilemas y tensiones más importantes que enfrentan las políticas destinadas a universalizar una educación secundaria de buena calidad. En la sección II se presentan los datos que permiten identificar la magnitud de los principales desafíos macroeducativos en América Latina y las diferencias que existen tanto entre países como dentro de cada uno de ellos. En la sección III se analizan las principales tendencias de las reformas

¹ Este fenómeno —que caracteriza no sólo a las políticas educativas sino al conjunto de las políticas públicas— se halla en la base de la debilidad de los procesos democráticos en la región. La discusión de este tema está volviendo a ser de actualidad (Nun, 2000).

educativas vigentes hoy en la región para este nivel de la enseñanza y en la sección IV se presentan algunas

conclusiones sobre las orientaciones de políticas para el futuro.

II

¿Se acabó la expansión fácil de la educación?

1. América Latina y los países desarrollados

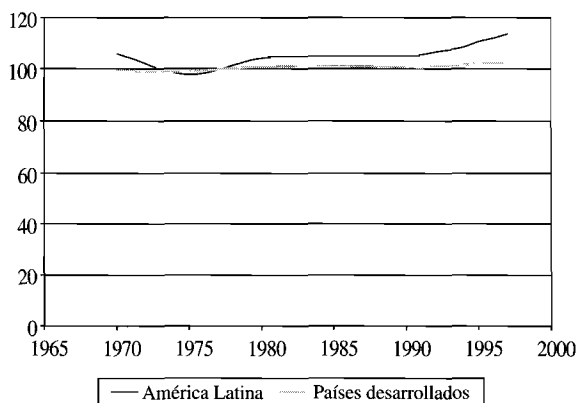
Los desafíos que enfrenta América Latina en términos educativos difieren si se piensa en metas para la educación primaria o en metas para la secundaria. En la educación primaria, la región en su conjunto, y la gran mayoría de los países en particular, ya alcanzaron el horizonte de la cobertura universal. Si se observan las tendencias para el conjunto de la región en los últimos 30 años se aprecia que, tras una breve reducción a mediados del decenio de 1970, la tasa bruta de escolarización primaria muestra un recorrido levemente ascendente, en valores algo superiores al 100% (gráfico 1).

dades se orientan ahora hacia los objetivos de equidad en el acceso a una educación de buena calidad, y de más eficiencia interna.

La situación, en cambio, es mucho más compleja cuando se analiza la escolarización en el nivel medio. El gráfico 2, que sintetiza las tendencias de la región en su conjunto, permite apreciar que, si bien en el transcurso de los últimos 30 años las tasas de escolarización secundaria tuvieron un significativo crecimiento, en especial durante la década de 1990, aún hoy más de un tercio de los jóvenes en edad de asistir a este nivel de enseñanza no están matriculados.

GRAFICO 1

América Latina: Tasas brutas de escolarización primaria, 1970-1997

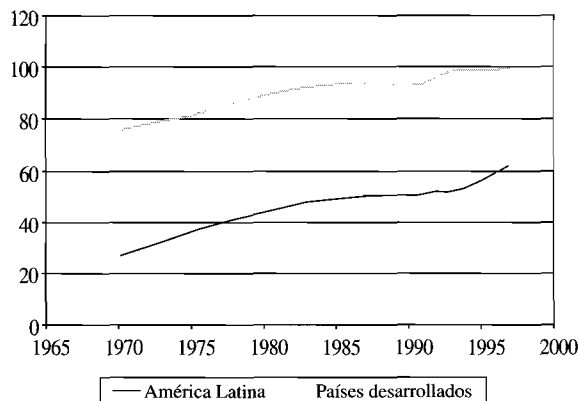


Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la UNESCO.

Si comparamos América Latina con los países desarrollados se aprecia que la tendencia es similar, aunque en estos últimos la línea se ajusta más al 100%, lo que puede interpretarse como efecto de una menor incidencia de situaciones de sobre-edad, resultado fundamentalmente del bajo índice de repitencia. Como la universalización de la escolaridad primaria es una meta ya lograda para un gran número de países, las priori-

GRAFICO 2

América Latina: Tasas brutas de escolarización secundaria, 1970-1997



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la UNESCO.

La comparación entre América Latina y los países desarrollados indica que la región estaría alcanzando en el año 2000 los niveles de cobertura que los países desarrollados tenían en 1970. Pero este retraso debe ser enfrentado en un contexto significativamente diferente al que existía hace tres décadas, particularmente en lo que se refiere a los procesos de universalización de los bienes y servicios sociales. Volveremos sobre este punto en la sección III de este trabajo.

2. La diversidad de situaciones nacionales

Es bien sabido que referirse a América Latina en su conjunto implica desconocer la gran diversidad de situaciones que engloba la región. En rigor, cada país merecería ser analizado en forma particular, contemplando el modo específico en que se articulan los aspectos sociodemográficos, políticos, económicos, étnicos y culturales para la definición de políticas tendientes a una plena escolarización secundaria de calidad. Sin embargo, la información disponible sobre los países de América Latina permite distinguir ciertas configuraciones recurrentes que estimulan la posibilidad de intentar una tipología ordenadora de la diversidad.

En este sentido, aquí se propone un ejercicio de clasificación de los países que permite la formación de grupos relativamente homogéneos en su interior, y diferenciados entre sí. El primer factor que hay que tener en cuenta en este proceso clasificatorio es el perfil demográfico de cada país, que claramente facilita u obstaculiza el logro de las metas de escolarización. En efecto, dos aspectos que hacen a un perfil demográfico "tradicional" —las altas tasas de crecimiento poblacional y la alta proporción de población en zonas rurales— constituyen un especial desafío en las tareas de extender la cobertura hacia la universalización.

Un segundo factor es el nivel de producto bruto per cápita, como indicador aproximado del grado de desarrollo económico de cada país. Subyace a esta elección el dato de que aquellos países con un ingreso más alto tienen, en términos absolutos, una mayor disponibilidad de recursos tanto públicos como privados para invertir en educación.²

Desde esta perspectiva, en América Latina podemos encontrar básicamente cuatro grupos de países, ubicados a lo largo de un eje que se extiende desde aquéllos altamente urbanizados, de crecimiento poblacional muy bajo y altos ingresos (en términos latino-

americanos), hasta los que tienen un perfil fundamentalmente rural, de alto crecimiento poblacional e ingresos muy bajos. Dichos grupos son los siguientes:

i) *Países con perfil demográfico moderno e ingresos altos.* Este conjunto incluye los tres países del Cono Sur: Argentina, Chile y Uruguay. Desde el punto de vista demográfico, son los países con la tasa de crecimiento poblacional más baja, y con mayor concentración de sus habitantes en zonas urbanas. Son, además, los tres países con el producto interno bruto per cápita más alto de América Latina.

ii) *Países en transición demográfica avanzada y de ingresos medios.* Componen esta categoría seis países: Brasil, Costa Rica, México, Panamá, Perú y Venezuela. Si bien desde el punto de vista demográfico estos países se encuentran bastante cerca de los anteriores, su PIB per cápita es, en promedio, la mitad.³

iii) *Países en transición demográfica incipiente y de ingresos bajos.* En este tercer grupo confluyen Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Paraguay y la República Dominicana. Se encuentra en una situación intermedia en términos demográficos. El 40% de su población habita en zonas rurales, y sufren una fuerte presión como efecto de un intenso ritmo de crecimiento poblacional. El valor promedio de sus ingresos es cercano a la mitad de aquél del grupo anterior.

iv) *Países con perfil demográfico tradicional e ingresos muy bajos.* Este último grupo está conformado por Bolivia, Haití, Honduras y Nicaragua, países con un PIB per cápita que representa una tercera parte del grupo anterior, con más de la mitad de su población en zonas rurales, y con una tasa de crecimiento poblacional muy elevada.

Para la construcción de esta tipología se recurrió a un análisis clasificatorio de conglomerados jerárquicos, que se basa en la medición de similitudes y diferencias entre los casos a partir de las variables propuestas. Este tipo de ejercicios siempre abre un interrogante acerca de la validez de la inclusión de un país u otro en cada grupo. Es posible que, en algunos casos, ello sea dudoso.⁴ Sin embargo, más allá de cuán acertada es la asociación de cada país con alguna de las cate-

² La relación de causalidad entre los aspectos demográficos y económicos de un país y la extensión del sistema educativo no es lineal ni sencilla. Al mismo tiempo que estos factores son considerados a partir de su impacto en la extensión del sistema educativo, la relación inversa es igualmente significativa: un mayor acceso a la educación crea un ámbito más adecuado para el desarrollo de prácticas que incidan en el ritmo de crecimiento de la población y su distribución en el espacio geográfico, y también favorece el desarrollo económico. En segundo lugar, ambas dimensiones, la demográfica y la económica, están fuertemente asociadas entre sí. En los hechos, no aparecen en América Latina países con alto nivel de ingresos per cápita y con un perfil demográfico tradicional, ni tampoco países con perfil moderno y de bajos ingresos.

³ Se hace referencia aquí al promedio simple de los niveles de PIB per cápita en dólares correspondientes a los países considerados.

⁴ En efecto, en el caso de los grupos 2 y 3 el límite es más impreciso. Perú aparece en el primero de estos grupos, fundamentalmente por su perfil demográfico, en tanto que su nivel de PIB per cápita lo ubicaría en un punto intermedio entre ambos. Por su parte, Colombia muestra un crecimiento poblacional más cercano al grupo 2, un nivel de urbanización cercano al promedio de ambos grupos, y un PIB que lo ubica en el grupo 3.

CUADRO 1

América Latina: Indicadores seleccionados para cada uno de los grupos de la tipología de países, 1985-1995
(Porcentajes)

	<i>Grupo 1</i>	<i>Grupo 2</i>	<i>Grupo 3</i>	<i>Grupo 4</i>
	Argentina	Brasil	Colombia	Bolivia
	Chile	Costa Rica	Ecuador	Haití
	Uruguay	México	El Salvador	Honduras
		Panamá	Guatemala	Nicaragua
		Perú	Paraguay	
		Venezuela	República Dominicana	
Población urbana	87.0	76.0	61.6	48.7
Tasas medias anuales de crecimiento de la población	1.4	1.8	2.2	2.4
PIB per cápita (en dólares)	6 801.1	3 375.2	1 669.9	521.1
Tasa escolarización secundaria, 1985	69.3	48.1	42.9	30.1
Tasa escolarización secundaria, 1995	75.7	53.6	52.0	32.4
Tasa de crecimiento de la escolarización media, 1985-1995	9.2	11.5	21.4	7.5
Analfabetismo adultos (a comienzos de los noventa)	4.0	13.9	16.2	33.4
Peso relativo de cada grupo	11.5	66.4	16.8	5.4
Brecha (jóvenes en edad de cursar secundaria, no escolarizados):				
- Valores absolutos (en miles)	1 137.8	12 382.0	4 435.4	1 778.4
- % sobre el total de la región	5.8	62.7	22.5	9.0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la UNESCO (1998).

gorías de esta tipología, el valor de este ejercicio consiste en mostrar que no existe una sola "América Latina" sino varias.⁵

El cuadro 1 nos muestra un conjunto de indicadores que resume el perfil de cada uno de los grupos descritos, desde el punto de vista sociodemográfico y educativo. Un primer aspecto que nos anticipa la diversidad de situaciones educativas existentes es el alcance del analfabetismo adulto en cada uno de ellos. Mientras en los países del grupo 1 sólo el 4% de los adultos son analfabetos, en los del grupo 4 la cifra sube al 33%.

Si se observan los niveles de escolarización secundaria hacia mediados del decenio de 1980, se puede apreciar que los países del Cono Sur tenían los valores más elevados y se diferenciaban claramente de los otros grupos. Entre estos últimos se puede observar que las tasas se reducen a medida que se pasa de un grupo a otro, al punto que en el grupo 4 menos de un tercio de los jóvenes asistía a la educación media.

En el transcurso del período 1985-1995 se percibe un aumento de las tasas de escolarización media en todos los casos, que merece especial atención. En términos generales, se sabe que los procesos de crecimiento siguen una dinámica según la cual los ritmos disminuyen a medida que los índices se aproximan al valor final. En contextos de baja escolarización, por ejemplo, la educación forma parte de lo que se conoce como "áreas blandas" de la política social, es decir, aquéllas que ofrecen menos resistencia al cambio. A medida que se avanza en una mayor cobertura de la demanda, la sociedad en su conjunto debe realizar mayores esfuerzos e inversiones para continuar hacia la plena escolarización. Así, la educación paulatinamente se va colocando dentro del conjunto de las llamadas "áreas duras" de la política social (Katzman y Gerstenfeld, 1990).

El análisis de la dinámica de crecimiento de las tasas de escolarización secundaria en el período 1985-1995 es sumamente esclarecedor de lo que ocurre en la región. En efecto, los países del grupo 1, que tienen las tasas más altas, son los que muestran el menor crecimiento durante ese período, debido a que el tipo de medidas que es preciso tomar para la expansión de la cobertura deben apuntar a aspectos más estructurales del sistema educativo. Los grupos 2 y 3 se comportan del modo esperado desde la perspectiva descrita,

⁵ Obviamente, el caso de Cuba queda fuera de esta clasificación. Debido a las características particulares de su sistema social y político, Cuba tiene los rasgos demográficos y educativos del primer grupo pero un PIB per cápita mucho menor. Tampoco hemos incluido a los países del Caribe anglófono, que merecerían un análisis separado.

por lo que un mayor incremento de las tasas de escolarización entre aquellos países con escolarización más baja (en este caso el grupo 3) redundaría en el tiempo en un proceso de gradual homogeneización hacia arriba.

Al contrario, la situación de los países que conforman el grupo 4 es, desde esta perspectiva, sumamente crítica. Además de ser los países con más bajo nivel de escolarización, son los que muestran, en conjunto, el menor crecimiento relativo en el período. Sin duda la situación de carencia en que están estos países opera como obstáculo para el desarrollo del sistema educativo, situación que los perpetúa en su lugar, quedando rezagados respecto al resto de la región.

3. La heterogeneidad intranacional

Pero la situación educativa no sólo es heterogénea entre los países, sino dentro de ellos. A partir de información presentada en un documento del Banco Mundial (s/f)⁶ sobre la situación educativa en América Latina, es posible estimar la magnitud de las disparidades en el acceso a la educación media en ocho países de la región durante la primera mitad del decenio de 1990, teniendo en cuenta el género, el nivel socioeconómico y la pertenencia a sectores urbanos o rurales.

En primer lugar podemos ver en el cuadro 2 que la columna en que los valores se mantienen más cercanos a 1 es aquella que da cuenta de las disparidades por sexo. Los casos en que se verifica la mayor disparidad es en El Salvador, donde la tasa de escolarización masculina es un 15% mayor que la femenina, y en Honduras y Nicaragua, donde la diferencia es del orden del 10%, pero en favor de las mujeres. En los casos de Chile, Costa Rica y Ecuador casi no se percibe diferencia en el acceso a la educación por sexo. Información complementaria nos permite afirmar que dichas disparidades se incrementan levemente en los sectores rurales, y entre las familias más pobres.

CUADRO 2

**América Latina (siete países):
Índices de inequidad en el acceso
a la educación media**
(Relaciones entre tasas de escolarización media)

	Varón/mujer	Pobre/no pobre	Urbano/rural
Chile	0.99	0.89	1.44
Brasil	0.91	0.69	1.49
Costa Rica	0.99	0.80	1.40
Perú	1.04	0.93	1.15
Ecuador	0.98	0.72	1.32
El Salvador	1.15	0.66	1.67
Honduras	0.90	0.78	1.80
Nicaragua	0.89	0.46	2.11

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Banco Mundial (s/f). Véase la nota al pie N° 6.

Las diferencias comienzan a ser mayores cuando se analizan las posibilidades de acceso que tienen los jóvenes de familias pobres frente a aquéllos que provienen de sectores no pobres. En los ocho países para los cuales se dispone de esta información las tasas de escolarización entre los pobres son más bajas, y la diferencia es especialmente significativa en Nicaragua, donde la tasa de escolarización de los pobres es de menos de la mitad de aquélla de los no pobres, y en El Salvador, Brasil y Ecuador, donde en todos los casos el déficit relativo supera el 25%.

Ahora bien, el principal eje de disparidades en el conjunto de los países analizados es el urbano-rural. Las tasas de escolarización urbanas son significativamente más altas que las rurales, y nuevamente los casos más significativos son los de Nicaragua, Honduras y El Salvador. Sin embargo, también Chile, Brasil y Costa Rica presentan disparidades significativas en el acceso a la educación secundaria.

En síntesis, el análisis de los datos sobre la evolución de la matrícula de la enseñanza media permite postular dos conclusiones generales. La primera se refiere a las dificultades para efectuar un análisis homogéneo del problema. Existen situaciones estructuralmente diferentes que requieren esquemas conceptuales y políticos distintos para ser comprendidos y enfrentados. La segunda se refiere al agotamiento de las posibilidades de procesos "fáciles" de expansión de la matrícula, que se vincula con el cambio de contexto socioeconómico, con el hecho de que los sectores que es preciso incorporar tienen características específicas que demandan intervenciones especiales y, en el caso de los países del grupo 4, con los significativos déficit en términos de los procesos globales de desarrollo económico y social.

⁶ Para la producción de los datos utilizados, los autores recurrieron a las siguientes fuentes de información: para Brasil, Encuesta Nacional de Hogares (IBGE, 1995); para Chile: Chile, MIDEPLAN (1992); para Costa Rica, Encuesta de Inversión Social (ENISO) de diciembre/febrero de 1992/1993; para Ecuador, Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Niveles de Vida de 1994; para El Salvador, Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Niveles de Vida de 1995; para Honduras, Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Niveles de Vida de 1993; para Perú, Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Niveles de Vida de 1991, y para Nicaragua, Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Niveles de Vida de 1993.

III

¿Por dónde van las reformas en América Latina?

La literatura acerca de las reformas de la educación secundaria en América Latina ha aumentado significativamente en los últimos años, como producto del propio proceso de transformación.⁷ A pesar de la rica discusión técnica y de los diagnósticos que hacen hincapié en la diversidad y la complejidad de las situaciones, las reformas educativas se orientan por principios relativamente homogéneos. Los ejes centrales de la discusión pasan por el cambio de estructura, la reforma curricular y los cambios en los estilos de gestión. Si bien todas estas dimensiones están íntimamente ligadas, para mayor claridad en el análisis las trataremos por separado.

1. El cambio de estructura

Los cambios de estructura del sistema educativo están asociados al aumento de los años de educación obligatoria y a consideraciones que derivan de los ciclos de evolución de la personalidad de los alumnos. A medida que aumentan los años de obligatoriedad, los contenidos que tradicionalmente estaban destinados a una minoría se convierten en contenidos de difusión universal. A su vez, la condición de “estudiante” —tradicionalmente patrimonio de los sectores medios urbanos— comienza a ser la característica de toda la población juvenil.

Al respecto, es bueno recordar que la estrategia de una escuela obligatoria de larga duración e igual para todos surgió en los países capitalistas avanzados, después de la guerra, en el marco de un proceso muy fuerte de expansión económica, de incorporación de toda la población al trabajo y a servicios sociales universales que, en el caso de muchos países, estuvo a cargo del Estado. A medida que, desde el punto de vista socioeconómico, la tendencia era favorable a la equidad social, la discusión sobre la expansión educativa giró fundamentalmente en torno a los problemas que planteaba la necesidad de atender exitosamente a la

diversidad creciente de los alumnos. Por otra parte, esa expansión se produjo en un contexto relativamente estable y previsible desde el punto de vista de los modelos de organización del trabajo. Ese contexto, también es bueno recordarlo, permitió el surgimiento de concepciones planificadoras que, más allá de su validez objetiva, constituyeron el instrumento político y técnico para proyectar ritmos y magnitudes de demandas educativas sobre la base de tendencias de funcionamiento del mercado de trabajo.

América Latina ha seguido con cierto retraso esta tendencia al aumento de los años de escolaridad obligatoria. Según un reciente estudio de la UNESCO, salvo Bolivia y Nicaragua, todos los países de la región ya han declarado obligatorio al menos el primer ciclo de la educación secundaria (Macedo y Katzkowicz, 2000). Pero, a diferencia de los países avanzados, la extensión de la obligatoriedad escolar se produce en un contexto de aumento de la desigualdad social,⁸ de debilitamiento de los mecanismos de planificación del desarrollo y de significativa incertidumbre acerca de los requerimientos futuros de recursos humanos. En síntesis, América Latina debe enfrentar —al mismo tiempo— la diversidad y la desigualdad y debe hacerlo en un contexto en el cual las tendencias estructurales generan fuerte incertidumbre y riesgos de mayores niveles de exclusión social. En este contexto, es legítimo preguntarse si es posible instalar estructuras uniformes, válidas para toda la población, con desigualdades tan significativas como las que existen al interior de muchos países de la región.

Extender la escolaridad obligatoria a nueve o diez años, en países o en regiones dentro de un mismo país donde el promedio de escolaridad es de cuatro o cinco, implica una tarea poco posible en el lapso de una o dos generaciones, sin un intenso proceso global de crecimiento y desarrollo con equidad. Si esas condiciones no se dan, el aumento de la obligatoriedad puede provocar al menos dos efectos perversos. En primer

⁷ Un seminario reciente sobre este problema, organizado por el IPE-Buenos Aires, permitió una actualización del análisis existente en el conjunto de la región. Véase, en especial, Braslavsky, org. (2001).

⁸ Véanse, al respecto, los trabajos sistemáticos que la CEPAL ha dedicado al tema de la brecha social. El último de ellos es *La brecha de la equidad: una segunda evaluación* (CEPAL, 2000).

lugar, se corre el riesgo de que quienes sólo logran llegar a seis o siete años de escuela perciban que ahora no tienen ni siquiera el certificado de la escuela básica completa, en un contexto en el cual el valor simbólico y real de este certificado es muy alto. En segundo lugar, el aumento de los años de escolaridad obligatoria también puede provocar la tendencia a diluir el aprendizaje de algunos contenidos básicos en más años y postergar el momento del acceso a esos aprendizajes, con lo cual los alumnos que sólo cursan una parte del ciclo aprenden menos que lo que habrían aprendido en un ciclo escolar obligatorio más corto. Los nuevos diseños curriculares han tratado de evitar este riesgo, reforzando los aprendizajes básicos tempranos, pero el problema aparece en la aplicación real de los diseños y no en su formulación teórica.

Obviamente, estos riesgos no justifican la adopción de las alternativas contrarias (no aumentar los años de obligatoriedad o adoptar estructuras diferenciadas según las posibilidades de cada sector social), que también son regresivas, porque consolidan las diferencias existentes. Sólo deseamos advertir sobre el alto grado de complejidad de esta situación y abrir el debate para el diseño de estrategias que consideren este grado de complejidad en lugar de ignorarlo.

2. La reforma curricular

Las principales orientaciones de las reformas curriculares iniciadas en diferentes países de la región en los últimos años giran alrededor de tres grandes ejes:

- el paso desde una organización curricular por disciplinas a una organización por áreas del conocimiento,
- la incorporación de un nuevo tipo de contenidos curriculares, particularmente referido a las nuevas competencias y a los valores que reclaman el desempeño productivo y el desempeño ciudadano,
- la introducción de mayores posibilidades de elección en los contenidos del aprendizaje por parte de los alumnos, y de la orientación como modalidad de acción pedagógica.

La justificación de estos cambios ha sido ampliamente debatida por los especialistas en pedagogía. La organización por disciplinas fue cuestionada hace tiempo tanto desde el punto de vista epistemológico como desde el punto de vista de sus consecuencias sobre la organización y la gestión de las instituciones. Las nuevas competencias (capacidad de trabajar en equipo, de resolver problemas, de experimentar, de interactuar con

el diferente, etc.) y los valores propios de la formación ciudadana (solidaridad, tolerancia, respeto a los derechos humanos) no se enseñan necesariamente a través de contenidos de una disciplina sino a través de modalidades transversales que exigen también una modificación profunda en la organización curricular y en las modalidades de trabajo de los profesores. Con respecto a las mayores posibilidades de elección en el aprendizaje, su introducción responde tanto a la diversidad creciente de los alumnos como a la necesidad de promover en los estudiantes la capacidad de aprender a aprender, que ha sido reconocida como una de las capacidades básicas para enfrentar la exigencia de aprendizaje a lo largo de toda la vida (Braslavsky, org., 2001).

Desde el punto de vista de la gestión curricular, algunos países han optado por definir contenidos básicos comunes, otorgando niveles más o menos altos de autonomía a las escuelas o a las jurisdicciones locales para definir contenidos específicos. Otros, en cambio, se orientan hacia la definición de estándares nacionales. En términos de metodologías para definir los contenidos curriculares también se han efectuado avances significativos para incorporar las demandas de los actores externos a la escuela, a través de diferentes formas de consulta y participación.

Un balance de estos procesos permitiría afirmar que los cambios han llevado a una significativa actualización de los contenidos curriculares de la enseñanza secundaria. Sin embargo, también existe consenso en reconocer que el impacto de estos cambios sobre lo que sucede realmente en las escuelas es mucho menor que el esperado. ¿Cómo se explica esta "resistencia" de las estructuras tradicionales? Más allá de las dificultades normales en todo proceso de cambio educativo y de la lentitud propia de las modificaciones de conductas, parecería que las dificultades para cambiar el desempeño efectivo de los protagonistas del proceso de aprendizaje (profesores y estudiantes) están vinculadas a dos factores que comienzan a ser considerados con mucha mayor atención que en el pasado: como factor externo, la cultura juvenil y, como factor interno, las condiciones de trabajo y la cultura profesional de los docentes.

a) *La cultura juvenil*

La relación entre escolarización, juventud y cultura ha sufrido cambios muy significativos en las tres últimas décadas. Históricamente, al menos en el mundo occidental, la condición de joven estuvo asociada a la condición de estudiante y, por eso, la cultura esco-

lar ocupaba un lugar importante en la cultura juvenil. La manifestación más elocuente de esta asociación está expresada en la identificación que tuvo lugar en ese tiempo entre movimientos juveniles y movimientos estudiantiles. Esta asociación se ha diluido. Los estudios recientes sobre la juventud coinciden en señalar que si bien la expansión de la escuela ha masificado la condición de joven, ese mismo proceso ha aumentado su diversidad interna. La condición de estudiante ha perdido importancia en la definición de los rasgos de la cultura juvenil y el lugar de la escuela lo ha ocupado, en cierta forma, el consumo y, con ello, el mercado.⁹

Pero los cambios en el contexto socioeconómico provocan también modificaciones importantes en el significado del acceso a la escuela. Por un lado, el acceso a la escuela secundaria ya no está acompañado por expectativas de movilidad social. Para muchos jóvenes, este acceso sólo significa la postergación de la incertidumbre que emana de un mercado de trabajo cambiante, restrictivo y segmentado.¹⁰ Por el otro, los nuevos sectores que ingresan por primera vez a este nivel tienen condiciones de educabilidad muy deterioradas, que explican los altos índices de fracaso que se registran en estos grupos. Por último, las significativas diversidades en la cultura juvenil se apoyan en algunos elementos comunes: la importancia del cuerpo, de la música, de algunas formas personalizadas de religión, el predominio de la imagen, la empatía con la utilización de las nuevas tecnología (no necesariamente con su comprensión interna), la importancia fundamental de la afectividad como dimensión de las relaciones sociales y el predominio del presente como dimensión temporal dominante (Margulis y Urresti, 1998; Barbero, 1998).

El predominio de estos factores pone de relieve, por contraposición, la pérdida de importancia de algunos elementos centrales de la clásica cultura escolar: el predominio de la lectura, la valorización del conocimiento y del trabajo sistemático, la postergación de satisfacciones y la valorización del pasado como patrimonio que se ha de transmitir y del futuro como proyecto para el cual es preciso formarse.

Las nuevas propuestas curriculares se enfrentan, en consecuencia, con un escenario complejo tanto desde el punto de vista socioeconómico como cultural. Educarse no garantiza una inserción social con pers-

pectivas de movilidad social ni tampoco permite el acceso a los universos simbólicos prestigiosos en la cultura juvenil dominante. Frente a las posibilidades de socialización que ofrece la escuela, se desarrollan opciones que asumen en muchos casos un contenido claramente alternativo. Buena parte de la sociología de la cultura juvenil alude al fenómeno de las bandas, las "tribus" o formas semejantes de asociación, donde se construye una identidad que se caracteriza por su oposición —a veces violenta— a las instituciones del sistema. Esta oposición violenta es diferente a la violencia juvenil de contenido político que surgió en la década de 1960. Según estudios de algunos antropólogos... "La opción por las tribus funciona —en parte— como una desertión, un camino de vida alternativo, dirigido por otros valores, orientado hacia una dirección distinta, un abandono radical de la pelea antes de iniciarla, bajarse del tren antes de que el viaje comience". (...) "Los vínculos entre los jóvenes tribales son breves y pasajeros, una suerte de sociabilidad de lo provisorio, una cultura de lo inestable en la que impera el corto plazo y la ausencia de futuro". (...) "De allí la ausencia de fines, el peso de las motivaciones inmediatas, la vocación de no trascender ni expandirse, la urgencia autoprotectora del mutuo cuidarse" y (...) "el imperio de la afectividad" (Margulis y Urresti, 1998).

Los aportes de los estudios antropológicos sobre la juventud constituyen un insumo fundamental para el diseño de nuevas propuestas curriculares. Sin embargo, la antropología tiende a postular un discurso adaptativo, del cual se desprende que debemos aprender de los jóvenes. Este discurso adaptativo está en tensión con el discurso pedagógico y político, según el cual la oferta curricular de la escuela debe asumir siempre un contenido intencional, voluntario, que resume la propuesta que los adultos desean transmitir a los jóvenes. Esta tensión no es nueva. Sin embargo, una de las características peculiares de esta época es la escasa vocación hegemónica del pensamiento dominante y, en el caso de América Latina, el deterioro significativo del "capital social", expresado a través de los bajos índices de confianza en los otros y particularmente en los representantes de las instituciones responsables del orden social.

Al respecto, son numerosas las evidencias empíricas que confirman estos bajos índices de confianza en la ciudadanía en general. Algunas evidencias recientes indican que este fenómeno afecta por igual a los profesores y docentes, que tienden a compartir la

⁹ Al respecto puede verse Dubet y Martucelli (1999) y Tenti, 2000.

¹⁰ Entre las publicaciones recientes sobre enseñanza media y mercado de trabajo puede verse en Filmus (2001).

desconfianza que siente el conjunto de la ciudadanía frente a las instituciones públicas y a los actores sociales responsables de la cohesión social.

Este análisis abre el espacio para una discusión que trasciende los límites del presente trabajo. Sólo parece pertinente señalar aquí la importancia de la dimensión cultural en los diseños curriculares de la enseñanza secundaria. Esta dimensión no pasa sólo por los aspectos cognitivos, sino por una articulación entre lo cognitivo, lo emocional, lo estético y lo social, que involucra no sólo a los estudiantes sino también, como veremos en el punto siguiente, a los profesores. Al respecto, es oportuno recordar que ya algunos países han comenzado a introducir este enfoque en forma sistemática.¹¹

Esta mayor densidad cultural en los diseños curriculares de la enseñanza secundaria implica aceptar la tensión entre la adaptación a los nuevos patrones culturales que caracterizan a la juventud y la transmisión de un determinado conjunto de competencias, valores y actitudes que definen la voluntad de los adultos. En este sentido, la escuela puede asumir, legítimamente, el carácter de un espacio de socialización con ciertas características "contraculturales", donde sea posible aprender lo que no se aprende afuera de la escuela.

b) *La situación y el papel de los profesores*

Los cambios curriculares y los cambios en los estilos de gestión, que suponen otorgar mucho más autonomía a las escuelas, obligan a una verdadera reconversión profesional por parte de los docentes. Su desempeño está afectado por cambios en todas las dimensiones. Los contenidos que deben transmitir han sido renovados y se asume que deberán renovarse en forma permanente. Su trabajo, tradicionalmente individual y aislado, ahora debe ser articulado con otros colegas y en el marco de un proyecto institucional. Los alumnos llegan a las aulas en condiciones de educabilidad muy distintas a las tradicionales y reclaman una atención personalizada. Los métodos didácticos utilizados tradicionalmente no son apropiados para enseñar las nuevas competencias que forman el currículo renovado de la enseñanza media, ya que esas nuevas competencias son características de personalidad y no

se pueden enseñar con los métodos frontales ni con los procedimientos ritualistas del pasado.¹²

¿En qué condiciones objetivas y subjetivas están los docentes para confrontar estos nuevos desafíos? Las informaciones disponibles en algunos países de la región se refieren particularmente a las condiciones de trabajo, salarios, formación profesional y, eventualmente, a sus posibilidades de carrera. Son muy escasas, en cambio, las informaciones sistemáticas acerca de las representaciones que tienen los docentes sobre las diferentes dimensiones culturales, sobre los nuevos paradigmas dominantes entre los jóvenes y sobre las nuevas exigencias a su desempeño profesional. Al respecto, disponemos de una encuesta reciente, efectuada en Argentina, sobre una muestra representativa a nivel nacional de docentes de nivel primario y secundario, que permite, al menos, apreciar ciertos rasgos importantes de los profesores de enseñanza secundaria y formular algunas hipótesis de trabajo.¹³

En primer lugar, si bien las condiciones de vida de los docentes es un factor que incide en la predisposición que tengan hacia los procesos de reforma del sistema educativo, este estudio muestra que más significativo aún es el impacto de la percepción que los docentes tienen respecto a su trayectoria social en el transcurso de los últimos años. Así, aquellos docentes que perciben que sus condiciones de vida se han deteriorado en el último tiempo y que ese deterioro va a continuar en los próximos años, constituyen el grupo más difícil de movilizar en torno a las propuestas de reforma. Por el contrario, quienes se perciben en una situación de ascenso social están más predispuestos a asumir compromisos frente a estos nuevos desafíos. Esta constatación permitiría concluir que una política social hacia los docentes se constituiría, además, en una buena política educativa.

En segundo lugar, adquiere gran relevancia la representación que tienen los profesores acerca de los valores juveniles. La encuesta pone de relieve que entre

¹² Al respecto, sería interesante hacer una comparación acerca de los métodos de enseñanza apropiados para la formación de la ciudadanía entre las exigencias que planteaba la lealtad al Estado-nación y las exigencias que plantea la ciudadanía en la sociedad globalizada. Durkeim (1998) analizó el primer punto con lucidez cuando asoció la formación ciudadana a los rituales religiosos y a la dimensión cognitiva. Para las exigencias actuales, esos métodos son incompatibles con la idea de construcción de la identidad.

¹³ Si bien la situación de los profesores argentinos puede ser distinta a la de aquéllos de otros países, también podría sostenerse que frente a los fenómenos que analiza la encuesta (pautas y consumos culturales) los rasgos detectados en ella pueden ser aún más acentuados en otros países (véase UNESCO-IIEP, 2000).

¹¹ Leite Berger Jr., R. (2001). Esta situación es aún más compleja en el caso de países culturalmente heterogéneos, como los andinos y algunos centroamericanos, donde el acceso a la escuela secundaria está permitiendo la incorporación de población indígena, con patrones culturales y lingüísticos diferentes.

los profesores predomina una visión significativamente negativa de las pautas que orientan el desempeño juvenil. Según los profesores, los jóvenes muestran débiles expresiones de valores fundamentales como el compromiso social, la tolerancia, la identidad nacional, la honestidad, el sentido de familia, la responsabilidad, el esfuerzo, el deber, el respeto a los mayores. Esta visión acerca de los jóvenes es particularmente homogénea entre los profesores, independientemente de su edad, sexo o condición social.

En cuanto a los patrones de consumo y de producción cultural, los profesores muestran un perfil que es, por lo menos, problemático desde el punto de vista de su papel como agentes de transmisión cultural y de formación en las nuevas competencias vinculadas a la competitividad y la ciudadanía. Mirar televisión es la práctica más difundida entre ellos. Su consumo cultural predominante es ver películas por video. Le sigue en importancia ir al cine. Sólo el 40% lee el diario todos los días. Porcentajes de sólo un dígito usan el correo electrónico o navegan por Internet y sólo un 18% escribe en su computadora. La práctica de la lectura está fundamentalmente asociada a materiales de formación pedagógica.

La concepción de los profesores acerca de los fines de la educación indica que ella es percibida como una tarea destinada a la formación integral de la personalidad, lo cual aumenta las posibilidades de conflicto con los alumnos, ya que los docentes persiguen aquello sobre lo cual tienen más diferencias y distancias con los destinatarios de la tarea. Educar para el trabajo o, más focalizadamente, para la transmisión de conocimientos, aparecen como opciones muy poco prioritarias en las representaciones de los docentes.

En este contexto, uno de los problemas fundamentales de la enseñanza secundaria gira alrededor del tema de la autoridad. Los jóvenes tienen un déficit de "adultos significativos", papel que los profesores difícilmente pueden asumir a partir de las características de su formación y de sus pautas de desempeño. La propia estructura curricular por disciplinas contribuye a agravar este problema, a través de la existencia de los llamados "profesores-taxi", que no pueden desempeñar un papel eficiente en la orientación de los alumnos por el escaso tiempo que pasan en el establecimiento escolar. Varios países de la región están tomando medidas al respecto, destinadas a promover tanto la presencia de profesores o equipos de profesores dedicados exclusivamente a una institución, como políticas de capacitación que abarquen, además de la actualización científica y pedagógica, la dimensión cultural de los profesores.

En este sentido, adquieren significado algunas de las propuestas que ya se han formulado en otros ámbitos acerca de la necesidad de introducir cambios importantes en las políticas de capacitación docente, basados en dos ideas clave: la capacitación en equipo en el seno del propio establecimiento, y la introducción, junto a la dimensión cognitiva del desarrollo profesional, de otras dimensiones en las cuales radica buena parte de las representaciones emocionales que los docentes tienen acerca de los jóvenes y de los nuevos paradigmas culturales.

3. Cambios en los estilos de gestión

Las transformaciones educativas implantadas en América Latina en la década de 1990 han introducido reformas generales en los estilos de gestión: mayores grados de descentralización y de autonomía a los establecimientos, evaluación de resultados, apoyo a innovaciones e instalación de mecanismos competitivos para la obtención de diferentes tipos de apoyos. El debate sobre estos temas ha sido muy intenso y la carencia de información empírica acerca de los efectos de estos cambios otorgó muchas veces un carácter predominantemente ideológico a las propuestas. No es éste el lugar para resumir los términos de ese debate.¹⁴ Sólo deseamos señalar que la vigencia de estas innovaciones en la educación secundaria tiene rasgos específicos, bien diferentes a los que se aprecian en la enseñanza básica o en la superior. Así, por ejemplo, los sistemas de medición de resultados se concentran preferentemente en la enseñanza básica y no en la secundaria. En sentido inverso, la autonomía a los establecimientos y las demandas de elaboración de perfiles institucionales parece ser una modalidad más expandida en la enseñanza secundaria que en la básica.

Más allá de estas particularidades, la experiencia reciente en términos de reformas en los estilos de gestión indica que ha llegado el momento de contextualizar los procesos de reforma administrativa. Al respecto, sería posible distinguir dos tipos diferentes de situaciones:

i) *La situación de las escuelas privadas o de las públicas que atienden a sectores de ingresos medios y altos.* En estas escuelas, la experiencia parece indicar que la mayor autonomía es condición necesaria pero no suficiente para introducir niveles de dinamismo que

¹⁴ Véanse Morduchowicz (2000) y Gajardo (1999).

permitan satisfacer las nuevas exigencias. Esas escuelas ya gozan de altos grados de autonomía y si bien muestran resultados superiores al resto de las escuelas, es plausible suponer que esos mejores resultados se deben a factores externos a la acción específica de la escuela. En estos establecimientos no se trata de introducir más desregulación sino de trabajar sobre los aspectos pedagógicos y culturales que se mencionaron en el punto anterior.

ii) *La situación de las escuelas que reciben a los nuevos sectores de población que acceden a este ni-*

vel. En estos establecimientos la situación es más compleja, ya que si bien la autonomía es condición necesaria para atender a la diversidad de la población, buena parte de los estudios sobre la situación de las poblaciones desfavorecidas indica que una de sus principales características es la dificultad para definir proyectos. Establecer la competencia por proyectos como modalidad de gestión en este sector implica crear una situación en la cual se pone como condición para los sectores más desfavorecidos que actúen sobre la base de aquello de lo cual más carecen.

IV

Algunas conclusiones y propuestas

En esta última sección nos interesa presentar algunas sugerencias para la reflexión acerca de las estrategias de cambio de la enseñanza secundaria. Estas sugerencias asumen el punto de partida de este trabajo, que consiste en destacar la necesidad de enfrentar simultáneamente las demandas de los jóvenes de familias pobres que recién acceden a la enseñanza media y las necesidades de los sectores ya incluidos, que demandan la transformación de la oferta tradicional. Obviamente, no se trata de ofrecer a los nuevos sectores la oferta tradicional y modificar esta oferta sólo para los ya incluidos. La complejidad de la situación actual consiste, precisamente, en la necesidad de enfrentar todo al mismo tiempo. En tal sentido, estas sugerencias se pueden organizar alrededor de tres proposiciones. La primera de ellas destaca la necesidad de hacerse cargo de la complejidad y heterogeneidad de situaciones existentes, evitando soluciones únicas; la segunda se refiere a las políticas de transición entre las situaciones actuales y las metas que se desea alcanzar, y la tercera, por fin, hace hincapié en la prioridad a los aspectos pedagógicos de las reformas educativas.

1. Heterogeneidad de estrategias

Ante el desafío de universalizar la educación media, surge necesariamente el interrogante de por qué una proporción significativa de adolescentes no concurre a ningún establecimiento educativo. Podemos decir que hay básicamente tres configuraciones de fenómenos que contribuyen a que esto ocurra.

En primer lugar, existe aún un importante déficit de oferta educativa de nivel medio en la región. Resul-

tado de la tradición de que la escuela media estaba orientada hacia una minoría, amplias regiones, especialmente en zonas rurales, carecen de establecimientos donde incorporar en forma creciente a estos jóvenes.

Un segundo factor tiene relación con el obstáculo que representa para muchos jóvenes la gran prevalencia de situaciones de precariedad y pobreza en que viven. La década de 1990 profundizó un escenario previo de alta incidencia de la pobreza, al mismo tiempo que acrecentó los niveles de vulnerabilidad de las familias de los sectores medios y bajos, por lo que los jóvenes se ven crecientemente involucrados en la tarea de asumir responsabilidades en la construcción del bienestar de sus familias. Para ellos, la urgencia del presente invita a renunciar a aquellas inversiones cuyos beneficios se apreciarán sólo en el mediano o largo plazo.

Por último, hay un significativo desajuste entre las características formales de la oferta educativa y el desempeño real de los actores del proceso pedagógico. Existe tanto un "malestar docente" bastante generalizado como un malestar de los alumnos, que no encuentran en la escuela un espacio para aprendizajes socialmente significativos.

La coexistencia de estos tres factores lleva a que el desarrollo de políticas educativas orientadas a la expansión de una educación media de calidad deba articular acciones muy diversas. En principio, se requiere un incremento significativo de la inversión en infraestructura, que no necesariamente pasa por la expansión de los modelos tradicionales de escuela sino por formas alternativas en las cuales podrían desempeñar un papel destacado las nuevas tecnologías de la

información. Además, es necesario articular las políticas educativas con el resto de las políticas sociales, lo cual, a la luz de la experiencia, ofrece dificultades más serias que lo previsto. Por último, las reformas pedagógicas, los cambios en los estilos de gestión y la modificación sustancial del perfil y el papel de los profesores parecen ser ejes centrales para el logro de este objetivo.

En la actualidad, la mayor parte de los países de la región están desarrollando planes y programas que contemplan esta diversidad de acciones. La tipología de países presentada en la sección II de este artículo nos advierte sobre la imposibilidad de pensar en políticas únicas para la región. Los países del Cono Sur (grupo 1) son, en términos relativos, los que menos obstáculos encuentran en la falta de una red de establecimientos que permita el acceso a los jóvenes, o en el número de jóvenes impedidos de concurrir a la escuela por situaciones de pobreza de sus hogares. En estos países, el énfasis debería estar puesto en las reformas pedagógicas, en respuesta a las crecientes demandas de calidad. Los países de los grupos 2 y 3 muestran en el crecimiento de sus tasas de escolarización el impacto positivo de las políticas de expansión de la educación media que se están llevando a cabo. Pero en ellos, y especialmente en el grupo 3, las precarias condiciones de vida de una parte importante de los jóvenes amenaza con imponer un techo a la expansión educativa, por lo que adquiere especial relevancia la articulación de las políticas educativas con el conjunto de las políticas sociales. Por último, los países del grupo 4, cuyo principal obstáculo radica en la ausencia de un desarrollo económico y social mínimo para poner en marcha el proceso de expansión de la enseñanza media, se ven ante la necesidad de desarrollar un conjunto de políticas educativas que difícilmente pueden tomar del resto de la región. Por el contrario, el desafío de educar en condiciones de extendida incidencia de la pobreza apela a un ejercicio creativo en el cual la dimensión pedagógica debe tener un claro liderazgo.

Ahora bien, los países deberían asumir esta diversidad de escenarios dentro de sus propias fronteras. Los desafíos difieren en las zonas urbanas y rurales, y las estrategias que han de desarrollarse ante problemas similares no pueden ser las mismas en grandes ciudades de ingresos medios y en pequeños pueblos empobrecidos. Aun los países mejor posicionados en términos económicos y sociales tienen amplios sectores de población en situaciones de extrema pobreza. Al respecto, cabe recordar que no es lo mismo promover la

educación en una comunidad pobre de un país pobre que en una comunidad pobre de un país con altos ingresos. Pareciera que tampoco es posible pensar en políticas únicas a nivel nacional. Desatender la creciente heterogeneidad social mediante políticas homogéneas lleva a profundizarla.

Las políticas educativas, al igual que las políticas sociales en su conjunto, requieren hoy un diagnóstico más preciso, que permita captar la creciente complejidad de los escenarios en los que se debe actuar, y la capacidad de articular un conjunto amplio de instrumentos en función de la especificidad de las situaciones que se intenta enfrentar. Una política basada en el reconocimiento de la diversidad es la única que puede garantizar homogeneidad en sus resultados.

2. Las políticas de transición

El análisis de los procesos de transformación educativa ha permitido apreciar tanto sus características visibles como sus ausencias. En este sentido, la experiencia reciente parecería indicar que una de las ausencias más significativas se vincula a la escasa atención prestada a las dificultades que presentan los procesos de transición entre las situaciones existentes y los puntos de llegada que se pretende alcanzar.

Tal transición está rodeada de características que, en cierta forma, obligan a un tratamiento específico. Así, por ejemplo, a través de toda la información proporcionada por los sistemas de medición de resultados sabemos que la enseñanza secundaria está recibiendo, y recibirá aún por algunos años más, estudiantes con serios déficit en el dominio de los códigos básicos de la lectura, la escritura y el cálculo.¹⁵ También sabemos que los profesores se desempeñan sobre la base de representaciones, intereses corporativos y tradiciones profesionales que no se modificarán simplemente porque cambien los contenidos de los planes de estudio o sus condiciones de trabajo.¹⁶ Los diseños curriculares, los estilos de gestión, así como las estructuras de la oferta escolar, no pueden ser las mismas en el comienzo de los procesos de transformación y en etapas más

¹⁵ Véase Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación, UNESCO/OREALC (2000).

¹⁶ La demanda de elaboración de un proyecto por establecimiento, surgida a partir de la mayor autonomía otorgada a las escuelas, provocó respuestas diferentes. Las escuelas que ya tenían capacidad para elaborar sus proyectos mantuvieron esa línea. Muchas otras, sin embargo, se limitaron a copiar textos producidos por las editoriales, provocando de esa manera una homogeneización derivada, no de las políticas públicas, sino de las políticas privadas de algunas editoriales. Véase al respecto González Lucini (2001).

avanzadas. En este sentido, parece necesario introducir la idea de políticas de transición, válidas para situaciones específicas y por períodos específicos de tiempo (diseños curriculares de transición para las cohortes de alumnos que entran a la enseñanza media o a alguna de sus modalidades en los próximos años, títulos de transición, etc.).

Reflexionar acerca de estas políticas de transición permitiría superar las opciones actuales en los procesos de transformación educativa, que se basan en la reforma general o en innovaciones que afectan a un número reducido de establecimientos y que luego se extienden al conjunto de ellos.

3. La dimensión pedagógica

Las estrategias de cambio implementadas en la región parecen haber llegado a un punto en el cual, para que se traduzcan en modificaciones en el proceso y en resultados de aprendizaje, necesitan otorgar mayor prioridad y atención al aspecto pedagógico y cultural. En este sentido, existen dos dimensiones fundamentales. La primera de ellas se refiere a los docentes. Frente a los desafíos educativos que deben enfrentar los paí-

ses de la región en el marco de profundos procesos de transformación social, el papel del docente no puede ser subestimado ni sustituido por los otros insumos del aprendizaje. La segunda dimensión se refiere a la pedagogía como disciplina. Además de docentes motivados, bien equipados y encuadrados en instituciones que les permitan el desarrollo de su autonomía profesional, es necesario disponer de las respuestas pedagógicas apropiadas para trabajar en contextos sociales y culturales tan complejos como los que se registran en la región.

En definitiva, la gran pregunta pasa por la posibilidad de educar en condiciones de alta inequidad social. En América Latina carecemos de una pedagogía que nos ofrezca metodologías y técnicas de trabajo apropiadas para resolver los problemas de aprendizajes de poblaciones culturalmente heterogéneas, en condiciones de pobreza. En el caso de la enseñanza secundaria, la complejidad aumenta porque las respuestas pedagógicas que se demandan se refieren a adolescentes y jóvenes que atraviesan un período siempre difícil y conflictivo. En la medida en que estos problemas tienen una fuerte raíz cultural, las respuestas también estarán marcadas por el contexto cultural en el cual se elaboren.

Bibliografía

- Banco Mundial (sf): *Educational Change in Latin America and the Caribbean*, Washington, D.C. (texto en formato pdf. www.birf.org)
- Barbero, J. M. (1998): Jóvenes: des-orden cultural y palimpsestos de identidad, H. Cubides (ed.), *Viviendo a toda. Jóvenes, territorios culturales y nuevas sensibilidades*, Santa Fe de Bogotá, Siglo del Hombre Editores.
- Braslavsky, C., org. (2001): *La educación secundaria ¿Cambio o inmutabilidad? Análisis y debate de procesos europeos y latinoamericanos contemporáneos*, Buenos Aires, Editorial Santillana/Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IPE).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2000): *La brecha de la equidad: una segunda evaluación*, LC/G.2096, Santiago de Chile, mayo.
- Chile, MIDEPLAN (Ministerio de Planificación y Cooperación) (1992): *Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional. CAsen*, Santiago de Chile.
- Dubet, F. y D. Martucelli (1999): *¿En qué sociedad vivimos?*, Buenos Aires, Editorial Losada.
- Durkeim, E. (1998): *Educación y pedagogía*, Buenos Aires, Editorial Losada.
- Filmus, D. (2001): La educación media frente al mercado de trabajo: cada vez más necesaria, cada vez más insuficiente, en C. Braslavsky (org.), *La educación secundaria ¿Cambio o inmutabilidad? Análisis y debate de procesos europeos y latinoamericanos contemporáneos*, Buenos Aires, Editorial Santillana/IPE.
- Gajardo, M. (1999): *Reformas educativas en América Latina. Balance de una década*, Documentos, N° 15, Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL).
- González Lucini, F. (2001): *La educación como tarea humanizadora*, Madrid, Anaya.
- IBGE (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística) (1995): *Encuesta Nacional de Hogares*, Brasil.
- Kaztman, R. y P. Gerstenfeld (1990): Áreas duras y áreas blandas en el desarrollo social, *Revista de la CEPAL*, N° 41, LC/G.1631-P, Santiago de Chile, CEPAL.
- Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación, UNESCO/OREALC (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura/Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe) (2000): *Primer estudio internacional comparativo sobre lenguaje, matemática y factores asociados en tercer y cuarto grado, ¿Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos*, vol. II, Serie políticas sociales, N° 42, Santiago de Chile, CEPAL.
- Leite Berger Jr., R. (2001): Enseñanza media: los desafíos de la inclusión, en C. Braslavsky (org.), *La educación secundaria ¿Cambio o inmutabilidad? Análisis y debate de procesos europeos y latinoamericanos contemporáneos*, Buenos Aires, Editorial Santillana/IPE.
- Macedo, B. y R. Katzkowicz (2000): *Educación secundaria. Balance y prospectiva*, Santiago de Chile, OREALC, agosto.
- Margulis, M. y M. Urresti (1998): La construcción social de la condición de juventud, en H. Cubides (ed.), *Viviendo a toda*.

- Jóvenes, territorios culturales y nuevas sensibilidades*, Santa Fe de Bogotá, Siglo del Hombre Editores.
- Morduchowicz, A. (2000): *Intervención estatal, incentivos y desempeño educativo*, Buenos Aires, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE).
- Nun, J. (2000): *Democracia, ¿gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Tenti, E. (2000): *Una escuela para los adolescentes*, Buenos Aires, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)/ Editorial Losada.
- UNESCO/IIPE (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura/Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación) (2000): *Los docentes y los desafíos de la profesionalización*, Buenos Aires, diciembre.

El papel de las *instituciones en* contextos locales

Kirsten Appendini

*El Colegio de México,
México, D.F.
kirsten@colmex.mx*

Monique Nuijten

*Wageningen University,
Países Bajos
mnuijten@wxs.nl*

En este artículo se examinan algunas cuestiones metodológicas que enfrenta la investigación sobre el desarrollo al estudiar las instituciones locales. Se estudia cómo formular conceptos operacionales útiles para captar información sobre las instituciones y sus procesos dinámicos en relación con las actividades económicas de los hogares rurales. Se presentan y evalúan algunos métodos cuantitativos y cualitativos sobre la base de estudios de casos en México y la India, así como sus alcances y limitaciones. Se concluye que se necesita un marco conceptual y metodológico multidisciplinario y flexible que permita entender las dinámicas de los procesos institucionales, desde las reglas y normas establecidas a las prácticas organizativas de la gente. Se subraya que la investigación relacionada con la formulación de políticas debe estar enfocada a objetivos específicos, como son los arreglos institucionales que pueden dar apoyo a los grupos más pobres y la manera como éstos pueden mobilizarse para transformar las instituciones.

I

Introducción

El tema de las instituciones ha estado en la mira del debate sobre el desarrollo durante varias décadas. Con la transformación del Estado y el reconocimiento de la existencia de “fallas de mercado” se ha hecho hincapié en las instituciones como el ámbito en el cual los agentes económicos y sociales tienen acceso a los recursos y pueden reforzar su potencial de ingresos. Así, “adecuar las instituciones” llega a ser el paradigma dominante en la formulación de políticas en la agenda del desarrollo internacional. Como consecuencia del ajuste estructural y de reformas económicas, las políticas intervencionistas dan paso a políticas enfocadas a la capacitación y devolución de poder a la población para hacer de ella socios activos en los esfuerzos de desarrollo. En este enfoque de “abajo hacia arriba”, a las instituciones locales se les ha asignado un papel central en la tarea de apoyar a las personas frente al impacto de cambios macroeconómicos y de encontrar nuevas maneras de mejorar sus modos de vida a través del acceso a recursos y empleos. A nivel local, las instituciones se constituyen en instancias mediadoras que vinculan las políticas macro con los agentes económicos y sociales a nivel de la comunidad, así como en un marco en el cual, dadas las reformas estructurales, las personas se encuentran con “reglas del juego cambiantes”, ya sea como individuos o colectivamente.

En este artículo queremos analizar algunas de las cuestiones metodológicas con las que se enfrenta la investigación sobre el desarrollo al examinar las instituciones locales. El estudio de las instituciones y la forma en que los individuos y los hogares rurales interactúan con el entorno institucional plantean importantes problemas metodológicos que han despertado poco interés en la literatura sobre el desarrollo. En el presente artículo se examina cómo se puede obtener información relevante sobre estos temas.

En primer lugar, se presenta un breve análisis de cómo se definen y utilizan los conceptos de institución y organización en la literatura sobre el desarrollo. Luego se discute cómo formular conceptos operacionales útiles para la investigación en el terreno. Finalmente, se presentan y se evalúan algunos métodos cuantitativos y cualitativos y las técnicas de investigación correspondientes, así como sus alcances y sus limitaciones para el estudio de las instituciones. La argumentación está ilustrada por varios estudios de casos en los cuales participamos y que se realizaron en México y la India.¹ Pensamos que el análisis que se presenta puede ser de interés tanto para la investigación con fines académicos, incluidas aquéllas orientadas a la formulación de políticas o al diagnóstico con fines de proyecto y planificación, como para diversos agentes del desarrollo.

II

El concepto de instituciones y organizaciones en el debate sobre el desarrollo

Muchos proyectos de desarrollo atribuyen a las instituciones locales un papel central en el mejoramiento

de las condiciones de vida de los pobres. Veamos en el recuadro 1 cómo subsiste cotidianamente una fami-

¹ La investigación, que abarcó casos en India, México y Mozambique, se efectuó en virtud del Programa sobre Estrategias de Generación de Ingresos del Hogar para el alivio de la pobreza y las interacciones con el entorno institucional local, que llevó a cabo la División de Desarrollo Rural de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Participaron las siguientes instituciones: En India, Centre for Management in Agriculture, Indian Institute of Management (IIM), Ahmedabad. En México, Centro Re-

gional de Investigaciones Multidisciplinarias, Universidad Nacional Autónoma de México (CRIM/UNAM). En Mozambique, Departamento de Producción y Protección Vegetal, Facultad de Agronomía e Ingeniería Forestal, Universidad Eduardo Mondlane, Maputo. Expresamos nuestra gratitud a todas estas instituciones; sin embargo, las opiniones expresadas son las de los autores y de su exclusiva responsabilidad.

Recuadro 1

VIDA DE UNA FAMILIA RURAL EN LA INDIA Y EN MÉXICO

India

La aldea de Malawada en el distrito de Kheda, Estado de Gujarat, es una aldea de tamaño medio con una población de 3 000 habitantes. Cuenta con un canal de riego durante todo el año. El arroz y el trigo son sus cultivos principales. Existe también una cooperativa lechera y una fábrica que emplea a algunos trabajadores de la aldea.

Jeevabhai y Ramabhai viven en la aldea de Malawada; pertenecen a la casta de los *parmares*. El hogar está formado por la pareja anciana y un hijo, su mujer y tres nietos. El hogar es propietario de cuatro acres de tierra heredada, de riego; también tiene un búfalo y dos becerros. Los adultos dividen su trabajo entre su propio predio y otros predios. Producen varios cultivos para los cuales compran insumos. También contratan mano de obra. Parte de la producción se vende a la cooperativa de la aldea. Jeevabhai es miembro de un grupo de crédito desde hace 15 años. Las mujeres pertenecen a un grupo de comercialización para vender la leche a una cooperativa lechera. El único requisito para ser miembro es tener animales productores de leche. Para participar en el grupo de crédito, Jeevabhai debe pagar una cuota. No hay que dedicar mucho tiempo para pertenecer a este grupo; los miembros dicen que han contribuido con uno o dos días de trabajo para cada organización y no tienen un papel activo en la toma de decisiones.

Fuente: IIM, 1999.

México

San Pablo está situado en los altos de la Sierra Juárez en el Estado sudoriental de Oaxaca. El bosque constituye el principal recurso natural de las comunidades y es de propiedad colectiva. La comunidad cuenta con un complejo marco institucional de gobierno que regula el acceso y la administración de los recursos.

Pedro, su mujer y una nieta viven en la aldea de San Pablo. Pedro es miembro de la comunidad y posee cuatro parcelas de tierra que fueron asignadas a su familia varias generaciones atrás. La familia cultiva maíz y algunos vegetales para consumo propio; tiene cuatro vacas. Pedro tiene derecho a trabajar en el bosque, lo que realiza contratando a un trabajador externo por día. De esta manera participa en la empresa forestal de la comunidad.

En 1964, Pedro era trabajador inmigrante en California. Actualmente, tiene tres hijas casadas que viven en Los Angeles, y un hijo que trabaja como mecánico y que manda regularmente dinero a su casa. La familia les ha prestado dinero para migrar. Son miembros de una asociación de migrantes. Otras dos hijas estudian en Ciudad de México.

Pedro ha desempeñado varios cargos dentro de instituciones locales, como el Comisariato (que administra los recursos comunes), y ha sido secretario, tesorero y síndico de la municipalidad. No recibió ningún sueldo por estas tareas, que forman parte de sus obligaciones como miembro de la comunidad.

Fuente: CRIM/UNAM/CRUCO/UACH (1999).

lia rural en la India y una en México y cuál es el papel de las instituciones.

Un breve vistazo al conjunto de actividades desempeñadas por estas dos familias y el contexto en que se desarrollan nos da una idea de la gran variedad de instituciones importantes para ellas (recuadro 2).

Como vemos, hay una gran variedad de elementos que caen bajo el término "instituciones". Por lo tanto, ante todo es preciso definir el concepto de institución y buscar la mejor manera de entenderlo en el contexto de una investigación específica, y luego decidir cómo estudiar las instituciones elegidas y su papel en la subsistencia de cada familia.

Con el fin de elaborar un marco conceptual para el estudio de las instituciones en contextos rurales se examinará ahora cómo se las ha enfocado en el debate sobre el desarrollo. Un rápido vistazo a la literatura más amplia muestra que existe confusión en la definición de los conceptos de institución y organización. Para empezar, ambos términos suelen intercambiarse. Además, distintas disciplinas y subdisciplinas, como la sociología de la organización, la nueva economía institucional, la sociología económica y la antropología, utilizan estos conceptos de maneras diferentes. Y por último, ni siquiera en el marco de una misma disciplina existe acuerdo en cuanto a su uso.

Recuadro 2
 INSTITUCIONES IMPORTANTES PARA LAS FAMILIAS RURALES, INDIA Y MÉXICO

El sistema de castas	El hogar	El grupo de crédito
La familia	La asociación de migrantes	La empresa forestal
El matrimonio	El sistema de cargos indígenas	La cooperativa de la aldea
Los derechos de propiedad	El gobierno local	La cooperativa lechera
La comunidad	Los mercados de trabajo	Las relaciones de género
Las reglas, leyes, constituciones	Los mercados de insumos	
Los derechos de agua	y productos	

Pese a la confusión y los desacuerdos, se puede distinguir cierta regularidad en la utilización de los términos. Cabe señalar que la mayoría de los estudios que intentan distinguir entre organizaciones e instituciones acentúan los aspectos normativos de las instituciones, mientras que hacen más hincapié en la parte estructural de las organizaciones. Por lo tanto, las organizaciones están más definidas en términos de estructuras de funciones reconocidas y aceptadas, mientras que las instituciones están más definidas en términos de creencias, normas y reglas que permiten el desarrollo de estas funciones y estructuras (Uphoff, 1986; North, 1990; Ostrom, 1995; Scott, 1995). La distinción e interconexión entre organización e institución se puede ilustrar con el siguiente ejemplo. Las escuelas, la cooperativa lechera o la empresa forestal son organizaciones que existen porque una serie de 'reglas de trabajo' o instituciones subyacentes las definen y les dan un significado. Sin embargo, instituciones como el dinero, los mercados, el matrimonio y la ley no tienen una sola o directa manifestación organizacional (Leach, Mearns y Scoones, 1997, p. 237). En este artículo usamos el concepto institución en un sentido amplio que no solamente incluye aspectos normativos, sino también aspectos reguladores y cognoscitivos (Scott, 1995). La razón es que muchas instituciones (como los arreglos de tenencia de la tierra desarrollados a nivel local) son más bien prácticas rutinarias persistentes en el tiempo que un conjunto de reglas o normas (Leach, Mearns y Scoones, 1997, p. 91; Crowley y Appendini, 1998).

Muchos proyectos de desarrollo o investigaciones orientadas a la formulación de políticas argumentan que es importante clasificar las instituciones y organizaciones según ciertos criterios. Muchas veces se sostiene que las instituciones pueden ser clasificadas como formales o informales. Sin embargo, esta dicotomía no

ayuda a captar el complejo de arreglos institucionales en el cual están involucrados los hogares. Otra distinción muy a menudo presente en la literatura es la que se hace entre las organizaciones de base de la comunidad, las organizaciones no gubernamentales y las agencias gubernamentales (Poulton y Harris, eds., 1988; Curtis, 1991; Bebbington y Ferrington, eds., 1993). Sin embargo, es difícil mantener estas diferencias en la práctica. Las organizaciones e instituciones son raramente privadas o públicas y muchas instituciones exitosas son una mezcla de instituciones de "tendencia privada" y de "tendencia pública" que desafía clasificaciones en una dicotomía estéril (Ostrom, 1995, p. 14). Otra clasificación común pero difícil de mantener es aquella entre instituciones locales y extralocales. Muchas veces cuesta determinar lo que es o no es una institución local, y trazar límites estrictos parece ser un ejercicio irrelevante. En un contexto en el cual la gente opera cada vez más de un modo que trasciende límites e identidades territoriales específicas, tendríamos que encontrar nuevas maneras de definir 'lo local'. Sostenemos que el concepto local hace referencia a la incrustación (*embedding*) de realidades a mayor escala en mundos concretos (Appadurai, 1997, p. 55). Así, cuando hablamos del contexto institucional local nos referimos al entorno institucional relevante para los hogares en las áreas geográficas específicas que estamos estudiando.

Un problema presente en gran parte de la literatura sobre las instituciones y organizaciones locales para el alivio de la pobreza (Esman y Uphoff, 1984; Korten, 1987; Harris, 1988; Curtis 1991) es su referencia a acciones y objetivos colectivos. De hecho, la mayoría de los trabajos sobre "organizaciones o instituciones para el desarrollo" miran a las instituciones como unidades sociales dirigidas al logro de objetivos colectivos o a la satisfacción de necesidades institucio-

nales de la sociedad o del entorno del cual son un componente. Sin embargo, el concepto de institución como estructura normativa y reguladora implica automáticamente la existencia de diferencias de poder e intereses divergentes entre la gente involucrada en ella. En nuestro trabajo vemos las instituciones como órdenes negociados que son construidos, mantenidos y transformados por la interacción social. Las instituciones están vinculadas a configuraciones de poder y dominación más amplias y pueden reproducir las obligaciones ideológicas y políticas a las cuales están atadas. Finalmente, debe reconocerse que las realidades institucionales y organizacionales son construidas, mantenidas y modificadas por procesos de creación y promulgación culturales. Por consiguiente, se crean valores y se expresan ideologías, rituales y ceremonias que llevan a un sentido de participación y pertenencia (véase Reed, 1992, pp. 73-129).

Para poder captar bien las diferentes formas de organización que son importantes para los hogares usamos también otro concepto: el de prácticas organizativas. Las prácticas organizativas hacen referencia a las distintas acciones y estrategias que sigue la gente para mantener y desarrollar su subsistencia cotidiana y otros proyectos de vida. Varios antropólogos sostienen que en lugar de empezar por la institución es más importante comenzar por las actividades de los individuos y de los hogares. Argumentan que la gente rural organiza sus actividades de distintas maneras en su vida cotidiana. Por tanto, muchas veces no se establecen organizaciones, pero se movilizan redes para proporcionar información crucial, apoyo financiero y ayuda práctica (Wolf, 1990; Long, 1990). Esto significa que habría que tomar nota de la existencia de las formas organizativas establecidas por los pobres antes de intentar influir en los ámbitos institucionales existentes. Esas prácticas organizativas tienen muchas veces un carácter fragmentario, no colectivo. Sin embargo, con el tiempo pueden devenir en formas de ordenación y regularización (Nuijten, 1998). Cuando con el tiempo estas prácticas de organización se estructuran más y se cambian ciertas reglas implícitas, podemos decir que se institucionalizan.

Por varias razones, argumentamos que es importante prestar atención a las prácticas organizativas para analizar las instituciones locales. Primero, las estructuras, que consisten más en prácticas rutinarias que en un conjunto de reglas o regulaciones establecidas, se encontrarán más fácilmente a partir de un estudio de las prácticas organizativas que mediante uno enfocado a las instituciones. En segundo lugar, un estudio de las prácticas organizativas puede profundizar nuestro conocimiento sobre la manera en que formas más estructuradas se desarrollan o no. También puede explicar por qué muchas veces prevalecen formas de organización más individualizadas y fragmentadas sin llevar a proyectos colectivos. Y puede sugerir recomendaciones de política con miras a la consolidación de ciertas modalidades informales de organización. En tercer lugar, un enfoque importante en los estudios de prácticas organizativas es el que considera los conflictos y las tensiones. Esto, en contraste con muchos estudios de instituciones que tienden a enfocar funciones u objetivos colectivos, o se apoyan en la suposición básica de que los conflictos se resolverán finalmente a través de la cooperación (por ejemplo, los neoinstitucionalistas). En cuarto lugar, los estudios de prácticas organizativas nos impedirán caer en la tendencia a reificar a las instituciones y atribuirles papeles que no desempeñan para la gente involucrada.

En consecuencia, se argumenta que si se combinan estudios enfocados a las instituciones y organizaciones con otros que hacen hincapié en las prácticas organizativas (empezando por las actividades de los actores sociales) se puede obtener una visión más aguda de las interrelaciones de las actividades económicas de los hogares con las instituciones locales. Más que un modelo, proponemos un marco conceptual (véase el recuadro 3). Con un marco tan flexible se puede tener una mejor idea del papel de las instituciones en la vida de la población rural y evitar dicotomías artificiales como las de formal/informal, interno/externo, local/extralocal, privado/público, moderno/tradicional. De esta manera, se toman en cuenta distintas manifestaciones de instituciones y resulta más fácil hacer frente a la heterogeneidad y a la complejidad.

Recuadro 3
CONCEPTOS CENTRALES

Instituciones

Las instituciones son estructuras de tipo regulativo, normativo y cognoscitivo que dan estabilidad, coherencia y significado al comportamiento social. Las instituciones son transportadas por diferentes medios: cultura, estructuras y rutinas (Scott, 1995, p. 33).

Organizaciones

Las organizaciones son entidades construidas en torno a procesos definidos que aseguran el logro de objetivos determinados. La estructura organizacional se basa en la definición de roles y funciones distintas y las reglas organizativas deben asegurar un desempeño confiable (adaptación de Scott, 1995, pp. 48-49).

Prácticas organizativas

Las prácticas organizativas son las distintas acciones y estrategias de los individuos para sostener y desarrollar su subsistencia cotidiana y otros proyectos de vida. Las prácticas organizativas pueden evolucionar para conformar patrones establecidos (procesos de institucionalización) y de esta manera dar lugar a nuevas instituciones.

Contexto institucional local

El contexto institucional local está constituido por las manifestaciones específicas de las instituciones en el área geográfica en estudio, a pesar de que dichas instituciones pueden cruzar los límites físicos del área.

III

Clasificación de las instituciones

Una vez que el equipo de investigación tiene un panorama general del ambiente institucional es importante clasificar las instituciones y organizaciones según el objetivo del estudio. Obviamente, se las puede clasificar y subdividir de innumerables maneras. Si el estudio se enfoca a la generación de ingresos de los hogares es importante clasificarlas sobre la base del acceso a los recursos, de las relaciones de producción o de las actividades económicas.

Teniendo en cuenta las instituciones estudiadas, se puede llegar a la clasificación que figura en el recuadro 4.

El objetivo de la clasificación presentada no es establecer categorías exclusivas sino ayudar a desarrollar estrategias apropiadas para el estudio y análisis de las diversas instituciones. Claramente, distintos tipos de instituciones requieren distintos tipos de estudio y análisis. No se puede estudiar y analizar de la misma manera un sistema de castas y un sistema de tenencia de la tierra, ni estudiar un club de fútbol como se estudian arreglos de crédito. Así, por ejemplo, preguntas sobre año de fundación, objetivos principales, número de socios o servicios prestados a ellos sólo tienen sentido respecto de ciertas organizaciones y no de

otras instituciones. Respecto a unidades administrativas gubernamentales no hace sentido hablar en términos de membresía.

Consideramos que las cuatro grandes categorías de la clasificación (divisiones socioculturales principales, relaciones de producción, gobierno local y organizaciones) deben tratarse como temas distintos en el análisis final.

Varias de las instituciones y organizaciones arriba mencionadas caen en más de una categoría. Por ejemplo, los grupos de crédito, los bancos de cooperativas, etc., se mencionan entre las organizaciones, pero también deben tomarse en cuenta en las relaciones de producción. El caso es que cumplen papeles diferentes y pueden ser estudiadas desde diversas perspectivas (como entidad organizacional o como parte de la estructura de crédito).

Es necesario considerar por separado las relaciones de producción (tenencia de la tierra, relaciones de crédito y de trabajo), ya que son instituciones complejas constituidas por muchos elementos distintos.

Asimismo, es importante tener una categoría especial para el gobierno local, que puede incluir agencias locales de entidades gubernamentales, así como

Recuadro 4
CLASIFICACIÓN DE LAS INSTITUCIONES Y ORGANIZACIONES ESTUDIADAS

1. *Principales divisiones socioculturales*
 - relaciones de género
 - relaciones de castas
 - alianzas religiosas
2. *Relaciones de producción*
 - tenencia de la tierra (renta, medianería, propiedad)
 - crédito (prestamistas, formas de interés, grupos de crédito)
 - relaciones de trabajo (faena, ayuda mutua, venta de fuerza de trabajo a cambio de alimento)
3. *Gobierno local*
 - ejido/comunidad
 - barrios con comité de ancianos
 - jefes/autoridades tradicionales
 - comités gubernamentales locales
4. *Organizaciones*
 - *Vinculadas con la producción*

Directamente	Indirectamente
Banco India, cooperativa de distrito	Grupo de servicios de trabajo agrícola rural
Grupo de producción de las mujeres	Comités de solidaridad
Sociedad cooperativa de productores de aceite	Org. no gubernamentales (ONG)
Cooperativa lechera	Grupos de mantenimiento de los grupos de agua
Unión de crédito, grupo de crédito	
Grupo de ahorro de las mujeres	
Grupo de ahorro para la casta <i>prajapati</i>	
Asociación de productores	
 - *De bienestar general*
 - Puestos médicos
 - Asociación de curanderos tradicionales
 - Redes de migrantes, asociaciones de migrantes
 - Tiendas de bienes de consumo subsidiadas
 - Proyectos de desarrollo (dependiendo del tipo de proyecto)
 - *Empresas privadas*
 - Empresas
 - Un banco comercial
 - Una empresa de turismo ecológico (*Elephant Coast Company*)
 - Empresa turística
 - *De carácter social/religioso/educativo*

Clubes de fútbol	Grupos de jóvenes	Grupo cultural
Grupos de mujeres	Grupos parroquiales/religiosos	Escuela

grupos de representación elegidos, como los consejos de la comunidad. Estas instituciones estarán frecuentemente compuestas por una mezcla de elementos públicos y privados.

Un número considerable de organizaciones puede subclasificarse de distintas maneras. La incorporación de ciertos criterios permite categorizar las instituciones de la manera que más interese. Por ejemplo:

- si la institución incluye o excluye ciertas categorías de la población,
- si la institución está enfocada hacia los pobres,
- si la organización tiene potencial de desarrollo.

Antes de examinar los distintos métodos que pueden ser útiles para el estudio de las instituciones es importante prestar mayor atención a la relación entre las instituciones locales y las actividades productivas

de los hogares rurales. Es preciso darse cuenta de que los hogares operan en múltiples instituciones a la vez y que es la combinación de instituciones lo que determina la demanda y el acceso a los recursos.² Por ejemplo, el derecho a la propiedad dentro de una aldea sería de poco uso para el hogar si no estuviera combinado con otros arreglos institucionales. Como lo veremos

más adelante, los procesos de inclusión o exclusión institucional están también determinados por las acciones combinadas de diferentes instituciones. Finalmente, las instituciones pueden superponerse y cumplir distintas funciones a la vez. Esta dinámica se aclara con los ejemplos que aparecen en los recuadros siguientes.

Recuadro 5

RECOMENDACIONES PARA EL ANÁLISIS DE LAS INSTITUCIONES LOCALES

Si el propósito del estudio es entender los vínculos entre las estrategias de ingreso de los hogares y las instituciones locales enfocadas hacia los procedimientos de inclusión y exclusión, con el objetivo de formular políticas, en el análisis de las instituciones locales se recomienda:

- No tratar de presentar una visión "completa" de las instituciones locales. Es imposible cumplir con esta tarea, e intentarla sólo llevaría a un trabajo superficial y vago.
- No atenerse a clasificaciones artificiales. La mayoría de las instituciones están compuestas por elementos distintos y combinan, por ejemplo, características de empresas públicas y privadas. Por eso, no se debe usar categorías exclusivas.
- Definir la relación que existe entre las instituciones y la diferenciación socioeconómica. Por ejemplo, de qué manera difiere el acceso a la tierra entre los diferentes grupos socioeconómicos.
- Determinar cuáles instituciones pueden ser consideradas en las políticas de desarrollo. Por ejemplo, porque dan apoyo a hogares pobres y tienen potencial para un desarrollo más extenso, o porque, por el contrario, representan un obstáculo para el desarrollo de ciertos hogares y quizás podrían ser cambiadas.

Recuadro 6

LOS HOGARES Y LA DINÁMICA DE MÚLTIPLES INSTITUCIONES

En el caso de la familia mexicana, las actividades económicas y el acceso a los recursos están determinados por el hecho de ser miembro de la comunidad, con derechos y obligaciones. Esto significa que Pedro participa en instituciones de gobierno local y de administración de recursos. El hogar está involucrado en instituciones vinculadas a los mercados de trabajo y de productos, así como a las redes de apoyo a la migración. Pero las instituciones no están sólo relacionadas con actividades económicas y de gobierno local. Pertenecer a la comunidad tiene un significado más amplio: es esencial en la vida de una persona. Los derechos y obligaciones son flexibles porque los miembros de la comunidad están involucrados en una migración intensa y han creado mecanismos para no perder sus derechos, cumpliendo con sus obligaciones aun cuando se encuentran fuera de la comunidad. Por lo tanto, la respuesta a la pregunta de quién tiene cuáles derechos y obligaciones y cuándo los tiene puede no ser directa, y el acceso y uso de la tierra están mediados por otras instituciones y formas de organización (Appendini, García y De la Tejera, 2001).

En el caso de la familia india, varias instituciones son importantes para las actividades productivas: la posesión de la tierra, la administración del agua, el mercado de trabajo, el mercado de insumos y productos locales, la cooperativa lechera y los grupos de crédito. Ramabhai puede vender leche a la cooperativa porque, al poseer tierra, la familia puede dar forraje a sus animales. Jeevabhai pertenece a un grupo de crédito porque posee tierra, condición para ser socio. Aquí las instituciones también están vinculadas. Por ejemplo, la membresía en la cooperativa lechera está vinculada a la propiedad de tierra y a los acuerdos de mediería (conseguir forraje para los animales). Para el hijo de Jeevabhai y su familia el acceso a la tierra está conectado con las relaciones de parentesco y de matrimonio, ya que sólo lo tienen en su calidad de miembros de ese hogar.

² Véanse Leach, Mearns y Scoones (1997) y Crowley y Appendini (1998).

Recuadro 7

RELACIONES ENTRE HOGARES RURALES E INSTITUCIONES

- Los hogares operan en múltiples instituciones al mismo tiempo.
- Es la combinación de distintas instituciones la que determina las demandas y el acceso a los recursos y la posibilidad de ciertas actividades productivas.
- Los procesos de inclusión y exclusión institucional son el resultado del funcionamiento combinado de distintas instituciones.
- Muchas veces las instituciones desempeñan distintas funciones a la vez: proporcionan insumos para las actividades productivas, proveen formas de seguridad social y brindan elementos que son centrales para la identidad de la gente y su sentido de la vida.
- La integración institucional difiere conforme al estrato socioeconómico. Los enlaces institucionales con que cuentan los grupos más pobres de la población rural difieren de aquéllos de sus grupos más ricos.

IV

Una discusión metodológica para el estudio de las instituciones

En esta sección analizaremos cómo aproximarse al estudio de las instituciones locales en la investigación de campo. Postulamos que es necesario tener un enfoque abierto y flexible que combine metodologías cualitativas y cuantitativas. Basándonos en una evaluación crítica de la experiencia con estudios de casos, nos referiremos principalmente a la utilización de encuestas y a metodologías cualitativas.

En los estudios de casos se tuvo como punto de entrada a las comunidades la utilización de técnicas de diagnóstico basadas en diseños muy en boga entre los organismos de desarrollo internacionales y en el diseño de programas y proyectos de organismos gubernamentales, como el diagnóstico rural participativo (DRP) y el diagnóstico rural rápido (DRR). El objetivo de estas técnicas y de tipos similares de diagnósticos es proveer información sobre los temas centrales de la investigación y del contexto etnográfico. En los estudios llevados a cabo en los tres países se utilizó el DRP/DRR para efectuar una evaluación general de la comunidad. Se obtuvo información sobre los recursos principales, las actividades económicas y la estratificación socioeconómica de los hogares, así como acerca de las instituciones más importantes.

Sobre la base de esos estudios se concluyó que el DRP no era una herramienta suficientemente poderosa como para determinar la relevancia de diferentes ins-

tuciones. Ciertos instrumentos de DRP, como los diagramas de Venn, tienden a inclinarse por las organizaciones y excluyen instituciones menos formalizadas que a menudo son centrales para las estrategias de generación de ingresos de los hogares, como los distintos mecanismos para obtener crédito, las relaciones de trabajo recíprocas y los acuerdos para la posesión de tierra.³

En esta primera fase de la investigación de campo resaltaron algunas experiencias que sirvieron como referentes a lo largo de todo el trabajo. Una es que en el proyecto la investigación no siempre puede realizarse de manera lineal, ya que los equipos de investigación necesitan avanzar y retroceder, y tener la posibilidad de adaptar los planes de investigación cuando lo parezca necesario.

Una de las mayores limitaciones de la investigación orientada a la formulación de políticas es el tiempo. Debido a que suele disponerse de poco tiempo para realizar la investigación de campo, muchas veces se sacrifica la recolección detallada de datos, lo que puede conducir a un diagnóstico erróneo y a malas

³ Hay una interesante literatura evaluativa sobre la aplicación de estas técnicas. Véase Mosse (1994 y 1998); también Richards (1995), citado por Mosse (1998).

recomendaciones de política. Aunque esto constituye siempre un dilema, se puede resolver hasta cierto punto con una investigación bien focalizada. Es preferible focalizar la investigación en un tema seleccionado que disponer de muchos datos poco detallados en un rango amplio de temas. Más que una perspectiva abierta, lo que se necesita es identificar claramente, y en una fase temprana de la investigación, los objetivos del estudio en términos de instituciones, intereses e intenciones de desarrollo. Esto es crucial para determinar la metodología que ha de adoptarse y el enfoque necesario para la investigación.

Por último, la experiencia y las calificaciones de los miembros del equipo de investigación influyen decisivamente en los resultados. En muchos países es difícil encontrar equipos de investigación altamente calificados y experimentados. De allí que la formación de tales equipos puede ser un objetivo de la propia investigación, y de una estrategia para la formación de recursos humanos —a nivel local/regional/nacional— que sustente las investigaciones participativas. Por esta razón, también es importante incorporar a gente local en el equipo y apoyar la formación de recursos humanos en las comunidades.

A continuación queremos ver cómo determinar ciertas características de las instituciones y el papel que desempeñan en las estrategias económicas de los hogares usando datos cuantitativos obtenidos de encuestas.

Mediante una encuesta de hogares se recopilaban datos cuantitativos sobre las instituciones vinculadas a las actividades generadoras de ingresos, con el fin de apoyar el material sobre las interrelaciones institucionales obtenido a través de los diagnósticos comunitarios, algunas entrevistas, estudios de casos, etc.⁴ El que sea necesario o no recoger información mediante cuestionarios y, en caso positivo, el tipo de información que se requiere depende de las instituciones específicas que haya que estudiar.

Los datos obtenidos por medio de encuestas de hogares pueden ser útiles para identificar las institucio-

nes que tienen mayor importancia para los distintos grupos sociales de la comunidad. Por ejemplo, en el contexto de las relaciones de tenencia de tierra habría que reunir información sobre el número de hogares que cultivan la tierra con distintos tipos de contratos de tenencia y sobre la superficie cultivada en una misma comunidad bajo cada tipo de contrato. En el contexto de una organización, digamos un grupo de crédito, se debería recopilar información sobre el número exacto e identidad de los hogares que participan en ella. En la mayoría de los contextos esa participación se puede estudiar de diversas maneras. En el caso de un grupo de membresía en el grupo y de crédito adelantado por el grupo a diversos hogares. Esta información tendría que ser revisada teniendo en cuenta la encuesta de hogares y las entrevistas cualitativas. En Malan, India, todos los hogares tienen acceso formal a la cooperativa lechera, pero sólo aquéllos con acceso a la tierra y al forraje pueden mantener ganado y así producir leche.

Las encuestas de hogares permiten recoger información de amplio espectro sobre arreglos y prácticas institucionales. También pueden incluir otros aspectos relativos a la participación, como la información sobre las reglas, los derechos y las obligaciones (recuadro 8).⁵

En el caso de México se puede concluir que existen prácticas diferentes en las comunidades, que dependen de la forma en que se toman decisiones acerca de las parcelas abandonadas. En San Pablo, donde el ganado constituye una fuente de ingreso importante, las parcelas agrícolas no se pierden si están cercadas para pastoreo (privatización); en Ixtlán, algunas parcelas pasan a ser parte del bosque para la explotación comercial (colectivización). Sin embargo, las distintas prácticas organizativas no siempre se ajustan de manera suave a los cambios que se producen con el tiempo, de modo que los conflictos y la erosión de las instituciones pueden ser parte de estos procesos. Para investigarlo, recurrimos a información cualitativa.

⁴ La información sobre la vinculación de los hogares con las instituciones se recabó como parte de una encuesta amplia sobre las estrategias de los hogares para la generación de ingreso.

⁵ Por supuesto, existen también otros aspectos de la participación —por ejemplo, la participación en la toma de decisiones— que son cualitativos y deben estudiarse de manera diferente.

Recuadro 8

MÉXICO: PREGUNTAS SOBRE DERECHOS, OBLIGACIONES Y SANCIONES CON RESPECTO A LOS RECURSOS

La comunidad indígena constituye una institución envolvente que comprende los derechos a los recursos y el manejo de ellos por parte de sus miembros, así como la participación en los órganos de gobierno local y las obligaciones y sanciones al respecto.

En la encuesta de hogares se preguntó sobre las reglas y normas de acceso a los recursos y uso de ellos, así como sobre las obligaciones y sanciones.

Cuestionario

Acceso a los recursos y derechos:

1. *Al convertirse en un miembro de la comunidad, ¿se le asigna a usted individualmente a una parcela de tierra para cultivar?*
– *Superficie de la parcela*
2. *¿Recibe usted el derecho a explotar áreas comunes?*
– *¿De qué tipo? (tierra, tierra de cultivo común, bosque)*
3. *Como miembro de la comunidad, ¿tiene usted derecho a participar y a votar en la asamblea?*
4. *¿Recibe usted el derecho a ocupar un cargo?*
5. *¿Cuál cargo y en qué orden de importancia?*

Acceso a los recursos y las obligaciones:

1. *¿Debe usted pagar alguna contribución a la comunidad? ¿Para qué? ¿Cuánto?*
2. *¿Debe usted contribuir con alguna actividad laboral para la comunidad?*
¿Con qué propósito? ¿En qué cantidad? Fecha de contribución
3. *¿Qué ocurre si usted deja su parcela sin cultivar?*
4. *¿Es su presencia obligatoria en las asambleas? ¿Cuántas veces se celebraron asambleas el año pasado?*
¿Para qué razones se organizaron esas asambleas?
5. *¿Participó usted en las asambleas? ¿Cuántas veces?*
6. *¿Se ve usted obligado a cumplir con un cargo? ¿Cuándo?*
7. *¿Existen otras obligaciones? ¿Cuáles?*

Sanciones:

1. *En el caso de que usted no cumpla con sus obligaciones como miembro de la comunidad, ¿se le somete a sanciones? ¿Cuáles?*
2. *¿Son idénticas las sanciones para todo tipo de transgresión?*
3. *¿Son idénticas las sanciones la primera vez que se comete una transgresión y cuando ésta se comete varias veces?*
4. *Si existen reglas para el acceso y uso del bosque (para el pastoreo/para el cultivo), ¿cuál es el grado de cumplimiento con estas reglas?*
5. *¿Dónde se decidieron las sanciones (asamblea general; autoridades ejidales; el consejo de los ancianos; otro consejo; cualquier otro lugar (especificar)?*
6. *¿Quién estuvo encargado de aplicar las sanciones?*
7. *¿Hubo algún desacuerdo sobre las sanciones? Si lo hubo, ¿cómo se resolvió?*

Algunas reglas de la comunidad relacionadas con los derechos a los recursos se han aflojado en la práctica o simplemente no están bien definidas. Esto sobre todo debido a la migración y al hecho de que los migrantes intentan no perder sus derechos por estar ausentes de la comunidad. Un ejemplo son los derechos a disponer de las tierras de cultivo que han sido abandonadas. Conforme a la ley agraria mexicana, el hogar pierde el derecho de cosechar la tierra si ésta deja de ser cultivada. Pero como respuesta a la pregunta de cuáles serían las consecuencias si una parcela no se cultivara, el 69% de los hogares en las comunidades estudiadas contestó 'no pasaría nada'; el 17% contestó 'se perdería la parcela y ésta sería asignada a otro miembro de la comunidad'; otras respuestas fueron 'una parcela abandonada durante cinco años o más se pierde'; 'no pasa nada si uno cumple con un cargo'; 'no pasa nada si la parcela está cercada' (San Pablo); 'si se plantan árboles en la parcela, ésta pasa a ser parte de las tierras forestales de la comunidad' (Ixtlán).

Fuente: CRIM/UNAMO/ CRUCO/UABCH, 1999.

V

Métodos cualitativos para el estudio de las instituciones

Como se explicó más atrás, una parte importante de los vínculos entre las estrategias de subsistencia del hogar y las instituciones locales no se podrá entender sólo con un estudio de diagnóstico o mediante una encuesta de hogares. Es preciso realizar otros estudios. Para captar las prácticas organizativas y la complejidad de las vinculaciones del entorno institucional superpuestas en los hogares rurales se necesitan métodos cualitativos de investigación (Mikkelsen, 1995). Como la investigación cualitativa toma mucho tiempo, son pocas las instituciones que pueden estudiarse de esta manera. En cada situación hay que decidir cuáles son las instituciones que por su importancia habrá que estudiar, y para cada una de ellas hay que desarrollar un plan de estudio especial. Por ejemplo, uno puede decidir estudiar las instituciones cuya importancia en las actividades de ciertas categorías de hogares ha sido demostrada (acuerdos sobre intercambios laborales, una cooperativa). También puede ser útil estudiar en detalle los procesos que llevan a excluir a ciertos grupos de la población de una organización de producción importante. De esta forma se puede intentar influir posteriormente en estos procesos de exclusión, por medio de un proyecto orientado a la formulación de políticas. En muchas situaciones será muy importante estudiar los conflictos y las tensiones subyacentes en organizaciones locales o en torno a acuerdos sobre la tenencia de la tierra, antes de introducir proyectos orientados a la resolución de conflictos o nuevas formas de gestión.

1. Algunos métodos cualitativos

Existe una literatura muy vasta sobre los métodos de investigación cualitativa (Strauss, 1987; Silverman, 1993; Alaasutari, 1995). Los siguientes métodos son especialmente apropiados para el estudio de las instituciones.

a) *Historias de vida*

En general, las historias de vida constituyen un método eficiente para revelar los esfuerzos e intentos de la gente para aliviar la pobreza. También pueden

ser importantes para el estudio específico de los contextos institucionales en que están inmersos la gente y los hogares. Las historias de vida enseñan cómo los miembros del hogar intentan ganarse la vida, procuran satisfacer sus diferentes necesidades, hacen frente a ciertas incertidumbres, y reaccionan ante nuevas oportunidades y situaciones trazando diferentes redes sociales y nuevas formas de organización. En el estudio de las historias de vida, uno puede usar las genealogías como un instrumento metodológico adicional. Esto puede ser especialmente útil en áreas caracterizadas por la migración y el movimiento de la gente, o en áreas donde las redes migratorias son esenciales para la economía del hogar. Las series de trayectorias de vida de individuos y hogares, en combinación con el estudio de flujo de recursos, pueden ayudar a entender la relación entre procesos de movilidad social y redes de apoyo.

b) *Relatos de historias y análisis de narrativas*

Los relatos de historias están reconocidos como un elemento central del proceso de organización. Por esta razón, el análisis de relatos y narrativas es un método cada vez más utilizado en el análisis de las organizaciones. Pero el prestar atención a las historias personales de la gente es también importante por otras razones. La visión de los miembros del hogar acerca de su propia situación y la manera en que la gente reflexiona sobre sí misma y el mundo a su alrededor, nos indica algo sobre el contexto social y cultural en que viven y puede dar indicios sobre las divisiones sociopolíticas y las formas de inclusión y exclusión relacionadas con las instituciones. Esto es especialmente claro en el estudio de narrativas colectivas en las que más que las experiencias individuales se expresan las experiencias de un grupo social.

c) *Análisis de estudio de caso extendido*

En el método de estudio de caso extendido (Mitchell, 1983; Walton, 1992) se elige un objeto de estudio (acontecimiento o situación) que se examina en gran detalle: por ejemplo, la elección del comité ejecutivo de una organización o la implementación de un

nuevo proyecto de gobierno. El estudio de caso trata de proporcionar mayores detalles sobre las interacciones y confrontaciones sociales, para dilucidar los procesos institucionales. Al prestar atención a los distintos grupos de gente involucrados, así como a los diferentes intereses en juego, las relaciones de poder y el contexto histórico se hacen centrales. De esta manera, los estudios de caso extendidos pueden revelar dinámicas de organizaciones no observadas al examinar la estructura formal de las organizaciones.

d) *Análisis de conflictos y tensiones*

Los temas polémicos, las áreas de tensión y los conflictos abiertos tienen importancia capital para cualquier análisis de las instituciones. Las situaciones conflictivas arrojan luz sobre los principales recursos en juego y las luchas de poder en torno a ellos. El estudio de conflictos revela de qué manera se organizan los actores sociales mismos, cómo se forman y se separan los grupos y qué es importante para diferentes categorías de hogares. También muestra cómo el funcionamiento de las instituciones está influenciado por las relaciones de poder, y cómo las reglas, leyes y procedimientos oficiales pueden convertirse en instrumentos políticos y ser utilizados como recursos legales por individuos y grupos para lograr sus objetivos en momentos y lugares particulares (Starr y Collier, 1989, p. 2).

2. El uso de los métodos cualitativos: ejemplos en México y la India

El equipo mexicano asignó un papel central a los métodos de investigación cualitativa, pues argumentó que para analizar la vinculación de los hogares con las instituciones locales era necesario conocer el contexto histórico de las comunidades y la dinámica de sus cambios económicos e institucionales.

La investigación tuvo como principio fundamental que la vida de los campesinos está basada en valores y normas históricamente desarrollados que influyen en las preferencias, el conocimiento y las expectativas acerca de distintas actividades de producción, como la agricultura, la cría de ganado y el comercio. A fin de comprender más a fondo cómo se conformaron las estrategias económicas de los hogares en un entorno institucional dinámico se hicieron historias de vida en hogares seleccionados.

A partir de los resultados de la encuesta se prepararon perfiles de las economías de los hogares. Sobre la base de estos perfiles y de la relación estableci-

da con ciertas personas en las primeras fases de la investigación, se hizo una selección de familias en cada comunidad para la construcción de historias de vida. Se realizaron entrevistas abiertas para reconstruir la evolución del perfil del hogar en los últimos 30 a 40 años o incluso más para algunas familias. Las entrevistas abiertas estuvieron dirigidas a cubrir las actividades económicas de los hogares y los vínculos con las instituciones.

Se usó un enfoque interpretativo, esto es, se prestó atención a los significados atribuidos por los mismos campesinos a la realidad que les rodea. Estas realidades subjetivas son fundamentales para entender el desarrollo de las instituciones locales y las formas de cooperación existentes. También dan una indicación de la viabilidad de nuevas formas institucionales. La construcción de historias de vida se llevó a cabo de manera crítica y creativa, con el fin de llenar vacíos y aclarar malas interpretaciones o incongruencias, y se pidió a los campesinos que reflexionaran sobre esto. De este modo se crearon condiciones para que la gente se expresara con toda libertad y se estableció un diálogo reflexivo en el cual fue posible cuestionar historias contadas en momentos cruciales.

La información cualitativa permitió entender distintos aspectos de la dinámica de la toma de decisiones y el manejo de recursos, entre otros, de los recursos colectivos forestales que tienen importancia crucial en la vida comunitaria y de los hogares. A título ilustrativo, en el recuadro 9 se analiza un conflicto en la comunidad de San Pablo, en México, que tuvo impacto en la comunidad y que incluso obligó a que un grupo de pobladores emigrara.

La investigación realizada en San Pablo mostró que existen contradicciones y tensiones serias en los objetivos formales de la institución y la relación con los hogares. Las historias de vida, entrevistas abiertas y pláticas informales con la gente acerca de las empresas mostraron claramente que los diferentes hogares que participan en empresas forestales comunitarias tienen visiones diferentes acerca de los objetivos de tales empresas y de sus propios intereses principales en el proyecto. Centrándose en las prácticas organizativas, se estudió cómo se llevan a cabo diariamente las diferentes actividades de la empresa forestal comunitaria. Esto permitió conocer mejor los procesos organizativos y las posibilidades de cambio. Finalmente, los investigadores enfocaron explícitamente las tensiones, los problemas y los conflictos surgidos, y se realizó un análisis de conflictos.

Recuadro 9

ANÁLISIS DE CONFLICTOS INSTITUCIONALES Y PROBLEMAS ADMINISTRATIVOS:
UNA EMPRESA FORESTAL COMUNITARIA (SAN PABLO, MÉXICO)

En San Pablo se estableció en 1982 una empresa forestal comunitaria independiente. La comunidad tiene además un aserradero.^a Como en las demás comunidades forestales de la Sierra Juárez, el control del bosque fue entregado legalmente a las comunidades, después de arduas luchas para terminar con las concesiones que el Estado mexicano había otorgado a empresas privadas.

Formalmente, en las empresas forestales la comunidad debe articular tres objetivos: la reproducción de la familia, los intereses de la comunidad y la viabilidad comercial de la empresa forestal.

Se cumple el primer objetivo si la empresa es capaz de generar suficientes oportunidades de empleo con una remuneración aceptable para los trabajadores y los propietarios (los mismos comuneros). El segundo objetivo exige beneficios para la empresa que serán utilizados adecuadamente en favor de toda la comunidad (construcción de obras públicas, ayuda para las escuelas, pensiones para viudas y ancianos). El tercer objetivo requiere el desarrollo de una empresa que traiga consigo democracia, eficiencia y sustentabilidad.

La investigación mostró que hay incompatibilidad entre las necesidades técnicas/organizativas de las actividades forestales y las actividades cotidianas de los hogares campesinos. Las festividades, los patrones de migración y la agricultura del maíz imponen limitaciones severas al funcionamiento de la empresa forestal. Por ejemplo, es muy difícil establecer rutinas de trabajo estables, organizar la supervisión de los trabajadores y garantizar el uso completo de la capacidad productiva de la empresa a lo largo del año.

Existe una tensión entre la acumulación de capital para el mantenimiento de la empresa forestal y la reinversión en ella, por un lado, y el gasto de los beneficios en obras públicas, festividades religiosas y redistribución entre los comuneros, por otro. Algunos comuneros prefieren la redistribución directa del beneficio en lugar de la formación de un fondo común para reinvertir en la empresa forestal. Los comuneros también pueden preferir una inversión en infraestructura social o programas de seguridad social en lugar de una reinversión forestal. Por otra parte, la falta de inversión adecuada puede reducir la competitividad de la empresa y el beneficio a largo plazo, y puede hacer imposible que ésta sea rentable. Esta tensión ha creado conflictos importantes en los trabajos forestales y fricciones políticas durante las asambleas.

Aunque en general se argumenta que los conflictos internos en las comunidades son un obstáculo para el desarrollo de instituciones eficaces, la investigación muestra que ellos también pueden hacer que surjan ideas y puntos de vista nuevos y dar pie a una competencia entre los individuos y los grupos que tal vez acelere los procesos de cambio y de adaptación institucional.

La investigación reveló una crisis profunda en la comunidad en torno a la empresa forestal, debido a un fraude del presidente del Comisariato de Bienes Comunales en 1988-1989 y el consiguiente conflicto interno entre los comuneros. Esto llevó a un largo proceso judicial y a numerosas expulsiones de la comunidad. Un nuevo grupo se instaló, pero persiste una pugna fundamental por el control político de los recursos forestales. Las autoridades usaron los ingresos de las empresas forestales para luchar contra los grupos rivales. Los conflictos son tan profundos que la vida social se ve seriamente amenazada en todos sus aspectos. Los comuneros se reúnen cada vez menos. La gente tiene cada vez más la obligación de acudir y se recurre a un sistema de castigo para los que no asisten. La búsqueda de consenso también disminuyó. Estos conflictos causaron rupturas en la comunidad, con secuelas de incertidumbre acerca de la administración futura de la empresa. Sin embargo, la mayoría de los comuneros sigue apoyando a la empresa forestal.

Fuente: CRIM/UNAM/CRUCO/UACH, 1999.

^a La empresa forestal comunitaria está administrada por un comité operativo, un director y otros profesionales. La empresa tiene que rendir cuenta a la Asamblea de Comuneros (oficialmente la mayor autoridad) y al Comisariato de Bienes Comunales.

En la investigación en la India se efectuó un estudio de caso sobre la cooperativa lechera en la comunidad de Malan. El objetivo del estudio fue el de conocer más a fondo los procesos de participación y mecanismos de exclusión de los hogares en la cooperativa,

tanto para la entrega de leche como para la adopción de decisiones administrativas (recuadros 10 y 11).

El estudio de caso de la India señala que la conexión entre la tierra, el acceso a forraje, la posesión de ganado, las castas y la participación en la cooperativa

Recuadro 10

ANÁLISIS CUALITATIVO DE LOS PROCESOS DE INCLUSIÓN/EXCLUSIÓN
(Cooperativa lechera de Malan, India)*En la investigación :*

- hubo pláticas informales con la gente sobre temas relacionados con la cooperativa
- se entrevistó a miembros y no miembros de ella
- se puso cuidado en entrevistar a hogares de distintas castas y estratos socioeconómicos
- se entrevistó a los gerentes de la cooperativa
- se preguntó a la gente por sus razones para ser miembros o no miembros
- se preguntó acerca de las razones por las cuales hay distintas formas de participación o de no participación
- se preguntó sobre el funcionamiento de la cooperativa, la producción, los servicios prestados, la administración y la toma de decisiones
- se estudiaron los conflictos y tensiones que fueron percibidos
- se asistió a las reuniones de la cooperativa
- se dio seguimiento a las actividades diarias de las personas

Fuente: Rawal, 1999.

Recuadro 11

ANÁLISIS DE UN ESTUDIO DE CASO
(Cooperativa lechera de Malan, India)

La cooperativa lechera *Malan Milk Producer's Co-operative Dairy*, en la aldea de Malan, en el estado de Gujarat, tiene como actividades la comercialización de leche, la venta de forraje para el ganado y la venta de *ghee* (un producto parecido a la margarina). La cooperativa funciona también como aval de los miembros que obtienen créditos para comprar ganado. Asimismo, presta servicios de veterinaria en la aldea. Para ser miembro de la cooperativa hay que poseer ganado y entregar leche regularmente por un mínimo de 90 días. Para ello la cooperativa cuenta con tres centros de acopio en la aldea.

La investigación mostró que la participación difería marcadamente según la casta, siendo mucho mayor la participación de los hogares pertenecientes a las castas superiores *Hindu* que la de los hogares pertenecientes a castas de la jerarquía más baja (*scheduled*).

El estudio identificó algunas de las barreras a la participación en la cooperativa. En primer lugar, siendo Malan una zona agroecológica de secano, la condición principal para poseer ganado era tener acceso a forraje. El acceso a forraje resultó estar estrechamente relacionado con el acceso a la tierra y, éste, a su vez, con las relaciones de casta.

Varios grupos en la aldea poseen ganado: los grandes terratenientes, de la casta superior *Patel*, tienen suficiente forraje y son dueños de importantes cantidades de ganado lechero. Los del segundo grupo, de la casta *Rajput*, poseen parcelas medianas y pequeñas que les permiten obtener suficiente forraje para alimentar su ganado. Los del tercer grupo, de la casta *Thaku*, trabajan como medieros en las tierras de la casta *Patel*; en estas tierras pueden obtener algo de forraje para alimentar sus animales. El cuarto grupo está formado por musulmanes que tienen pequeñas parcelas o trabajan como medieros. El quinto grupo pertenece a la casta *Nai*, peluqueros de oficio que prestan sus servicios a personas designadas pertenecientes a las castas superiores (*Patel*); estos servicios incluyen aspectos rituales religiosos, por lo cual los *Nai* tienen derecho a ciertas cantidades de grano y forraje de sus patrones y así pueden mantener algunas cabezas de ganado. Los demás grupos de la aldea casi no poseen ganado.

La participación de los miembros en el manejo administrativo y la toma de decisiones en la cooperativa también presenta diferencias. El analfabetismo generalizado entre las mujeres y las castas inferiores (*scheduled*) y el funcionamiento poco democrático de la cooperativa se identificaron como barreras a una mayor y más activa participación de la gente pobre en ella. Por ejemplo, las personas que no saben leer y escribir no pueden formar parte del comité administrativo. A estas personas les cuesta entender los procedimientos de las juntas generales y en las entrevistas dijeron que ésta era una razón para dejar de asistir a las reuniones. Algunas castas inferiores tienen que sentarse en el suelo incluso en las reuniones, en presencia de los *Patel*, que se dirigen a ellos con desprecio. Es obvio que este tipo de relaciones influye en la organización y en los procesos de toma de decisiones de la aldea, así como en los de todo tipo de organizaciones, entre ellas la cooperativa.

Fuente: Rawal, 1999.

es sumamente compleja. También muestra que la forma en que opera la cooperativa guarda relación con la pobreza, un tema políticamente sensible en el caso estudiado. Varios factores impiden a muchas familias involucrarse activamente en ella. Las familias pobres que pueden lograr acceso a forraje, y por lo tanto pueden mantener animales, son excluidas de una participación activa en las decisiones de la institución. Las

castas altas dominan la cooperativa y discriminan a los pobres. La discriminación hacia 'los intocables' aún se practica en Malan y las relaciones de clase son fundamentales en las relaciones de poder y en la política local, como en todas las regiones rurales de Gujarat. Es difícil imaginar procesos democráticos en contextos en que las personas son desiguales.

VI

Conclusiones

Con este artículo se entra al debate sobre los métodos apropiados para tratar temas de desarrollo. El análisis conceptual y metodológico está dirigido a personas involucradas en estudios sobre las instituciones rurales y la reducción de la pobreza. Las instituciones rurales en las sociedades en desarrollo operan a través de relaciones complejas, tanto interpersonales como entre los hogares y a otros niveles. Por esta razón nuestro objetivo no es dictar un modelo metodológico, sino más bien proporcionar conocimientos útiles para conceptualizar y estudiar los problemas institucionales de manera flexible.

En este proyecto se integraron enfoques interdisciplinarios y se decidió utilizar el pluralismo metodológico. Los estudios de diagnóstico fueron complementados por métodos cualitativos y cuantitativos para estudiar el funcionamiento de las instituciones y su interacción con los hogares. Se examinaron los propósitos, alcances y limitaciones de cada uno de los métodos utilizados. Obviamente, son numerosos los métodos para efectuar la investigación de campo y las posibilidades analíticas para examinar los datos recolectados.

Dos tipos de conclusiones emanan del análisis de las cuestiones metodológicas vinculadas a la investigación empírica sobre las instituciones locales: algunas de orden metodológico/práctico en la realización de estudios de campo, y otras que apuntan a una mejor comprensión de las instituciones locales y su vinculación con los hogares en sus estrategias económicas, para formular recomendaciones de política a partir de la experiencia metodológica de los casos ilustrados.

Dentro del primer grupo, una de las conclusiones de la investigación es que el investigador debe combinar de manera creativa varios métodos de recopilación

de información para hacer frente a la complejidad de los vínculos institucionales en las sociedades rurales. Se debe adaptar el marco de trabajo de la investigación a las condiciones locales específicas del lugar donde ella se realice.

Otra conclusión es que se requieren múltiples fases de investigación y también flexibilidad para adaptar sobre la marcha, y a criterio del equipo, los planes de la investigación de campo.

En la investigación orientada a la formulación de políticas siempre se plantea un dilema entre la restricción de tiempo y la calidad de los datos obtenidos. Esto puede resolverse hasta cierto punto con una investigación bien enfocada.

Finalmente, se vio que la formación de equipos de investigación debiera ser un componente crucial de las investigaciones. Es preciso que haya una estrecha relación de trabajo entre las agencias que ejecutan el proyecto o programa de desarrollo, por un lado, y el equipo de investigación, por otro. La formación de equipos de investigación tendría que ir en sus objetivos más allá de los objetivos directos del proyecto/programa de desarrollo, y ser considerada parte de la formación de recursos humanos a nivel local/regional/nacional.

Una segunda reflexión se refiere a lo conceptual. Para obtener y comprender información sobre instituciones en el entorno rural es preciso contar con un marco conceptual claro que evite las rigideces de las distintas propuestas teóricas y que permita captar la heterogeneidad y complejidad de los procesos institucionales. De allí que proponemos un concepto multidisciplinario que permita entender los procesos dinámicos, desde las reglas y normas establecidas hasta las prácticas organizativas de la gente. Además, subrayamos los diferentes niveles y categorías de instituciones en

el ámbito de los estudios de caso. También destacamos la necesidad de enfocar el análisis en ciertos aspectos específicos, según los objetivos de la investigación: por ejemplo, identificar las instituciones más importantes para las actividades económicas de la gente, los procesos de inclusión y exclusión, las formas institucionales que pueden ser modificadas, mejoradas o construidas en beneficio de grupos más pobres, y la manera en que éstos puedan movilizarse para transformar las instituciones.

Queremos concluir con un breve comentario referente a ejemplos de formulación de recomendaciones de política que se pueden derivar de los estudios de casos, sobre la base del análisis conceptual y metodológico postulado en este trabajo.

El caso de San Pablo es un ejemplo interesante de una comunidad que decidió desarrollar un tipo de institución local que le puede ayudar a llevar adelante proyectos comunitarios y a negociar con agentes externos. Pero este caso también enseña la dificultad de definir objetivos institucionales que coincidan con las estrategias de los hogares individuales para generar ingresos. El análisis de la empresa forestal mostró que tanto los objetivos institucionales como los procedimientos institucionales podían ser conflictivos y problemáticos. Aunque se trataba de comunidades relativamente homogéneas desde un punto de vista cultural, la presencia de posiciones e intereses diferentes que había que considerar impedía la existencia de normas aceptadas por todos. No había nociones establecidas claras para decidir entre distribución equitativa o conservación, ni acerca de la autonomía y la dignidad. Tales nociones dependían de intereses, principios y creencias de la gente, vinculados a las fuerzas sociopolíticas y la interacción de las diferentes visiones. Por la misma razón, las posiciones eran siempre flexibles y cambiables.

Organizado en asambleas y grupos de discusión, un comité ha empezado la dura tarea de elaborar planes para la administración común y para poner por escrito las reglas y los procedimientos internos. Por medio de estas prácticas se intenta responder a los dilemas fundamentales. De la investigación puede derivarse, como recomendación de política, que sería propicio establecer mecanismos tanto de resolución de conflictos como para resolver problemas de manejo de la empresa forestal.

En el caso de la India, la investigación señaló que hay diversas instituciones que son relevantes en la vida económica de las comunidades rurales. Sin embargo, las organizaciones suelen ser dominadas por las cas-

tas superiores, y diversos mecanismos adversos impiden una mayor participación de las castas pobres en las organizaciones locales. Es lo que sucede en la cooperativa lechera. En términos de recomendaciones de política, se plantearía la necesidad de encontrar los mecanismos para que, por ejemplo, las cooperativas incluyan más a las personas pobres.

Esto se relaciona también con la necesidad de que intervengan políticas públicas a un nivel más macro—por ejemplo, mediante programas de alfabetización masiva y la promoción de una mejor distribución de la tierra—, sobre todo para mejorar las condiciones de participación y negociación de la gente más pobre y discriminada.

Asimismo, en materia de recomendaciones de política, de la investigación se desprende que es fundamental, primero, apoyar a las personas en sus propios esfuerzos organizativos, aun si éstos son de naturaleza menos formal (por ejemplo, facilitando algunas relaciones con instancias burocráticas o programas gubernamentales, o dando apoyo financiero o de información). Segundo, introducir programas o proyectos dirigidos a los eslabones institucionales más débiles, reforzándolos en favor de los hogares pobres. Tercero, proporcionar mecanismos que permitan acrecentar la capacidad de acción de los propios agentes—individuales o colectivos— para que puedan movilizar y/o transformar las instituciones en beneficio de ellos mismos. Finalmente, y esto es muy importante, facilitar mecanismos de resolución de conflictos para encarar los conflictos institucionales que puedan afectar a los hogares pobres en su acceso a los recursos.

Al tener como objetivo ciertas instituciones u organizaciones específicas dentro de programas y proyectos de desarrollo, es importante una aproximación abierta y flexible que tome en cuenta las iniciativas locales, y que además contemple los grupos e intereses diversos, dando lugar a espacios amplios de negociación abierta e inclusiva. En esta perspectiva es importante definir las áreas, formas y niveles en que puede llevarse a cabo la intervención, ya que las instituciones se componen de diversos elementos a distintos niveles que van desde la comunidad y la aldea hasta las instancias gubernamentales y la legislación nacional. Así, las acciones a nivel local pueden articularse con programas públicos amplios, como programas educativos masivos, que en última instancia pueden ser medios para el “empoderamiento” de los grupos más pobres y una estrategia general para ampliar su participación en los ámbitos institucionales y organizativos locales.

Bibliografía

- Alaasutari, P. (1995): *Researching Culture: Qualitative Methods and Cultural Studies*, Sage, Londres.
- Appadurai, A. (1997): *Modernity at Large: Cultural Dimensions of Globalization*. Minnesota, University of Minnesota Press.
- Appendini, K., R. García y B. de la Tejera (2001): Institutional flexibility in a transnational community: managing collective natural resources, en A. Zoomers (ed.), *Land and Sustainable Livelihood*, Amsterdam, Países Bajos, Royal Tropical Institute.
- Bebbington, A. y J. Ferrington (eds.) (1993): *Reluctant Partners; Non Governmental Organizations, the State and Sustainable Agricultural Development*, Londres, Routledge.
- CRIM/UNAM/CRUCO/UACH (Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias/Universidad Nacional Autónoma de México/Centro Regional Universitario Centro Occidente/Universidad Autónoma de Chapingo) (1999): Estrategias de ingreso en los hogares rurales para alivio de la pobreza e interacciones con las instituciones locales: Caso México, documento inédito, Cuernavaca, Morelos, México.
- Crowley, E. y K. Appendini (1998): Rural poverty: population dynamics, local institutions and access to resources, documento presentado al taller temático sobre Población, Pobreza y el Medio Ambiente, Roma, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)/Organización Internacional del Trabajo (OIT)/Fondo de las Naciones Unidas para actividades de población (UNFPA), octubre.
- Curtis, D. (1991): *Beyond government: Organizations for Common Benefit*, MacMillan, Londres.
- Esman, M. y N. Uphoff (1984): *Local Organisations: Intermediaries in Rural Development*, Ithaca, Nueva York, Cornell University Press.
- Harris, M. (1988): On Charities and NGOs, en R. Poulton y M. Harris (eds.), *Putting People First: Voluntary Organisations and Third World Organisations*, MacMillan, Londres.
- IIM (Indian Institute of Management) (1999): *Rural Household Income Strategies for Poverty Alleviation and Interactions with the Local Institutional Environment: A Study of India*, Ahmedabad, India, IIM.
- Korten, D., ed. (1987): *Community Management: Asian Experiences and Perspectives*, West Harford, Connecticut, Kumarian Press.
- Leach, M., R. Mearns y R. Scoones (1997): Institutions, consensus and conflict; implications for policy and practice, *IDS Bulletin*, Vol. 28, N° 4, Sussex, Reino Unido, Universidad de Sussex, Instituto de Estudios para el Desarrollo.
- Long, N. (1990): From paradigm lost to paradigm regained? The case for an actor-oriented sociology of development, *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, N° 49, Amsterdam, Países Bajos, Centro Universitario de Estudios y Documentación Latinoamericanos (CEDLA).
- Mikkelsen, B. (1995): *Methods for Development Work and Research: a Guide for Practitioners*, Londres, Sage Publishers.
- Mitchell, C. (1983): Case and situation analysis. *Sociological Review*, N° 31, vol. 2, Oxford, Reino Unido, Basil Blackwell.
- Mosse, D. (1994): Authority, gender and knowledge: Theoretical reflections on the practice of participatory rural appraisal, *Development and Change*, vol. 25, N° 3, Londres, Instituto de Estudios Sociales (ISS).
- _____. (1998): Process-oriented approaches to development practice and social research, en D. Mosse, J. Farrington y A. Rew (eds.), *Development as Process: Concepts and Methods for Working with Complexity*, Nueva York, Routledge.
- North, D. (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Massachusetts, Cambridge University Press.
- Nuijten, M. (1998): In the name of the land; organisation, transnationalism and the culture of the State in a Mexican ejido, Wageningen, Wageningen Agricultural University, tesis de doctorado.
- Ostrom, E. (1995): *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge, Massachusetts, Cambridge University Press.
- Poulton, R. y M. Harris, eds. (1988): *Putting People First: Voluntary Organisations and Third World Organisations*, MacMillan, Londres.
- Rawal, V. (1999): Participation of the poor in dairy cooperatives in Gujarat: Studying exclusion in rural institutions, artículo de antecedente al proyecto Rural Household Income Strategies for poverty alleviation and interactions with the local institutional environment, Roma, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), División de Desarrollo Rural, inédito.
- Reed, M. (1992): *The Sociology of Organisations; Themes, Perspectives and Prospects*, Nueva York y Londres, Harvester Wheatsheaf.
- Richards, P. (1995): Participatory Rural Appraisal: A Quick and Dirty Critique, Notes on Participatory Learning and Action, N° 24, Londres, Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo.
- Scott, W. (1995): *Institutions and Organisations*. Thousand Oaks, California.
- Silverman, D. (1993): *Interpreting Qualitative Data: Methods for Analysing Talk, Text, and Interaction*, Sage, Londres.
- Starr, J. y J. Collier (1989): *History and Power in the Study of Law: New Directions in Legal Anthropology*, Ithaca, Cornell University Press.
- Strauss, A. (1987): *Qualitative Analysis for Social Scientists*, Cambridge, Massachusetts, Cambridge University Press.
- UEM (Universidade Eduardo Mondale) (1999): *Estratégias de geração de renda das famílias rurais e suas interações com o ambiente institucional local*, Maputo, Mozambique, UEM, Faculdade de Agronomia e Engenharia Florestal.
- Uphoff, N. (1986): *Local Institutional Development: An Analytical Sourcebook with Cases*, West Harford, Connecticut, Kumarian Press.
- Walton, J. (1992): Making the theoretical case, en H. Becker y C. Ragin (eds.), *What is a Case? Exploring the Foundations of Social Inquiry*, Cambridge, Massachusetts, Cambridge University Press.
- Wolf, E. (1990): Facing power: Old insights, new question, *American Anthropologist*, vol. 92, N° 3, Washington, American Anthropological Association.

Reformas estructurales *y crecimiento en* América Latina: un análisis *de sensibilidad*

Rafael Correa

*Departamento de Economía,
Universidad de
San Francisco de Quito,
Ecuador
rafaelc@andinanet.net*

Desde mediados de los años ochenta, la mayoría de los países de América Latina comenzó un profundo proceso de reformas estructurales en la línea del llamado Consenso de Washington. Este artículo pone a prueba la robustez de la evidencia empírica suministrada por varios estudios en favor de las reformas y su positivo impacto en el crecimiento latinoamericano. Los resultados son notables. Ninguna reforma es robusta y positivamente correlacionada con crecimiento, inversión o crecimiento de la productividad en la región, y existe evidencia de que algunas reformas, y particularmente la flexibilización laboral, en realidad pueden estar perjudicando el crecimiento. Los resultados también muestran que los efectos temporales para el período 1987-1995, si —algo— han sido positivos, contradiciendo la generalizada opinión de que el bajo crecimiento latinoamericano, a pesar de las muchas y profundas reformas estructurales, fue producto de un entorno internacional adverso.

“Los economistas han heredado de las ciencias físicas el mito de que la inferencia científica es objetiva y está libre de prejuicios personales. Esto es un disparate. Todo conocimiento es producto de la convicción humana; dicho en forma más precisa, es producto de la opinión humana”.

LEAMER, 1983

I

Introducción

Desde mediados del decenio de 1980, en las secuelas de la crisis de la deuda, la mayoría de los países latinoamericanos comenzaron un proceso acelerado de liberalización e internacionalización de sus economías en consonancia con el denominado Consenso de Washington. Sin embargo, pese a las múltiples y profundas reformas estructurales y no obstante la disminución de 1.8% del PIB per cápita durante 1981-1985, el crecimiento económico per cápita durante 1986-1995 fue sólo de 1.2%, mientras que durante los años sesenta y setenta la región llegó a tasas medias de 2.5% y 2.4%, respectivamente.¹

Pese a este hecho, varios estudios empíricos han demostrado que las reformas estructurales han tenido un efecto positivo sobre el crecimiento regional, aduciendo que el mal desempeño económico se ha debido a la ausencia de reformas todavía más radicales, a la falta de complementariedad de las políticas² y a factores internacionales.

Concretamente, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 1997), usando índices de políticas representativos de cinco áreas de reforma y modelos de datos de panel, estimó que las reformas habían contribuido en 1.9% al crecimiento permanente de la región y que la profundización de las mismas podía contribuir aún entre 1.2% y 1.6%. Según el informe del BID, las reformas incrementaron el crecimiento sobre todo gracias a la mejor asignación de recursos, factor que había contribuido en 1.7% al crecimiento permanente, y también tuvieron efectos positivos pero modestos sobre la inversión. El informe observó asimismo que los efectos de las reformas, en contra de lo que suele creerse, habían sido rápidos, y en consecuencia recomendó enfáticamente acelerar el proceso reformador.

Los índices de políticas utilizados por el BID han sido empleados también en regresiones de crecimiento de datos de panel por Barrera y Lora (1997) y Fernández-Arias y Montiel (1997), autores que llegaron a conclusiones similares a las de ese organismo.³ Sin embargo, Aziz y Wescott (1997), en un estudio efectuado a nivel mundial usando datos de corte transversal y tres índices de políticas, encontraron que ninguna reforma se correlacionaba robustamente con el crecimiento. Empero, sostuvieron que este resultado se debía a la disparidad de las reformas entre diferentes sectores y hallaron que la complementariedad de las políticas, representada por la diferencia entre una medida de tendencia central y una medida de dispersión de los índices de políticas, estaba correlacionada en forma robusta y positiva con el crecimiento. Por último, Easterly, Loayza y Montiel (1997), utilizando seis índices de políticas y modelos dinámicos de datos de panel, concluyeron que las reformas y su impacto sobre la recuperación del crecimiento en América Latina habían sido un logro impresionante, y explicaban, en parte, el bajo crecimiento económico de la región por la intervención de factores internacionales adversos.

Este estudio pone a prueba la robustez de la correlación entre las reformas estructurales y el crecimiento económico latinoamericano o sus fuentes. De igual manera, pone a prueba la robustez de la correlación entre la complementariedad de políticas y el crecimiento, y si un entorno internacional negativo perjudicó el crecimiento regional. La investigación utiliza los mismos índices de políticas estructurales y la misma estructura de datos de panel que los empleados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 1997). Por ende, la muestra se compone de 19 países latinoamericanos y abarca cuatro períodos trienales: 1984-1986,

¹ Datos del Banco Mundial para 19 economías latinoamericanas.

² La complementariedad de las políticas significa, en esencia, que el efecto positivo de las reformas está condicionado a la heterogeneidad de los sectores. Por ende, aunque el país haya hecho reformas económicas de gran envergadura, su efecto sobre el crecimiento se esfumará si el nivel de reformas en las distintas áreas es demasiado dispar.

³ De hecho, el Informe 1997 del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 1997, capítulo II) reproduce las observaciones de Barrera y Lora (1997).

1987-1989, 1990-1992 y 1993-1995. Los países incluidos en el estudio son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela. El artículo usa modelos de datos de panel y el procedimiento de estimación controla los efectos fijos y problemas de endogeneidad y utiliza eficientes estimadores generalizados de momentos en dos etapas. La prueba de robustez es el análisis de límites extremos sugerido por Leamer (1983) y empleado en regresiones de crecimiento por Levine y Renelt (1992).

II

Medición de las reformas estructurales

Uno de los obstáculos principales para evaluar cuantitativamente las reformas estructurales en América Latina era la falta de una adecuada metodología para medir el proceso reformador. Para cuantificar de manera global dicho proceso en la región, Lora (1997) creó el "índice de política estructural" (SPI, por su sigla en inglés). El SPI es la media aritmética de cinco índices sectoriales que representan: liberalización comercial (TRADE), neutralidad tributaria (TAX), liberalización financiera (FIN), privatización (PRIV) y flexibilización laboral (LAB). A su vez, cada índice sectorial es la media aritmética de una o más variables de política, cuyos valores están normalizados con respecto a la peor y la mejor observación de esa variable en toda la muestra de países y años (véase el apéndice A). En consecuencia, cada índice puede moverse en un rango de valores de 0 a 1 de manera tal que mientras más cercano esté a 1, más neutral será la política económica del país. De esta forma, el SPI y sus cinco componentes tratan de ser medidas del nivel de políticas de libre mercado. Por último, cabe destacar que los índices están compuestos explícitamente por variables de política, con lo que se evita una de las deficiencias principales de varios estudios previos, que utilizaron los objetivos buscados por las reformas como medida de las mismas.⁴

El artículo se organiza como sigue. La sección II describe los índices de políticas estructurales. La sección III destaca la importancia de controlar los efectos y tendencias temporales del panel en estudio, ilustra las ventajas de usar modelos de datos de panel en las regresiones de crecimiento y explica el procedimiento de estimación. La sección IV examina la metodología del análisis de límites extremos. La sección V presenta los datos y modelos que se utilizarán para realizar tal análisis y las diferentes clasificaciones de las variables. La sección VI reporta los resultados econométricos y, por último, la sección VII presenta las conclusiones.

Usando el SPI, el cuadro 1 muestra las rápidas y profundas reformas estructurales implantadas en América Latina durante 1985-1995 y la trayectoria y clasificación de los distintos países. En diez años, el SPI promedio de la región subió de 0.345 a 0.621. Para ilustrar la rapidez con que han ocurrido las reformas en algunos países, nótese que en 1985 y 1990 Chile era el mejor ejemplo de una economía de libre mercado y que en sólo cinco años bajó al noveno lugar. El proceso ha sido tan generalizado que el SPI más bajo en 1995 —el de Venezuela— sería el tercero más alto en 1985.

Los diagramas Box-and-Whisker (gráfico 1) muestran el comportamiento de cada área de reforma. Las políticas más neutrales —representadas en los diagramas por medianas más altas y menor dispersión— se dan en el comercio exterior y el sector financiero latinoamericanos. Sin embargo, todas las áreas de reforma muestran medianas sustancialmente más altas que en 1985, aunque la privatización y la flexibilización laboral en 1995 exhiben todavía niveles muy dispares entre los diferentes países.

⁴ Varios estudios usan como medida de las reformas sus presuntos resultados en vez de variables de política. Por ejemplo, Easterly, Loayza y Montiel (1997) señalaron explícitamente que sus

indicadores de reformas 'debían moverse en el sentido cualitativo asociado con la reforma... y debían explicar el crecimiento' (Easterly, Loayza y Montiel, 1997, p. 293). Así, el efecto positivo de las reformas sobre el crecimiento está prácticamente garantizado.

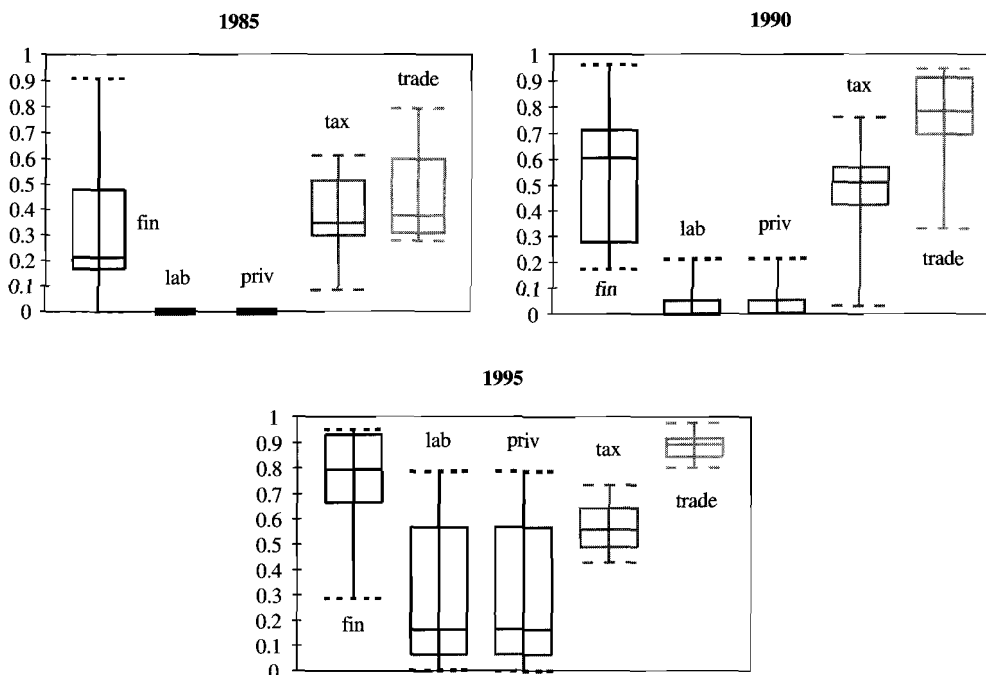
CUADRO 1

América Latina y el Caribe: Índice de política estructural (SPI)

	1985		1990		1995	
	SPI	Lugar	SPI	Lugar	SPI	Lugar
Argentina	0.367	4	0.476	12	0.679	5
Bolivia	0.343	6	0.548	5	0.721	1
Brasil	0.348	5	0.512	8	0.584	13
Chile	0.489	1	0.596	1	0.628	9
Colombia	0.443	3	0.549	4	0.590	12
Costa Rica	0.309	10	0.500	10	0.512	18
República Dominicana			0.361	17	0.638	8
Ecuador	0.325	9	0.357	18	0.580	14
El Salvador			0.532	7	0.671	6
Guatemala	0.309	10	0.438	14	0.596	11
Honduras			0.450	13	0.548	17
Jamaica			0.573	3	0.684	4
México	0.328	8	0.498	11	0.563	16
Nicaragua	0.216	14	0.391	15	0.643	7
Paraguay	0.336	7	0.548	5	0.625	10
Perú	0.232	13	0.252	19	0.712	3
Trinidad y Tabago			0.589	2	0.715	2
Uruguay	0.486	2	0.511	9	0.573	15
Venezuela	0.304	12	0.364	16	0.457	19
Promedio	0.345		0.479		0.621	

GRAFICO 1

América Latina y el Caribe: Evolución de cada área de reforma

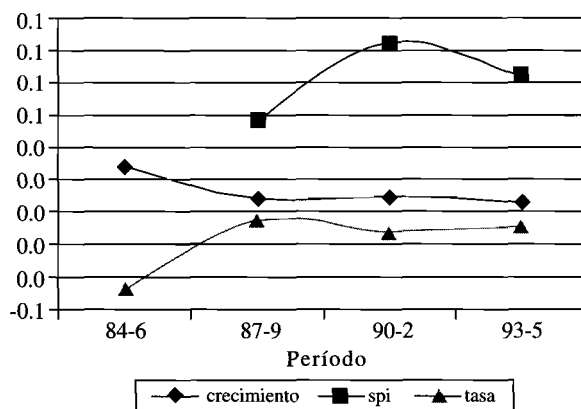
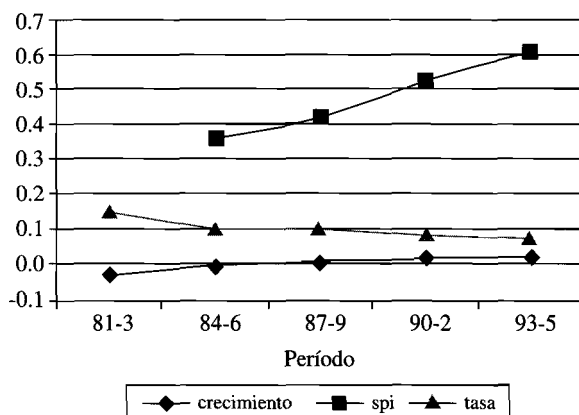


III

Aspectos econométricos

GRAFICO 2

Crecimiento, índice de política estructural (spi) y tasa de interés



1. La tendencia temporal del crecimiento, la tasa de interés y el índice de política estructural

Aunque el crecimiento per cápita regional en 1985-1995 fue bajo comparado con el de los años sesenta y setenta, presentó una tendencia ascendente a partir de la crisis de la deuda de comienzos de los años ochenta (gráfico 2). Esta tendencia fue coincidente con la evolución del spi para toda América Latina, pero también fue un perfecto reflejo del comportamiento decreciente de la tasa de interés internacional. Dicha tasa es una variable decisiva para el desempeño económico latinoamericano, puesto que tiene un impacto considerable sobre el servicio de la deuda externa y la entrada de capitales a la región. El gráfico muestra también estas tres variables en diferencias para así eliminar las tendencias temporales. Dada la breve dimensión temporal de nuestro panel, la simple inspección sería en general una manera arriesgada de determinar cualquier relación entre las variables. Sin embargo, parece bastante claro que los cambios de la tasa de crecimiento siguen siendo un perfecto reflejo de los cambios de la tasa de interés.

La situación descrita resalta dos problemas simultáneos que deben ser considerados. El primero es la influencia de factores internacionales que dificultan saber si el crecimiento se incrementó debido a mejores políticas o, por ejemplo, debido a una tasa de interés internacional decreciente. El segundo proble-

ma es el riesgo de obtener una correlación espuria debido a la tendencia temporal que muestran el crecimiento y las reformas estructurales. Para resolver en parte estos problemas, el procedimiento de estimación debe controlar la situación del entorno económico internacional y la tendencia temporal en la tasa de crecimiento y en las variables explicativas.

2. Datos de panel y regresiones de crecimiento

Varios autores han destacado la importancia de los datos de panel para las regresiones de crecimiento.⁵ La estructura de panel tiene ventajas fundamentales con respecto a las regresiones de crecimiento de corte transversal, pues ofrece más grados de libertad, instrumentos para controlar problemas de endogeneidad y mecanismos para controlar los efectos individuales y temporales.

Mayores grados de libertad resultan decisivos cuando estamos interesados en una región o subconjunto de países con características similares. La metodología de corte transversal normalmente emplea variables ficticias regionales para permitir modelos con diferentes términos independientes entre regiones. Sin embargo, con este procedimiento se debería aceptar que el efecto marginal de toda variable explicativa es

⁵ Véanse Islam (1995) y Caselli, Esquivel y Lefort (1996).

el mismo en un país de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), en uno de África o en uno de América Latina. De esta manera, el mayor grado de libertad que ofrecen los datos de panel facilita el estudio de sólo un subconjunto de países, lo que hace más plausible el supuesto implícito de homogeneidad de coeficientes.

Otra gran ventaja de los datos de panel obedece a su dimensión temporal, que provee instrumentos válidos por medio de los valores retardados de las variables explicativas. Dado que casi toda variable explicativa de las regresiones de crecimiento podría considerarse endógena, la disponibilidad de instrumentos permite obtener estimaciones consistentes.

Por último, la ventaja fundamental es que los modelos de datos de panel son la única manera de controlar los efectos individuales y temporales. Cuando no se controlan estos efectos fijos surge el problema de variables omitidas y los coeficientes estimados resultarán sesgados, a menos que utilicemos el supuesto inverosímil de ortogonalidad entre los efectos y las variables explicativas. La consideración de los efectos temporales tiene especial importancia cuando se trata de países subdesarrollados, cuyas economías dependen en gran medida del entorno económico internacional, como se ilustró en la sección precedente. Por otra parte, también reviste importancia primordial el control de los efectos individuales, porque difícilmente podemos concebir variables que expliquen el crecimiento y no estén correlacionadas con las capacidades económicas y sociales no observables de cada país. Más aun, cuando utilizamos como variable explicativa los valores retardados de la variable dependiente, como se hace en la mayoría de los estudios de corte transversal, el supuesto inverosímil de ortogonalidad necesariamente es violado, como señalaron acertadamente Caselli, Esquivel y Lefort (1996, p. 367).

3. Procedimiento de estimación

Los modelos de datos de panel que van a estimarse (véase el apéndice B) tienen la siguiente forma general:⁶

$$y_{it} = x_{it}' \beta + \eta_t + \tau_i + v_{it} \quad i = 1, 2, \dots, N. \quad t = 1, 2, \dots, T. \quad [1]$$

donde x_{it} es el vector $K \times 1$ de variables explicativas que pueden contener la variable dependiente retardada en un período, regresores endógenos pero débilmente exógenos ($E[x_{it}^1 v_{is}] = 0$ para todo $t < s$) y regresores estrictamente exógenos ($E[x_{it}^2 v_{is}] = 0$ para todo t, s); β es un vector $K \times 1$ de constantes, η_t y τ_i son los efectos temporales e individuales no observables, respectivamente, y v_{it} es una perturbación aleatoria no correlacionada serialmente.

Las especificaciones son modelos de efectos fijos en el sentido de que η_t y τ_i son constantes fijas y no una perturbación aleatoria que pueda incorporarse en el término de error. La especificación de efectos fijos es la adecuada puesto que nos vamos a centrar en un conjunto específico de países durante un período de tiempo determinado y, por lo tanto, los efectos no se han extraído al azar de una población numerosa.

Siguiendo a Anderson y Hsiao (1981), controlamos los efectos individuales poniendo [1] en primeras diferencias.⁷ Nótese que esta transformación elimina también cualquier tendencia temporal de las variables.⁸ Para controlar los efectos temporales, éstos serán estimados utilizando variables ficticias que representan los diferentes períodos de tiempo. Por último, obsérvese que debido a perfecta multicolinealidad la especificación de efectos fijos impide la identificación de los coeficientes de cualquier variable temporal o individualmente invariante. De esta forma, los modelos reales que efectivamente van a estimarse poseen la forma general:

$$\lambda y_{it} = \lambda x_{it}' \beta + d_t' \phi + \lambda v_{it} \quad i = 1, 2, \dots, N. \quad t = 1, 2, \dots, T. \quad [2]$$

donde d_t es un vector $(T-2) \times 1$ de variables ficticias que representan los períodos 3, 4, ..., y ϕ es un vector $(T-2) \times 1$ de constantes. Bajo el supuesto de que v_{it} no está serialmente correlacionada, cualquier valor de y_{it}

⁷ Nótese que si x_{it} contiene cualquier retardo de y_{it} , el estimador intragrupos es inconsistente porque $(y_{it} - s - \bar{y}_i)$ y $(v_{it} - \bar{v}_i)$ están correlacionados puesto que el promedio de esta última contiene v_{it-s} .

⁸ El modelo en primeras diferencias puede exacerbar la inconsistencia generada por los errores de medición cuando la variable explicativa tiene una tendencia temporal, como en el caso de los índices de políticas. No obstante, cabe señalar que el sesgo siempre tiene el signo contrario al del coeficiente ("sesgo de atenuación"), de modo que los errores de medición pueden generar falta de significación estadística, pero no coeficientes con signo errado. Sin embargo, en general el uso de variables de política —no de agregados macroeconómicos— en la construcción de los índices minimiza el riesgo de incurrir en errores de medición.

⁶ Aunque en realidad usamos paneles desbalanceados, para simplificar la notación en esta sección, suponemos que se utilizan paneles balanceados.

o de x_{it}^1 retardado dos o más períodos es un instrumento válido para la ecuación en primeras diferencias y, por ende, con $T \geq 3$ podemos hacer una estimación consistente de [2].⁹

Para ganar eficiencia, usamos el estimador generalizado de momentos (GMM) en dos etapas propuesto por Arellano y Bond (1991). Aprovechando un conjunto de condiciones de ortogonalidad derivadas de los supuestos sobre el término de error y los regresores, aplicamos la matriz instrumental $W = (Z, d)$, donde d es la matriz de variables ficticias, $Z = (z_1', \dots, z_N)'$, y $z_i = \text{diag}(y_{it}, \dots, y_{it-2}, x_{it}^1, \dots, x_{it-2}^1, Dx_{it}^2, \dots, Dx_{it}^2)$.

IV

Análisis de límites extremos

Para verificar la robustez de la correlación entre reformas estructurales y crecimiento, aplicamos una variante del análisis de límites extremos sugerido por Leamer (1983) y empleado en regresiones de crecimiento por Levine y Renelt (1992). El análisis de límites extremos es una búsqueda formal de diferentes especificaciones mediante la variación sistemática del conjunto de información condicionante, para así estimar la dimensión de la incertidumbre sobre el verdadero modelo.

Las variables explicativas se clasifican como: la variable central, las variables libres (I) y las variables dudosas (D). La variable central es aquella cuyo coeficiente (\downarrow_f) nos interesa. Las variables I y la central están siempre en el conjunto de información, mientras que las variables D pueden combinarse de cualquier manera lineal.¹¹

Para un nivel de confianza dado, el límite extremo superior (inferior) de \downarrow_f es la estimación correspondiente al máximo límite superior (mínimo límite inferior) de todos los intervalos de confianza de las diferentes estimaciones de \downarrow_f . El vínculo entre la variable

La estimación se hace en dos etapas. Primero, se realiza una estimación de [2] usando la matriz de instrumentos W .¹⁰ Luego, con los residuos de esta primera estimación se estima una matriz de covarianza, y se realiza nuevamente una estimación de [2] usando la matriz de instrumentos W y la matriz de covarianza anteriormente estimada. Por último, efectuamos un test de Sargan de restricciones de sobreidentificación para verificar la validez de los instrumentos, y calculamos el número de condición de la matriz de variables explicativas en [2], para verificar si existen problemas de multicolinealidad.

central y la variable dependiente se considera robusto si \downarrow_f permanece significativo y con el mismo signo en los límites extremos. De otro modo, el vínculo se define como frágil.

El análisis de límites extremos es particularmente pertinente cuando nos ocupamos de modelos *ad hoc* que no están avalados por una teoría bien fundamentada y, por consiguiente, tienen una mayor incertidumbre acerca del modelo verdadero. Sin embargo, el análisis de límites extremos ha recibido críticas importantes, concretamente sobre el criterio para definir una variable como frágil, por el riesgo de introducir multicolinealidad, y por el riesgo de omisión de variables relevantes. Sala-i-Martin (1997) sostiene que con el análisis de límites extremos ninguna variable será robusta, puesto que basta con hallar una excepción en que \downarrow_f se torne insignificante para considerar que la variable central es frágil. El problema con este argumento es que lo opuesto también es cierto: la estimación de diferentes especificaciones *ad hoc* suele dar un modelo donde \downarrow_f es significativo y del signo deseado. Por lo tanto, lo que en el fondo se debate es cuál es el número de éxitos y de fracasos en materia de significación o signo que deberían considerarse para determinar si una variable es robusta o frágil. Sala-i-Martin responde esta pregunta construyendo una distribución empírica de probabilidad para β_f . Dados los problemas prácticos que plantea tal análisis,¹² la

⁹ Nótese que si tenemos $y_{i,t-1}$ en el lado derecho de [1], existe siempre endogeneidad de regresores en [2], dado que $E[\Delta y_{it-1} \Delta v_{it}] \neq 0$ debido al hecho de que y_{it-1} y v_{it-1} están correlacionados.

¹⁰ En esta primera etapa, Arellano y Bond (1991) realizan la estimación usando una matriz de ponderación H_i cuadrada y de dimensión $(T-1)$ con unos en la diagonal principal, menos unos en las subdiagonales principales y ceros en caso contrario, que representa el supuesto provisional de que $v_{i,t}$ es homocedástica. Dado que toda matriz definida positiva produce una estimación consistente, en vez de H_i estamos utilizando la matriz identidad.

¹¹ Sin embargo, habitualmente sólo se aplican restricciones de exclusión a las variables D .

¹² Para construir la distribución empírica de probabilidad para β_f , Sala-i-Martin realizó dos millones de regresiones.

pregunta de "cuánto es suficiente" carece de una respuesta objetiva. Por ejemplo, en el caso de reformas estructurales que cambian países enteros, ¿cuántas excepciones deberíamos permitir para concluir que la evidencia es robusta o frágil? No obstante, para abordar en parte esta crítica procuramos ser lo más descriptivos posibles al dar a conocer los resultados del análisis de límites extremos. Por consiguiente, nuestro análisis de límites extremos reportará los límites extremos; el valor y la significación estadística del coeficiente central en la mejor especificación seleccionada según el criterio de información de Akaike (AIC) y la proporción de coeficientes positivos (negativos) y significativos (no significativos) encontrados para cada variable central.

Otra crítica de peso al análisis de límites extremos es que éste puede introducir variables irrelevantes correlacionadas con el resto de las variables explicativas, inflando con ello los errores estándares de los coeficientes estimados. Sin embargo, mientras los canales causales no sean claros, un problema de multicolinealidad puede significar simplemente que la evidencia es débil (Leamer, 1983, p. 34). No obstante, como regla de decisión para controlar este problema

eliminaremos toda variable dudosa (D) con un coeficiente de correlación mayor que 0.5 con respecto a las variables centrales, y jamás incluiremos en los modelos variables D con un coeficiente de correlación mutuo mayor que 0.5. Por último, conforme a lo mencionado en la sección precedente, en todas las regresiones verificaremos multicolinealidad usando el número de condición de la matriz de regresores. De esta manera, el análisis de límites extremos no considerará ningún modelo con un número de condición mayor que 20.

Finalmente, la crítica fundamental al análisis de límites extremos es que puede omitir variables relevantes, lo que hace que las estimaciones de β_f y de $\text{Var}(\beta_f)$ sean sesgadas. Sin embargo, esta crítica es sólo un recordatorio de la debilidad de las inferencias extraídas de modelos *ad hoc*, y mientras se usen modelos plausibles, la metodología ilustra este problema en vez de causarlo. No obstante, dado que la mejor manera de minimizar el riesgo de omisión de variables relevantes es basarse en una teoría bien establecida, el punto de partida de nuestro análisis será el Modelo Aumentado de Solow propuesto por Mankiw, Romer y Weil (1992), y las variables I de las regresiones de crecimiento serán una aplicación empírica de este modelo.

V

Datos, modelos y clasificación de las variables

1. El punto de partida: el Modelo Aumentado de Solow

Comenzamos nuestro análisis estimando el modelo

$$\lambda \ln \text{GDP}_{i,t} = \mu + (\rho - 1) \ln \text{GDP}_{i,t-1} + \hat{\downarrow}_1 \ln \text{INV}_{i,t} + \hat{\downarrow}_2 \ln \text{PROT}_{i,t} + \hat{\downarrow}_3 \ln \text{POP}_{i,t} + \eta_t + \tau_i + v_{it} \quad [4]$$

El modelo representa una aproximación empírica del Modelo Aumentado de Solow propuesto por Mankiw, Romer y Weil (1992), donde GDP es el ingreso per cápita; PROT es la tasa de crecimiento de la ingesta media diaria de proteínas y se usa como aproximación a la tasa de acumulación de capital humano;¹³ INV re-

presenta el coeficiente de inversión y se usa como aproximación a la tasa de acumulación de capital físico, y POP es el crecimiento de la población. Tomando primeras diferencias para controlar los efectos fijos individuales, utilizando variables ficticias para controlar los efectos temporales y manejando términos con la variable dependiente, el modelo puede estimarse como

$$\lambda \ln \text{GDP}_{i,t} = \rho \lambda \ln \text{GDP}_{i,t-1} + \hat{\downarrow}_1 \lambda \ln \text{INV}_{i,t} + \hat{\downarrow}_2 \lambda \ln \text{PROT}_{i,t} + \hat{\downarrow}_3 \lambda \ln \text{POP}_{i,t} + \sum_j \phi^j d_t^j + \lambda v_{i,t} \quad [5]$$

donde d^j son las variables ficticias y $j = 3, \dots, T$.

¹³ Para representar la acumulación de capital humano, elegimos una variable nutricional (PROT) en vez de los indicadores de logro escolar usados por la mayoría de los estudios empíricos del crecimiento. Esto obedece a dos razones: primero, cuando utilizamos los indicadores de logro escolar, los factores de calidad no se conside-

ran, aunque este hecho es crucial para obtener indicadores escolares significativos en los países en desarrollo. Segundo, cuando usamos indicadores como años promedio de escolaridad o tasas de matrícula, jamás queda claro si representan el nivel o tasa de acumulación de capital humano.

Nótese que en el modelo de Solow las únicas fuentes de crecimiento son la acumulación de factores y el crecimiento no observable de la productividad total de los factores (g). Por este motivo, nuestro análisis usa tres diferentes variables dependientes como aproximación al crecimiento y sus fuentes: $\Delta \ln \text{GDP}$ que representa el crecimiento, $\ln \text{INV}$ que representa la acumulación de factores,¹⁴ y RES , los residuos de nuestro modelo de Solow estimado, como aproximación de la no observable g .

2. Datos y clasificación de las variables

El apéndice C muestra la lista de las variables empleadas en este estudio y describe cada una con su fuente respectiva. La principal fuente de los datos es el Banco Interamericano de Desarrollo.

El artículo examina seis variables centrales en nuestro análisis de límites extremos: los cinco índices de reformas —liberalización comercial (TRADE), neutralidad tributaria (TAX), liberalización financiera (FIN), privatización (PRIV) y flexibilización laboral (LAB)—; la media aritmética de los índices (SPI); su desviación estándar (SIGMA) y la complementariedad de las políticas representada por SPI-SIGMA (POLCOM).

El modelo de Solow establece las variables que en teoría deben incluirse siempre en las regresiones de crecimiento. Por lo tanto, cuando la variable dependiente es $\lambda \ln \text{GDP}$, las variables I son $\ln \text{GDP}_1$, $\ln \text{PROT}$, $\ln \text{INV}$ y $\ln \text{POP}$. Para las regresiones donde la variable dependiente es $\ln \text{INV}$, las variables I son $\ln \text{GDP}_1$, $\ln \text{PROT}$ y $\ln \text{POP}$, y cuando la variable dependiente es RES no usamos ninguna variable I .

Se seleccionaron ocho variables dudosas de la amplia gama de variables usadas en la literatura: crecimiento anual de la relación de intercambio (TOT), inflación anual (INF), superávit del gobierno (GOV), deuda externa pública (DEBT), desviación estándar de los índices de reforma (SIGMA), flujos financieros de las organizaciones internacionales (FLOWS), superávit en cuenta corriente (CA) y crecimiento del crédito interno (DOCRE). La mayoría de estas variables suelen usarse en la literatura como indicadores de políticas de corto plazo (GOV y DOCRE), situación externa (CA y DEBT), situación de los mercados internacionales de bienes (TOT), y estabilidad macroeconómica (INF). FLOWS se

incluyó porque los flujos de capital de las organizaciones financieras internacionales tienen un impacto decisivo sobre el desempeño económico de los países en desarrollo. Por último, SIGMA se seleccionó para controlar la heterogeneidad del proceso de reforma.

3. Los modelos

Cada modelo incluirá las respectivas variables I , la variable central y hasta dos variables dudosas. Por lo tanto, incluidas las variables ficticias, tenemos hasta 10 regresores en las regresiones de $\Delta \ln \text{GDP}$, hasta nueve en las regresiones de $\ln \text{INV}$, y hasta tres en las regresiones de RES .¹⁵ El cuadro 2 muestra la matriz de correlación de las variables utilizadas en el análisis.

Según lo mencionado en la sección 4, se ha eliminado toda variable dudosa con un coeficiente de correlación mayor que 0.5 con respecto a las variables centrales. Además, DEBT y CA , DEBT y GOVSUR , INF y GOVSUR , DOCRE e INF , y DOCRE y GOVSUR no entran jamás en la misma regresión, puesto que sus coeficientes de correlación respectivos son mayores que 0.5.

4. Variables endógenas y exógenas

Suponemos que todas las variables, con la excepción de TOT y las variables centrales, son endógenas con respecto al crecimiento.¹⁶ Dado que INV y RES son fuentes de crecimiento, consideramos los supuestos de endogeneidad válidos para las regresiones con cualquiera de nuestras tres variables dependientes. Nótese que el crecimiento de la relación de intercambio (TOT) es claramente exógeno. Sin embargo, consideramos que los flujos financieros (FLOWS) son endógenos, puesto que la asistencia de las organizaciones financieras internacionales suele llegar en períodos de mal desempeño económico. Por último, todas las variables centrales son consideradas exógenas, bajo el supuesto de que dependen exclusivamente de decisiones de política.

¹⁵ Cuando la variable dependiente es RES , las regresiones no incluyen variables ficticias.

¹⁶ Nótese que, tal como se demostró en la sección 3, GDP_1 es endógeno en el modelo en primeras diferencias, puesto que se incluyeron para el cálculo de RES .

¹⁴ Excluimos el crecimiento del capital humano y el crecimiento de la población puesto que no hay canales claros a través de los cuales las reformas estructurales puedan mejorarlos.

CUADRO 2

Matriz de correlación

	dlnGDP	lnINV	RES	lnGDP_1	lnPROT	lnPOP	CA	DEBT	FLWS	INF	TOT	GOVSUR	DOCRE	FIN	LAB	PRIV	TAX	TRADE	SPI	SIGMA	POLCOM	
dlnGDP	1.00																					
lnINV	0.34	1.00																				
RES	0.32	-0.04	1.00																			
lnGDP_1	0.11	-0.08	0.11	1.00																		
lnPROT	0.20	0.08	0.08	0.01	1.00																	
lnPOP	-0.09	0.21	-0.02	-0.49	0.03	1.00																
CA	0.09	-0.23	0.11	0.65	0.12	-0.33	1.00															
DEBT	-0.41	0.01	-0.16	-0.47	-0.16	0.16	-0.57	1.00														
FLWS	-0.27	-0.20	-0.33	-0.32	-0.12	0.27	-0.18	0.41	1.00													
INF	-0.46	-0.09	-0.02	0.04	-0.10	0.00	-0.22	0.40	-0.04	1.00												
TOT	0.07	0.20	-0.16	-0.17	-0.02	0.03	-0.26	0.13	0.06	-0.06	1.00											
GOVSUR	0.45	0.24	-0.03	0.17	0.20	-0.13	0.34	-0.48	-0.17	-0.69	0.22	1.00										
DOCRE	-0.41	-0.12	-0.09	0.07	-0.07	0.02	-0.20	0.38	0.05	0.94	-0.11	-0.72	1.00									
FIN	0.37	-0.07	-0.17	0.11	-0.01	-0.31	-0.02	-0.11	0.12	-0.20	0.11	0.10	-0.10	1.00								
LAB	0.18	0.36	-0.07	0.03	-0.02	-0.38	0.04	-0.10	-0.36	-0.18	0.20	0.23	-0.19	0.12	1.00							
PRIV	0.24	0.18	-0.06	0.18	-0.02	-0.17	-0.06	0.07	0.09	-0.14	0.11	0.13	-0.11	0.25	0.03	1.00						
TAX	0.33	0.04	-0.03	-0.33	0.16	0.12	-0.13	-0.03	-0.01	-0.13	0.06	0.25	-0.08	0.14	-0.02	0.03	1.00					
TRADE	0.39	0.11	-0.05	-0.12	0.06	-0.07	-0.19	0.06	-0.06	-0.18	0.10	0.13	-0.15	0.42	0.04	0.37	0.47	1.00				
SPI	0.51	0.18	-0.14	-0.01	0.04	-0.30	-0.11	-0.05	-0.05	-0.28	0.19	0.26	-0.21	0.75	0.37	0.55	0.47	0.78	1.00			
SIGMA	0.06	-0.05	-0.09	-0.31	-0.04	-0.19	-0.11	0.08	-0.06	-0.09	0.06	0.05	-0.10	0.21	0.37	-0.34	0.43	0.49	0.38	1.00		
POLCOM	0.52	0.21	-0.11	0.14	0.07	-0.23	-0.07	-0.09	-0.02	-0.26	0.17	0.26	-0.18	0.70	0.21	0.76	0.29	0.60	0.89	-0.08	1.00	

VI

Resultados econométricos

1. El modelo de Solow

El cuadro 3 muestra la estimación del modelo de Solow. Reportamos aquí las estimaciones de la primera y segunda etapas, pero sólo nos referimos a estos últimos resultados.

Todas las variables explicativas tienen el signo predicho por la teoría, y todas salvo lnPROT son significativas al 95% de nivel de confianza. Nótese la considerable significación del coeficiente de inversión, que fue la única variable correlacionada robustamente con el crecimiento en el estudio de Levine y Renelt (1992), así como la fuerte significación del coeficiente negativo del PIB per cápita retardado un período, lo que comprueba la existencia de una convergencia condicional. La rutinaria prueba *F* de significación conjunta rechaza con firmeza la hipótesis nula. Además, el valor crítico para la prueba de Sargan, utilizando un nivel de confianza de 95%, es $\chi^2_{20} = 31.41$ y por ende no podemos rechazar la hipótesis nula de validez de los instrumentos. Por último, el número de condición de la matriz de variables

explicativas no muestra problemas de multicolinealidad.

2. Matriz de correlación

La matriz de correlación del cuadro 2 ya ilustró algunos resultados. En ella, todos los índices muestran la correlación prevista con el crecimiento y la inversión, con la excepción de SIGMA (signo equivocado con respecto al crecimiento) y FIN (signo equivocado con respecto a la inversión). Nótese asimismo la elevada correlación entre crecimiento y SPI antes de controlar las tendencias temporales.

Un resultado sorprendente en esta etapa es la correlación negativa de los índices y la complementariedad de políticas con respecto a RES, nuestra aproximación al crecimiento no observable de la productividad total de los factores. La única variable central cuyo coeficiente de correlación con respecto a RES muestra el signo previsto es SIGMA. Estos resultados son más sorprendentes si se considera que la manera más natural en que las políticas de libre mercado puedan fomentar el crecimiento es mejorando la asignación de recursos.

3. Resultados del análisis de límites extremos

El cuadro 4 muestra los límites extremos de \downarrow_F para cada variable central, y el valor de \uparrow_F en la respectiva

mejor especificación según el criterio de información de Akaike (AIC). El apéndice D describe con mayor detalle los modelos correspondientes y los resultados econométricos.

CUADRO 3

Estimación del modelo de Solow
Variable dependiente: λ lnGDP

	Primera etapa			Segunda etapa		
	β	e.e.	t	β	e.e.	t
λ lnGDP_1 d	-0.811	0.161	-5.034	-0.811	0.101	-8.070
λ lnPROT	0.157	0.170	0.922	0.134	0.084	1.607
λ lnINV	0.276	0.093	2.962	0.305	0.029	10.608
λ lnPOP	-0.020	0.062	-0.313	-0.040	0.017	-2.345
Variable fict. 87-89	0.014	0.019	0.744	0.002	0.008	0.183
Variable fict. 90-92	0.004	0.026	0.159	0.011	0.013	0.837
Variable fict. 93-95	0.023	0.025	0.944	0.025	0.009	2.696
N° de observaciones	57			57		
R ²	0.420			0.403		
F(6, 50)	3.12			62.10		
Sargan (ξ^2_{20})	...			17.12		
N° de condición	2.199			2.199		

CUADRO 4

Análisis de límites extremos^a

	Crecimiento			Inversión			Residuos ^b		
	Alto	Óptimo	Bajo	Alto	Óptimo	Bajo	Alto	Óptimo	Bajo
FIN: liberalización financiera	0.0306 <i>0.0913</i>	-0.0500 <i>0.0452</i>	-0.2086 <i>0.1068</i>	0.2771 <i>0.1995</i>	-0.0284 <i>0.0406</i>	-0.1947 <i>0.1784</i>	-0.0351 <i>0.0451</i>	-0.0782 ^c <i>0.0193</i>	-0.0763 <i>0.0396</i>
LAB: flexibilización laboral	-0.0708 <i>0.6592</i>	-0.4487 <i>0.3642</i>	-1.0691 <i>0.6490</i>	2.6815 <i>1.5789</i>	0.7962 <i>0.6296</i>	-0.5184 <i>1.2935</i>	-0.3752 ^c <i>0.0403</i>	-0.4932 ^c <i>0.0266</i>	-0.5306 ^c <i>0.0475</i>
PRIV: privatización	0.1986 <i>0.2014</i>	0.0559 <i>0.0522</i>	-0.2646 <i>0.1398</i>	-0.3065 <i>0.4362</i>	0.0309 <i>0.0641</i>	-0.4752 <i>0.4748</i>	0.0400 ^c <i>0.0191</i>	-0.1658 ^c <i>0.0060</i>	-0.1626 ^c <i>0.0154</i>
TAX: neutralidad tributaria	0.1215 <i>0.0779</i>	0.0927 <i>0.0493</i>	0.0110 <i>0.1230</i>	0.2099 <i>0.2329</i>	-0.0901 <i>0.0953</i>	-0.3488 ^c <i>0.1394</i>	0.0889 ^c <i>0.0170</i>	0.0813 ^c <i>0.0162</i>	-0.0547 ^c <i>0.0158</i>
TRADE: liberalización comercial	0.1441 <i>0.1566</i>	-0.0325 <i>0.0440</i>	-0.1023 <i>0.1418</i>	0.1791 <i>0.3338</i>	0.1093 <i>0.0941</i>	-0.2531 <i>0.1950</i>	0.0641 ^c <i>0.0290</i>	-0.0347 ^c <i>0.0079</i>	0.0078 ^c <i>0.0160</i>
SPI: promedio de los índices de políticas	0.2421 <i>0.2658</i>	-0.2262 <i>0.1942</i>	-0.5974 <i>0.4161</i>	1.0711 ^c <i>0.3578</i>	-0.3351 <i>0.3398</i>	-0.7132 <i>0.5054</i>	-0.1271 <i>0.0997</i>	-0.3256 ^c <i>0.0552</i>	-0.2260 ^c <i>0.1095</i>
SIGMA: error estándar de los índices de políticas	0.1576 <i>0.4115</i>	-0.5455 <i>0.2425</i>	-0.7131 <i>0.3666</i>	0.4938 <i>0.5869</i>	-0.1212 <i>0.3725</i>	-0.9358 ^c <i>0.4037</i>	-0.2389 <i>0.1524</i>	-0.4693 ^c <i>0.0340</i>	-0.5180 ^c <i>0.0836</i>
POLCOM: complementariedad de políticas (SPI-SIGMA)	0.1713 <i>0.3123</i>	0.0914 <i>0.2267</i>	-0.0581 <i>0.2606</i>	0.9284 ^c <i>0.4628</i>	0.1359 <i>0.0852</i>	-0.4311 <i>0.4504</i>	0.0326 <i>0.0849</i>	-0.0723 <i>0.0373</i>	-0.0877 <i>0.0770</i>

^a Las cifras en cursivas corresponden a errores estándares.

Alto β_F : Coeficiente central correspondiente al máximo límite superior ($\beta_F +$ dos e.e.)

Óptimo β_F : Coeficiente central correspondiente a la mejor regresión de acuerdo con el criterio de información de Akaike.

Bajo β_F : Coeficiente central correspondiente al mínimo límite inferior ($\beta_F -$ dos e.e.)

Con la excepción de SIGMA, el signo previsto de los coeficientes es positivo.

^b Residuos del modelo de Solow estimado.

^c Coeficiente significativo al 5% de nivel de significancia.

El análisis de límites extremos muestra que ninguna variable central se correlaciona robustamente y de la manera teóricamente prevista con el crecimiento o sus fuentes. Esta falta de robustez incluye el promedio de los índices de políticas (SPI) y la complementariedad de políticas (POLCOM=SPI-SIGMA). Nótese que las regresiones con POLCOM representan la versión restringida de los modelos que utilizan SPI y SIGMA, puesto que imponen $\downarrow_{SPI} = -\downarrow_{SIGMA}$. Sin embargo, los modelos sin restringir también dan fragilidad. De hecho, el límite mínimo del coeficiente del SPI en las regresiones de crecimiento incluye a SIGMA como variable dudosa (véase el apéndice D).

La única relación robusta es la de LAB con los residuos del modelo de Solow, pero la correlación es negativa, lo que indicaría que la flexibilización laboral está en realidad perjudicando el crecimiento de la productividad. Aunque frágil, la variable central de mejor desempeño es SIGMA, cuyo coeficiente siempre tiene el

signo previsto en las regresiones de residuos; esto indicaría que la dispersión de políticas reduce el crecimiento al disminuir la productividad total de los factores.

El cuadro 4 indica también que FIN, LAB, TRADE y SPI en el caso de las regresiones de crecimiento, FIN, TAX y SPI en el caso de las regresiones de inversión, y FIN, PRIV, TRADE y SPI en el caso de las regresiones de residuos, entran en la mejor especificación respectiva con signo negativo. Por tanto, en una búsqueda sistemática y objetiva de la especificación óptima, deberíamos concluir que estas reformas están reduciendo el crecimiento, la inversión y el crecimiento de la productividad, respectivamente.

El cuadro 5 presenta la distribución de \downarrow_F conforme al signo y significación. Los resultados muestran que la fragilidad no se debe sólo a unas pocas excepciones. Más bien, FIN, LAB y SPI en las regresiones de crecimiento, y FIN y SPI en las regresiones de residuos, muestran casi siempre una correlación negativa con las

CUADRO 5

Signo y significación de los coeficientes centrales^a
(Porcentajes)

	Crecimiento				Inversión				Residuos ^b			
	β_F positivo		β_F negativo		β_F positivo		β_F negativo		β_F positivo		β_F negativo	
	S ^c	NS ^d	NS	S	S	NS	NS	S	S	NS	NS	S
FIN: Liberalización financiera	0	14	75	9	28	59	9	3	0	0	38	63
LAB: Flexibilización laboral	0	0	44	5	28	63	9	0	0	0	0	100
PRIV: Privatización	13	66	16	6	0	59	4	0	13	38	2	28
TAX: Neutralidad tributaria	3	66	31	0	0	31	4	25	22	6	31	41
TRADE: Liberalización comercial	0	53	47	0	3	59	38	0	19	6	33	38
SPI: Promedio de los índices de políticas	0	19	72	9	9	56	34	0	0	0	16	84
SIGMA: Error estándar de los índices de políticas	0	13	75	13	4	50	33	13	0	0	4	96
POLCOM: SPI-SIGMA	0	54	46	0	8	54	38	0	4	33	46	17

^a Los coeficientes centrales son significativos o no significativos al 5% de nivel de significación. Número de modelos: FIN, LAB, PRIV, TAX, TRADE y SPI: 32 modelos. SIGMA y POLCOM: 24 modelos.

^b Residuos del modelo de Solow.

^c S = Significativo.

^d NS= No significativo.

variables dependientes. Con respecto a la inversión, las variables centrales son generalmente insignificantes.

4. ¿Mala suerte o malas políticas?

Puesto que estamos controlando los efectos temporales, los resultados del análisis de límites extremos arrojan serias dudas sobre la eficacia de las reformas de políticas, sean los factores internacionales positivos o negativos. No obstante lo anterior, Easterly, Loayza y Montiel (1997), representando la opinión

general sobre el tema, argumentaron que el mal desempeño económico de América Latina, a pesar de las reformas, se debía a un entorno económico internacional adverso.

Sin embargo, la estimación del modelo de Solow en el cuadro 3 presenta variables ficticias positivas, lo que indica que el período en consideración, si de algo puede ser calificado, es de favorable en lo internacional para América Latina. Este resultado es compatible con el comportamiento de la tasa de interés internacional, como se destacó en la sección III.¹⁷

VII

Conclusiones

Este artículo ha sostenido implícitamente que el control de efectos fijos, endogeneidad, correlación espuria e incertidumbre del modelo, así como el establecimiento de procedimientos objetivos en la selección de modelos para evitar los sesgos del investigador, deben ser procedimientos estándares en las regresiones de crecimiento, sobre todo cuando los resultados tienen grandes implicaciones de política.

Considerando todas estas premisas, el estudio muestra que la evidencia del impacto positivo de las reformas estructurales sobre el crecimiento latinoamericano dista de ser concluyente. De hecho, nuestro análisis arroja serias dudas sobre la eficacia de las reformas, puesto que ninguna se correlaciona robustamente y con el signo previsto con el crecimiento o sus fuentes; las reformas frecuentemente entran con signo negativo en las respectivas mejores especificaciones del crecimiento y sus fuentes, y no es difícil hallar especificaciones en que los índices de reformas tienen coeficientes negativos y significativos.

Es más, la única relación robusta encontrada en nuestro análisis es una correlación negativa entre la flexibilización laboral (LAB) y los residuos del modelo de Solow (RES), lo que indicaría que la flexibilización laboral está perjudicando la productividad. La liberalización financiera (FIN) y el promedio de los índices de políticas (SPI) también muestran sólo coeficientes negativos en las regresiones RES, lo que indicaría que estarían perjudicando la productividad. Dado que las reformas del Consenso de Washington deberían fomentar el crecimiento, sobre todo a través de la mejora en la asignación de recursos, estos resultados sugieren serias dudas en cuanto a la eficacia de las reformas en América Latina.

La falta de robustez de la correlación positiva entre reformas y crecimiento no mejora al controlar por la dispersión de las políticas (SIGMA), ya sea utilizando un índice de complementariedad de políticas (POLCOM=SPI-SIGMA) o regresiones sin restricciones. Sin embargo, en general el coeficiente de SIGMA muestra el signo previsto cuando entra en las regresiones con RES, lo que indicaría que la disparidad en el nivel de reformas afecta a la productividad.

Por último, aunque las conclusiones precedentes no se vean afectadas por la dirección de los efectos temporales durante el período, estos efectos, si algo, han sido positivos, lo que indicaría que el mal desempeño económico de América Latina no se debió a un entorno internacional adverso. Este resultado es consistente con el comportamiento de la tasa de interés internacional durante el período, la cual es una variable decisiva para el crecimiento regional.

Este estudio ha utilizado los mismos índices de reformas que aquéllos usados por la mayor parte de la evidencia cuestionada, y, aunque perfectibles, dichos índices representaron una importante mejora para medir las reformas estructurales latinoamericanas,

¹⁷ Como se mencionó en la sección III, la especificación de efectos fijos impide identificar los coeficientes de cualquier variable temporal o individualmente invariante. Por lo tanto, técnicamente no podemos descartar que "los buenos tiempos" se hayan producido por un SPI regional más elevado por período. Sin embargo, dados los resultados del análisis de límites extremos, es improbable que mientras los cambios en el SPI por países no están correlacionados robustamente con el crecimiento, los cambios del promedio regional sí lo estén.

puesto que incorporaron explícitamente variables de política y no supuestos resultados de dichas reformas.

Finalmente, en el futuro la disponibilidad de series temporales más largas y tal vez mejores índices pueden echar más luz sobre el verdadero impacto de las reformas de mercado en el crecimiento latinoamericano. Sin embargo, de verificarse las conclusiones

del presente estudio, sería prioritario investigar cómo políticas destinadas a mejorar la asignación de recursos de hecho pueden perjudicar la productividad. En esta tarea, los estudios de casos podrían ser más esclarecedores que las regresiones econométricas.

Mientras tanto ¿puede alguien sugerir que se aceleren las reformas?

APÉNDICE A

Medición de las reformas estructurales

Los componentes de los índices de políticas son:

Liberalización financiera:

- Libertad de tasas de interés de depósitos
- Libertad de tasas de interés de los créditos
- Nivel efectivo de encaje de los depósitos bancarios
- Calidad de la supervisión bancaria y financiera

Flexibilización laboral:

- Flexibilidad de contratación
- Costos de despido al año de trabajo
- Costos de despido a los 10 años de trabajo
- Sobrecostos por jornadas extraordinarias
- Contribuciones a la seguridad social

Privatización:

Montos acumulados por privatizaciones desde 1988

Neutralidad tributaria:

- Tasa marginal máxima de tributación sobre el ingreso de las sociedades
- Tasa marginal máxima de tributación sobre el ingreso de las personas

- Tasa básica del impuesto al valor agregado
- Productividad del impuesto al valor agregado¹⁸

Liberalización comercial:

- Aranceles promedios
- Dispersión arancelaria

Si cuantificamos cada observación de la variable de política respectiva de modo que los valores más elevados representen más neutralidad, el valor de cada índice R del país j en el año t está dado por la función

$$R_t^j = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \frac{x_{it}^j - x_i^{\min}}{x_i^{\max} - x_i^{\min}}$$

donde n es el número de variables de políticas incluidas en el índice R , x_{it}^j es la observación de la variable i para el país j en el año t , y x_i^{\min} (x_i^{\max}) es el valor mínimo (máximo) observado de la variable i en todos los países y años.

APÉNDICE B

Aspectos econométricos

- Estimación consistente de \downarrow

Suponiendo por simplicidad notacional paneles equilibrados, los modelos que van a estimarse tienen la forma general:

$$y_{it} = x_{it}' \downarrow + \square_{it} + \tau \rightarrow i + v_{it} \quad [B.1]$$

$i = 1, 2, \dots, N, t = 2, \dots, T.$

donde x_{it} es el vector de variables explicativas $K \times 1$ que puede contener la variable dependiente retardada en un período, regresores endógenos ($E[x_{it}' v_{it}] \neq 0$ para $t = s$), y regresores estrictamente exógenos ($E[x_{it}' v_{it}] = 0$ para todos los t, s); \downarrow es el vector de constantes $K \times 1$; \square_{it} y $\tau \rightarrow i$ son los efectos temporales e individuales no observables, respectivamente; v_{it} es el término de error; y en general $E[\square_{it}' x_{it}] \neq 0$.

Tomando primeras diferencias para barrer los efectos individuales, e introduciendo variables ficticias para estimar los efectos temporales, tenemos

$$\lambda y_{it} = \lambda x_{it}' \downarrow + d_t' \phi + \lambda v_{it} \quad [B.2]$$

$i = 1, 2, \dots, N, t = 2, \dots, T.$

donde d_t es un vector de variables ficticias $(T-2) \times 1$ representando los períodos 3, 4, ..., y ϕ es un vector de constantes $(T-2) \times 1$. Si tenemos y_{it-1} en el lado derecho de [B.1], la estimación MCO de \downarrow en

[B.2] es inconsistente. En este caso, tenemos endogeneidad de regresores puesto que $E[\Delta y_{it-1} \Delta v_{it}] \neq 0$ debido al hecho de que y_{it-1} y v_{it-1} están correlacionados. Un problema similar se presenta si consideramos algunas variables x_{it} como endógenas. Sin embargo, si suponemos que v_{it} no está correlacionada serialmente y que los regresores endógenos también son débilmente exógenos en el sentido de que $E[x_{it}' v_{it}] = 0$ para $t < s$, cualquier valor de y_{it} o de x_{it} retardado en dos o más períodos son instrumentos válidos para [B.2], puesto que $E[y_{it-2} \lambda v_{it}] = 0$ y $E[x_{it-2} \lambda v_{it}] = 0$. Por ende, bajo los supuestos de identificación precedentes y teniendo $T \mu 3$ existen instrumentos para hacer una estimación consistente de \downarrow .

- El estimador GMM en dos etapas

El estimador GMM en dos etapas propuesto por Arellano y Bond (1991) usa la matriz instrumental $W^{AB} = (Z^{AB}, d)$, donde d es la matriz de variables ficticias, $Z^{AB} = (z_{it}^{AB}, z_{it}^{AB}, \dots, z_{it}^{AB})'$, y $z_{it}^{AB} = \text{diag}(y_{it}, \dots, y_{it-2}, x_{it}^1, \dots, x_{it-2}^1; x_{it}^2, \dots, x_{it}^T)$. Esta matriz instrumental aprovecha óptimamente la ortogonalidad con respecto a λv_{it} de los valores de y_{it} y x_{it}^1 retardados en dos o más períodos y de todos los valores de

¹⁸ Definido como la relación entre la tasa básica y la recaudación expresada en porcentaje del PIB.

x_{it}^2 . En la estimación real usamos un subconjunto de las condiciones de ortogonalidad precedentes, eligiendo la matriz instrumental $W = (Z, d)$, donde $Z = (z_1', \dots, z_N')$, y $z_i = \text{diag}(y_{i1}, \dots, y_{i-2}, x_{i1}', \dots, x_{i-2}', \Delta x_{i3}^2, \dots, \Delta x_{it}^2)$.

La estimación se hace en dos etapas. Primero, se realiza la estimación de [B.2] con variables instrumentales usando la matriz W . Esta estimación es consistente, pero ineficiente si $\lambda_{v_{it}}$ no es homocedástica. Con los residuos de esta primera estimación se estima una matriz de covarianza simple para $\lambda_{v_{it}}$ y se realiza una estimación de [B.2], usando nuevamente la matriz W y la matriz de covarianza anteriormente estimada.

Definiendo $\Delta \tilde{X} = [\Delta X, d]$, el estimador GMM en dos etapas tiene la forma:

$$\hat{\beta} = \left[(\Delta \tilde{X}' W) A_N (W' \Delta \tilde{X}) \right]^{-1} \left[(\Delta \tilde{X}' W) A_N (W' \Delta Y) \right] \quad [\text{B.3}]$$

donde $A_N = \left[\sum_i W_i' (\Delta \hat{v}_i) (\Delta \hat{v}_i)' W_i \right]^{-1}$ y donde $\Delta \hat{v}_i$ es el vector de

residuos de la estimación de la primera etapa, es decir, omitiendo A_N en [B.3].

c) *Test de Sargan de restricciones de sobreidentificación*

Dado que tenemos más instrumentos que parámetros por estimar, los modelos están sobreidentificados. Con estas restricciones de sobreidentificación podemos verificar la validez de los instrumentos mediante el estadístico

$$s = \Delta \tilde{v}' W \left[\sum_i W_i' (\Delta \tilde{v}_i) (\Delta \tilde{v}_i)' W_i \right]^{-1} W' \Delta \tilde{v} \quad [\text{B.4}]$$

donde $\Delta \tilde{v}$ es el vector de residuos de la segunda etapa. Bajo la hipótesis nula de validez de los instrumentos, el estadístico s se distribuye asintóticamente como χ_r^2 , donde r es el número de restricciones de sobreidentificación, o sea, la diferencia entre las columnas de W y el número de coeficientes estimados. El rechazo de la hipótesis nula sugiere, por ejemplo, que uno de nuestros supuestos —residuos no autocorrelacionados en [B.1] y/o regresores endógenos pero débilmente exógenos— no es verdadero.

APENDICE C

Variables y fuentes

a) *Índices de políticas*

FIN	: índice de liberalización financiera. <i>Fuente:</i> BID.
LAB	: índice de flexibilización laboral. <i>Fuente:</i> BID.
PRIV	: índice de privatización. <i>Fuente:</i> BID.
TAX	: índice de neutralidad tributaria. <i>Fuente:</i> BID.
TRADE	: índice de liberalización comercial. <i>Fuente:</i> BID.
SPI	: índice de política estructural, definido como la media aritmética de los cinco índices de políticas. <i>Fuente:</i> BID.
SIGMA	: dispersión de los índices, definida como la desviación estándar de los cinco índices de políticas.
POLCOM	: complementariedad de políticas, definida como SPI-SIGMA.

b) *Otras variables*

CA	: superávit de la cuenta corriente no factorial en dólares constantes como porcentaje del producto interno bruto. <i>Fuente:</i> BID.
DEBT	: deuda externa pública y con garantía pública en dólares constantes como porcentaje del producto interno bruto. <i>Fuente:</i> BID.
DOCRE	: log de (1+ crecimiento del crédito interno al final del período). <i>Fuente:</i> BID.
FLWS	: flujos financieros netos en dólares corrientes de las organizaciones financieras internacionales como porcentaje del producto interno bruto. <i>Fuente:</i> Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional (FMI).
GDP	: PIB per cápita en dólares constantes. <i>Fuente:</i> BID.
GOVSUR	: superávit en cuenta corriente —ingreso corriente menos gasto corriente— del gobierno, en moneda local corriente, como porcentaje del producto interno bruto. <i>Fuente:</i> BID.
INF	: log de (1+ inflación anual promedio). <i>Fuente:</i> FMI.
INV	: inversión bruta en moneda local constante como porcentaje del producto interno bruto. <i>Fuente:</i> BID.
POP	: tasa de crecimiento anual de la población total. <i>Fuente:</i> BID.
PROT	: (1 + tasa de crecimiento anual de la ingesta diaria promedio de proteínas). <i>Fuente:</i> BID.
RES	: residuos del modelo de Solow estimado.
TOT	: log de (1+ tasa de crecimiento de la relación de intercambio). <i>Fuente:</i> Banco Mundial.

APENDICE D

Análisis de límites extremos^aVariable dependiente : $\Delta \ln \text{GDP}$ Variables I : $\ln \text{GDP}_I$, $\ln \text{PROT}$, $\ln \text{INV}$ y $\ln \text{POP}$

Variable central		B	ee ^b	t	R ²	AIC ^c	Variables D	Obs ^d	Sargan	Nº de cond.
FIN:	alto:	0.0306	0.0913	0.3348	0.4571	-5.4092	DEBT, FLOWS	57	$\xi_{35}^2 = 28.61$	3.95
Liberalización	óptimo:	-0.0500	0.0452	-1.1053	0.5188	-5.5297	DEBT, DOCRE	57	$\xi_{35}^2 = 9.35$	4.64
financiera	bajo:	-0.2086	0.1068	-1.9538	0.3245	-5.1906	TOT, DOCRE	57	$\xi_{35}^2 = 24.18$	3.44
LAB:	alto:	-0.0708	0.6592	-0.1074	0.3708	-5.2616	FLOWS, DOCRE	57	$\xi_{35}^2 = 32.2$	3.76
Flexibilización	óptimo:	-0.4487	0.3642	-1.2320	0.5487	-5.5940	DEBT, DOCRE	57	$\xi_{35}^2 = 10.58$	3.95
laboral	bajo:	-1.0691	0.6490	-1.6473	0.4347	-5.3687	DEBT, FLOWS	57	$\xi_{35}^2 = 28.53$	3.45
PRIV:	alto:	0.1986	0.2014	0.9861	0.3351	-5.2069	DEBT, SIGMA	52	$\xi_{35}^2 = 7.17$	5.87
Privatización	óptimo:	0.0559	0.0522	1.0724	0.4901	-5.4719	DEBT, FLOWS	57	$\xi_{35}^2 = 7.85$	4.07
	bajo:	-0.2646	0.1398	-1.8921	0.4069	-5.3212	SIGMA, GOVSUR	52	$\xi_{35}^2 = 20.28$	4.46
TAX:	alto:	0.1215	0.0779	1.5609	0.3689	-5.2585	FLOWS, DOCRE	57	$\xi_{35}^2 = 2.83$	4.02
Neutralidad	óptimo:	0.0927	0.0493	1.8806	0.5013	-5.4940	DEBT, TOT	57	$\xi_{35}^2 = 4.14$	7.02
tributaria	bajo:	0.0110	0.1230	0.0891	0.4187	-5.3413	SIGMA, GOVSUR	52	$\xi_{35}^2 = 8.04$	4.88
TRADE:	alto:	0.1441	0.1566	0.9200	0.3798	-5.2765	DEBT, INF	52	$\xi_{35}^2 = 20.14$	5.39
Liberalización	óptimo:	-0.0325	0.0440	-0.7389	0.4525	-5.4396	DOCRE	52	$\xi_{30}^2 = 18.33$	4.61
comercial	bajo:	-0.1023	0.1418	-0.7214	0.4622	-5.4190	DEBT, DOCRE	52	$\xi_{35}^2 = 24.79$	5.48
SPI:	alto:	0.2421	0.2658	0.9110	0.2300	-5.0986	INF	52	$\xi_{30}^2 = 34.41$	6.41
Promedio índices	óptimo:	-0.2262	0.1942	-1.1645	0.4687	-5.4313	FLOWS, DOCRE	52	$\xi_{35}^2 = 17.54$	7.19
sect. de políticas	bajo:	-0.5974	0.4161	-1.4357	0.3326	-5.2031	SIGMA, GOVSUR	52	$\xi_{35}^2 = 14.38$	6.66
estructurales										
SIGMA:	alto:	0.1025	0.4386	0.2318	0.4344	-5.3686	DEBT, TOT	52	$\xi_{35}^2 = 27.10$	3.65
Desviación estándar	óptimo:	-0.5455	0.2425	-2.2493	0.4441	-5.4244	DOCRE	52	$\xi_{30}^2 = 24.37$	3.70
de los índices de	bajo:	-0.7131	0.3666	-1.9448	0.3052	-5.1629	TOT	52	...	2.32
políticas estructurales										
POLCOM:	alto:	0.1713	0.3123	0.5484	0.3518	-5.2709	GOVSUR	52	$\xi_{30}^2 = 32.28$	4.47
SPI-SIGMA	óptimo:	0.0914	0.2267	0.4029	0.4615	-5.4180	DEBT, DOCRE	52	$\xi_{35}^2 = 25.15$	6.55
	bajo:	-0.0581	0.2606	-0.2231	0.3386	-5.2121	TOT, GOVSUR	52	$\xi_{35}^2 = 26.28$	6.19

^a Alto β_F : coeficiente central de la regresión con el límite máximo ($\beta_F =$ dos e.e.).Óptimo β_F : coeficiente central de la regresión con el valor mínimo del criterio de información de Akaike (AIC).Bajo β_F : coeficiente central de la regresión con el límite mínimo $\beta_F -$ dos e.e.).^b ee: error estándar.^c AIC: Criterio de información de Akaike.^d Número de observaciones.

APENDICE D (Continuación)

Variable dependiente : lnINV

Variables I : lnGDP_1, lnPROT y lnPOP.

Variable central		B	ee ^b	t	R ²	AIC ^c	Variables D	Obs ^d	Sargan	Nº de cond.
FIN: Liberalización financiera	alto:	0.2771	0.1995	1.3886	0.1092	-3.4901	TOT, DOCRE	57	$\xi_{30}^2 = 13.80$	3.03
	óptimo:	-0.0284	0.0406	-0.7000	0.6151	-4.3293	CA, DOCRE	57	$\xi_{30}^2 = 14.69$	2.82
	bajo:	-0.1947	0.1784	-1.0914	0.2426	-3.6523	FLows, INF	57	$\xi_{30}^2 = 18.42$	3.33
LAB: Flexibilización laboral	alto:	2.6815	1.5789	1.6983	-0.1168	-3.2640	FLows, DOCRE	57	$\xi_{30}^2 = 16.38$	2.50
	óptimo:	0.7962	0.6296	1.2646	0.6385	-4.3921	CA, DOCRE	57	$\xi_{30}^2 = 9.81$	2.24
	bajo:	-0.5184	1.2935	-0.4008	-0.1063	-3.4774	SIGMA, GOVSUR	52	$\xi_{30}^2 = 14.72$	2.41
PRIV: Privatización	alto:	-0.3065	0.4362	-0.7027	0.0289	-3.6078	SIGMA, GOVSUR	52	$\xi_{30}^2 = 13.12$	4.05
	óptimo:	0.0309	0.0641	0.4818	0.6577	-4.4466	CA, DOCRE	57	$\xi_{30}^2 = 25.31$	3.18
	bajo:	-0.4752	0.4748	-1.0007	0.0142	-3.5927	DEBT, SIGMA	52	$\xi_{30}^2 = 13.97$	5.09
TAX: Neutralidad tributaria	alto:	0.2099	0.2329	0.9012	0.2673	-3.6855	DEBT, FLows	57	$\xi_{30}^2 = 23.24$	6.01
	óptimo:	-0.0901	0.0953	-0.9455	0.6671	-4.4743	CA, DOCRE	57	$\xi_{30}^2 = 28.66$	2.43
	bajo:	-0.3488	0.1394	-2.5014	-0.0101	-3.5684	SIGMA, GOVSUR	52	$\xi_{30}^2 = 3.97$	4.75
TRADE: Liberalización comercial	alto:	0.1791	0.3338	0.5367	0.1154	-3.7011	DEBT, SIGMA	52	$\xi_{30}^2 = 13.29$	7.94
	óptimo:	0.1093	0.0941	1.1616	0.5181	-4.3084	CA, DOCRE	52	$\xi_{30}^2 = 26.58$	3.65
	bajo:	-0.2531	0.1950	-1.2980	0.0279	-3.6068	FLows, SIGMA	52	$\xi_{30}^2 = 10.21$	6.71
SPI: Promedio índices sect. de políticas estructurales	alto:	1.0711	0.3578	2.9937	0.0295	-3.6468	DEBT	52	$\xi_{25}^2 = 17.31$	4.12
	óptimo:	-0.3351	0.3398	-0.9859	0.5155	-4.3031	CA, DOCRE	52	$\xi_{30}^2 = 11.74$	5.27
	bajo:	-0.7132	0.5054	-1.4112	0.4070	-4.1010	CA, GOVSUR	52	$\xi_{30}^2 = 12.30$	5.19
SIGMA: Desviación estándar de los índices de políticas estructurales	alto:	0.4938	0.5869	0.8412	0.1126	-3.6980	FLows, INF	52	$\xi_{30}^2 = 21.26$	4.64
	óptimo:	-0.1212	0.3725	-0.3255	0.5566	-4.3918	CA, DOCRE	52	$\xi_{30}^2 = 20.71$	3.51
	bajo:	-0.9358	0.4037	-2.3178	0.4888	-4.2495	CA, TOT	52	$\xi_{30}^2 = 15.63$	5.33
POLCOM: SPI-SIGMA	alto:	0.9284	0.4628	2.0010	0.3259	-3.9728	CA, GOVSUR	52	$e_{30}^2 = 13.71$	4.40
	óptimo:	0.1359	0.0852	1.5956	0.4994	-4.2700	CA, FLows	52	$e_{30}^2 = 14.61$	5.31
	bajo:	-0.4311	0.4504	-0.9572	-0.0456	-3.5339	DEBT, DOCRE	52	$e_{30}^2 = 23.11$	5.98

APENDICE D (Conclusión)

Variable dependiente : RES
 Variables I : ninguna

Variable central		B	ee ^b	t	R ²	AIC ^c	Variables D	Obs ^d	Sargan	Nº de cond.
FIN: Liberalización financiera	alto:	0.0351	0.0451	-0.7778	0.1268	-5.6955	DEBT	57	$\xi_{10}^2 = 11.44$	1.74
	óptimo:	-0.0783	0.0193	-4.0594	0.1835	-5.7275	DEBT, DOCRE	57	$\xi_{15}^2 = 17.92$	2.89
	bajo:	-0.0763	0.0396	-1.9274	0.0743	-5.6371	DOCRE	57	$\xi_{10}^2 = 10.50$	1.74
LAB: Flexibilización laboral	alto:	-0.3752	0.0403	-9.3072	0.1657	-5.6360	TOT, SIGMA	52	...	1.62
	óptimo:	-0.4932	0.0266	-18.5364	0.2014	-5.7498	DEBT, DOCRE	57	$\xi_{15}^2 = 17.45$	2.47
	bajo:	-0.5306	0.0475	-11.1821	0.1718	-5.6433	DEBT, SIGMA	52	$\xi_{15}^2 = 17.94$	2.82
PRIV: Privatización	alto:	0.0400	0.0191	2.1005	-0.1432	-5.4261	DOCRE	57	$\xi_{10}^2 = 10.53$	2.65
	óptimo:	-0.1658	0.0060	-27.8000	0.1853	-5.6598	TOT, SIGMA	52	...	2.83
	bajo:	-0.1627	0.0154	-10.5302	0.0558	-5.5123	CA, SIGMA	52	$\xi_{15}^2 = 18.43$	1.53
TAX: Neutralidad tributaria	alto:	0.0889	0.0170	5.2280	0.1305	-5.6647	DEBT, TOT	57	$\xi_{15}^2 = 15.12$	5.30
	óptimo:	0.0813	0.0162	5.0182	0.1085	-5.6748	DEBT	57	$\xi_{10}^2 = 7.95$	5.13
	bajo:	-0.0548	0.0158	-3.4544	0.0211	-5.5462	FLows, TOT	57	$\xi_{15}^2 = 17.86$	1.53
TRADE: Liberalización comercial	alto:	0.0641	0.0290	2.2103	0.0731	-5.5691	SIGMA	52	...	4.60
	óptimo:	-0.0347	0.0079	-4.4177	0.1224	-5.5854	DEBT, TOT	52	$\xi_{15}^2 = 16.60$	2.38
	bajo:	-0.0785	0.0160	-4.9100	0.0198	-5.4748	CA, FLOWS	52	$\xi_{15}^2 = 18.05$	2.37
SPI: Promedio índices sect. de políticas estructurales	alto:	-0.1271	0.0997	-1.2748	0.0487	-5.5048	FLOWS, GOVSUR	52	$\xi_{15}^2 = 18.08$	4.21
	óptimo:	-0.3256	0.0552	-5.9012	0.2162	-5.6984	TOT, DOCRE	52	$\xi_{15}^2 = 18.46$	3.92
	bajo:	-0.2260	0.1095	-2.0648	0.1357	-5.6391	DOCRE	52	$\xi_{10}^2 = 16.70$	3.21
SIGMA: Desviación estándar de los índices de políticas estructurales	alto:	-0.2389	0.1524	-1.5673	0.1137	-5.6140	DEBT	52	$\xi_{10}^2 = 14.41$	2.59
	óptimo:	-0.4693	0.0340	-13.8225	-0.0575	-5.3989	CA, INF	52	$\xi_{15}^2 = 18.45$	2.24
	bajo:	-0.5180	0.0836	-6.1945	-0.0504	-5.4442	FLOWS	52	$\xi_{10}^2 = 11.34$	1.40
POLCOM: SPI-SIGMA	alto:	0.0326	0.0849	0.3846	0.0038	-5.4971	GOVSUR	52	$\xi_{10}^2 = 14.17$	3.21
	óptimo:	-0.0723	0.0373	-1.9370	0.1269	-5.5905	DEBT, DOCRE	52	$\xi_{15}^2 = 18.65$	4.89
	bajo:	-0.0877	0.0770	-1.1384	0.0019	-5.5298	none	52

Bibliografía

- Anderson, T.W. y C. Hsiao (1981): Estimation of dynamic models with error components, *Journal of the American Statistical Association*, vol.76, N° 375, Washington, D.C., Asociación Americana de Estadística, septiembre.
- Arellano, M. y S. Bond (1991): Some tests of specification for panel data: Monte Carlo evidence and an application to employment equations, *The Review of Economic Studies*, vol. 58, N° 2, Edimburgo, Society for Economic Analysis.
- Aziz, J. y R. Wescott (1997): *Policy Complementarities and the Washington Consensus*, IMF working papers, N° 118, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Baltagi, B. (1995): *Econometric Analysis of Panel Data*, Nueva York, John Wiley & Sons.
- Barrera, F. y E. Lora (1997): Una década de reformas estructurales en América Latina: el crecimiento, la productividad y la inversión ya no son como antes, IDB working papers, N° 350, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1997): *Latin America after a Decade of Reforms*, Washington D.C., septiembre.
- Caselli, F., G. Esquivel y F. Lefort (1996): Reopening the convergence debate: A new look at cross-country growth empirics, *Journal of Economic Growth*, vol. 1, N° 3, Dordrecht, Países Bajos.
- Easterly, W., N. Loayza y P. Montiel (1997): Has Latin America's post-reform growth been disappointing?, *Journal of International Economics*, vol. 43, N° 3/4, Amsterdam, Países Bajos, North-Holland Publishing Company.
- Fernández-Arias, E. y P. Montiel (1997): *Reform and Growth in Latin America: All Pain no Gain?*, IDB working papers, N° 351, Washington, D.C., BID.
- Islam, N. (1995): Growth empirics: A panel data approach, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 110, N° 4, Cambridge, Massachusetts, Harvard University.
- Leamer, E. (1983): Let's take the con out of econometrics, *The American Economic Review*, vol. 73, N° 1, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- _____ (1985): Sensitivity analysis would help, *The American Economic Review*, vol. 75, N° 3, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- Levine, R. y D. Renelt (1992): A sensitivity analysis of cross-country growth regressions, *The American Economic Review*, vol. 82, N° 4, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- Lora, E. (1997): Una década de reformas estructurales en América Latina: qué se ha reformado y cómo medirlo, IDB working papers, N° 348, Washington, D.C., BID.
- Mankiw, N., D. Romer y D. Weil (1992): A contribution to the empirics of economic growth, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 107, N° 2, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Sala-i-Martin, X. (1997): I just ran two million regressions, *The American Economic Review*, *Recent Empirical Growth Research*, vol. 87, N° 2, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- Temple, J. (1999): The new growth evidence, *Journal of Economic Literature*, vol. 37, N° 1, Nashville, Tennessee, American Economic Association.



La congestión del *tránsito urbano: causas y consecuencias económicas y sociales*

Ian Thomson

*Jefe Unidad de Transporte,
División de Recursos Naturales
e Infraestructura, CEPAL
ithomson@eclac.cl*

Alberto Bull

*Consultor de la
misma División
abull@eclac.cl*

En los últimos años, especialmente desde principios de los años noventa, el aumento de la demanda de transporte y del tránsito vial han causado, particularmente en las ciudades grandes, más congestión, demoras, accidentes y problemas ambientales. Ese aumento explosivo surge de un mayor acceso al automóvil —al elevarse el poder adquisitivo de las clases de ingresos medios—, más acceso al crédito, reducción de los precios de venta, más oferta de autos usados, crecimiento de la población, menos habitantes por hogar y escasa aplicación de políticas estructuradas en el transporte urbano. Este transporte insume, en las ciudades mayores, alrededor de 3.5% del PIB regional, en lo cual incide la congestión de tránsito, que afecta tanto a automovilistas como a usuarios del transporte colectivo y que acarrea pérdida de eficiencia económica y otros efectos negativos para la sociedad. Sin pretender plantear soluciones específicas, este artículo analiza qué es la congestión y cuáles las consecuencias de este flagelo moderno de las zonas urbanas que amenaza la calidad de vida de sus habitantes.

I

¿Qué es la congestión?

1. El uso popular y la definición según el diccionario

La palabra “congestión” se utiliza frecuentemente en el contexto del tránsito vehicular, tanto por técnicos como por los ciudadanos en general. El diccionario de la Lengua Española (Real Academia Española, 2001) la define como “acción y efecto de congestionar o congestionarse”, en tanto que “congestionar” significa “obstruir o entorpecer el paso, la circulación o el movimiento de algo”, que en nuestro caso es el tránsito vehicular.

Habitualmente se entiende como la condición en que existen muchos vehículos circulando y cada uno de ellos avanza lenta e irregularmente. Estas definiciones son de carácter subjetivo y no conllevan una precisión suficiente.

2. Una explicación técnica

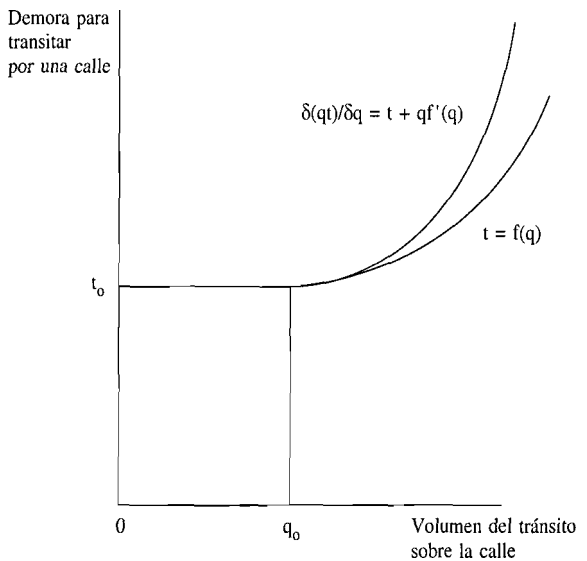
La causa fundamental de la congestión es la fricción entre los vehículos en el flujo de tránsito. Hasta un cierto nivel de tránsito, los vehículos pueden circular a una velocidad relativamente libre, determinada por los límites de velocidad, la frecuencia de las intersecciones, etc. Sin embargo, a volúmenes mayores, cada vehículo adicional estorba el desplazamiento de los demás, es decir, comienza el fenómeno de la congestión. Entonces, una posible definición objetiva sería: “La congestión es la condición que prevalece si la introducción de un vehículo en un flujo de tránsito aumenta el tiempo de circulación de los demás”.

A medida que aumenta el tránsito, se reducen cada vez más fuertemente las velocidades de circulación. El gráfico 1 presenta, mediante la función $t=f(q)$, el tiempo (t) necesario para transitar por una calle, a diferentes volúmenes de tránsito (q). La otra curva, $\delta(qt)/\delta q = t + qf'(q)$, se deriva de la anterior. La diferencia entre ambas curvas representa, para cualquier volumen de tránsito (q), el aumento del tiempo de viaje de los demás vehículos que están circulando, a causa de la introducción del vehículo adicional.

Puede observarse que las dos curvas coinciden hasta el nivel de tránsito Oq_0 ; hasta allí, el cambio en el tiempo de viaje de todos los vehículos es simple-

GRAFICO 1

Representación esquemática del concepto de la congestión de tránsito



mente el tiempo empleado por el que se incorpora, porque los demás pueden seguir circulando a la misma velocidad que antes. Por el contrario, de ahí en adelante, las funciones divergen, estando $\delta(qt)/\delta q$ por arriba de t . Eso significa que cada vehículo que ingresa experimenta su propia demora, pero simultáneamente aumenta la demora de todos los demás que ya están circulando. En consecuencia, el usuario individual percibe sólo parte de la congestión que causa, recayendo el resto en los demás vehículos que forman parte del flujo de ese momento. En el lenguaje especializado se dice que los usuarios perciben los costos medios privados, pero no los costos marginales sociales.

En estricto rigor, los usuarios tampoco tienen una acabada noción de los costos medios privados, puesto que, por ejemplo, pocos automovilistas tienen una idea clara de cuánto les cuesta realizar un viaje adicional, en términos de mantenimiento, desgaste de neumáticos, etc. Por otra parte, sí perciben los costos cargados por el gobierno —particularmente el impuesto sobre los combustibles—, que son simples transferencias del automovilista al Estado, todo lo cual distorsiona su forma de tomar decisiones.

Otra conclusión, que por lo demás se puede corroborar por simple observación, es que a bajos niveles de congestión, un incremento del flujo no aumenta significativamente el tiempo de viaje, pero a niveles mayores el mismo aumento absoluto incrementa considerablemente las demoras totales.

De acuerdo con la definición entregada, la congestión empieza con un volumen de tránsito Oq_0 . Sin embargo, en general ello sucede a volúmenes relativamente bajos, lo cual no coincide con la interpretación popular del concepto.

3. Hacia una definición práctica en el caso del tránsito

Algunos textos especializados no ofrecen definiciones muy rigurosas de la congestión. Dos renombrados especialistas en el tema del modelaje de transporte consideran que “surge la congestión en condiciones en que la demanda se acerca a la capacidad de la infraestructura transitada y el tiempo de tránsito aumenta a un valor muy superior al que rige en condiciones de baja demanda” (Ortúzar y Willumsen, 1994). Si bien refleja la percepción de la ciudadanía, esta definición no propone límites exactos para el inicio del fenómeno.

Un intento de definir el término en forma precisa y concordante con la percepción habitual fue el que se hizo en un proyecto de ley chileno tal como fue apro-

bado por la Cámara de Diputados, destinado a implantar la tarificación vial. Como se pretendía evitar la discrecionalidad de las autoridades, la definición fue muy taxativa. Se declaraba congestionada aquella vía que en más de la mitad de su extensión total, considerando tramos no necesariamente consecutivos, la velocidad media espacial del flujo era inferior a 40% de la velocidad en régimen libre. Esta condición debería verificarse al menos durante cuatro horas diarias entre martes y jueves, mediante mediciones hechas en cuatro semanas seguidas entre marzo y diciembre. También se consideró una definición exacta para zonas congestionadas.¹ La definición fue quizás demasiado precisa y de difícil aplicación práctica, aunque hasta ahora no ha sido necesario aplicarla, pues el proyecto no ha recibido aprobación legislativa.

Sin ser tan minuciosos y manteniendo la aspiración de objetividad, el término congestión podría definirse como “la condición que prevalece si la introducción de un vehículo en un flujo de tránsito aumenta la demora de los demás en más de $x\%$ ”. Una definición objetiva, aunque todavía arbitraria de la congestión, sería el volumen de tránsito en que $\delta(qt)/\delta t = at$, siendo por ejemplo $a = 1.50$. Es decir, la congestión comenzaría en el momento en que el cambio en la demora de todos los vehículos ya presentes en el flujo fuese igual a la mitad del tiempo de viaje que tendría un vehículo adicional.

II

Causas de la congestión

1. Características del transporte urbano que provocan la congestión

El sistema de transporte, incluyendo la provisión de suelo urbano para infraestructura de transporte, se desenvuelve bajo características propias muy particulares, entre las cuales se pueden mencionar las siguientes:

- La demanda de transporte es “derivada”, es decir, pocas veces los viajes se producen por un deseo intrínseco de desplazarse; generalmente, obedecen a la necesidad de acceder a los sitios en que se llevan a cabo las distintas actividades (como el trabajo, las compras, el estudio, la recreación, el descanso, etc.), todas las cuales se realizan en lugares diferentes.

- La demanda de transporte es eminentemente variable y tiene puntas muy marcadas en las cuales se concentran muchos viajes, a causa del deseo de aprovechar en buena forma las horas del día para realizar las distintas actividades y para tener oportunidad de contacto con otras personas.
- El transporte se efectúa en limitados espacios viales, los que son fijos en el corto plazo; como es fácil de comprender, no se puede acumular la capacidad vial no utilizada para usarla posteriormente en períodos de mayor demanda.

¹ Proyecto de ley en Chile que “Dispone el pago de un derecho por el uso de vías urbanas afectas a congestión vehicular”.

- Las opciones de transporte que presentan las características más apetecidas —es decir, seguridad, comodidad, confiabilidad, autonomía, como es el caso del automóvil— son las que hacen un mayor uso del espacio vial por pasajero, como se explica más adelante.
- Especialmente en zonas urbanas, la provisión de infraestructura vial para satisfacer la demanda de los períodos de punta tiene un costo muy elevado.
- A raíz de todo lo anterior se produce congestión en diversos lugares, con sus negativas secuelas de contaminación, importante gasto de los recursos privados y sociales, y pérdida de calidad de vida.

Un factor agravante es, como se indicó en la sección anterior, que el costo de la congestión no es percibido plenamente por los usuarios que contribuyen a generarla. Cada vez que esto ocurre, el bien o servicio involucrado se consume más que lo que conviene a la sociedad. Como los usuarios no experimentan los mayores costos de tiempo y operación que causan a los demás, sus decisiones sobre ruta, modo, origen, destino y hora de los viajes son tomadas, no sobre la base de los costos sociales, sino sólo de los costos propios, o mejor dicho, de una percepción frecuentemente parcial de esos costos. El resultado lógico es una sobreexplotación de la vialidad existente, al menos en determinadas zonas y horas.

2. El problema es creado principalmente por los automóviles

Algunos vehículos generan más congestión que otros. En la ingeniería de tránsito cada tipo de vehículo tiene asignada una equivalencia en una unidad de vehículos de pasajeros denominada *pcu* (*passenger car unit*). Un automóvil tiene una equivalencia de 1 *pcu*, y los demás vehículos una equivalencia que corresponde a su influencia perturbadora sobre el flujo de tránsito, o el espacio vial que efectivamente ocupan, en comparación con la de un automóvil. Normalmente, se considera que un bus tiene una equivalencia aproximada de 3 *pcu*, y un camión, una de 2 *pcu*. Estrictamente, el factor *pcu* varía según se trate de una aproximación a una intersección o de un tramo vial entre intersecciones.

Aunque el bus genera más congestión que el automóvil, generalmente transporta más personas. Si el primero lleva 50 pasajeros y el segundo transporta en promedio 1.5 persona, entonces cada ocupante del

automóvil produce 11 veces la congestión atribuible a cada pasajero del bus. Por lo tanto, a igualdad de otras condiciones, la congestión se reduce si aumenta la participación de los buses en la partición modal de los viajes. Salvo que éstos transporten menos de 4.5 pasajeros causan, en promedio, menos congestión que los autos. No es normal que los buses transporten menos de 4.5 pasajeros, pero puede ocurrir, como sucedió por ejemplo en sectores de Santiago de Chile hacia fines del decenio de 1980, en los horarios fuera de punta, o en Lima diez años después.

La existencia de un número excesivo de vehículos de transporte público contribuye a agravar la congestión, como se observa en algunas ciudades. Una de las características de los modelos económicos en vigor es la desregulación. En el área del transporte urbano de pasajeros, una desregulación amplia normalmente se traduce en una acentuada expansión de las flotas de buses y taxis y un deterioro del orden y la disciplina asociadas con su operación. Este fenómeno contribuyó de manera importante al deterioro en la congestión en Santiago en el decenio de 1980 y en Lima en la década siguiente.

La liberalización de la importación de vehículos usados y la desregulación del transporte colectivo tuvieron efectos simultáneos particularmente agudos en Lima. En Santiago, que a fines de los años ochenta tenía unos 4 300 000 habitantes, la importación de vehículos usados ocurrió sólo excepcionalmente, y la flota dedicada al transporte colectivo (buses de todos los tipos, más taxis colectivos) no sobrepasó las 16 000 unidades. Pero a mediados de los años noventa, en Lima, ciudad entonces de unos 6 700 000 habitantes, la flota había llegado por lo menos a 38 000 unidades (aunque algunas fuentes indican que el número real luego se aproximó a 50 000). Es decir, a mediados de los noventa el número de unidades por habitante en Lima fue entre 52% y 101% más alto que el correspondiente a Santiago unos siete años antes, en momentos en que la desregulación chilena producía sus resultados más dramáticos.

3. La condición de las vías y las prácticas de conducta contribuyen a la congestión

a) La vialidad de las ciudades: problemas de diseño y conservación

El inadecuado diseño o mantenimiento de la vialidad es causa de una congestión innecesaria. En muchas ciudades es frecuente encontrar casos de falta

de demarcación de los carriles de circulación, inesperados cambios en el número de carriles, paraderos de buses ubicados justamente donde se reduce el ancho de la calzada y otras deficiencias que entorpecen la fluidez del tránsito. Asimismo, el mal estado del pavimento, y en especial la presencia de baches, genera crecientes restricciones de capacidad y aumenta la congestión. En muchas ciudades latinoamericanas, como Caracas, la lluvia acumulada sobre las calzadas reduce la capacidad de las vías y, por ende, agrava la congestión.

b) *Algunas conductas causan más congestión que otras*

Hay conductores que muestran poco respeto por aquellos con quienes comparten las vías. En algunas ciudades, como Lima, muchos automovilistas que intentan ahorrarse algunos segundos de tiempo de viaje tratan de imponerse en las intersecciones, bloqueándolas y generando para los demás desventajas muy superiores a su propio beneficio. En otras ciudades, como Santiago, es tradición que los buses se detengan en el punto inmediatamente anterior a una intersección, lo que causa congestión (y accidentes). Y en estas ciudades, como en otras que cuentan con una oferta generosa de taxis que no acostumbran operar a partir de paraderos fijos, éstos circulan a baja velocidad en búsqueda de pasajeros, lo que también genera congestión.

A las conductas anteriores debe agregarse la frecuente presencia en los flujos de tránsito de vehículos antiguos, mal mantenidos, o de tracción animal. Cabe tener presente que al reanudarse la marcha después de la detención en un semáforo, se genera una suerte de congestión debida al atraso que impone a vehículos con tasas de aceleración normales la lentitud de otros ubicados más adelante. Por otra parte, un vehículo vara-

do perturba gravemente la fluidez del tránsito, pues elimina de hecho una pista de circulación.

c) *La información disponible sobre las condiciones del tránsito es deficiente*

Otro factor que aumenta la congestión es el desconocimiento de las condiciones de tránsito. Si un motorista que dispone de dos rutas, A y B, para llegar a su destino, supiera que las condiciones de tránsito están deterioradas en la ruta A, podría emplear la B, donde su propia contribución a la congestión sería inferior. Un estudio de una ciudad hipotética efectuado en la Universidad de Texas indica que estar informado sobre las condiciones de tránsito en las distintas partes de la red puede reducir la congestión mucho más que la propia tarificación vial (IMT, 2000). El desconocimiento básico de la red de calles también podría aumentar el kilometraje medio de cada viaje y contribuir a la congestión.

d) *Como consecuencia, prevalece una capacidad disminuida*

En general, tanto la conducta de los motoristas como la condición de la vialidad y la de los vehículos hacen que una calle o una red urbana en América Latina seguramente tenga una capacidad inferior que otra de dimensiones geométricas iguales ubicada en Europa o Norteamérica. Mediciones realizadas en Caracas a principios del decenio de 1970 establecieron que una autopista en ese lugar tenía sólo 67% de la capacidad de otra norteamericana de dimensiones semejantes.² Esta diferencia porcentual debe variar de una ciudad a otra, aunque no cabe duda de que la propensión a congestionarse de los sistemas viales de las ciudades latinoamericanas es, en general, relativamente grande.

III

La invasión del automóvil

La última década del siglo XX trajo consigo un fuerte incremento de la cantidad de automóviles en circulación en América Latina, así como de su uso para los más variados propósitos, incluyendo los viajes al lugar de trabajo y al de estudio, con lo que se presiona significativamente la red vial. ¿A qué se deben estos fenómenos?

1. Las reformas económicas han hecho más accesible la propiedad de un automóvil

Las reformas económicas de los años noventa en la región trajeron consigo, entre otros efectos, tasas de

² Cifras calculadas por los autores sobre la base de datos de Voorhees (1973) y Winfrey (1969).

crecimiento económico más altas y la reducción del precio de los automóviles. De tasas de crecimiento por habitante casi siempre negativas en los años ochenta, se pasó a tasas positivas relativamente elevadas en los noventa. Por ejemplo, Uruguay pasó de un crecimiento medio anual de -1% entre 1981 y 1988 a uno de 4% entre 1991 y 1994 (CEPAL, 1988 y 1995). Esto ha repercutido favorablemente en los ingresos personales, dejando mayor disponibilidad para la adquisición de bienes durables.

Simultáneamente, en muchos casos se redujo la carga impositiva sobre los automóviles, particularmente los aranceles aduaneros. Además, en algunos países se apreció el tipo de cambio, lo que en definitiva abarató los productos importados. En Colombia, por ejemplo, la tasa de cambio real en 1994 equivalía sólo al 75% de la existente en 1990 (BID, 1995).

Esta tendencia no se traduce necesariamente en precios menores, porque al mismo tiempo la calidad de los vehículos ha mejorado. Sin embargo, en aquellos vehículos cuyas características se mantienen relativamente constantes se observa una reducción real de los precios al comprador. Por ejemplo, en 1996 el precio de venta de un Volkswagen Escarabajo en el mercado chileno era el equivalente de 7 780 dólares; en cambio, en 1982 era, a precios de 1996, de 8 902 dólares.

Con toda seguridad, la baja real en los precios de venta de autos usados ha sido aun mayor, aunque es muy difícil obtener datos confiables sobre la materia. La tasa de depreciación de los automóviles se relaciona directamente con la tasa de propiedad. En países donde hay pocos vehículos por persona, un automóvil de segunda mano es un bien relativamente escaso y el precio al que se negocia refleja una oferta limitada y, a veces, una demanda abundante. El crecimiento de las tasas de motorización latinoamericanas en los últimos años ha reducido la escasez relativa de automóviles usados, tendiendo así a aumentar la oferta, a disminuir la demanda (porque una mayor proporción de los habitantes ya tiene uno) y, por ende, a hacer bajar sus precios, poniéndolos al alcance de familias de menores ingresos.

En consecuencia, en el escenario latinoamericano los ingresos reales suben y los precios de los automóviles tienden a bajar.

2. La popularización de la propiedad de automóviles

En las ciudades latinoamericanas, la evolución de los ingresos de los residentes y de los precios de los automóviles, particularmente los usados, hace que la

propiedad de un vehículo esté dejando de ser un sueño inalcanzable y se transforme en un hecho consumado para muchas familias. El aumento de la tasa de motorización es un fenómeno que se repite en casi toda América Latina y ha permitido, especialmente a la clase media, cosechar uno de los frutos más importantes del avance tecnológico del siglo XX.

En los países en que la reforma económica se impuso de una manera rápida, la importación de automóviles creció en forma igualmente acelerada (cuadro 1). La columna correspondiente al Perú en dicho cuadro muestra que entre 1990 y 1991 el valor de las importaciones de automóviles se multiplicó por 14. El Perú liberó la importación no sólo de automóviles nuevos, sino también de usados (exceptuando un breve período entre febrero y noviembre de 1996). Por lo tanto, el precio medio por unidad bajó, lo que indica que el número de unidades importadas habría crecido en una proporción mayor que los gastos de importación.

CUADRO 1

Ecuador y Perú: Importación de vehículos de pasajeros^a (Miles de dólares)

Año	Ecuador ^b	Perú
1989	10 062	6 482
1990	23 432	11 880
1991	23 554	170 668
1992	166 109	213 018
1993	245 895	165 647
1994	374 038	252 421

Fuente: CEPAL, sobre la base de informaciones oficiales.

^a Las cifras excluyen los buses.

^b Las cifras se refieren específicamente a vehículos de transporte particular dentro del rubro de bienes de consumo.

En algunos países fabricantes de automóviles las reformas económicas se tradujeron en un aumento tanto de las importaciones de vehículos como de la producción nacional. Así ocurrió en Brasil, donde la importación de automóviles estuvo sujeta durante décadas a fuertes gravámenes, como parte de una política encaminada a fomentar la producción nacional de esos bienes. Entre 1990 y 1994, a partir de una base mínima, la importación creció en más de 10 000%. Sin embargo, la producción nacional subió también en 70%. La exportación se frenó, porque los fabricantes prefirieron colocar su producción en el creciente mercado interno (cuadro 2). Influyó también, por un período a partir de mediados de 1994, la apreciación de la moneda local. Un resultado concreto es que entre

CUADRO 2

Brasil: Consumo aparente de automóviles^a

Año	Unidades		Consumo aparente de automóviles ^a
	Importadas	Producidas	
1990	1 310	602 545	483 084
1991	11 146	615 097	499 090
1992	30 714	667 229	454 817
1993	70 438	929 582	750 413
1994	138 679	1 026 827	890 691
1995	320 261	1 147 897	1 278 437

Fuente: CEPAL (1997).

^a Producción + importación - exportación.

1990 y 1996 en São Paulo la población creció 3.4%, y la flota de vehículos, 36.5%.

Sobre la base de datos correspondientes a las 34 comunas del Gran Santiago, se dedujo la siguiente ecuación para determinar la cantidad de automóviles por familia:

$$y = e * (0.2850 - 134.5746/X)$$

donde y = automóviles por familia y x = ingreso mensual por familia en pesos de 1990.

Esta ecuación tiene la forma esperada, aunque podría ser objeto de reparos técnicos.³ A partir de ella, se puede estimar la elasticidad o variación unitaria de la tasa de propiedad de automóviles respecto del nivel

de ingresos. En el cuadro 3 se observa que la elasticidad está relacionada inversamente con el nivel de ingresos. Aunque la elasticidad en comunas de bajos ingresos (La Pintana) tenga un valor muy alto, un aumento en ingresos de 1% se traduce en un aumento reducido en el número absoluto de autos por familia. Por otra parte, un aumento de 1% en los ingresos en una comuna de ingresos medianos se traduce en un aumento en el número absoluto de automóviles por familia muy semejante al correspondiente a una comuna de muy altos ingresos.

La conclusión más importante que se puede derivar de este análisis es que un aumento en los ingresos eleva significativamente la propiedad de automóviles no sólo en los barrios de mayores ingresos sino también en los de ingresos medios. Así, el parque de automóviles en Santiago creció a una tasa anual de 8% durante la década de 1990.

3. Donde menos autos hay, parece más difícil desplazarse

El creciente número de vehículos presiona sin duda al aumento de la congestión. En todo caso, las tasas de propiedad de los automóviles en las ciudades latinoamericanas siguen estando generalmente muy por debajo de las tasas en los países desarrollados. En 1980, en ciudades norteamericanas como Houston, Los Angeles, Phoenix, San Francisco, Detroit, Dallas, Denver,

CUADRO 3

Santiago de Chile (tres municipios): Estimación del aumento en la propiedad de automóviles por familia al aumentar los ingresos medios

Comuna	Ingreso familiar mensual	Autos por familia	Elasticidad de tasa de autos por familia respecto del ingreso familiar	Aumento en autos por familia si los ingresos familiares suben en 1%
Vitacura	589 700	1.71	0.23	0.0039
Santiago (centro)	126 700	0.311	1.06	0.0033
La Pintana	39 730	0.051	3.39	0.0018

Fuente: Estimación propia, sobre la base de estadísticas de Kain y Liu (1994), cuadro A-7. Los autores no citan la fuente de sus datos; sin embargo, seguramente provienen de la encuesta sobre el origen-destino de viajes en el Gran Santiago en 1991, llevada a cabo por la Secretaría Ejecutiva de la Comisión de Planificación de Inversiones en Infraestructura de Transporte (SECTRA).

³ La ecuación fue ajustada ($r = 0.9586$) a partir de datos a nivel de comunas recopilados en una encuesta de transporte de tipo corte transversal, llevada a cabo en 1991. Los cambios que estima la ecuación en la tasa de propiedad de automóviles son sólo función del cambio en los ingresos familiares; no incorporan la influencia

de cambios en los precios o en la calidad de los automóviles, ya que estos factores permanecen constantes en un análisis de tipo corte transversal. De hecho, los precios han tendido a bajar y la calidad de los vehículos a subir, por lo que los aumentos en las tasas de propiedad, a lo largo de los años, son superiores a los pronosticados por la ecuación.

Toronto y Washington, el número de automóviles por persona fluctuaba entre 0.55 y 0.85, mientras en urbes europeas, como Bruselas, Amsterdam, Copenhague, Frankfurt, Hamburgo, Londres, Stuttgart y París, variaba entre 0.23 y 0.43. Diez o quince años más tarde algunas ciudades latinoamericanas aún no contaban con más de 0.02 auto por habitante (por ejemplo, Chiclayo o Huancayo en el Perú). En Lima, a pesar del ya comenzado auge de la importación de vehículos, no había más de 0.05 por persona. En el Gran Santiago había 0.09. Por otra parte, en un número reducido de ciudades latinoamericanas la tasa de propiedad ya se aproximaba al límite inferior observado en las ciudades europeas occidentales. En Curitiba, por ejemplo, ya en 1995 había alrededor de 0.29 auto por persona.

A pesar de lo indicado, hay evidencias de que es más fácil desplazarse en las ciudades grandes del mundo desarrollado que en las comparables de América Latina. En Quito, cuya población en 1990 era de aproximadamente un millón de habitantes, el viaje medio entre el hogar y el lugar de trabajo era de 56 minutos; en Múnchen, con 1.3 millón de habitantes, la demora era de 25 minutos. En Bogotá (5 millones de habitantes), la demora era de 90 minutos, mientras que en Londres (6.8 millones) era de 30 minutos. Muchos otros ejemplos indican lo mismo. Está claro que en las ciudades del mundo desarrollado hay una mayor capacidad de convivir con el automóvil, eludiendo sus peores consecuencias, lo que en América Latina aún no se ha aprendido.

Además, parece más fácil circular en las ciudades latinoamericanas que tienen las mayores tasas de propiedad de automóviles que en muchas de ellas donde esas tasas son menores. Por ejemplo, Curitiba tiene más automóviles por persona que Ciudad de Guatemala, que es de un tamaño comparable, pero viajar en la capital paranaense en automóvil o en transporte colectivo es una experiencia bastante menos desagradable que hacer lo mismo en dicha ciudad centroamericana.

La explicación a estas aparentes incongruencias hay que buscarla en la marcada propensión al uso intensivo del automóvil para todo tipo de fines.

4. También influyen factores subjetivos

¿En qué radica o cómo se puede explicar la marcada preferencia por usar el vehículo particular?

Un importante aspecto es el *status*. En América Latina, el automóvil todavía es considerado no sólo un medio de locomoción, sino un indicador de la ubicación de su dueño en la sociedad. Quien maneje un BMW

es considerado superior al que se desplace en un Suzuki. Quien llegue a la oficina en un automóvil, en lugar de autobús, es considerado un individuo que ha escalado en posición social. El prestigio que acarrea ser automovilista incide con fuerza en los volúmenes de tránsito.

Además de esas razones, relacionadas con la estructura social y características culturales, en América Latina influyen, entre otras consideraciones:

- La deficiente calidad de los autobuses, en relación con las aspiraciones de los propietarios de autos.
- Los altos coeficientes de ocupación de los autobuses en horas de punta.
- La sensación de inseguridad ante formas temerarias de conducir de algunos operadores de buses.⁴
- La posibilidad, real o supuesta, de ser víctima de la delincuencia a bordo de vehículos de transporte colectivo.

La preferencia por desplazarse en automóvil se transforma en un problema en las horas punta, cuando se concentran los viajes por motivos de trabajo y estudio. Ni siquiera una fuerte demora en los desplazamientos hace que se deje el auto. Enfrentados a la opción de llegar a su destino lentamente en vías congestionadas, o un poco más rápido en transporte público, no es seguro que muchos automovilistas latinoamericanos opten por la segunda alternativa.

Los habitantes de las ciudades del mundo desarrollado son menos propensos a ocupar sus automóviles para desplazarse a la oficina en las horas punta de la mañana. Claramente, se hace una distinción entre la propiedad de un auto y su uso en situaciones en que se generan dificultades mayores. Un banquero neoyorquino o londinense, residente en los suburbios de su ciudad, nunca contemplaría viajar diariamente a Wall Street o a la City en automóvil, por contar, en ambos casos, con un sistema de transporte público de buena calidad. Su contraparte paulista o santiaguino no consideraría llegar al centro sino en automóvil.

La preferencia por movilizarse en auto puede traer otras consecuencias que trascienden los límites del sector transporte propiamente tal, con implicaciones macroeconómicas negativas. Considérense, por ejemplo, las alzas en los precios de los combustibles para

⁴ Una encuesta telefónica realizada en Santiago de Chile en marzo de 2001 revela que 63% de los usuarios del transporte público opina que movilizarse en él es inseguro en términos de accidentes de tránsito, en tanto que 70% manifiesta que los choferes conducen en forma irresponsable (dada a conocer por el diario electrónico El Mostrador, 2001).

automóviles a raíz del aumento de los precios internacionales del petróleo en 1999 y 2000. Probablemente, el automovilista latinoamericano típico no redujo mucho el uso de su vehículo, sino el consumo de otros bienes y servicios, rebajando así en el corto plazo la

demanda de éstos, muchos de los cuales son producidos por la economía nacional. Al mismo tiempo, en los países importadores aumentó la cantidad de divisas empleadas en los combustibles, debido a su mayor precio y a una demanda inelástica.

IV

¿Cuán grave es el problema y quiénes lo sufren?

1. Diversos indicadores revelan una situación agravada y que empeora

El transporte urbano en su conjunto es una actividad de importante magnitud en el devenir de un país. La operación de los vehículos que circulan en las vías de ciudades de más de 100 000 habitantes consume alrededor de 3.5% del producto interno bruto (PIB) de América Latina y el Caribe, sin considerar los viajes opcionales, como los de fines de semana. El valor social del tiempo consumido en los viajes equivale a aproximadamente otro 3% del PIB. De estas cifras se desprende que los recursos dedicados al transporte urbano son muy significativos.

Es muy probable que esos porcentajes vayan en aumento, por varias razones. Una, es el ya comentado aumento de la tasa de motorización y la tendencia al uso intensivo del automóvil. Otra, es la expansión de las ciudades y la consecuente extensión del largo de los viajes (Thomson, 2001).

Es inevitable que una demanda creciente sobre una oferta vial relativamente constante redunde en una disminución progresiva de las velocidades de circulación. La situación se está deteriorando a tasas aceleradas, según revela la forma de las ecuaciones, obtenidas en forma estadística, que relacionan la velocidad de circulación en una calle con el volumen de tránsito.

En las horas punta, una gran parte de la red vial en las ciudades latinoamericanas está operando muy cerca de su capacidad, lo que significa que pequeños aumentos en los flujos de tránsito agravan muy severamente la congestión. Aunque no hay muchas cifras que reflejen concretamente la tendencia de la congestión a lo largo de los años, datos de São Paulo muestran que en 1992, en promedio, unos 28 kilómetros de la red principal de las vías sufría de congestión aguda

en las mañanas, y 39 kilómetros en las tardes; en 1996, los kilómetros afectados habían subido a 80 y 122, respectivamente (Companhia de Engenharia de Tráfego, 1998).

El caso de Santiago de Chile es interesante por el hecho de ser la capital del país latinoamericano en que comenzó el proceso de reforma y apertura económica. Estudios de simulación indican que el tiempo medio de un viaje de diez kilómetros efectuado en automóvil en el período de punta subió de 22 a 32 minutos entre 1991 y 1997 (CEPAL, 1997). Además, la congestión más aguda ya no se observa solamente en las comunas más adineradas sino también en algunas de ingresos medianos. Los barrios de mayores ingresos se sitúan en el noreste de la ciudad. En esa zona hay congestión, y además la hay en las avenidas entre ella y el centro de la ciudad. Sin embargo, los lugares más congestionados incluyen avenidas ubicadas en otras partes de la ciudad, donde los ingresos familiares son muy inferiores y que ni siquiera son zonas de pasada para personas de ingresos altos.

En cuanto al costo de la congestión causada, para las condiciones de Caracas en 1971, cuando la situación era menos grave que en la actualidad, se calculó que cada ocupante de automóvil generó, a precios de 2000, un costo de congestión de 0.18 dólar por kilómetro, y cada ocupante de autobús, uno de 0.02 dólar por kilómetro.⁵

Parece razonable concluir que los costos de congestión son elevados y, a la inversa, que la adopción de medidas de costo moderado para rebajarla tendría beneficios netos significativos. Cálculos conservadores estiman que aumentar, en promedio, las velocidades

⁵ Estimaciones basadas en Thomson (1982).

de los viajes en auto en 1 km/h y los de transporte colectivo en 0.5 km/h implica una reducción de tiempos de viaje y de costos de operación por un valor equivalente a 0.1% del PIB (Thomson, 2000b).

De todos modos, el solo hecho de medir las velocidades del tránsito o cuantificar los costos de congestión no refleja del todo la profundidad del problema; en efecto, para limitar los efectos de la congestión, hay personas que cambian de conducta, adoptando hábitos que, idealmente, no serían de su preferencia, como salir de la casa muy temprano para adelantarse a los momentos de mayor congestión o residir en las cercanías del lugar de trabajo.

A lo señalado cabe agregar otras consecuencias serias que afectan severamente las condiciones de la vida urbana, entre las que se cuentan la mayor contaminación del aire provocada por el consumo de combustibles en vehículos que circulan en un tránsito convulsionado a baja velocidad, los mayores niveles de ruido en el entorno de las vías principales, la irritabilidad causada por la pérdida de tiempo y el aumento del estrés por conducir inmerso en una masa vehicular excesiva. Estos otros resultados de la congestión pueden ser difíciles de cuantificar, pero no por ello deben ignorarse, ya que son agravantes de una situación seria.

2. ¿Quiénes pagan los costos de la congestión?

En primer lugar, debe decirse que los efectos perjudiciales de la congestión caen sobre todos los habitantes de las urbes, en términos de deterioro de su calidad de vida en distintos aspectos (mayor contaminación acústica y atmosférica, impacto negativo sobre la salud mental, etc.). Por lo tanto, de una forma u otra, nadie queda inmune a sus consecuencias.

Enfocando el análisis en quienes deben transportarse, se pueden analizar los efectos de la congestión mediante el desglose de su costo en dos componentes fundamentales: el tiempo personal y los costos operacionales de los vehículos, especialmente el combustible. Ambos se ven aumentados al viajar bajo condiciones de congestión.

Está fuera de toda discusión que los propios automovilistas soportan las consecuencias de la congestión. Es decir, experimentan los efectos de lo que ellos mismos han originado, es decir, mayores tiempos de desplazamiento y costos de operación acrecentados.

Sin embargo, los automovilistas no son los únicos que sufren los efectos de la congestión. En efecto, la congestión agrava la condición ya deteriorada del transporte colectivo, de modo que también sus usuarios

se ven afectados seriamente por ella, sin ser los causantes. Esta situación es fuente de inequidad social, pues el transporte público es empleado mayoritariamente por personas de menores recursos, que son usuarios cautivos.

a) *La congestión atrasa a los pasajeros de buses*

Evidentemente, la congestión obliga a los pasajeros de los buses a demorarse más al efectuar sus desplazamientos. El mayor tiempo de viaje es un perjuicio real, que posiblemente no llame demasiado la atención porque los ingresos relativamente bajos de estos pasajeros hacen que se asigne un bajo valor monetario a su tiempo personal.

En América Latina, especialmente, los usuarios de los autobuses urbanos tienen ingresos muy inferiores a los de los automovilistas urbanos. En Santiago de Chile, un análisis de los datos generados por el estudio sobre origen-destino del año 1991 permite estimar el ingreso familiar de los pasajeros de buses en unos 99 321 pesos chilenos (CLP) y el de los usuarios de automóviles en unos CLP 308 078. Es decir, típicamente, el ingreso de los ocupantes de los automóviles más que triplicaba el de los pasajeros de buses. Datos referentes a São Paulo para 1977 afirman que, en principio, la situación allí no era diferente a la de Santiago (cuadro 4), y si existiesen mediciones en otras ciudades de la región, probablemente la conclusión sería similar.

CUADRO 4

São Paulo: Ingresos relativos de los usuarios de diferentes medios de transporte, 1977
(Automóvil = 100)

Medio de transporte	Ingreso relativo de viajeros
Sólo bus	55
Sólo automóvil	100
Sólo taxi	91
Sólo metro	89
Sólo tren suburbano	39
Combinación bus + bus	50
Combinación bus + metro	62.5
Combinación bus + tren	50

Fuente: Empresa Metropolitana de Transporte Urbano de São Paulo.

b) *La congestión alza las tarifas de los autobuses*

Otro factor, que posiblemente muchos pasajeros consideren más importante que el mayor tiempo de viaje, es la tarifa de los buses. La congestión demora no solamente a los ocupantes de los buses sino tam-

bién a los propios buses, por lo tanto, para proveer la misma capacidad de transporte se requieren más unidades con sus respectivos conductores, trayendo como consecuencia tarifas más elevadas.

Este fenómeno fue analizado por la CEPAL en 1982, estimándose que un incremento en la velocidad de circulación de la locomoción colectiva de Santiago de 15 a 17.5 km/h en las horas punta permitiría reducir las tarifas en hasta 5% (Thomson, 1982). Un estudio más reciente sobre las mayores ciudades del Brasil estimó que la congestión aumenta los costos operacionales del transporte autobusero en hasta 16% (cuadro 5). Nótese que los valores porcentuales son muy reducidos en los casos de Brasilia, donde la oferta de espacio vial es excepcionalmente generosa, y de Curitiba, donde los buses que operan los recorridos radiales circulan sobre vías exclusivas.

En las condiciones del año 2000, después de casi veinte años de alzas reales en los precios de las unida-

CUADRO 5

Ciudades brasileñas: aumentos de costos operacionales del transporte colectivo causados por la congestión vehicular (Porcentajes)

Ciudad	Aumento en costo operacional de los buses por la congestión
Belo Horizonte	6.2
Brasilia	0.9
Campinas	6.4
Curitiba	1.6
João Pessoa	3.7
Juiz de Fora	2.1
Recife	3.5
Río de Janeiro	9.6
São Paulo	15.8

Fuente: ANTP (1999).

des y los ingresos de los choferes, seguramente sería factible una reducción de 10%.

V

Cómo enfrentar la situación

La congestión de tránsito, especialmente en las grandes ciudades, es una realidad cada vez más difundida en todo el mundo. Los enormes y crecientes costos de tiempo y operación vehicular que ella implica plantean el desafío de diseñar políticas y medidas que contribuyan a su moderación y control. El problema es complejo, y las soluciones más indicadas son difíciles de diseñar.

1. Un poco de congestión es conveniente

En las áreas urbanas, especialmente en los períodos de mayor demanda, la congestión es inevitable y, dentro de ciertos límites, deseable, pues los costos que impone pueden ser inferiores a los necesarios para eliminarla. Intentar suprimir la congestión implica, entre otros, los costos siguientes:

- Los producidos por el desvío de usuarios a otras vías, modos u horarios de viaje.
- Los asociados a la supresión de viajes.
- Los relacionados con la inversión necesaria para ampliar la capacidad vial, que pueden ser superiores a los causados por niveles moderados de congestión.

Por otra parte, subutilizar el espacio ya disponible también representa pérdida de beneficios para la sociedad.

Por lo tanto, no se trata de eliminar del todo la congestión, puesto que ello es imposible o de costo muy elevado, y ni siquiera es deseable. Sí hay que mantenerla bajo control, pues su exacerbación tiene un impacto negativo en la calidad de vida en las grandes ciudades.

2. Una visión renovada de las autoridades

En casi todas las ciudades de la región, el deterioro de las condiciones de circulación ha sido significativamente más grave de lo que podría y debería ser, lo que obedece, en parte, a un manejo inapropiado de las autoridades pertinentes. Es obvio que la expansión de las flotas de vehículos particulares ha superado claramente la capacidad institucional para lidiar con esa situación.

Hasta aquí, la reacción de las autoridades ha sido parcializada, debido a que, en toda la región latinoamericana, la responsabilidad de la planificación y administración del transporte urbano está fragmentada en una multiplicidad de entes: distintos ministerios nacionales, gobiernos regionales, municipalidades, empresas

de trenes suburbanos o de metro, la policía de tránsito, etc. Cada uno hace lo que considera más indicado, sin tomar mucho en cuenta las repercusiones sobre los intereses de las demás instituciones.

Una municipalidad, por ejemplo, temiendo el desvío de actividad económica a otra parte de la ciudad, puede autorizar la construcción de edificios para estacionamientos, o permitir el estacionamiento en las calles, sin preocuparse del impacto de la congestión generada sobre los usuarios de la vialidad que cruzan la zona.

Otra situación que refleja consecuencias de decisiones separadas, que no prevén repercusiones más amplias, puede producirse en el entorno de una vía de transporte masivo, como el metro. Por la mayor accesibilidad creada, se densifica el uso del suelo, construyéndose edificios de oficinas; las reglas municipales suelen exigir una cantidad mínima de estacionamientos propios a estas edificaciones, con lo que se estimula la llegada del personal en automóvil. Este conjunto de medidas propicia el aumento de la congestión.

Además, en un área tan sensible como el transporte urbano, se ejercen fuertes presiones que provienen de grupos organizados —por ejemplo, los transportistas— y también de políticos que plantean sus puntos de vista y, en ocasiones, salen en defensa de determinados intereses. Todo esto es fuente de distorsiones y hace aun más compleja la situación.

La rapidez con que se agudiza la congestión de tránsito en las ciudades de la región hace imperativo que las autoridades adopten un nuevo enfoque para adaptar los sistemas de transporte urbano a esa condición, especialmente en lo que se refiere al uso de los automóviles en las áreas u horas sujetas a congestión. Es necesario que las instituciones mejoren la capacidad y calidad de respuesta y, mejor aun, de previsión. También es necesario desarrollar la capacidad de lidiar con las presiones que de tantas partes se reciben.

Se necesita entonces, por una parte, una creciente competencia profesional y de especialistas en el manejo del tránsito, tanto en las entidades encargadas como en las universidades y empresas nacionales de consultoría. Por otra, el tránsito debe manejarse en forma integral y no separadamente a nivel de cada institución.

3. El transporte individual tiene su lugar, pero no hay que exagerar

Una característica que dificulta el combate contra la congestión en América Latina es la marcada preferen-

cia de su población urbana por usar el automóvil. En estas circunstancias, aunque las autoridades responsables del transporte urbano latinoamericano tuviesen ideas claras acerca de cómo controlar el tránsito en la ciudad (lamentablemente, a veces no las tienen), difícilmente podrían llevarlas a la práctica porque los diputados o concejales, preocupados de perder votos entre los cada vez más numerosos propietarios de automóviles particulares, no les darían su visto bueno.

La preferencia por movilizarse en automóvil trae varias consecuencias, como las siguientes:

- La demanda de nuevos sistemas de transporte público de calidad corriente entre los automovilistas podría ser relativamente reducida de manera que la gran mayoría de los usuarios de una nueva línea de metro provendría de los buses, más que del transporte particular;
- Para interesar a los automovilistas en el transporte público habría que ofrecerles una opción superior, no sólo en términos de su calidad objetiva (tarifa, tiempo de viaje y frecuencia), sino también por sus atributos subjetivos (aire acondicionado, asientos reclinables y otros).
- Aunque se cobraran altos impuestos por el combustible, por el uso de las calles o por los estacionamientos, pocas personas se cambiarían del automóvil al transporte público. Por lo tanto, i) estas medidas servirían más bien para recaudar dinero que para modificar la conducta de los viajeros y (ii) subir esos impuestos tendría como consecuencia una rentabilidad fiscal alta, pero produciría relativamente pocos beneficios sociales.

Contar con un automóvil para ir a un centro comercial, visitar a parientes o amigos en barrios lejanos, o salir de la ciudad, es uno de los frutos del desarrollo económico; sus costos están generalmente internalizados en gran parte por el dueño del vehículo, en la medida en que esos desplazamientos ocurran en horas de escasa congestión. Pero usarlo todos los días para ir a la oficina en el centro de la ciudad genera costos externos de congestión y contaminación y causa importantes perjuicios a la sociedad.

Lograr un mejor equilibrio entre la propiedad y el uso del automóvil constituye uno de los mayores desafíos que se plantean hoy en el sector transporte de la región. Es probable que en el futuro haya un cambio en la actitud de los automovilistas y, de hecho, en algunas ciudades de mayor desarrollo cultural —como Buenos Aires, donde la calidad del transporte público es también superior al promedio de las ciudades lati-

noamericanas— ya se observa una mayor disposición que en algunas otras ciudades latinoamericanas a desplazarse por medios públicos.

4. Se requiere una aproximación global

La congestión es un problema demasiado serio y contundente como para suponer que se puede mitigar con medidas unilaterales, erráticas o voluntaristas. Por el contrario, para mantenerla bajo control y asegurar un mínimo de sostenibilidad de los niveles de vida urbanos, urge un esfuerzo multidisciplinario que incluya el mejoramiento de los hábitos de conducción, la provisión de mejor infraestructura (manejo de la oferta) y medidas de gestión de tránsito (manejo de la demanda).

Las vías urbanas latinoamericanas no tienen la capacidad suficiente para soportar el uso indiscriminado del automóvil particular, y no la van a tener nunca, aunque se tomen todas las medidas financieras, ambientales y políticamente factibles para ampliarla. La sola provisión de más infraestructura vial no resuelve el problema; en realidad, puede contribuir a empeorarlo, como lo muestra la experiencia de

Caracas y otras urbes grandes que aplicaron esa estrategia.

Con todo, el mejoramiento de las vías e incluso su ampliación son medidas potencialmente útiles, siempre que vayan acompañadas de otras que eviten su pronto atochamiento o que éste se traslade algunas cuadras más allá.

Mejores resultados pueden esperarse de la intervención simultánea y progresiva en una amplia gama de facetas que componen el sistema de transporte: una apropiada demarcación y conservación de las calles, la coordinación de los semáforos, el mejoramiento de los hábitos de conducción, la racionalización del transporte público y de los estacionamientos, la consideración de los mayores volúmenes de tránsito generados por la construcción de edificios y centros comerciales, y muchas otras. Nunca debe perderse de vista que la aplicación de una medida puede repercutir en otros aspectos de la circulación vehicular, lo que debe anticiparse para prevenir efectos negativos.

En otras palabras, es necesario poner en práctica un conjunto de medidas factibles para ampliar la capacidad mediante el mejoramiento de la gestión y la productividad de la infraestructura existente.

Bibliografía

- ANTP (Asociación Nacional de Transportes Públicos) (1999): *Estudio de diseconomías del transporte urbano en Brasil: los impactos de la congestión*, Boletín de los transportes públicos de América Latina, año V, N° 30, São Paulo.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1995): *Progreso económico y social en América Latina: informe 1995. Hacia una economía menos volátil*, Washington, D.C.
- Bull, A. y J.P. Diez (2001): Medidas para el control de la congestión vial urbana actuando sobre la demanda, Santiago de Chile, inédito.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1989): *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 1988*, LC/G.1577-P, Santiago de Chile.
- _____ (1995): *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 1994-1995*, LC/G.1873-P, Santiago de Chile.
- _____ (1997): El tránsito urbano en la era de la apertura económica, *Boletín FAL*, N°132, Santiago de Chile, marzo-abril. www.eclac.cl/transporte
- _____ (2000): La congestión de tránsito: sus consecuencias económicas y sociales, *Boletín FAL*, N° 170, Santiago de Chile, octubre. www.eclac.cl/transporte
- Companhia de Engenharia de Tráfego (1998): *Relatório de avaliação horário de pico*, São Paulo.
- Real Academia Española (2001): *Diccionario de la Lengua Española*, vigésima segunda edición, Madrid.
- El Mostrador (2001): Diario electrónico, Santiago de Chile, 12 de abril, www.elmostrador.cl
- (IMT) (Instituto Mexicano del Transporte) (2000): *Cargas e información de un sistema inteligente de transporte*, Notas, N° 51, Sanfandila, Querétaro, México.
- Kain, J. y Z. Liu (1994): *Efficiency and locational consequences of governments transport Policies and Spending in Chile*, Harvard Project on Urban and Regional Development in Chile.
- Ortúzar, J. (1994): *Modelos de demanda de transporte*, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, Departamento de Ingeniería de Transporte.
- Ortúzar J. y L. Willumsen (1994): *Modelling Transport*, Chichester, Reino Unido, John Wiley.
- Pardo, V. (2001): Medidas para el control de la congestión vial urbana actuando sobre la oferta, inédito.
- Thomson, I. (1982): Transporte urbano en América Latina. Consideraciones acerca de su igualdad y eficiencia, *Revista de la CEPAL*, N° 17, E/CEPAL/G.1205, Santiago de Chile, agosto.
- _____ (1997): ¿Por qué las inversiones en el transporte público no reducen la congestión de tránsito urbano?, *Revista de la CEPAL*, N° 61, LC/G.1955-P, Santiago de Chile, abril.
- _____ (2000a): *Una reseña histórica y evaluación crítica de algunos aspectos de la planificación del sistema de transporte de Santiago*, Santiago de Chile, CEPAL.
- _____ (2000b), *Algunos conceptos básicos referentes a las causas y soluciones del problema de la congestión de tránsito*, Santiago de Chile, CEPAL.
- _____ (2001): El impacto de algunas tendencias sociales, económicas y tecnológicas, documento presentado en el 1° Seminario Internacional de Transporte Urbano, Bogotá.
- Voorhees, Alan M. & Associates (1973): Cargas impositivas a los usuarios de la vialidad del área metropolitana de Caracas, documento preparado para la Oficina Ministerial del Transporte, Ministerio de Obras Públicas de Venezuela, Caracas.
- Winfrey, R. (1969): *Economic Analysis for Highways*, Scranton, Pennsylvania, International Textbook Company.



Puertos pivotes en México: *límites y posibilidades*

Carlos Martner Peyrelongue

*Investigador, Instituto
Mexicano
del Transporte.
Profesor, Universidad
Autónoma
de Querétaro, México
Carlos.Martner@imt.mex*

El tema de los puertos pivotes ha adquirido una creciente importancia en América Latina debido al acelerado crecimiento de los flujos internacionales de mercancías, propios de la apertura comercial y la globalización económica. Precisamente, el propósito del presente trabajo es avanzar en el estudio de los puertos pivotes en México desde un enfoque que ubica la unidad de análisis en el ámbito global, donde los cambios tecnológicos, organizativo y geográficos de los puertos y del transporte marítimo regular establecen límites y posibilidades para el desarrollo portuario del país. En este aporte inicial se establecen cinco criterios de análisis para conocer las posibilidades y el potencial de los puertos mexicanos con servicios marítimos regulares de contenedores dentro del nuevo contexto marítimo y portuario internacional. Finalmente, se presentan perspectivas y conclusiones generales dirigidas a los actores, tanto públicos como privados, que se vinculan con el desarrollo de los puertos.

I

Introducción

Los puertos pivotes se han convertido en el nuevo paradigma de desarrollo del transporte y el comercio marítimo latinoamericanos. Paradigma débil y poco sustentado, sin duda, puesto que proviene principalmente de la adaptación de formas operativas, organizacionales y tecnológicas de los países centrales, pero carece de un desarrollo conceptual que pueda dar cuenta, desde disciplinas como la geografía y la economía del transporte, de las condiciones, límites y posibilidades de desarrollo de este tipo de complejo portuario en países periféricos.¹

En términos generales, los puertos pivotes (*hubs*) se caracterizan por la capacidad para concentrar carga cuyo origen o destino sobrepasa el *hinterland* o zona de influencia tradicional y alcanza lugares distantes dentro o fuera del país de pertenencia. La concentración de carga se produce a través de dos vertientes principales: por vía marítima, cuando se hace un transbordo de carga dirigida hacia otros puertos, y por vía terrestre, mediante la ampliación del *hinterland* para alcanzar vastos territorios, sobrepasando incluso las fronteras nacionales.

En América Latina prácticamente no hay país sin algún proyecto de puerto pivote en sus litorales. Recurrentemente se habla del desarrollo de megapuertos asociados a corredores de transporte bioceánicos. Hoffmann (2000) muestra cómo cada uno de los países de la costa del Pacífico sudamericano ha planteado la posibilidad de elevar a la categoría de pivote a uno o varios de sus puertos. Mejillones en Chile, Callao en Perú, Manta y/o Guayaquil en Ecuador, Buenaventura en Colombia son algunos de los más mencionados. En la misma obra, el autor citado, con un enfoque conceptual amplio que rescata las tendencias recientes del transporte marítimo internacional y de los puertos, advierte acerca de las dificultades y desventajas de implantar pivotes en esta región del continente.

En Centroamérica también han proliferado propuestas de desarrollo portuario y multimodal. Destaca entre ellas la de un canal interoceánico, de Nicaragua: se trata de un puente terrestre o canal seco que implicaría la construcción de tendidos ferroviarios y puertos concentradores o pivotes en el litoral del Pacífico y del Atlántico. En Panamá se ha avanzado en el proyecto de transformación del puerto de Balboa en un pivote regional. Sin duda este puerto se verá fortalecido con la modernización del ferrocarril que lo vincula con la Terminal Internacional de Manzanillo (Panamá), ubicada en la costa del Atlántico.

Por otra parte, en el sur de México se ha planteado la posibilidad de desarrollar el corredor del Istmo de Tehuantepec, mediante la reconversión de los puertos de Salina Cruz (Pacífico) y Coatzacoalcos (Golfo de México) y la modernización del eje carretero y ferroviario que une estos dos puertos ubicados en la franja más angosta y plana del país. La finalidad de este proyecto es concentrar y redistribuir grandes volúmenes de carga internacional. Investigadores y analistas destacan también la potencialidad de los puertos de Altamira y Veracruz en el Golfo de México, así como de Manzanillo y Lázaro Cárdenas en el Pacífico, para convertirse en importantes concentradores y redistribuidores de carga, aunque el sector público se ha mostrado cauteloso en torno al desarrollo de puertos pivotes.

En definitiva, pretender que cada país tenga un puerto pivote remite a enfoques dentro de las ciencias sociales que insisten en circunscribir la unidad de análisis a los límites del Estado-nación (Yochevsky, 1999) y, por lo tanto, neutralizan o diluyen las determinaciones propias del ámbito global o, si se quiere, del "sistema-mundo" (Braudel, 1985; Wallerstein, 1996), creando grandes expectativas con un débil sustento tanto conceptual como empírico.

Precisamente, el propósito del presente trabajo es avanzar en el estudio de los puertos pivotes en México desde un enfoque que ubica la unidad de análisis en el ámbito global, donde las formas tecnológicas y de organización del transporte marítimo regular, así como el nuevo papel de los puertos como centros logísticos de articulación de cadenas productivas crecientemente globalizadas y el desarrollo del intermodalismo, adquieren un papel decisivo en la viabilidad de los puertos pivotes.

¹ Los conceptos de centro, semiperiferia y periferia están vigentes dentro del campo de la geografía económica y en el debate sobre los estudios regionales (véase Benko y Lipietz, 1994). Además, es pertinente anotar el carácter multidisciplinario que está adquiriendo el estudio del transporte y los puertos. Los enfoques previos, desarrollados casi exclusivamente desde la perspectiva económica o ingenieril, se han visto enriquecidos por los aportes de otras disciplinas o subdisciplinas de las ciencias sociales, como la geografía del transporte y la planeación territorial y regional, entre otras.

Con este aporte inicial se busca establecer principalmente elementos de análisis o indicadores para conocer la ubicación y las posibilidades de los puertos mexicanos con servicios marítimos regulares de contenedores dentro de lo que hemos denominado la red global de puertos. En otras palabras, se trata de definir hasta dónde puede llegar cada uno de los puertos con líneas regulares dentro de esa red jerárquica.

Para tal fin, en la sección II se sintetizan las tendencias recientes del transporte marítimo internacional y de los puertos. En la sección III se incluyen cinco elementos de análisis para determinar el lugar y las potencialidades de los puertos nacionales en el concierto

global. El primero es el volumen y la evolución del tamaño de los flujos de carga en contenedores; el segundo es la característica del ámbito espacial donde obtiene la carga cada puerto; el tercero es el nivel de integración modal de los puertos; el cuarto es la localización portuaria en función de los principales ejes del comercio marítimo internacional, y el quinto consiste en los tipos de servicios con rutas directas e indirectas (*feeders*), así como en la evolución del número de operadores integrados al puerto. Por último, la sección IV señala perspectivas y formula conclusiones preliminares dirigidas tanto a autoridades, investigadores y administradores portuarios como a los agentes económicos vinculados al desarrollo de los puertos.

II

Tendencias recientes del transporte marítimo internacional y de los puertos

A partir de la segunda mitad del decenio de 1990 ha habido una abundante producción de trabajos de investigación y artículos que dan cuenta de la drástica reestructuración de los puertos y los servicios regulares de transporte marítimo de contenedores en el mundo.²

El transporte marítimo internacional y los puertos son elementos claves para sustentar el proceso de globalización económica y la apertura comercial. En efecto, buena parte de las innovaciones tendientes a integrar los flujos de mercancías pertenecientes a cadenas productivas fragmentadas y dispersas sobre el planeta se gestaron originalmente “en el mar” y fueron introducidas en el concierto internacional por las grandes empresas navieras del mundo. Esto no es extraño si se considera que la mayor parte del comercio internacional se realiza por vía marítima.

1. Las tendencias tecnológicas: Del contenedor al gigantismo de los buques y las terminales

Desde el transporte marítimo han emergido los principales cambios tecnológicos y organizacionales que

dieron lugar al desarrollo del intermodalismo y de las cadenas de transporte “puerta a puerta”, sin ruptura de carga. También se propició la aparición de nuevos actores encargados de implantar y coordinar las nascentes redes de transporte intermodal, entre los que destaca el operador de transporte multimodal (OTM), cuya función es cada vez más importante en el diseño, la elección y el control de la cadena de transporte.

Desde la perspectiva tecnológica, el hito más significativo después del advenimiento del contenedor ha sido el acelerado crecimiento del tamaño y la capacidad de carga de los buques. También se ha registrado un progresivo aumento de la velocidad de los grandes navíos.³ Dado que en el transporte marítimo

² La mayor parte de ellos proviene de los Estados Unidos y Europa (Damas, 1995 y 1996; Kadar, 1996; Fossey, 1997; De Monie, 1998, entre otros), aunque hay trabajos recientes generados en América Latina (Burkhalter, 1999; Hoffmann, 1998 y 2000).

³ Aunque desde la década de 1970 se ha experimentado con la posibilidad de desarrollar buques muy veloces (de más de 30 nudos), éstos no han tenido viabilidad comercial debido a su escasa capacidad de carga. Las nuevas versiones de estos buques rápidos (*fast ships*) tampoco han resuelto ese problema, de modo que sólo se utilizarán en rutas muy cortas. Tal es el caso del Tecno Super Líner, desarrollado en Japón y puesto a prueba durante el año 2000, que alcanza velocidades de 45 nudos, pero que tiene una capacidad de carga de sólo 1 400 toneladas métricas (140 Teu, aproximadamente). Por otra parte, los buques portacontenedores, cuya operación en rutas intercontinentales es comercialmente viable, han exhibido un notable aumento de su velocidad media en las últimas dos décadas. Según datos de la naviera alemana Hapag-Lloyd, entre 1984 y 1998, la velocidad de los buques de contenedores de gran capacidad aumentó de 18 a 25 nudos.

internacional tienen gran importancia las economías de escala y la velocidad con que circulan las mercancías y los equipos de transporte, era de esperar que el dinamismo derivado del uso del contenedor impulsara cambios tecnológicos en las características de los buques. La tendencia al gigantismo no se ha detenido. En la última década se duplicó el tamaño máximo de los buques portacontenedores, al pasar de 3 500 Teu⁴ a 7 000 Teu de capacidad.

Evidentemente, este tipo de buques se desplaza a través de los principales corredores de comercio internacional, ubicados en el hemisferio norte, y para operar adecuadamente supone una transformación profunda del sistema portuario internacional. En efecto, en la nueva dinámica del transporte marítimo y multimodal, sólo los puertos mayores podrían captar el volumen de carga suficiente para que la operación de tales navíos sea rentable. En esos puertos se han construido megaterminales, dotados con equipo especializado de alto rendimiento e instalaciones adecuadas para movimientos masivos. Hasta ahora no se tiene conocimiento de que algún buque portacontenedores del tipo Post-Panamax transite por rutas norte-sur.

En este momento es difícil establecer el tamaño máximo que alcanzarán los buques. Sin embargo, es evidente que la tendencia hacia el gigantismo no se detendrá en el corto plazo, como lo indican claramente los nuevos pedidos de construcción de buques colocados por las principales navieras,⁵ así como las adaptaciones tecnológicas realizadas en puertos y terminales intermodales.

Ahora bien, la posibilidad tecnológica de construir buques más grandes y veloces permite a los operadores marítimos reestructurar rutas y servicios para captar mayores segmentos de mercado. En este sentido, Hoffmann (1998) ha visualizado otra de las sólidas tendencias recientes en el transporte marítimo de líneas regulares: la fuerte concentración que se está produciendo en el sector.

2. Alianzas y fusiones: Hacia la concentración en el transporte marítimo internacional

El proceso de concentración es propio de la economía globalizada capitalista, de modo que no constituiría en sí mismo una novedad. En estas circunstancias, la tendencia hacia la concentración en el transporte marítimo de líneas regulares parece inevitable.

Quizás lo que llama la atención en esta fase son las formas y la magnitud que han adquirido las concentraciones. Las principales empresas navieras no sólo están aumentando su tamaño y capacidad de participación en el mercado mediante la introducción de buques más grandes que les permiten mover mayor volumen de carga a menor costo, sino que también recurren a la formación de alianzas estratégicas o a la adquisición de —o fusión con— empresas competidoras. Sin duda, las alianzas estratégicas y las fusiones de los llamados *megacarriers* (grandes consorcios de transporte marítimo y multimodal) representan una nueva y sólida tendencia que modifica notablemente la organización del transporte marítimo internacional y la posición de los puertos.

La proliferación de alianzas parece ser una respuesta de los transportistas a las demandas de la producción globalizada y a la creciente desregulación del sector marítimo. Lo cierto es que, en la actualidad, la mayor parte de las navieras con servicios de líneas regulares forma parte de una o más alianzas. En los años noventa surgieron muchas alianzas de tipo regional para cubrir rutas específicas que vinculaban puertos de uno o dos continentes, pero sin duda el acontecimiento más espectacular ha sido la constitución de las cuatro grandes alianzas de carácter global conformadas por las navieras y operadores de transporte multimodal más grandes del mundo.⁶

El aspecto fundamental de las alianzas globales es su dimensión geográfica. Son multi-continentales y abarcan los principales ejes de transporte marítimo internacional. En sus protocolos de constitución pretenden ir más allá de la premisa inicial que fundamen-

⁴ Teu (*twenty equivalent unit*) es la unidad de equivalencia que corresponde a un contenedor de 20 pies de largo. Es aceptada universalmente tanto para conocer la capacidad de carga de los buques y demás medios de transporte como para medir los volúmenes de carga en contenedores que se manejan en puertos y terminales intermodales.

⁵ Baste citar como ejemplo el pedido —hecho en enero del 2001 por la naviera China Shipping Container Line (CSCL) a Samsung Heavy Industries— de construcción de dos buques con capacidad de 10 000 Teu cada uno, los que entrarían en operación en 2004. En los últimos años, la China Shipping Container Line se ha convertido en la segunda naviera de la República Popular China, superada sólo por la naviera cosco.

⁶ Las cuatro alianzas globales son: i) la **Grand Alliance**, formada por P&O Nedlloyd, Hapag Lloyd, Nippon Yusen Kaisha (NYK), Orient Overseas Container Line (OOCL) y Malasia International Shipping Corp. (MISC); ii) la **Unique Global Alliance**, de Maersk Line y Sea Land, recientemente fusionada en Maersk-Sealand; iii) la **New World Alliance**, de American President Line (APL-NOL), Mitsui Osaka Line (MOL) y Hyundai Merchant Marine, y iv) la **United Alliance**, de Hanjin, DRS-Senator y Cho Yang.

ta cualquier alianza estratégica del transporte marítimo, esto es, la de compartir espacio en buques. Las alianzas globales, en un paulatino proceso de integración, buscan compartir servicios de rutas alimentadoras (*feeders*) y utilizar conjuntamente las terminales, tanto en los puertos como tierra adentro. Además, tratan de establecer acuerdos para operar conjuntamente los tramos terrestres de las redes de distribución, es decir, pretenden controlar la red completa a través de la consolidación del intermodalismo.

Entre los usuarios del transporte marítimo internacional existe preocupación por las consecuencias de la tendencia cada vez mayor a concentrar los servicios, que se refleja ahora en la proliferación de alianzas y fusiones. La constitución de actores poderosos, con poder monopólico u oligopólico, sin duda preocupa a exportadores e importadores. Sin embargo, en un análisis sobre el comportamiento de las tarifas del transporte marítimo de contenedores en los principales corredores internacionales se observó que, en los últimos siete años, los fletes han mostrado tendencias de crecimiento medio negativas, es decir, tendencias a la baja; por lo tanto, la competencia parece ser todavía fuerte y no han aparecido actores con poder suficiente para influir de manera significativa en el mercado (Martner y Moreno, 2001).

Todavía no queda claro hasta dónde llegará el proceso de concentración en el transporte marítimo ni cuántas empresas sobrevivirán a la competencia; sin embargo, el desarrollo de las tendencias antes señaladas está afectando sustancialmente la estructura y las características de los puertos a nivel internacional.

3. Hacia una red global de puertos

La aparición de grandes puertos concentradores o pivotes fue posible en la medida en que el tamaño de los buques creció y los operadores marítimos formaron grandes consorcios y/o alianzas. Sin embargo, para concentrar carga en un nodo portuario principal es preciso redefinir las funciones de varios puertos intermedios y a la vez desarrollar una estructura interconectada y jerárquica de puertos menores que suministren carga a los pivotes. Sólo así se hace viable la existencia de los megabuques y de los megapuertos. Bajo este enfoque se vuelve conceptualmente clara la idea de una red global de puertos. El esquema implica que muchos puertos quedarán excluidos de los servicios regulares directos y, en el mejor de los casos, podrán integrarse a la red mediante rutas indirectas o alimentadoras que

conducen la carga, en embarcaciones menores, hacia algún nodo portuario principal (puerto pivote), donde será transbordada a los grandes buques para ser transportada hasta su destino final.

Según el planteamiento conceptual, en la cima de esta red global de puertos se encuentran los “pivotes globales”, en virtud de la envergadura de las terminales y de los flujos, del tipo de embarcaciones operadas y de la cobertura geográfica que supone vínculos multicontinentales. Estos pivotes globales se localizan generalmente en el hemisferio norte, en las rutas este-oeste, donde se concentran los principales corredores y redes de transporte marítimo.

Los pivotes globales, definidos como centros logísticos de concentración, procesamiento, consolidación y distribución de mercancías e información, se alimentan de flujos que provienen tanto de las redes terrestres como de las redes alimentadoras marítimas. El desarrollo del intermodalismo ha sido, sin duda, fundamental para la concentración de carga en puertos, en la medida en que extiende las conexiones terrestres (el *inland*) y expande el *hinterland* portuario hasta regiones muy distantes.

Ahora bien, en espacios emergentes e históricamente no centrales, dentro de la economía globalizada capitalista cuyos flujos comerciales han experimentado fuertes incrementos recientes, la red global de puertos ha necesitado una instancia intermedia entre el gran pivote global y los puertos alimentadores. Por eso, una nueva tendencia en la formación de esa red global es la constitución de “pivotes regionales”, cuya dimensión, capacidad de carga y cobertura geográfica no es tan grande como la de los pivotes globales (cuadro 1) ni tan pequeña como la de los puertos alimentadores. La mayoría de los pivotes regionales se encuentran en la intersección de las rutas este-oeste con las rutas norte-sur.

En América Latina, un ejemplo de pivote regional es la terminal internacional de Manzanillo, en Panamá. Este puerto, inaugurado en 1995, recibe buques portacontenedores de tamaño medio (2 000 a 4 000 Teu) procedentes del corredor transpacífico y del transatlántico y articula los flujos de carga en contenedores utilizando embarcaciones menores (500 a 1 500 Teu) procedentes de la Cuenca del Caribe y Sudamérica. Así, la actividad principal de Manzanillo-Panamá es el transbordo y la interconexión marítima con las regiones del continente americano antes señaladas.

Precisamente, un elemento consustancial a la formación de la red global de puertos es la proliferación

CUADRO 1

**Mundo: Principales puertos pivotes globales y regionales,
por región geográfica, 1999**

Pivotes globales			Pivotes regionales		
Asia		Millones de Teu	Asia		Millones de Teu
Hong Kong	(China)	16.1	Port Klang	(Malasia)	2.5
Singapur	(Singapur)	15.9	Tanjung Priok	(Indonesia)	2.3
Kaohsiung	(Taiwán)	7.0	Manila	(Filipinas)	2.1
Busan	(Rep. de Corea)	6.4	Laem Chabang	(Tailandia)	1.8
Shanghai	(China)	4.2	Colombo	(Sri Lanka))	1.7
Tokio	(Japón)	2.7	Yantian	(China)	1.6
Europa		Millones de Teus	Europa		Millones de Teus
Rotterdam	(Holanda)	6.4	Gioia Tauro	(Italia)	2.3
Hamburgo	(Alemania)	3.8	Algeciras	(España)	2.0
Amberes	(Bélgica)	3.6	Marsaxlokk	(Malta)	1.0
Felixtowe	(Inglaterra)	2.7	Pireo	(Grecia)	1.0
			La Spezia	(Italia)	0.8
Norteamérica		Millones de Teus	El Caribe		Millones de Teus
Long Beach	(EE.UU.)	4.4	Manzanillo	(Panamá)	1.0
Los Angeles	(EE.UU.)	3.8	Kingston	(Jamaica)	0.7
Nueva York/ N.Y.	(EE.UU.)	2.9	Freeport	(Bahamas)	0.5
Medio Oriente		Millones de Teus	Medio Oriente		Millones de Teus
Dubai	(Arabia Saudita)	2.8	Damietta	(Egipto)	1.2

Fuente: Elaboración propia con base en datos de *Containerization International*.

del transbordo. La segmentación de rutas y, por lo tanto, la proliferación de los servicios marítimos indirectos entre los diversos niveles jerárquicos de la red de puertos es condición indispensable para concentrar carga en los pivotes y llenar buques cada vez más grandes. Entonces, el transbordo se constituye en el “pegamento”, en el elemento unificador de las cadenas de transporte marítimo. En otras palabras, con el transbordo se pretende articular a la red global de puertos un conjunto de concentradores menores (pivotes regionales) y puertos alimentadores que, mediante la sustitución de las rutas directas poco densas por rutas indirectas, contribuyan a aportar carga y alimentar a los grandes puertos concentradores (pivotes globales).

Actualmente hay puertos que viven casi exclusivamente del transbordo. Muchos pivotes regionales, localizados en puntos geográficos claves de intersec-

ción de rutas, tienen esta característica. Sin embargo, se necesita un análisis minucioso para establecer el potencial de cada lugar, así como la forma de inserción adecuada en las redes globales de transporte y distribución física de las mercancías. Además, hay que cotejar las características económicas, geográficas, tecnológicas y logísticas de la región o país donde se pretende constituir el pivote con las grandes tendencias en la organización del transporte marítimo e intermodal internacional.

De hecho, es materia primordial de este trabajo establecer la viabilidad de los puertos mexicanos en el ámbito de las nuevas tendencias del transporte marítimo internacional, así como detectar sus potencialidades para constituirse en puertos pivotes por medio del transbordo o la articulación intermodal con regiones de tierra adentro.

III

Los puertos mexicanos en el contexto global

En México, el proceso de reestructuración y privatización portuaria de la década de 1990 propició mejoras notables en la infraestructura, el equipo y la operación de carga y descarga de mercancías. Nuevas inversiones estuvieron aparejadas con la aparición de operadores portuarios privados y con el reacomodo de las líneas regulares. En efecto, la reestructuración define una nueva geografía portuaria y, en algunos casos, propicia formas de integración regional y global desconocidas en períodos anteriores.

Esta sección apunta a establecer cinco elementos de análisis relevantes y sugerir posibles indicadores que ayuden a determinar las potencialidades y límites de los puertos mexicanos en un contexto liderado por la formación de una red global de puertos pivotes. El esquema propuesto no sólo retoma indicadores típicos en la evolución de un puerto, como la tasa de crecimiento de los flujos de carga y de los servicios de transporte marítimo, sino que incorpora algunos nuevos relacionados con la geografía del transporte y la articulación marítimo-territorial de los puertos. Por tal razón, aquí se resalta el papel de la conexión territorial del puerto como fuente de obtención de carga y, por ende, la problemática de la integración modal cobra mayor relevancia. También se incorporan análisis de la posición de los puertos en función de los principales ejes del comercio marítimo internacional y de la combinación de servicios directos e indirectos de líneas regulares, aspectos ambos sumamente necesarios para determinar las posibilidades de los puertos nacionales a nivel global.

1. Evolución y dinamismo de la carga en contenedores en los puertos mexicanos

Durante los años ochenta en el Pacífico mexicano había todavía un equilibrio relativo en el manejo de contenedores entre, al menos, cuatro puertos del litoral. En 1988, los contenedores del Pacífico se repartieron entre Guaymas (con el 21.6%), Manzanillo (27%), Lázaro Cárdenas (28%) y Salina Cruz (18.5 %). Estos puertos atendían sus *hinterlands* cautivos tradicionales: Guaymas cubría las ciudades del noroeste, Manzanillo

y Lázaro Cárdenas abarcaban la zona del Bajío y el centro del país, y Salina Cruz servía el sur y el sureste.

En el Golfo de México se observaban tendencias similares, pero en magnitudes distintas. Aquí también la mayoría de los puertos se caracterizó por los escasos vínculos y la limitada integración territorial con regiones interiores. Sin embargo, el relativo equilibrio de flujos era menos evidente en este litoral por la existencia previa de puertos y ciudades históricamente relevantes en el país, como Veracruz y Tampico, cuya relación con Europa y el Atlántico americano se remonta a la época de la Colonia.

En todo caso, a pesar del predominio histórico de Veracruz, a finales de la década de 1980 todavía se observaba una diversificación de los flujos de contenedores en al menos cinco puertos del litoral del Golfo de México (cuadro 2). En el noreste, Altamira y Tampico tenían una participación de 14% y 19.6%, respectivamente. Tuxpan y Veracruz manejaban los flujos de la zona centro y sur del país y participaban con el 17.3% y 44.4% de los contenedores. Por último, Coatzacoalcos movía contenedores de empresas del sureste y de la península de Yucatán.

Sin embargo, este relativo y frágil equilibrio de los flujos de carga no podía resistir por mucho tiempo las condiciones y exigencias de un contexto marítimo y portuario muy competitivo, cuyo cambio tecnológico y de organización, representado principalmente por la emergencia de enormes embarcaciones, grandes terminales y puertos pivotes, así como por el nacimiento de las alianzas globales y los megaportadores (*megacarrriers*) de transporte marítimo y multimodal, propició fuertes tendencias a la concentración y la especialización.

Durante la década de 1990 estas tendencias globales, junto con la creciente apertura comercial y la reestructuración portuaria realizada en México, dieron lugar a un cambio sustantivo tanto en la evolución de los flujos de carga en contenedores como en la geografía portuaria nacional. El primer aspecto que cabe destacar es el acelerado crecimiento de la carga general en contenedores en ambos litorales. Entre 1988 y 2000, en el litoral mexicano del Golfo y el Caribe, el

CUADRO 2

Puertos mexicanos: Carga en contenedores, por litoral, 1988-2000
(Participación porcentual y tasas de crecimiento medio anual)

Pacífico	1988 %	2000 %	TCMA ^a %	Golfo de México	1988 %	2000 %	TCMA %
Ensenada	0	5.7	-	Altamira	14.0	21.8	20.7
Guaymas	21.6	0	-	Tampico	19.6	5.9	5.3
Mazatlán	2.5	3.6	19.4	Tuxpan	17.3	0	-
Manzanillo	27.0	89.3	27.8	Veracruz	44.4	64.4	20.0
L. Cárdenas	28.0	0.2	-24.7	Coatzacoalcos	4.1	0	-
Acapulco	2.2	0	-	Puerto Progreso	0.4	7.1	48.8
Salina Cruz	18.5	1.2	-8.2	Resto	0.2	0.8	-
Resto	0.2	0	-				
<i>Total</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>15.7</i>	<i>Total</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>16.4</i>

Movimiento en 1988 = 81 328 Teu^b
Movimiento en 1999 = 469 808 Teu

Movimiento en 1988 = 135 714 Teu
Movimiento en 1999 = 838 523 Teu

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Coordinadora General de Puertos y Marina Mercante.

^a TCMA = Tasa de crecimiento medio anual (%).

^b Teu: Unidad equivalente a un contenedor de 20 pies.

movimiento de contenedores creció a una tasa media anual de 16.4%. En el litoral del Pacífico el ritmo medio de crecimiento anual fue de 15.7% (cuadro 2).

El segundo aspecto es la reorganización de los flujos y la nueva jerarquía portuaria. En el año 2000, en el litoral mexicano del Golfo y del Caribe se observaba una concentración importante de los flujos de contenedores en sólo dos puertos: Veracruz y Altamira (mapa 1). El primero movió el 64.4% de los contenedores (medidos en Teu) y el segundo el 21.8%. Entre ambos concentraron el 86.2% de este tipo de carga en el litoral del Golfo. El resto de los puertos de ese litoral, salvo Puerto Progreso en Yucatán, se han estancado y han perdido presencia como nodos de desarrollo regional y de articulación de cadenas productivas. En efecto, Tuxpan y Coatzacoalcos desaparecieron del movimiento de contenedores y sus flujos fueron absorbidos por Veracruz. A su vez, Tampico perdió participación a favor de Altamira.

El Pacífico mexicano presenta una reordenación de flujos con índices de concentración todavía más pronunciados en el movimiento de contenedores. En el año 2000, un puerto por sí solo atrajo el 89.3% de los contenedores del litoral (mapa 2). Se trata del puerto de Manzanillo, ubicado en las costas del Estado de Colima. Los otros puertos cuya participación en este rubro de carga fue relevante durante los años ochenta han caído estrepitosamente: las líneas de servicios regulares han dejado de recalzar en ellos y se han concentrado en Manzanillo.

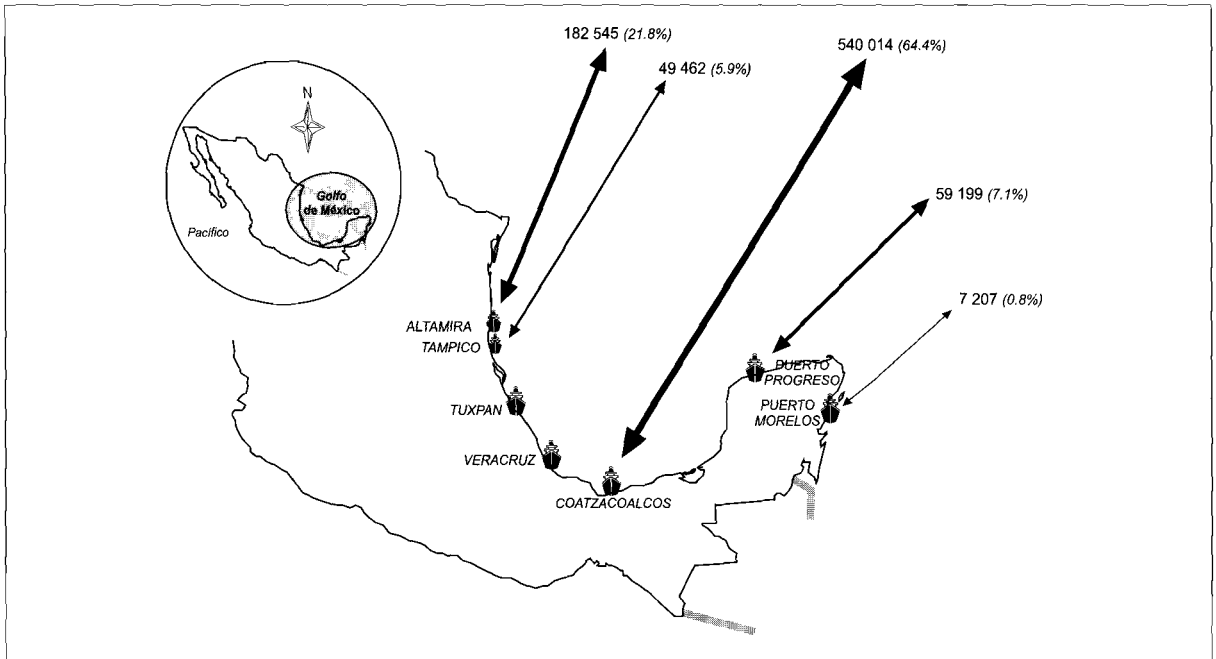
En este contexto, Guaymas dejó de mover contenedores en los años noventa, Lázaro Cárdenas y Salina Cruz sufrieron una fuerte caída y sólo Mazatlán logró aumentar su participación relativa, aunque ésta representa una porción todavía pequeña. En fechas recientes se ha incorporado al movimiento de contenedores el puerto de Ensenada, en Baja California; su participación es limitada, aunque se espera que pueda crecer a buen ritmo si logra mover insumos a gran escala para las empresas maquiladoras de Tijuana, Mexicali y el propio Ensenada.

El indicador tradicional para medir la evolución de la carga ha sido la tasa de crecimiento medio anual (TCMA). Este puede ser analizado y comparado durante períodos de tiempo establecidos conforme a acontecimientos socioeconómicos relevantes.⁷ Es evidente que por sí solo no arrojará suficiente luz sobre la ubicación de los puertos en la red global; sin embargo, permite observar algunos indicios nada despreciables para el análisis posterior. Por lo pronto, en el litoral del Pacífico se observa la presencia de dos puertos pequeños (Ensenada y Mazatlán) ubicados en los últimos escalones de la red global (como alimentadores) y un puerto que va adquiriendo un tamaño intermedio y tiene potencial para ocupar escalones más altos en

⁷ En este caso, los hitos importantes que cortan o marcan la periodización son principalmente la apertura comercial y la reestructuración portuaria.

MAPA 1

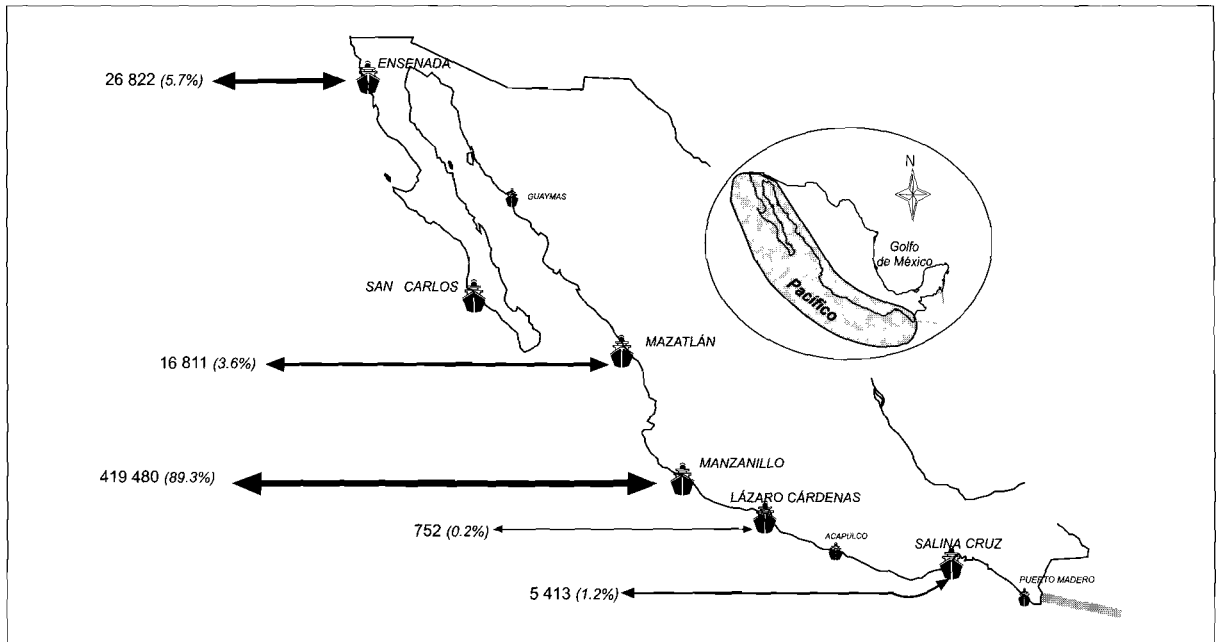
Puertos del Golfo de México: movimiento de carga en contenedores, 2000 (Teu)



Fuente: Elaboración propia con base en información de la Dirección General de Puertos y Marina Mercante.

MAPA 2

Puertos del Pacífico mexicano: movimiento de carga en contenedores, 2000 (Teu)



Fuente: Elaboración propia con base en información de la Dirección General de Puertos y Marina Mercante.

la jerarquía portuaria internacional. Se trata de Manzanillo, cuya impresionante tasa de crecimiento medio anual en el movimiento de contenedores fue de 27.8% en el período 1988-2000 (es decir, la más alta del país).

Asimismo, en el litoral del Golfo-Caribe hay dos puertos dinámicos y concentradores de flujos que tienden a adquirir un tamaño intermedio en el concierto internacional: son Veracruz y Altamira, cuyo crecimiento medio anual superó el 20% entre 1988 y 2000. También es notable la presencia de un puerto pequeño —Puerto Progreso— con gran dinamismo en el flujo de carga en contenedores basada en los vínculos regionales e internacionales de corto alcance. Ahora bien, como estos datos no explican la forma en que concentran carga los puertos nacionales ni sus posibilidades de adquirir mayor relevancia en el ámbito internacional, es necesario incluir elementos adicionales de análisis geoeconómico.

2. Ambito espacial en la obtención de carga de los puertos

Tradicionalmente, los puertos obtenían la totalidad de la carga de la región contigua a ellos; es decir, los flujos de mercancías eran atraídos o generados mayoritariamente por las localidades y centros urbanos cercanos al puerto. La zona de influencia territorial o *hinterland* estaba muy acotada por la cercanía física, debido a la escasa eficiencia operativa de los puertos, a las barreras regulatorias y a las dificultades de acceso del transporte terrestre. En este sentido, los expertos en temas portuarios (UNCTAD, 1992) decían que los puertos latinoamericanos tenían *hinterland* cautivo, puesto que las limitaciones señaladas de acceso y manejo operativo constituían trabas muy costosas para que un puerto compitiera por el mercado ubicado dentro de la acotada zona de influencia de otro puerto.

Pero con el desarrollo del intermodalismo y la superación de trabas legales, administrativas y operativas, el ámbito espacial para atraer o generar carga se amplió notablemente. Asimismo, las zonas de influencia territorial cautivas se rompieron a favor de un *hinterland* común que puede ser disputado y compartido por varios puertos simultáneamente, siempre y cuando la integración de los modos de transporte lo permita. Por ejemplo, los puertos estadounidenses del Pacífico y del Atlántico han expandido notablemente su *hinterland* gracias al desarrollo de los sistemas de transporte intermodal. Ahora incluso disputan la zona de influencia tradicional de los puertos mexicanos y

canadienses. Por eso, en la actualidad una de las principales formas para concentrar carga y transformar a un puerto en pivote regional o global es ampliar su zona de influencia territorial mediante la integración multimodal.

Otra forma de concentrar carga desde ámbitos espaciales lejanos es el desarrollo del transbordo marítimo. Como se señaló en las secciones anteriores, es creciente el número de puertos en el mundo que se han convertido en pivotes de transbordo, e incluso algunos viven casi exclusivamente de esta actividad, tan propia del reciente esquema de red global de puertos. Ejemplos notables los encontramos en casi todos los continentes: Singapur en Asia, Algeciras y Goia Tauró en Europa, Manzanillo-Panamá en América y Dammieta en el norte de África, entre otros.

Ahora bien, para conocer el potencial de los puertos mexicanos y sus probabilidades de insertarse y escalar posiciones dentro de la red global de puertos es preciso, en cada caso particular, analizar el ámbito espacial desde el cual obtienen su carga.⁸ Los que mantengan como ámbito espacial de influencia su *hinterland* tradicional difícilmente ascenderán en la red global. En cambio, aquéllos que amplíen su zona de influencia territorial y/o incorporen actividades de transbordo podrán concentrar carga y alcanzar posiciones más sólidas en la red.

Por lo pronto, hay que señalar que la mayor parte de los puertos nacionales obtienen su carga del *hinterland* tradicional, formado por el estado de pertenencia (o provincia o departamento, en otros países) y los estados vecinos. Aquí la cercanía y continuidad geográficas mantienen un papel preponderante y las posibilidades de concentrar carga disminuyen.

Un número menor de puertos obtiene la carga del *hinterland* ampliado, compuesto por diversos estados en los cuales la cercanía física no es tan relevante. Se trata de una estructura de vinculación multirregional y diversificada que, eventualmente, permite al puerto concentrar elevados volúmenes de carga. En este grupo destacan los puertos de Manzanillo, en el Pacífico, y de Veracruz y Altamira en el Golfo de México.

La concentración de agentes de carga especializados, de operadores de transporte multimodal, de

⁸ Un arreglo paretiano que permita analizar la evolución entre el *hinterland* primario, donde se concentra el 80% del volumen y/o valor de la carga manejada por el puerto, y el *hinterland* secundario, que incluye el 20% restante, puede constituir un indicador numérico relevante y de fácil implementación para los administradores portuarios.

servicios logísticos para el manejo justo a tiempo de insumos manufacturados, así como la formación de corredores de transporte terrestre y, en el mejor de los casos, el desarrollo de un puente terrestre con trenes de doble estiba de contenedores conectados a terminales intermodales interiores ha permitido, en años recientes, la expansión y diversificación del *hinterland* de esos tres puertos.

3. Integración modal de los puertos nacionales

El desarrollo del intermodalismo es fundamental para concentrar carga y reforzar la posición competitiva de los puertos mexicanos, sobre todo cuando la mayor parte de la carga es generada o atraída por ciudades y regiones del interior del país. Sin embargo, la interconexión marítimo-terrestre presenta todavía problemas de integración modal y de coordinación de las diversas actividades vinculadas a la distribución física internacional de las mercancías.

En trabajos anteriores del Instituto Mexicano del Transporte (IMT, 1997, 1998, 1999 y 2000) se ha señalado el problema que representa el protagonismo desmedido que ocupa el circuito de revisiones de la mercancía, en desmedro de la fluidez de las cadenas de comercio exterior. Una mejor coordinación y cooperación entre las instituciones que intervienen en esa fase, sin duda conduciría a reducir los tiempos muertos de inmovilización de las mercancías en las terminales portuarias, pero también las opciones de transporte terrestre tendrán que modernizarse, tanto en su operación como en la incorporación de estrategias logísticas de distribución y en la actualización tecnológica.

La aplicación de los llamados indicadores para la evaluación del transporte nacional propuestos por el Instituto Mexicano del Transporte (IMT, 2001b) contribuirá notablemente al análisis pormenorizado de los problemas de interconexión marítimo-terrestre en el país. En efecto, indicadores como la tasa de espera, la tasa de atención al vehículo, el indicador de estadía del contenedor en terminal, la tasa de utilización de servicios intermodales y el indicador de la capacidad de oferta de servicio intermodal por ferrocarril,⁹ entre otros, apor-

tarán datos para afinar el estudio de la integración modal en cada puerto.

Por lo pronto, un indicador significativo de la interconexión marítimo-terrestre es el elevado tiempo de estadía de los contenedores en las terminales portuarias nacionales, que prácticamente duplica la marca (*benchmarking*) internacional¹⁰ y que, si no logra una disminución significativa en el mediano plazo, limitará la posibilidad de concentrar mayores volúmenes de carga y de desarrollar cadenas justo a tiempo a través de los puertos. Otro dato importante se refiere a los servicios de trenes de doble estiba de contenedores. Baste decir que los dos grandes puertos concentradores del litoral del Golfo (Veracruz y Altamira) cuentan con el volumen suficiente de carga en contenedores como para afianzar su posición competitiva frente a los puertos estadounidenses del Golfo mediante el uso de esta tecnología, que duplica la cantidad de cajas movidas por un tren y genera ahorros notables en los costos totales de la cadena de transporte.

En la actualidad, el único puerto mexicano que ha consolidado el servicio de trenes de doble estiba es Manzanillo y su penetración ha sido creciente. Durante el año 2000, alrededor del 40% de los contenedores movidos se manejaron por ferrocarril. Así, este puerto cuenta con una ventaja competitiva adicional que le permitirá en el largo plazo ir ascendiendo dentro de la red global.

Por otra parte, un hecho notable en este análisis es que los puertos mexicanos no obtienen carga por transbordo marítimo. Los porcentajes de transbordo son poco significativos, cuando no del todo inexistentes; por lo tanto, sólo se alimentan por vía terrestre. Hay que señalar que la legislación vigente, lejos de estimular esta actividad, la limita. En efecto, el Reglamento de la Ley de Navegación (Gobierno Federal de México, 1998) señala que las embarcaciones extranjeras de altura sólo podrán transportar contenedores vacíos entre puertos mexicanos, con el propósito de utilizar dicho equipo para la exportación de mercancías (artículo 71). Esto significa que entre puertos nacionales las líneas

y descarga y T_a = tiempo atracado en muelle o en zona de carga y descarga de terminales interiores. La tasa de atención al vehículo significa que $TAV = T_{oe}/T_a$, donde T_{oe} = tiempo de operación efectiva y T_a = tiempo atracado en muelle o en zona de carga y descarga de terminales interiores. El indicador de estadía significa que $IE = \text{tiempo}/\text{contenedores}$.

¹⁰ En México, el indicador de estadía es de 10 días en promedio, frente a una marca internacional de cinco días y una estadounidense de siete días.

⁹ Los indicadores para la evaluación del transporte nacional propuestos por el Instituto Mexicano del Transporte (IMT, 2001b) suponen operaciones sencillas y datos que los administradores y autoridades reguladoras del sector transporte pueden obtener con facilidad. Por ejemplo, la tasa de espera significa que $T_E = T_e/T_a$, donde T_e = tiempo de espera para atracar o entrar a zona de carga

regulares de tráfico de altura no pueden realizar transbordo de contenedores llenos.

Además, el artículo 72 del citado reglamento prohíbe a los barcos de cabotaje efectuar transbordo de personas o mercancías hacia otra embarcación que efectúe navegación de altura. Así, el transbordo queda circunscrito a contenedores llenos o vacíos que procedan de otros países y a los contenedores vacíos, en el caso de las líneas de altura que recalán en más de un puerto mexicano.

Por lo tanto, este dinámico factor de obtención de carga en la era de la red global de puertos, por limitaciones reglamentarias, no puede ser explotado en plenitud como elemento de concentración de carga. Sin embargo, éste no es el único factor que interviene. Sin duda, otra explicación importante de la ausencia de transbordo es la ubicación de los litorales mexicanos respecto a los principales corredores de transporte marítimo internacional.

4. La ubicación de los puertos en relación con los principales ejes marítimos

Según el análisis realizado en los capítulos previos, la ubicación geográfica de los puertos en función de los principales ejes de transporte marítimo determina en buena parte las posibilidades de constituir pivotes regionales o globales dentro de la red. Por ejemplo, Hoffmann (2000) muestra claramente las dificultades para establecer puertos pivotes en la costa sudamericana del Pacífico, entre otras razones por su lejanía de los principales ejes de transporte marítimo internacional.

Invariablemente, los pivotes globales se encuentran ubicados en las rutas este-oeste del hemisferio norte. Esto tiene una relación directa con la presencia de los ejes más importantes y densos del comercio internacional, constituidos por las conexiones entre Europa, el noreste de Asia y Norteamérica. Los pivotes regionales, en cambio, tienden a desarrollarse con mayor facilidad en las zonas donde se cruzan o conectan los principales ejes este-oeste con las rutas norte-sur. En el continente americano esto sucede sobre todo en la zona del Caribe y en Panamá. Hoffmann (2000) señala el impresionante crecimiento del transbordo en algunos puertos de esta región, como Manzanillo-Panamá, Kingston en Jamaica y Free-Port en Bahamas. La explicación de este fenómeno está en la proliferación de servicios indirectos (*feeders*) en las rutas menos densas y, por lo tanto, en la necesidad implícita de realizar transbordo en los lugares de cruce de ru-

tas. Precisamente, en el Caribe se cruzan las rutas norte-sur del continente americano con los corredores o ejes de transporte marítimo internacional que enlazan Norteamérica, Asia y Europa. En el Pacífico del continente existe otro punto de cruce de rutas: se trata de los puertos de Long Beach y Los Angeles, en California, donde se interceptan las embarcaciones menores del Pacífico sudamericano con las embarcaciones mayores del eje Norteamérica-Asia.

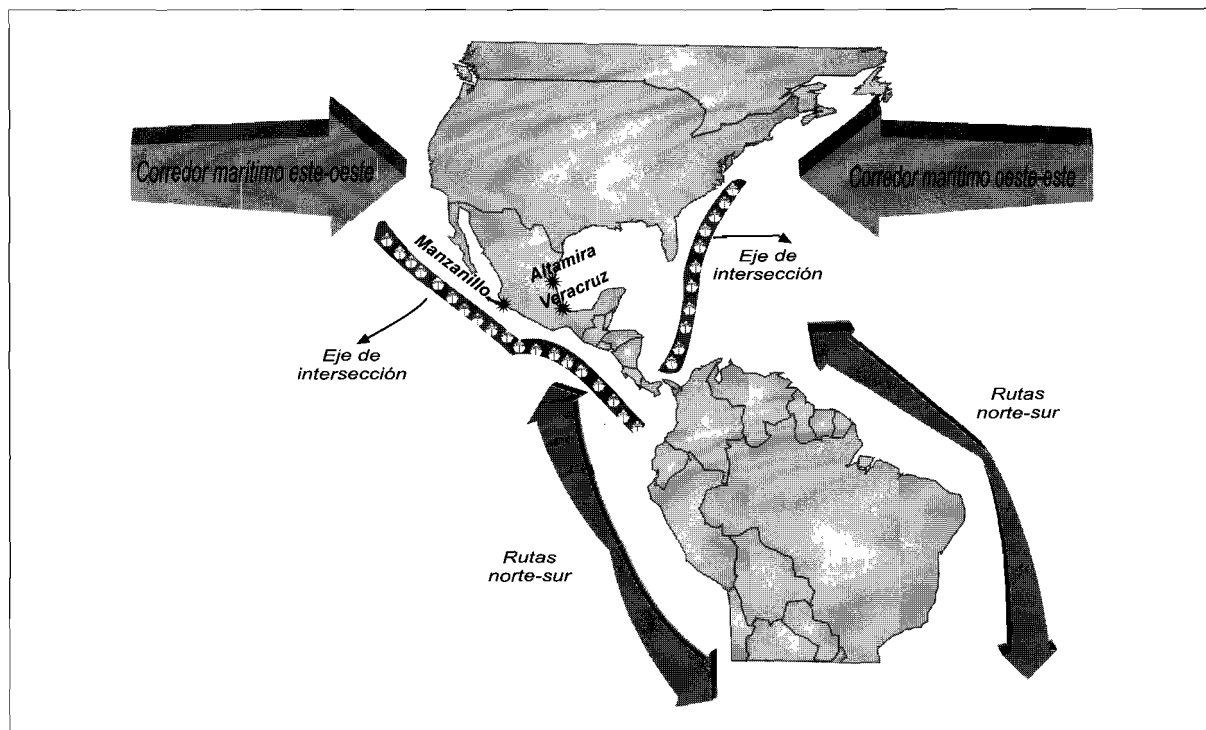
En este contexto geográfico cabe considerar dónde se hallan los puertos mexicanos. Dada su ubicación geográfica, ¿existe la posibilidad de constituir pivotes regionales o globales en las costas mexicanas? En primera instancia parecería que no se encuentran muy distantes de la zona de cruce o intersección de rutas. Principalmente, el Pacífico mexicano estaría ubicado sobre el eje de intersección constituido por Long Beach/Los Angeles en California y los puertos de transbordo del Canal de Panamá. Por el contrario, en el eje de intersección constituido por la costa atlántica de Panamá, los países islas del Caribe y La Florida alejan relativamente a los puertos mexicanos del Golfo de la zona de conexión entre las rutas norte-sur y las rutas este-oeste (mapa 3).

Así, un puerto del Pacífico mexicano como Manzanillo, que se encuentra en el eje de intersección señalado previamente y que se caracteriza por haber ampliado notablemente su *hinterland* nacional, al concentrar cada vez más flujos de carga en contenedores generados o atraídos por múltiples regiones de producción y consumo del país, podría aumentar de manera exponencial el número de contenedores movidos mediante la realización de funciones de conexión y transbordo entre las rutas norte-sur y las rutas este-oeste. En otras palabras, estaría en condiciones de escalar posiciones dentro de la red global de puertos hasta constituirse en un pivote regional que obtiene carga no sólo de su *hinterland* ampliado, sino también de la interconexión marítima y las operaciones de transbordo.

En un estudio de Zohil y Prijon, citado por Jan Hoffmann (2000), se analizó la relación entre el volumen de tráfico portuario generado por el *hinterland* portuario, la ubicación geográfica del puerto en cuestión y el volumen de tráfico de transbordo para el Mar Mediterráneo. Los autores "concluyen que los volúmenes de tráfico de transbordo en un puerto son una función lineal del volumen de tráfico portuario [generado por el *hinterland*], y una función lineal inversa de la distancia de la línea [ruta] principal de tránsito. En otras palabras, los barcos tienden a preferir a los puertos para los cuales ellos tienen carga local y aprovechan que ya

MAPA 3

Los puertos mexicanos en el contexto de los ejes marítimos interoceánicos



Fuente: Elaboración propia, febrero de 2001.

están allí para realizar movimientos de transbordo. Cuanto menos desvío de la ruta principal implique la escala, más alta es la probabilidad de que se la elija como centro de transbordo..." (Hoffmann, 2000, p. 129).

El puerto de Manzanillo cumple en buena medida con estos preceptos. Obtiene carga del *hinterland* y está prácticamente encima de un cruce entre rutas principales y alimentadoras. Por lo tanto, las ventajas comparativas están presentes, en especial las de tipo geográfico. Ahora falta que esa potencialidad se concrete mediante la acción y visión de los actores públicos y privados vinculados al puerto en cuestión. Una visión estratégica y la planeación del desarrollo para anticiparse a los acontecimientos son elementos fundamentales para aprovechar tal potencialidad. En este caso, hay que establecer objetivos de planeación para ganar posiciones ante la fuerte competencia de otros puertos de Norteamérica y Centroamérica que buscan concentrar carga.

Sin duda, el principal nodo de competencia está representado por los puertos estadounidenses del sur de California. Long Beach y Los Angeles continúan

superando limitaciones técnicas para ganarle terreno al mar y desarrollar megaterminales de contenedores.¹¹ La función de pivote global de ambos puertos se mantendrá por largo tiempo. Sin embargo, en los últimos años Manzanillo ha expandido su *hinterland* hasta absorber mercados de carga mexicana en el norte y centro del país que estaban siendo atendidos por Long Beach y Los Angeles. Además, ha logrado elevar el número de transbordos de las rutas que vinculan el Pacífico sudamericano con Asia, aunque en este último rubro el nodo de competencia se sitúa en los puertos del Canal de Panamá.

En los puertos del Golfo de México, la fortaleza para avanzar dentro de la red global de puertos reside sobre todo en las posibilidades de expansión de su

¹¹ En 1997, la naviera American President Line (APL) inauguró en el puerto de Los Angeles la Global Gateway South, la terminal de contenedores más grande de los Estados Unidos (265 acres). Cuatro años después, en 2001, Maersk-Sealand inició la construcción en el mismo puerto de la megaterminal de contenedores más grande de Norteamérica, cuyo tamaño (484 acres) casi dobla el de la anterior.

hinterland. En este caso sólo se estaría cumpliendo con la primera premisa de Zohil y Prijon (citados en Hoffmann, 2000), pero no con la segunda, puesto que las principales rutas marítimas este-oeste no ingresan al Golfo (mapa 3). En otras palabras, la mayor lejanía con respecto al eje de intersección de las rutas principales limita considerablemente la posibilidad de que los operadores marítimos se interesen por realizar actividades de transbordo en los puertos mexicanos del Golfo. Así, el potencial de Veracruz y Altamira descansa básicamente en la posibilidad de expandir su zona de influencia territorial y captar mayores flujos de contenedores desde y hacia el interior del país. Ambos pueden aspirar a convertirse en concentradores de carga nacional en la medida en que fortalezcan sus conexiones intermodales.

5. Servicios directos e indirectos¹² de líneas regulares en puertos nacionales

Este es un elemento novedoso y a la vez clave para determinar la ubicación de los puertos en la red global. Es más o menos claro que un puerto que ofrece servicios a embarcaciones pequeñas y recorridos indirectos entre el lugar de origen y de destino se ubicará en la parte baja de la jerarquía de la red, como puerto alimentador. La posición no es tan clara cuando coexisten rutas alimentadoras y rutas directas. Habría que analizar sobre todo las características de estas últimas. Muy distinto es el resultado cuando se trata de rutas directas tradicionales que efectúan largos recorridos en embarcaciones de capacidad limitada, con altos costos por unidad de carga movilizadas, que cuando se trata de rutas directas con embarcaciones grandes o medianas, las cuales circulan por los ejes principales del transporte marítimo internacional.

En México, la mayor parte los puertos que mueven contenedores se caracterizan por pocos servicios de líneas regulares, poca frecuencia de arribo y predominio de buques pequeños y rutas cortas que alimentan a puertos mayores del extranjero, desde los cuales se redistribuye la carga por vía marítima o te-

¹² En el servicio directo la carga no realiza transbordo alguno hacia otro buque en su trayecto marítimo. Por el contrario, el servicio indirecto supone necesariamente el transbordo de la carga en algún puerto intermedio. Por ejemplo, entre México y Asia hay servicios directos en buques portacontenedores de tamaño medio (2 000 a 4 000 Teu) y servicios indirectos con embarcaciones pequeñas (500 a 1 000 Teu) que transbordan la carga en los puertos estadounidenses del Pacífico a buques mayores que la conducen al continente asiático.

restre hacia el destino final. Dentro de este universo de puertos pequeños, algunos están en fase de expansión y han ido incorporando nuevos servicios con rutas de mayor importancia, como Ensenada en el Pacífico y Puerto Progreso en el Golfo de México. Otros han mantenido cierta estabilidad en el volumen y los servicios ofrecidos, como Mazatlán, Tampico y Puerto Morelos. Finalmente, hay puertos en evidente retroceso que más bien tienden a quedar excluidos de la red global, como Lázaro Cárdenas y Salina Cruz, en el Pacífico, y Coatzacoalcos y Tuxpan, en el Golfo.

Diferente es la situación de los tres puertos más importantes en el movimiento de contenedores del país. Durante los años noventa, los puertos de Manzanillo, Altamira y Veracruz no sólo concentraron mayores flujos de carga en contenedores, sino también un elevado número de operadores marítimos de líneas regulares (cuadro 3).

Sin escapar a las tendencias globales, estos actores han formado alianzas estratégicas para ofrecer determinados servicios y atender rutas conjuntamente. En todo caso, el resultado es que en los muelles de tales puertos arriban embarcaciones cada vez más grandes, con mayor frecuencia. Además, se combinan servicios indirectos de alimentación con rutas directas que se incorporan a los grandes ejes marítimos internacionales este-oeste.

Ahora bien, para matizar las diferencias y potencialidades de cada uno de los tres puertos en cuestión es preciso efectuar un análisis más detallado de las características de estos servicios directos. En primer término, cabe señalar que los servicios directos de Veracruz y Altamira se incorporan al eje o corredor marítimo Norteamérica-Europa. Los tres servicios más importantes por frecuencia, tamaño de buques y velocidad de rotación incluyen a los dos puertos del Golfo en la misma secuencia. Esto quiere decir que siempre arriban primero a Veracruz y después a Altamira. Obviamente no es una coincidencia; la lógica de rotación está dada por la dirección de los flujos y las características del *hinterland* de cada puerto. En Veracruz predominan las importaciones destinadas a la región de consumo más grande del país, constituida por la zona metropolitana de la Ciudad de México y los estados de la zona centro. También ingresan bienes intermedios para empresas que trabajan con inventarios mínimos y el sistema de aprovisionamiento justo a tiempo, principalmente en las ramas automotriz y electrónica. Estas razones explican que Veracruz tenga prioridad de entrada en las rutas provenientes de Europa.

CUADRO 3

Puerto de Manzanillo, México: Evolución de los operadores marítimos de líneas regulares, 1985-2000

Naviera	1985	1990	1995	1997	2000
TMM (ahora TMM Lines)	✓	✓	✓	✓	✓
Ned Lloyd	✓	✓	✓	✓	
Delta Steamship Line	✓				
K Line	✓	✓	✓	✓	✓
Nippon Yusen Kaisha	✓	✓	✓	✓	✓
F. M. Grancolombiana	✓	✓	✓	✓	✓
Mitsui O. S. K. Line		✓	✓	✓	✓
Cía. Sudamericana de Vapores		✓	✓	✓	✓
Lauritzen		✓	✓	✓	✓
American President Line			✓	✓	✓
Sea Land			✓	✓	✓
Maersk Line			✓	✓	✓
Australian New Zealand Line			✓	✓	✓
Maruba Line				✓	✓
Pacific Star Line (COSCO)				✓	✓
Cía. Chilena de Navegación Interoceánica				✓	✓
Lykes Line					✓
Hanjin Shipping Line					✓
DRS Senator					✓
Cho Yang					✓
P&O Nedlloyd					✓
Columbus Line					✓
Toka Kaiun Kaisha					✓
<i>Total de navieras</i>	<i>6</i>	<i>8</i>	<i>12</i>	<i>15</i>	<i>21</i>

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Coordinación General de Puertos y Marina Mercante y de la API de Manzanillo.

Por el contrario, en Altamira predomina el flujo de exportaciones. Atiende a zonas eminentemente productoras de bienes manufacturados, como el estado de Nuevo León y el propio corredor industrial Tampico-Altamira, en el estado de Tamaulipas. Por tal razón, es lógico esperar que Altamira se convierta en el puerto de salida para las rutas a Europa.

Dos de las tres rutas directas se dirigen a puertos del norte de Europa, entre los que destacan Amberes, Bremerhaven y Le Havre (cuadro 4). Las alianzas estratégicas entre las navieras han propiciado un crecimiento de los flujos en la ruta del norte de Europa, por lo cual ellas han mejorado el servicio con la incorporación de buques más grandes y veloces. La tercera ruta se dirige hacia los puertos del Mediterráneo, como Valencia y Barcelona, en España, y La Spezia y Gioia Tauro, en Italia. Esta última ruta exhibe una frecuencia menor, aunque recientemente se anunciaron planes para reforzarla mediante la incorporación de buques más grandes con mayor frecuencia de arribo.

Adicionalmente, Veracruz tiene otro servicio directo a Europa que incluye a Tampico en lugar de Altamira. Se trata de una ruta de menor frecuencia, con

embarcaciones pequeñas, que incorpora en su itinerario a algunos puertos del Caribe. Por su estructura e itinerario parece funcionar más como una ruta directa de tipo tradicional, con recalada en algunos puertos sin terminales especializadas donde combina el manejo de carga general suelta con el de carga en contenedores.

Por otra parte, las rutas indirectas o alimentadoras en Veracruz y Altamira son muy numerosas. Las más extensas vinculan la costa este de los Estados Unidos con la costa este de Sudamérica, haciendo escala en los puertos mexicanos del Golfo. Este servicio es prestado por las alianzas estratégicas de navieras brasileñas, europeas y norteamericanas, que mueven buques cuya capacidad fluctúa alrededor de los 1 500 Teu. Aquí se considera que tales servicios son indirectos o alimentadores porque tienen conexiones hacia Europa, Asia y Africa en los pivotes de transbordo de la costa este de los Estados Unidos y en algunos pivotes del Caribe. Además, existe un bloque de rutas de corto alcance constituido por los servicios entre el Golfo de México, Centroamérica y la Cuenca del Caribe. En Veracruz y Tampico hay arribos constantes de este tipo

CUADRO 4

Puerto del Golfo de México: Rutas de servicios directos de contenedores

Naviera o alianza	Ruta	Frecuencia	Buques (en Teu)
Hapag Lloyd/ TMM /Lykes/ Evergreen/ CMA-CGM	Veracruz - Altamira - Charleston - Amberes - Thamesport - Bremerhaven - Le Havre - Houston - Veracruz	Semanal en día fijo	2 800 a 2 400
Mediterranean Shipping Co.	Veracruz - Altamira - Houston - Nola - Miami - Freeport - Charleston - Amberes - Hamburgo - Bremerhaven - Felixtowe - Le Havre	Semanal en día fijo	2 700
TMM / Lykes / Contships	Veracruz - Altamira - Houston - Nueva Orleans - Valencia - Barcelona - Gioia Tauro - La Spezia - Miami- Veracruz	Cada 9 días	2 400 a 2 100
Melbrige C.L/ H. Stinnes	Veracruz - Tampico - La Guaira - Pto. Cabello - Río Haina - San Juan - Amberes - Hamburgo - Bilbao - San Juan - Río Haina - Veracruz	Cada 15 días	1 100

Fuente: Elaboración propia, 2001.

de servicios que operan con embarcaciones cuya capacidad fluctúa entre los 600 y los 1 100 Teu.

En el Pacífico, la afluencia de rutas regulares directas e indirectas está mucho más concentrada en un solo lugar. El puerto de Manzanillo constituye el principal imán para ambos tipos de rutas. Pero ésa no es la única diferencia con los puertos del Golfo. Aquí los servicios directos, que se conectan principalmente con el corredor Norteamérica-Asia, son más numerosos y operan con embarcaciones de mayor tamaño (cuadro 5).

Además, dos de las rutas con servicios directos forman parte de las alianzas globales de transporte marítimo internacional y de hecho no sólo conectan a Manzanillo con el principal eje transpacífico (es decir, con el corredor Norteamérica-Asia), sino que también lo hacen con el principal eje transatlántico, constituido por el corredor Norteamérica-Europa. Efectivamente, el servicio de la United Alliance (Hanjin Shipping, Cho Yang y DRS-Senator) proviene de Asia, recalca semanalmente en Manzanillo y prosigue su ruta por el Canal de Panamá para llegar a la costa este de los Estados Unidos y posteriormente a Europa.

A fines del año 2000 se incorporó a Manzanillo una ruta de la alianza global, ahora convertida en fusión, llamada Maersk-Sealand. Este servicio también vincula Asia con las costas del Pacífico y del Atlántico norteamericano y es operado con los buques de contenedores más grandes que han arribado a puerto mexicano alguno (4 300 Teu de capacidad).

Además, se han incorporado tres rutas directas de largo recorrido que circulan desde el Pacífico sudamericano hasta el Lejano Oriente y viceversa. La de mayor frecuencia está conformada por la alianza es-

tratégica entre la Compañía Sudamericana de Vapores (CSVA), de origen chileno, y Nippon Yusen Kaisha (NYK), de origen japonés. Este servicio opera con embarcaciones de tamaño mediano (1 700 a 2 200 Teu) que semanalmente arriban a Manzanillo. Los otros dos servicios procedentes de Sudamérica con destino a Asia tienen menor frecuencia. Los buques de P&O Nedlloyd, con capacidad superior a los 2 150 Teu, y de la alianza estratégica entre TMM, Lykes Line y Maruba, con capacidad máxima de 1 730 Teu, recalcan en Manzanillo cada 15 días.

Por otra parte, los servicios indirectos o alimentadores también han crecido. Las rutas cortas de alimentación entre el Pacífico centroamericano y norteamericano, así como las rutas norte-sur entre Sudamérica y los puertos estadounidenses de la costa oeste, tienen mayor presencia en Manzanillo. Empresas navieras como la Compañía Chilena de Navegación Interoceánica (CCNI), TMM, Lykes Line, Maruba y Pacific Star Line, entre otros, ofrecen estas rutas en embarcaciones pequeñas, de 1 000 Teu o menos.

En definitiva, la presencia de los buques de gran capacidad de dos de las cuatro alianzas globales de transporte marítimo internacional, la vinculación tanto con el corredor transpacífico como con el transatlántico y el desarrollo de nuevos servicios alimentadores muestra que Manzanillo está "montado" sobre el eje en el que se interceptan y conectan las rutas este-oeste con las rutas norte-sur. Por lo tanto, podría desarrollar la concentración de carga en contenedores no sólo mediante el crecimiento de los flujos provenientes del *hinterland*, sino también por un aumento de su participación en el transbordo marítimo internacional.

CUADRO 5

Puertos del Pacífico mexicano: Rutas de servicios directos de contenedores

Naviera o alianza	Ruta	Frecuencia	Buques (en Teu)
Maersk-Sealand	Hong Kong - Kaohsiung - Kobe - Nagoya - Yokohama - Oakland - Long Beach - Manzanillo (México) - Balboa - Manzanillo (Panamá) - Miami - Charleston - Newark - Halifax	Semanal en día fijo	4 300
TMM/Lykes Líneas/ APL	Manzanillo (México) - Yokohama - Kobe - Hong Kong - Kaohsiung - Pusan - Kobe - Yokohama - Los Angeles - Ensenada (México) - Manzanillo (México)	Semanal en día fijo	3 266
Hanjin/Cho Yang/DRS-Senator	Yantian - Hong Kong - Kaohsiung - Pusan - Manzanillo (México) - Manzanillo (Panamá) - Savannah - Norfolk - New York - Felixstowe - Bremerhaven - Rotterdam - Le Havre - New York - Norfolk - Manzanillo (Panamá) - Manzanillo (México) - Long Beach - Pusan - Yantian	Semanal en día fijo	2 700
CSVA/NYK	Yokohama - Nagoya - Kobe - Pusan - Keelung - Hong Kong - Los Angeles - Manzanillo (México) - Guayaquil - Callao - Iquique - San Antonio - Antofagasta - Callao - Manzanillo (México) - Yokohama	Semanal en día fijo	2 226 a 1 726
P&O Nedlloyd	Singapore - Hong Kong - Keelung - Pusan - Kobe - Yokohama - Manzanillo (México) - Buenaventura - Callao - Iquique - Valparaíso	Cada 15 días	2 169
TMM/Lykes Líneas/ Maruba	Kaohsiung - Hong Kong - Shanghai - Pusan - Los Angeles - Manzanillo (México) - Puerto Quetzal - Puerto Caldera - Callao - Iquique - San Antonio	Cada 15 días	1 730 a 1 493

Fuente: Elaboración propia, 2001.

IV

Perspectivas y conclusiones preliminares

La concentración de la carga en contenedores en puntos específicos de la costa mexicana es una tendencia sólida que se mantendrá durante los próximos años. Obtener economías de escala y crear un mercado con una amplia gama de servicios logísticos especializados sólo es posible mediante la acumulación de carga en puertos concentradores o pivotes. Por lo tanto, es muy recomendable que ante la eventual saturación de terminales portuarias (el caso de Veracruz) se realicen ampliaciones en las zonas de reserva de los mismos puertos o en lugares cercanos. La creación de nuevos puertos en lugares distintos conduciría a la dispersión de flujos y se perderían las ventajas de la aglomeración.

La mayoría de los puertos nacionales tendrán funciones alimentadoras dentro de la red global de puertos. Sin embargo, hay alimentadores en una situación de franco declive (Lázaro Cárdenas, Salina Cruz, Tampico, Coatzacoalcos, Tuxpan) que podrían quedar

excluidos de la red, de no encontrar mercados específicos en los que puedan ser competitivos o de no reestructurar sus planteamientos estratégicos de integración, sus servicios y sus conexiones marítimo-terrestres. Otros alimentadores, como Ensenada y Puerto Progreso, están encontrando sus nichos de mercado y operadores eficaces para estructurar las redes intermodales requeridas. En este sentido, tienen una perspectiva más clara de consolidar su posición.

Hay al menos tres puertos que pueden adquirir una jerarquía mayor dentro de la red global de puertos. Por la presencia de rutas directas e indirectas, el mayor tamaño de las embarcaciones y la frecuencia hacia los principales destinos, tanto Altamira como Veracruz y Manzanillo podrían alcanzar un nivel intermedio como pivotes nacionales de concentración y distribución de carga en contenedores en los litorales del Golfo y el Pacífico mexicano. En los tres casos la

generación de carga viene dada por las diversas regiones interiores del país.

Es muy recomendable reforzar las conexiones terrestres (el *inland*) de los principales puertos que manejan carga en contenedores en el país. Tal como se observó en el análisis de las secciones previas, casi toda la carga de los puertos con aptitudes para la concentración de flujos proviene de su respectivo *hinterland* o zona de influencia territorial, por lo cual el tema de la integración modal debe ser considerado prioritario. Hasta el año 2001 la participación del ferrocarril en el manejo de carga en contenedores es casi inexistente en puertos como Veracruz y Altamira. A pesar de contar con la ventaja potencial que implica la presencia de más de un operador ferroviario, los servicios de doble estiba aún no entran en funcionamiento, por la escasa captación de carga de este modo de transporte. El ferrocarril no puede seguir ausente de este proceso, ya que sus ventajas en materia de costos para las cargas de grandes volúmenes y largas distancias podrían fortalecer notablemente la posición competitiva de los puertos mexicanos del Golfo.

En este momento el puerto con mayores potencialidades para convertirse en pivote regional es Manzanillo. Hay varios elementos que apoyan esta afirmación. En primer lugar, se encuentra en el eje de intersección de las rutas del corredor marítimo este-oeste con las rutas norte-sur. En segundo lugar, y como efecto de lo primero, se observa en él una presencia mayor de rutas directas vinculadas al corredor transpacífico y también al transatlántico. En tercer lugar, han comenzado a recalcar allí los buques de contenedores más grandes registrados en las costas nacionales. La combinación de estos tres elementos da a Manzanillo la posibilidad de ir desarrollando progresivamente actividades como centro de transbordo regional para las rutas y líneas alimentadoras de Centroamérica y Sudamérica que requieren una mayor gama de conexiones con Asia y Europa.

El ascenso de Manzanillo a pivote regional no está asegurado y dependerá tanto del contexto de compe-

tencia internacional como de las políticas y acciones de los sectores público, privado y social vinculados al desarrollo del puerto. Pero para aprovechar su potencialidad es indispensable incorporar, en una visión estratégica, elementos de planeación de largo plazo para responder adecuadamente a las demandas que implica tal jerarquía portuaria. No sólo se trata de determinar anticipadamente zonas de reserva para nuevas terminales de contenedores, sino también de prever las conexiones con los sistemas de transporte terrestre, la infraestructura de acceso y salida de la carga, las zonas de reserva para el desarrollo de terminales intermodales y plataformas logísticas de consolidación de carga y distribución y, en general, de *shipping districts* o distritos de negocios. En definitiva, la constitución de un pivote supone una concepción estratégica con elementos de planeación de largo plazo que sobrepase el ámbito del recinto portuario e involucre crecientemente al antepuerto y sus actores, a la ciudad portuaria y a las conexiones con el *hinterland*.

Por último, para fomentar el transbordo de contenedores llenos y vacíos entre puertos mexicanos y para lograr que se integre al cabotaje esta actividad cada vez más importante en el contexto de las redes intermodales de transporte, se recomienda reformar los artículos 71 y 72 del Reglamento de la Ley de Navegación (Gobierno Federal de México, 1998), cuyas reservas en torno al posible vínculo entre el transporte de cabotaje y de altura de contenedores sólo ha inhibido la actividad marítimo-portuaria en el país. Con la supresión de tales limitaciones reglamentarias se obtendrían muchos más beneficios que perjuicios. Los puertos mexicanos podrían concentrar y mover mayores volúmenes de carga al quitar los "candados" en torno a este tema. Asimismo, el cabotaje marítimo encontraría un nuevo nicho de mercado, hasta ahora no explotado, en los litorales nacionales: el movimiento de contenedores entre puertos mexicanos con posibilidad de articularse, mediante el transbordo en un puerto nacional, a las rutas de transporte internacional.

Bibliografía

- Benko, G. y A. Lipietz (1994): *Las regiones que ganan. Diatribas y redes: los nuevos paradigmas de la geografía económica*, Valencia, España, Edicions Alfons el Magnànim.
- Braudel, F. (1985): *El Mediterráneo. El espacio y la historia*, Colección popular, N° 431, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.

- Burkhalter, L. (1999): *Privatización portuaria: bases, alternativas y consecuencias*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Coordinación General de Puertos y Marina Mercante (2001): *Reportes estadísticos del movimiento de carga y pasajeros 1999-2000*, México, D.F.

- Damas, P. (1995): The global count: 4+4+2, *Containerisation International*, vol. 28, N° 7 Avenel, New Jersey, Emap Business Communications.
- _____ (1996): Alliances & webs, *American Shipper*, vol. 38, N° 10, Jacksonville, Florida, Howard Publications, octubre.
- De Monie, G. (1998): El impacto de los cambios estructurales sobre el transporte marítimo en los puertos caribeños, *Boletín FAL*, N° 142, Santiago de Chile, CEPAL, abril.
- Fossey, J. (1997): Relay gold, *Containerisation International*, vol. 30, N° 6, Junio de 1997, Avenel New Jersey, Emap Business Communications.
- Gobierno Federal de México (1993): Ley de puertos. México, D.F., Coordinación General de Puertos y Marina Mercante, Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- _____ (1998): Reglamento de la Ley de Navegación, México, D.F., Coordinación General de Puertos y Marina Mercante, Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- Hoffmann, J. (1998): Concentración en los servicios de líneas regulares: Causas del proceso y sus efectos sobre el funcionamiento de los puertos y de los servicios de transporte marítimo de las regiones en desarrollo, LC/G. 2027, Santiago de Chile, CEPAL.
- _____ (2000): El potencial de los puertos pivotes en la costa del Pacífico sudamericano, *Revista de la Cepal*, N° 71, LC7G.2060, Santiago de Chile, CEPAL.
- IMT (Instituto Mexicano del Transporte) (1992): *La integración del transporte de carga como elemento de competitividad nacional y empresarial*, Publicación técnica, N° 24, Sanfandila, Querétaro, México.
- _____ (1997): *Apertura comercial e integración modal de los puertos del Pacífico mexicano*, Publicación técnica, N° 93, Sanfandila, Querétaro, México.
- _____ (1998): *Integración modal y competitividad en el puerto de Manzanillo*, Colima, Publicación técnica N° 99, Sanfandila, Querétaro, México.
- _____ (1999): *Integración modal y regional en el sistema portuario Tampico-Altamira*, Publicación técnica, N° 135, Sanfandila, Querétaro, México.
- _____ (2000): *Integración modal en el puerto de Veracruz*, Publicación técnica, N° 150, Sanfandila, Querétaro, México.
- _____ (2001a): *Manual estadístico del sector transporte, 1999*, Sanfandila, Querétaro, México.
- _____ (2001b): *Indicadores para la evaluación del transporte nacional*, documento interno, Sanfandila, Querétaro, México.
- Kadar, M. (1996): The future of the global strategic alliances, *Containerisation International*, vol. 29, N° 4, Avenel, New Jersey, Emap Business Communications.
- Martner, C. y Moreno A. (2001): *Tendencias recientes en el transporte marítimo internacional y su impacto en los puertos mexicanos*, Publicación técnica, N° 162, Instituto Mexicano de Transporte (IMT), Sanfandila, Querétaro, México.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (1992): *La comercialización del puerto y las perspectivas del puerto de tercera generación*, Informe de la Secretaría de la UNCTAD. Comisión del Transporte Marítimo, enero.
- Yocelvezky, R. (1999): La relevancia de las contribuciones de Immanuel Wallerstein para las ciencias sociales latinoamericanas, en L. Baca, y I. Cisneros, *Los intelectuales y los dilemas políticos en el siglo XX*, tomo I, México, D.F., Universidad Autónoma Metropolitana de Xochimilco.
- Wallerstein, I. (1996): *Después del liberalismo*, México, D.F., Editorial Siglo XXI.



El impacto de las *exportaciones sobre* el crecimiento en Chile

Ricardo Ffrench-Davis

*Asesor Regional Principal
de la CEPAL
Profesor de Economía
de la Universidad de Chile
rffrenchdavis@eclac.cl*

La expansión dinámica de las exportaciones ha sido un rasgo distintivo de la economía chilena en el último cuarto de siglo. El liderazgo exportador, sin embargo, ha ido acompañado por un modesto crecimiento medio del PIB. El aumento anual del volumen de las exportaciones de 10% entre 1974 y 2001 convivió con un crecimiento del PIB de 4.3%. El auge exportador, persistente, ha estado acompañado de notables altibajos del PIB: incrementos de 8 a 10% varias veces y profundas recesiones de 14 ó 15%. Aquí examinaremos las similitudes y diferencias entre tres episodios (1973-1982, 1983-1989 y 1990-1999), analizaremos la interrelación de la calidad de las exportaciones, el entorno macroeconómico y el crecimiento global de Chile, y esbozaremos desafíos para el futuro.

I

Introducción

La expansión dinámica de las exportaciones ha sido un rasgo distintivo de la economía chilena del último cuarto de siglo. Con escasos retrocesos (la excepción principal fue a inicios de los años ochenta), las exportaciones de bienes y servicios han liderado el crecimiento económico, mostrando una tendencia ascendente como proporción del PIB y elevándose desde 15% en los setenta a cerca de 30% a principios del actual decenio.

El liderazgo exportador, sin embargo, ha ido acompañado por un crecimiento medio modesto del PIB. El aumento del volumen de exportaciones de 10% anual entre 1974 y 2001 convivió con un crecimiento del producto interno bruto de 4.3%. El auge exportador, bastante persistente, ha estado acompañado de un PIB con notables altibajos: crecimientos de 8 a 10% varias veces y profundas recesiones de 14 y 15%, que han afectado significativamente el crecimiento económico medio.

La temprana liberalización comercial llevada a cabo en los setenta, el acelerado ritmo de crecimiento de las exportaciones y la recuperación del PIB que anotó la economía chilena tras la crisis de 1975 parecerían dejar de manifiesto una exitosa reforma comercial. Sin embargo, tal conclusión resulta equívoca. El sesgo pro importaciones de la primera reforma comercial, introducida en los setenta, la apreciación cambiaria que tuvo lugar en el segundo lustro de ese período y la errónea secuencia e intensidad impresa a los cambios terminaron generando a inicios de los años ochenta un enorme déficit externo y un escenario desfavorable para las

exportaciones. Aunque los efectos fueron inicialmente favorables (Ffrench-Davis, 2001, cap. III), hacia 1981 el *quantum* y el valor de la mayor parte de las exportaciones estaba decreciendo.

Superada la crisis de la deuda de 1982 se registró un segundo despegue exportador al configurarse un nuevo contexto. Este se caracterizó por la vigencia de un tipo de cambio real depreciado significativamente durante los ochenta y por políticas públicas proactivas, incluida una nueva y más pragmática reforma comercial que reintrodujo cierto grado de protección a los bienes importables e incentivos a las exportaciones no tradicionales. Luego, en los noventa, un tercer episodio de dinamismo exportador se vio estimulado por una política más integral, que buscó conjugar los principios de una economía abierta con procesos de integración selectiva hacia algunos socios comerciales estratégicos, particularmente en América Latina; todo esto se desarrolló en un nuevo ambiente, caracterizado por una elevada inversión interna y una creciente productividad general hasta 1998. En los años más recientes (1999-2001) hubo cierta reversión de esa tendencia.

Varios estudios interesantes han aparecido recientemente sobre el desempeño de las exportaciones en Chile.¹ Aquí nos concentraremos en destacar las diferencias entre los tres episodios (especialmente el segundo y tercero), en analizar la interrelación de ese desempeño con el crecimiento global de la economía chilena y en los desafíos para el futuro.

II

Política comercial en los años ochenta: una desviación de la ortodoxia neoliberal

En respuesta a la profunda recesión de 1982, Chile se vio obligado a ajustar sus políticas para enfrentar la

severa restricción externa y estimular la recuperación interna. Así, hubo un cambio desde el modelo muy ortodoxo o neoliberal, implementado principalmente en los años setenta e inicios de los ochenta, hacia un enfo-

□ Una versión abreviada de este artículo se publicará en Ffrench-Davis (en prensa). El autor agradece la valiosa colaboración de Heriberto Tapia en la investigación, así como los comentarios de Carla Macario.

¹ Véase, por ejemplo, Agosin (2001); Meller y Sáez, eds. (1995); Meller, ed. (1996) y Sachs, Larraín y Warner (1999).

que más pragmático, que incluyó la reversión parcial de algunas de las primeras reformas (Ffrench-Davis, 2001, cap. VI; Mogueillansky, 1999). En este nuevo contexto, era prioritario generar un superávit comercial para servir la elevada deuda externa acumulada entre 1977 y 1982. La estrategia empleada implicó tanto la reducción de las importaciones como la promoción de las exportaciones, a través de tres vías: un aumento del arancel uniforme de 10% a 35%, el uso de una batería de instrumentos para estimular las exportaciones —donde resaltó un novedoso sistema de reintegro simplificado para las exportaciones no tradicionales o subsidio de 10%— y una política cambiaria activa que apuntó a fortalecer la competitividad externa de la economía chilena y su capacidad de generar divisas.

1. Promoción de exportaciones y la segunda reforma comercial

La liberalización comercial chilena es la más antigua y de aplicación más persistente en América Latina. En 1973, antes de la iniciación de las reformas, el comercio exterior chileno estaba altamente intervenido.² A fines de 1973 se inició una audaz reforma de la política comercial, que comprendió la eliminación de todas las restricciones no arancelarias, un abrupto proceso de reducción de los aranceles y la unificación de los tipos de cambio múltiples en una tasa única. Aunque no fue una meta inicial del programa, en junio de 1979 se llegó a un arancel parejo y bajo de 10% (Ffrench-Davis, 2001, cap. III).

El cuadro 1 muestra la evolución histórica del arancel medio para las importaciones y del tipo de cambio real.

En la primera liberalización comercial, las fuertes rebajas arancelarias y el desmantelamiento de los controles cuantitativos habrían tenido un impacto fuerte sobre el dinamismo exportador, mediante la reducción del costo de insumos importados (Agosin, 2001). El punto de partida fue un contexto en el cual la gran mayoría de los precios internos de los bienes importables corrientes (de consumo e intermedios) estaban des-

CUADRO 1

Chile: Arancel promedio y tipo de cambio real, 1973-2001

Año	Arancel promedio ^a (%)	Tipo de cambio real ^b (1986=100)
1973	94,0 ^c	65,1 ^c
1974-79	35,3	73,2
1980-82	10,1	57,6
1983-85	22,7	79,1
1986-89	17,6	106,6
1990-95	12,0	99,5
1996-98	11,0	80,3
1999-2001 ^d	9,0	88,4

Fuente: Banco Central de Chile y Ffrench-Davis (2001).

^a Promedio simple, excluyendo franquicias y tratamientos preferenciales negociados con países de América Latina y Canadá.

^b Promedio anual. El tipo de cambio nominal fue deflactado por el IPC chileno (debidamente corregido en 1973-1978) e inflado por un índice de precios externos. Este índice se construyó sobre la base del índice de precios al por mayor, ponderado por la participación de Alemania, Argentina, Brasil, Canadá, España, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Perú, República de Corea y Reino Unido en el comercio chileno, desde 1986 en adelante; se obtuvo del Banco Central de Chile. Para los años hasta 1985, la información se tomó de Ffrench-Davis, Leiva y Madrid (1991), e incluye Alemania, Estados Unidos, Francia, Japón y Reino Unido.

^c Diciembre de 1973.

^d Cifras provisionales para 2001.

vinculados de los precios internacionales; por lo tanto, el “espacio” existente para reducir costos mediante la sustitución de insumos nacionales por importados y aumentar la productividad era enorme. Además, a fines de 1973 había una significativa subutilización de la capacidad instalada en el sector exportador, debido a las marcadas distorsiones que prevalecían entonces en la economía chilena. Esta fue la principal determinante del crecimiento espectacular de las exportaciones en 1974, que se dio abruptamente pocos meses después del golpe de 1973, junto con una notoria diversificación. Sin embargo, por el marco recesivo en que se efectuó la reforma, lo abrupto de ella, el desempeño del tipo de cambio que se rezagó notablemente a partir de 1975 y las tasas de interés desmesuradamente altas (una media de 38% real entre 1975 y 1982), el dinamismo del sector exportador se transmitió muy débilmente al resto de la economía. Los bancos (y por consiguiente sus préstamos) sufrieron una crisis espectacular, la inversión productiva fija estuvo muy por debajo de sus niveles históricos y la economía exhibió una abrupta desindustrialización (Ffrench-Davis, 2001, cap. II).

² Esta era la situación en 1973. Sin embargo, en la segunda mitad de los años sesenta se había llevado a cabo una reforma que incluyó la racionalización gradual del régimen de importaciones, el mejoramiento de los mecanismos de promoción de exportaciones y la implementación sistemática de una política de miniajustes del tipo de cambio (Ffrench-Davis, 1973). Es la experiencia pionera de lo que después John Williamson bautizaría como *crawling-peg* (tasa reptante o miniajustes) y, más tarde, evolucionaría a *crawling-bands* (bandas reptantes).

Recuadro 1

INCENTIVOS TRIBUTARIOS A LAS EXPORTACIONES A FINES DE LOS AÑOS OCHENTA

- Exención del impuesto al valor agregado (IVA) por exportaciones y recuperación de impuestos pagados por insumos incorporados a la exportación. Este instrumento fue diseñado para evitar la doble tributación de los productos finales o "exportación de impuestos" (Decreto-Ley N° 825, que rige desde 1974).
- Devolución simplificada de impuestos a las exportaciones menores (productos no tradicionales) mediante la devolución del 10 o del 5% del valor fob exportado (Ley N° 18.480, que rige desde 1985).
- Suspensión del pago del arancel y del IVA por insumos importados para ser utilizados en la producción de bienes para la exportación, dentro de un recinto declarado para el efecto (Decreto del Ministerio de Hacienda N° 224, que rige desde 1986).
- Pago diferido de derechos de aduana por la importación de bienes de capital. Este instrumento es de aplicación general y no exclusivo para los exportadores (Ley N° 18.634, que rige desde 1987).
- Recuperación de gravámenes aduaneros pagados por insumos importados incorporados a productos exportados (Ley N° 18.700, que rige desde 1988).

Fuente: Ffrench-Davis, Leiva y Madrid (1991), y Macario (2000).

La apertura comercial abrupta, acompañada de una apreciación cambiaria significativa entre mediados de los setenta e inicios de los ochenta, llevó a un gran desequilibrio externo que multiplicó los efectos de los *shocks* muy adversos que estuvieron asociados a la crisis de la deuda externa de América Latina. En efecto, para enfrentar la crisis interna y de balanza de pagos que sobrevino en Chile en 1982 —como consecuencia de la combinación de errores en el manejo económico y de un triple *shock* externo³ que hizo descender la demanda agregada en 30% y el PIB en 17% entre 1981 y 1983— se procedió a varias devaluaciones discretas a partir de mediados de 1982 y, luego, a la reinstauración de un tipo de cambio reptante. Al mismo tiempo, se alzó el arancel uniforme en etapas sucesivas hasta 35% en septiembre de 1984 (con promedios anuales de 24% y 26% en 1984 y 1985, respectivamente). Con posterioridad, a medida que la aguda escasez de divisas fue menguando, hubo sucesivas rebajas del arancel, a 30% en marzo de 1985, a 20% en junio del mismo año, a 15% en 1988 y a 11% a mediados de 1991.

Después de la crisis de 1982, la política comercial se flexibilizó en varios sentidos. El gobierno empezó a hacer uso activo de medidas *antidumping* para proteger a la economía de prácticas comerciales desleales. Para esto se recurrió a elevar el arancel total (el uniforme más sobretasas compensatorias) hasta un

máximo de 35% —nivel consolidado por Chile en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en 1979— para aquellas importaciones en las que se podía comprobar *dumping*. Además, se adoptó un sistema de bandas de precios análogos a los internacionales de mediano plazo para tres productos agrícolas principales (trigo, azúcar y oleaginosas), lo que tuvo efectos significativos en favor de la agricultura. Evidentemente, también constituyó una desviación del arancel parejo, aunque se asoció más bien a la idea de un mecanismo estabilizador del precio de las importaciones afectas. En lo que se refiere a las exportaciones, los sistemas de reintegro (*drawback*) fueron perfeccionados y se adoptó un sistema de reintegros simplificados para exportaciones menores, las que obtuvieron un reembolso de hasta un 10% de su valor cuando el conjunto de los exportadores de la respectiva partida arancelaria no sobrepasase un cierto monto máximo anual (Macario, 2000). En 1996, según antecedentes del Banco Central, el 16% de las exportaciones se benefició de este incentivo y el reintegro fue en promedio de 8.7% del valor de estas exportaciones. El recuadro 1 resume los principales mecanismos de promoción a las exportaciones.

Una de las iniciativas más destacadas de apoyo al sector exportador fue desarrollado por la Fundación Chile, una institución semipública. Los proyectos iniciales de la Fundación estaban orientados principalmente a dar asistencia técnica a ciertos sectores. Sin embargo, fueron pocos los que llegaron más allá de la etapa exploratoria. En vista de esos problemas, la

³ Deterioro de los términos del intercambio, alza de las tasas de interés de la deuda externa y corte abrupto de los préstamos de bancos externos (Ffrench-Davis, 2001, cap. VI).

Fundación se decidió a ganar experiencia iniciando proyectos empresariales ella misma. La idea era determinar qué actividades podrían beneficiarse de nuevas tecnologías, para luego adquirirlas y adaptarlas. Una vez asimilada una tecnología, la Fundación se haría cargo de la producción comercial y su comercialización a través de una subsidiaria. Cuando la subsidiaria fuese rentable sería vendida, completándose entonces el proceso de transferencia de tecnología.

Un ejemplo muy exitoso fue el del cultivo de salmones. En 1981 la Fundación decidió llevar a cabo un proyecto piloto sobre el cultivo del salmón en jaulas en agua dulce. La primera producción comercial ocurrió en 1986-1987, duplicándose en el período siguiente. En 1988 el proyecto empezó a generar utilidades, y el ciclo de transferencia se completó ese año, cuando la Fundación vendió el proyecto a una compañía japonesa de pescados y mariscos comestibles. El proyecto salmonícola de la Fundación dio un claro estímulo a la producción de salmón en Chile, que en los años noventa llegó a ser una de las mayores exportaciones chilenas y la más importante entre los productos no tradicionales (CEPAL, 1998).

En síntesis, a partir de 1983 se llevó a cabo una "segunda reforma comercial", con una mezcla de restricciones, liberalizaciones e intervenciones (cuadro 1). Si bien es cierto que las características básicas de la política comercial —la derogación de barreras no arancelarias y la adopción de un arancel uniforme— no se habían modificado desde 1979, el nivel del arancel había vuelto a ser relativamente alto en 1984, además de ir acompañado por medidas *antidumping* y por bandas de precios. De hecho, el arancel promedió 20% en 1984-1989, duplicando el promedio registrado en 1979-1982. Pero la diferencia fundamental residió en que durante la primera liberalización el tipo de cambio se apreció progresivamente en la segunda mitad de los años setenta y a comienzos de los ochenta. En la década de los ochenta, por el contrario, la reducción del arancel desde un máximo de 35% en septiembre de 1984 a un 15% en 1988 fue acompañada de una fuerte devaluación real (asociada a la crisis de la deuda), que dio señales fuertemente positivas a los exportadores y a la vez impulsó la producción de bienes competitivos con las importaciones. Así, a diferencia de la primera experiencia, en la segunda se registró también una significativa recuperación de la producción de sustitutos de importación (rubros importables), principalmente entre 1984 y fines de los años ochenta.

Al extraer algunas conclusiones sobre los procesos de apertura comercial en Chile, es indudable que

la segunda reforma arroja resultados netos más positivos que la primera (CEPAL, 1998, cap. V).

2. La trayectoria de la política cambiaria

La política cambiaria ha variado mucho a través del tiempo. A partir de 1976, se empezaron a utilizar revaluaciones esporádicas del tipo de cambio real para combatir la inflación (Ffrench-Davis, 2001, cap. IV). Se procedió así por la rebeldía de la inflación a reaccionar pese a una profunda recesión, la que generó un superávit en cuenta corriente en 1976. La revaluación real se reforzó en 1979, cuando se fijó el precio del dólar en 39 pesos, paridad nominal que se mantuvo hasta la crisis de mediados de 1982; durante esos años se acumuló una notoria apreciación real. Después de la crisis cambiaria vino un período de experimentación con sucesivos cambios de política durante algunos meses. En 1983 se adoptó nuevamente una paridad repante, política que se mantuvo, aunque con variantes, hasta 1999. Fundamentalmente, el Banco Central fijaba en el mercado oficial un precio de referencia para el dólar (llamado tipo de cambio acuerdo, TCA), con una banda de flotación inicialmente pequeña, que fue ampliándose cada cierto tiempo. El tipo de cambio "oficial" se devaluaba diariamente, de acuerdo con el diferencial entre la inflación interna y una estimación de la inflación externa. A ello se sumaron, en varias ocasiones, devaluaciones discretas, las que permitieron la notable depreciación real que se registró después de la crisis de 1982 (130% entre 1982 y 1988).

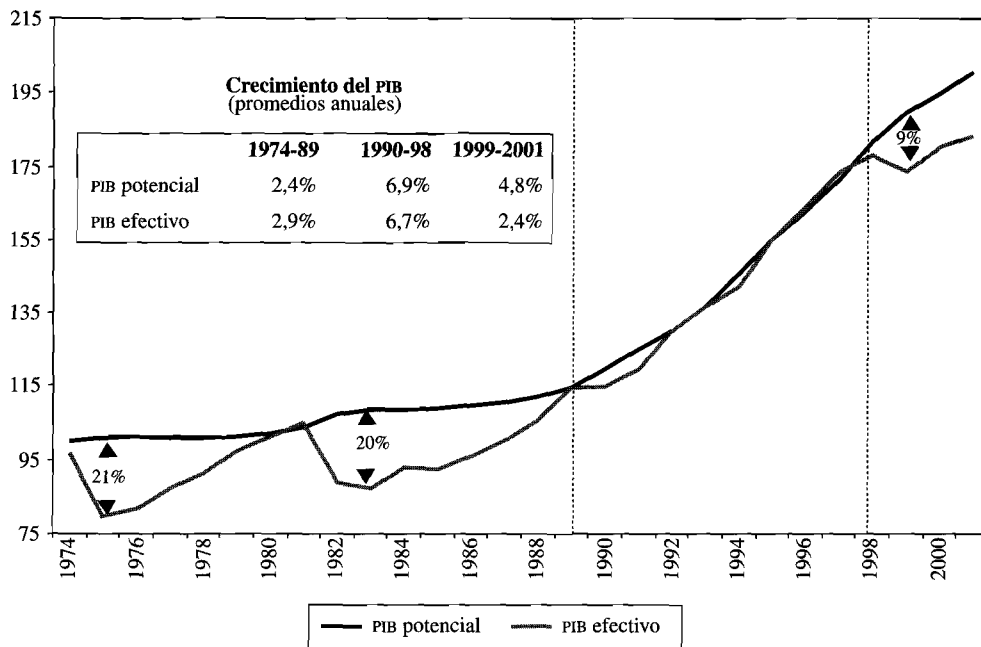
Puesto que diversos controles cambiarios se mantuvieron vigentes por muchos años (salvo por unas pocas semanas de libertad cambiaria total en 1982), operó en forma no legal un mercado cambiario paralelo (abiertamente tolerado). Este se legalizaría como mercado cambiario informal (MCI) recién en abril de 1990, en virtud de las disposiciones de la ley de autonomía del Banco Central dictada por el gobierno de Pinochet a fines de sus 16 años en el poder.

Durante 1988 tuvieron lugar revaluaciones acompañadas de rebajas tributarias y arancelarias (véase la sección siguiente) que lograron conciliar una baja de la inflación con una fuerte reactivación económica. En 1989 se completó la recuperación de la actividad económica, ascendiendo así hasta la frontera de producción (gráfico 1).⁴ Esto se alcanzó con un acelerado

⁴ Véase Ffrench-Davis (2001, cap. I).

GRAFICO 1

Chile: PIB por habitante, efectivo y potencial, 1974-2001
(PIB per cápita de 1974=100)



Fuente: Basado en Ffrench-Davis (2001, cap. 1).

incremento de la demanda agregada, sustentada en las rebajas tributarias y la apreciación cambiaria en 1988 y el ingreso generado por un notable aumento del precio del cobre en 1987-1989: la mejora de los términos del intercambio en 1988 con respecto a 1986 equivalió a 6% del PIB (según las Cuentas Nacionales del Banco Central, con ponderaciones de 1986). Un fuerte incremento de las importaciones y del déficit externo (si se recalcula la cuenta corriente usando el precio "normalizado" del Fondo de Compensación del Cobre) y una aceleración abrupta de la inflación llevaron al Banco Central a revertir sucesivamente anteriores rebajas de tasas de interés.

A mediados de 1989 se amplió la banda de flotación del dólar a $\pm 5\%$. La acción del Banco Central fue acompañada de un cambio de expectativas del mercado cambiario, que llevó a que éste se situase rápida-

mente en el tope de la banda (el extremo depreciado). Así se logró, sin mayor traumatismo, una significativa depreciación sin modificar el tipo de cambio "oficial". Durante aproximadamente un año —que incluyó el retorno a un régimen democrático, con elecciones presidenciales (en diciembre de 1989) y la asunción del presidente Aylwin (en marzo de 1990)—, el tipo de cambio observado se mantuvo en el tope de la banda, pese a que en enero de 1990 se acentuó un proceso de ajuste macroeconómico para frenar un acelerado aumento de la inflación, que alcanzó un 31% anualizado en los cinco meses precedentes. El ajuste descansó exclusivamente en un alza marcada de las tasas de interés, encabezada por pagarés del Banco Central, que éste ofreció a la elevada tasa real de 9.7% anual, a un plazo de 10 años.

III

Políticas comerciales a partir de 1990

El equipo económico que asumió en 1990 mantuvo los principios básicos de la anterior política comercial.⁵ La excepción principal la constituyó la suscripción de acuerdos de intercambio recíproco con diversos socios, principalmente de América Latina. La economía siguió abierta al comercio y hubo continuidad en la preservación de un arancel aduanero uniforme para el resto del mundo. La tasa de 11% vigente en 1991 se mantuvo invariable hasta 1999, año en que se inició un paulatino descenso que al cabo de cinco años debiera llevarla a 6% en 2003. Sin embargo, las políticas macroeconómicas fueron objeto de sustanciales modificaciones, en una significativa “reforma de las reformas” (Ffrench-Davis, 2001, caps. I y IX). El resultado más importante fue el vigoroso crecimiento de las exportaciones, logrado en forma paralela a un crecimiento dinámico del PIB.

1. Hacia una política comercial de “aperturas recíprocas”

Sin lugar a dudas, el rasgo más sobresaliente de la política comercial de Chile en la década de 1990 fue la búsqueda de negociaciones para ampliar su acceso a nuevos mercados de exportación. El nuevo escenario político nacional dio cabida a un marcado giro en el enfoque de Chile, pasando desde una apertura unilateral e indiscriminada, insertada en una perspectiva de “adiós a América Latina” y una preferencia por políticas neutrales, hacia una estrategia que incluía acuerdos preferenciales de libre comercio sujetos a reciprocidad (de hecho, con muchos países de la región) y políticas más activas de promoción.

Como ya a la sazón la economía chilena mostraba un alto grado de liberalización comercial, se estimó que en un mundo en que las áreas comerciales y

los bloques económicos cobraban creciente importancia, los beneficios atribuibles a una mayor apertura unilateral serían pequeños (Ffrench-Davis, 1999, cap. VIII.1). El avance de América Latina hacia la integración económica era visualizado como una forma de regionalismo abierto.

En virtud de una política deliberada se suscribieron acuerdos de complementación económica con países de la Comunidad Andina, vale decir Bolivia (1993), Venezuela (1993), Colombia (1994), Ecuador (1995) y Perú (1998), y con el Mercado Común Centroamericano (1999). En el caso del Mercosur (Mercado Común del Sur) —el principal mercado de América Latina, que incluye a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay— se firmó un acuerdo en 1996, estipulándose que en el año 2004 estaría funcionando un área de libre comercio.

Con México (1991 y 1999) y Canadá (1997) se logró una profunda integración, merced a acuerdos de libre comercio de amplio alcance. Por ejemplo, el acuerdo con Canadá contempla una cláusula especial para permitir el uso, por parte de Chile, de controles sobre los flujos de capital, particularmente con la aplicación del encaje para estos flujos establecido en Chile en 1991 y dirigido a moderar la elevada oferta de fondos observada entonces y a sesgar su composición contra el corto plazo y la volatilidad.

La intensificación de los vínculos con otras regiones constituyó otro de los ingredientes de la política internacional chilena. Ella redundó en el inicio de negociaciones con la Unión Europea, Estados Unidos y países del Asia-Pacífico.

En el ámbito nacional, las políticas comerciales debieron encarar durante los años noventa un contexto por completo distinto al de la década anterior. Las rondas de negociaciones del GATT y las normas definidas con posterioridad por la Organización Mundial de Comercio (OMC) restringieron la utilización de subsidios a las exportaciones en los países en desarrollo. Por lo tanto, el uso de esquemas simplificados de devolución de impuestos y los pagos diferidos de aranceles aduaneros sobre las importaciones de bienes de capital —instrumentos de gran eficacia y eficiencia en los ochenta y a comienzos de los noventa— quedó sujeto

⁵ El nuevo enfoque es consistente con la crítica fundada a las fallas registradas en el proceso de apertura, que había inducido la fuerte desindustrialización observada en los años setenta y las numerosas quiebras de empresas, pero también es compatible con la conciencia de que la reforma neoliberal ya se había iniciado 16 años atrás y culminado en 1979. Lo hecho ya estaba consolidado. No cabía borrón y cuenta nueva. En Agosin y Ffrench-Davis (1998) planteamos propuestas de “reforma de las reformas” comerciales y de desarrollo productivo para el caso de Chile.

a fuertes restricciones y debería ser abolido en enero de 2003.

Así, en el decenio de 1990 las autoridades centraron sus esfuerzos de fomento de las exportaciones en la utilización de instrumentos que apuntaban a corregir más directamente algunas distorsiones del mercado. El principal programa, administrado por el ente nacional encargado del fomento de las exportaciones (PROCHILE), suministra información a los potenciales exportadores y apoyo en las actividades de promoción de productos nacionales en nuevos mercados. Tales políticas tuvieron éxito en facilitar el acceso al mercado de las empresas participantes (Alvarez y Crespi, 2000), pero estuvieron lejos del vigor exhibido por la estrategia exportadora un tanto heterodoxa que se impulsó durante los años ochenta (como el establecimiento del reintegro simplificado y el uso de incentivos como la conversión de deuda externa y su subsidio implícito de 46%).⁶ Ello sin duda fue reforzado de manera decisiva por la devaluación real de 130%. La devaluación fue impulsada, o forzada, por la aguda crisis de la deuda externa y la correspondiente necesi-

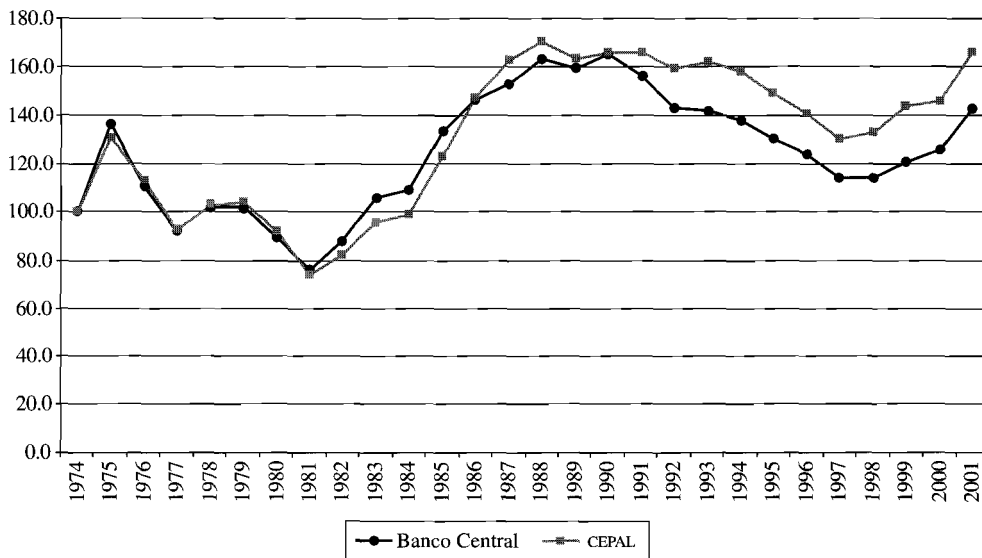
dad de “producir” dólares con exportaciones y “ahorrar” dólares con la sustitución de importaciones o la producción de bienes transables importables.

2. La política cambiaria y la nueva oleada de capitales

Durante la mayor parte de los años noventa se mantuvo el esquema de banda cambiaria reptante, pero con intervenciones notablemente más activas. En consonancia con la experiencia de otros países latinoamericanos y emergentes, las autoridades chilenas debieron lidiar con el agudo resurgimiento de flujos de capital privado, que condicionaron decisivamente la política cambiaria en el sentido opuesto a las presiones depreciadoras de los ochenta. Debido a la magnitud de esta afluencia de fondos externos, durante la primera mitad del decenio el tipo de cambio real de Chile tendió a apreciarse (véase el gráfico 2 y Ffrench-Davis, 2001, cap. IX). Sin embargo, la apreciación fue significativamente menor que en otros países; además, debido a que Chile estaba saliendo de la severa crisis de la

GRAFICO 2

Chile: Tipo de cambio real, 1974-2001
(1974=100)



Fuente: Banco Central de Chile, CEPAL y Ffrench-Davis (2001, gráfico IX.3). La diferencia principal entre ambos indicadores es que la CEPAL usa el IPC para medir la inflación externa y el Banco Central usa los precios mayoristas. El primer método es más consistente con las mediciones.

⁶ Se refiere al denominado “capítulo XIX”, que operó en Chile entre 1985 y 1991, con un sustancial subsidio implícito al inversio-

nista extranjero que traía papeles de la deuda externa de Chile (véase Ffrench-Davis, 2001, cap. VII).

deuda externa de los ochenta, existía espacio para una apreciación, en un movimiento hacia el equilibrio en vez de uno desequilibrador.

En líneas generales, según lo atestigua la moderada significación del déficit en la cuenta corriente, la apreciación resultó efectivamente equilibradora (consistente con los incrementos netos en productividad y la mejoría en las condiciones de la deuda externa). En efecto, el déficit externo promedió sólo 2.5% del PIB en 1990-1995, lo que contrasta con el 8% registrado en México antes de la crisis del "tequila".

En Chile se introdujeron significativos ajustes en la política cambiaria, para resistir la tendencia a la apreciación; así, el tipo de cambio, que estaba ligado sólo al dólar estadounidense, pasó a depender de la trayectoria de una canasta de monedas, a fin de desalentar los flujos de capital especulativos que operaban predominantemente en dólares, y el Banco Central se involucró activamente en el mercado cambiario, incluyendo la intervención intramarginal (dentro de la banda). Además, se instauraron impuestos y requisitos de encaje a los créditos externos y depósitos en moneda extranjera, para encarecer su costo en el mercado interno con miras a morigerar la oferta de divisas ante la oleada de capital externo y reducir la significación de los flujos de corto plazo. Un objetivo explícito de este esfuerzo por evitar una excesiva apreciación cambiaria real y su inestabilidad fue el de cautelar el modelo exportador (Zahler, 1998).

Sin embargo, las políticas macroeconómicas prudentes perdieron parte de su eficacia en la segunda mitad de la década, cuando el Banco Central no reac-

cionó con la fuerza requerida y en forma oportuna ante una nueva afluencia masiva de capital hacia Chile. En efecto, la oferta de fondos externos hacia América Latina se elevó notablemente en 1996-1997, y *el shock* de abundancia fue particularmente intenso para Chile. Ante la mayor abundancia, el Banco Central mantuvo la altura de las restricciones que operan a través del costo (el encaje). Por consiguiente, ingresaron al mercado cambiario y crediticio chileno fondos en una proporción mayor que en 1990-1994. Lo hicieron pagando en general el encaje, que quedó por debajo de las expectativas de rentabilidad en Chile. Se generó entonces un exceso de oferta en el mercado nacional. En consecuencia, la cuantía de los flujos externos condujo a una apreciación real de 16% entre 1995 y octubre de 1997, y a una elevación del déficit externo, que se encumbró a 5.7% del PIB en el bienio 1996-1997.

La respuesta natural para sostener los equilibrios de la macroeconomía real habría sido encarecer el encaje (Le Fort y Lehmann, 2000).

Entonces, la crisis asiática arribó a Chile cuando el tipo de cambio estaba atrasado. La expectativa de una inminente devaluación desencadenó una nueva fuga de capitales y las consiguientes presiones devaluatorias en el mercado. El Banco Central las resistió mediante el expediente de estrechar la banda y elevar las tasas de interés, hasta que en septiembre de 1999 decidió dejar que el tipo de cambio flotara libremente. Este cambio de régimen facilitó la corrección del tipo de cambio real, hasta ese momento excesivamente sobrevaluado, pero introdujo desde entonces una mayor volatilidad.⁷

IV

El desempeño exportador

1. Dinamismo

A partir de los setenta se distinguen dos ciclos de crecimiento de las exportaciones en Chile, los cuales, según queda de manifiesto en el cuadro 2, representan un nítido despegue respecto de las tendencias históricas. El primero abarcó desde 1974 hasta fines de aque-

lla década. En los ocho años transcurridos entre 1974 y 1981, el ritmo anual de crecimiento del volumen de las exportaciones alcanzó en promedio a 9%, pero en el caso de las exportaciones no cobre trepó a 16%.⁸ A comienzos de la década de los ochenta se observó un

⁷ Caballero y Corbo (1989) demostraron empíricamente que la volatilidad del tipo de cambio real provoca efectos fuertemente negativos sobre el desempeño de las exportaciones.

⁸ Es interesante destacar que el aumento de las exportaciones fue espectacularmente elevado en 1974, reflejando una fuerte subutilización de la capacidad exportadora en el año anterior. El *quantum* de las exportaciones subió 38% en 1974 y luego se elevó 7% anual en 1975-1980.

CUADRO 2

Chile: Crecimiento del *quantum* de exportaciones, 1961-2001

	1961-70	1971-73	1974-85	1986-89	1990-95	1996-2001
Cobre	3.9	-2.3	5.0	3.3	6.5	11.4
No cobre	7.8	-8.5	15.8	13.1	11.2	7.0
Tradicional				9.0	7.7	2.9
No tradicional				21.7	15.2	10.3
<i>Total exportaciones</i>	4.9	-4.5	9.3	8.8	9.2	8.8

Fuente: Sáez (1991) para 1960-1985 y Banco Central de Chile para 1985-2001. Exportaciones *FOB*.

estancamiento de las exportaciones totales y las manufactureras, debido a la sustancial apreciación del tipo de cambio real en Chile y al enfriamiento de la economía mundial. Así, en 1981 el volumen exportado disminuyó 3%, arrastrado por una caída de 7% en las exportaciones no cobre (Sáez, 1991).

El segundo ciclo de acelerado crecimiento de las exportaciones se inició después de 1982, cuando el tipo de cambio real experimentó una intensa devaluación. El cuadro 2 muestra que el volumen o *quantum* de las exportaciones se expandió a un ritmo anual de 10% entre 1981 y 1989. En la segunda mitad de la década, el pausado incremento del volumen de exportaciones cupríferas fue compensado por el espectacular crecimiento de las restantes. El *quantum* de las exportaciones tradicionales distintas al cobre creció 9% al año en el cuatrienio 1986-1989, pero el grupo que exhibió mayor empuje fue el de las no tradicionales, con un incremento anual de los embarques de 22% en ese lapso.

El volumen de las exportaciones siguió ampliándose vigorosamente en los años noventa, a un promedio anual de 9% (1990-2001). Esta trayectoria se explica, en lo fundamental, por el desempeño de las no tradicionales, que registraron un incremento anual que en promedio alcanzó a 13%, en tanto que los embarques de cobre y de los otros productos tradicionales aumentaron 9% y 5%, respectivamente. El valor de las exportaciones de materias primas permaneció sin mayores variaciones en el primer lustro de los noventa, debido al deterioro de la cotización del cobre. En 1994-1995 los precios de las principales exportaciones repuntaron fuertemente, lo que contribuyó al vigoroso crecimiento que ellas registraron en el bienio. La bonanza se vio interrumpida por la crisis asiática, que golpeó a las economías latinoamericanas en 1998-1999, provocando un choque negativo en los términos del intercambio: se redujo sustancialmente el valor de las exportaciones, en especial en los rubros tradicio-

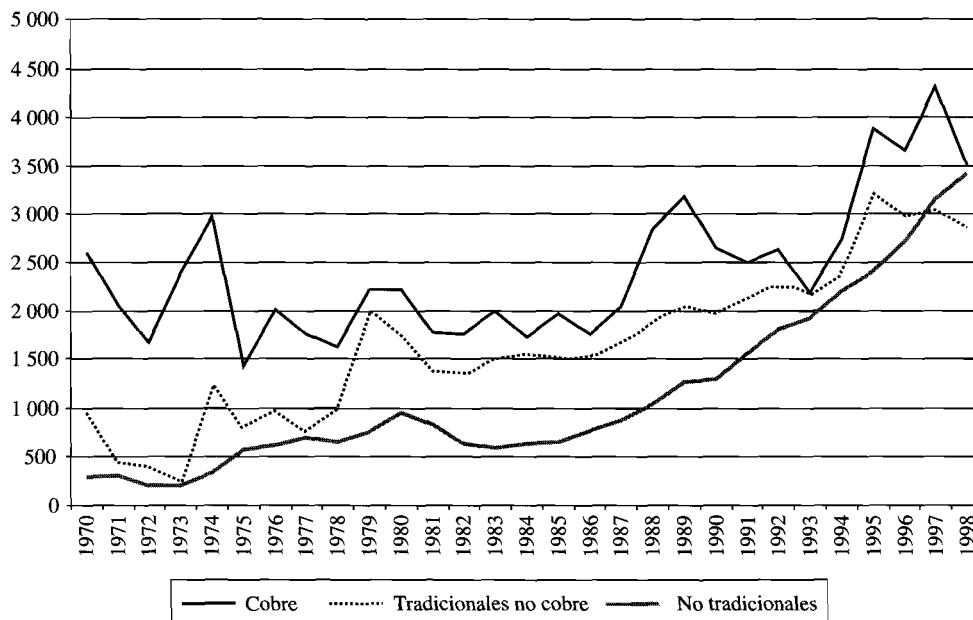
nales. El índice de los precios unitarios de las exportaciones decreció 9% en el bienio. La inestabilidad de los precios de las exportaciones (así como de los términos del intercambio) es una de las fallas que exhibe el desempeño de esta variable líder del desarrollo económico chileno.

Hay otro elemento perturbador que amerita un análisis más detenido. Pese al excepcional crecimiento del volumen físico de las exportaciones no tradicionales, este dinamismo exhibe una gradual desaceleración: el crecimiento anual fue en promedio de 22% en 1986-1989, 16% en 1990-1994 y 10% en 1995-2001 (cuadro 2). Por lo tanto, su *quantum* ha tendido a converger, quizás prematuramente, con el crecimiento que exhibe en promedio el total de las exportaciones (gráfico 3). El más pausado incremento de las exportaciones tradicionales no cobre durante 1996-2001 fue contrabalanceado por el dinamismo de las exportaciones cupríferas, cuyo volumen físico aumentó a un ritmo anual de 12% (15% en 1995-99). Sin embargo, según lo documentan Moguillansky (1999) y Sachs, Larraín y Warner (1999), esas tasas de crecimiento tan impresionantes aparecen como no sustentables, debido tanto a la insuficiencia de la inversión como al hecho de que hay mercados externos que se han tornado limitados para Chile: en efecto, Chile ha pasado a ser un exportador "grande" en varios rubros.

La apreciación cambiaria real que se produjo en la segunda mitad de los años noventa y su impacto sobre la competitividad del sector exportador surge como la causa principal del debilitamiento del empuje de las ventas no tradicionales (Díaz y Ramos, 1998), una hipótesis que aparece sustentada por las estimaciones econométricas de Moguillansky y Titelman (1993) acerca de la elasticidad-precio de la oferta exportadora chilena respecto de distintos sectores productivos. Dichos autores concluyen que las variaciones en el tipo de cambio real provocan efectos diferenciados según el tipo de bien que se exporta, y que una sistemática

GRAFICO 3

Chile: Exportaciones, 1970-98
(Millones de dólares de 1986)



Fuente: Cálculos del autor basados en BADECEL. Las series fueron deflactadas por un índice de precios externos relevante para Chile.

depreciación (apreciación) real tiende a generar un impacto positivo (negativo) sobre el volumen y la diversificación hacia un mayor valor agregado. Así, es probable que un tipo de cambio depreciado y estable se constituya en un atractivo para la inversión en bienes transables y la diversificación de exportaciones.

En el patrón de crecimiento del comercio durante los años noventa influyó considerablemente la inversión extranjera directa (IED), debido a que afecta tanto la capacidad exportadora como la paridad cambiaria. De hecho, la IED ha contribuido sustancialmente al desarrollo exportador de Chile. Una estimación conservadora indica que en el período 1990-2000 alrededor del 30% de los recursos invertidos en bienes transables se canalizaron vía IED, destinándose principalmente a la producción de cobre.⁹ Esta elevada contribución a la capacidad exportadora se vio erosionada, sin embargo, en la segunda mitad de la década. En 1990-1995 la IED en los sectores exportadores repre-

sentó 75% del flujo total de IED, participación que en 1996-2000 se redujo a 35% (CEPAL, 2001).¹⁰

La declinante participación de la IED en la producción de bienes transables fue compensada por el abrupto incremento de la IED total. Los flujos más cuantiosos, que se adicionaron a fuertes ingresos de cartera en esos años, fueron responsables en parte de la sobrevaluación del peso en 1996-1997.¹¹ Este proceso suscitó no sólo efectos negativos macroeconómicos (véase Ffrench-Davis, 2001, cap. IX), sino también productivos, a causa del contagio de la llamada "enfermedad holandesa" en la mayoría de los sectores exportadores,

¹⁰ Adicionalmente, un elevado porcentaje de la IED en las postrimerías de los años noventa estuvo representado por fusiones y compras de activos ya existentes, operaciones que no redundaron directamente en la generación de nueva capacidad productiva. Así lo atestiguan enormes cifras de ingresos de IED —por ejemplo, 17 mil millones de dólares en 1999-2001 y 8.4% del PIB, el más elevado desde que hay estadísticas— y el menguante incremento del PIB potencial (4.8%) y efectivo (2.4%).

¹¹ En esos años surgieron propuestas para racionar la IED en la producción de cobre por medio de licitaciones. Se buscaba reducir la magnitud del influjo (atenuando así la apreciación cambiaria), moderar el impacto depresivo sobre el precio futuro del cobre y captar parte de la renta económica de los yacimientos, afectos a una tributación baja y disociada de la calidad del recurso natural (Agosin y Ffrench-Davis, 1998).

⁹ Sin embargo, el valor agregado nacional en esta producción de cobre es notablemente inferior al de la empresa estatal CODELCO, debido a que el cobre que exportan las compañías privadas es objeto de menos elaboración y los impuestos efectivos sobre las utilidades son muy bajos.

en especial los no tradicionales; éstos presentan, como ya se ha documentado, mayor elasticidad ante el nivel y la estabilidad del tipo de cambio real. Tales hechos resultan consistentes con el auge del *quantum* de las exportaciones de cobre y con el debilitamiento del dinamismo de las exportaciones restantes. Ponen ellos de relieve la importancia de disponer de un conjunto más amplio de políticas para asegurar un sólido desarrollo exportador.

2. Composición de las exportaciones

Las exportaciones chilenas exhiben una creciente diversificación, pero siguen haciendo uso intensivo de recursos naturales. La participación en ellas de las exportaciones de cobre declinó de 70% en 1970 a alrededor de 45% a comienzos de los años ochenta y se mantuvo en ese rango hasta los noventa, cuando cayó por debajo de 40%.¹² Tal retroceso es atribuible, en parte, al deterioro sufrido por el precio del cobre durante la primera mitad del decenio de 1990 y luego con gran intensidad en los años más recientes. Por otro lado, la evolución de la diversificación se constata también en el número de productos vendidos en el exterior, que aumentó de 200 en 1970 a 2 800 en 1990 y a cerca de 3 900 en 1996, estabilizándose luego en ese nivel. Algo similar aconteció con el número de exportadores, que creció espectacularmente hasta mediados de los años noventa, para entonces estancarse en cerca de 6 000.

Las exportaciones tradicionales distintas del cobre —conformadas por fruta fresca y manufacturas basadas en recursos naturales, entre ellas harina de pescado, celulosa y papel— aumentaron sustancialmente en los años setenta, saltando de 24% a 40% de las exportaciones totales de bienes entre 1970 y 1979. A comienzos de los ochenta el valor real de estas exportaciones se debilitó, debido al sesgo antiexportador de la apreciación cambiaria, y durante el decenio su participación se redujo a un tercio del total de las exportaciones. A partir de 1987 se reinició su incremento real, aunque a paso más lento que el resto de los bienes y con importantes fluctuaciones. Como resultado, a fines de los noventa su participación no llegaba a 30%.

Las exportaciones no tradicionales —categoría que incluye las manufacturas distintas de aquellas basadas en recursos naturales y nuevos productos basados en recursos naturales no tradicionales— se expandieron inicialmente durante la primera reforma comercial con gran fuerza. Su participación aumentó desde menos de 10% en 1970 a una cifra en torno a 20% en la segunda mitad de la década, pero a comienzos de los años ochenta se debilitó y en 1981 incluso descendió significativamente. Según se ha señalado, de nuevo a partir de mediados de los ochenta este grupo registró un crecimiento vigoroso y sostenido, por lo que su participación trepó a 35% en la segunda mitad de los noventa, equiparando hacia fines de los noventa el valor de las exportaciones de cobre.

El cuadro 3 presenta la distribución geográfica del valor de las exportaciones chilenas según su contenido tecnológico, en las últimas tres décadas. La clasificación tecnológica, basada en CEPAL (1992), agrupa los productos en tres categorías: los productos básicos sin elaborar (línea a), correspondientes a recursos naturales con escaso valor agregado; los productos básicos semielaborados (línea b), que comprenden recursos naturales sometidos a algún grado de procesamiento, y los productos manufacturados (línea c), que incluyen bienes tecnológicamente más complejos.

La primera columna del cuadro muestra que, pese a la diversificación efectuada en los últimos años y sin perjuicio de la tendencia a exportar bienes más elaborados, las ventas chilenas al exterior continúan basándose fuertemente en recursos naturales. De hecho, también las exportaciones no tradicionales incluyen una elevada participación de bienes que hacen uso intensivo de tales recursos (línea b). El cuadro indica que la participación de las exportaciones basadas en recursos naturales en las exportaciones totales excedió el 85% en 1998. Es un dato que no resulta sorprendente, si se considera que Chile posee una generosa dotación de recursos naturales, combinada con factores geográficos que configuran ventajas comparativas naturales altamente estáticas. Sin embargo, explica la inestabilidad de precios que enfrenta y la demanda poco dinámica de su canasta exportadora. Adicionalmente, comprueba que no se han realizado esfuerzos sistemáticos suficientemente vigorosos para cambiar de manera más significativa la inercia de la composición de esa canasta.

3. Diversificación de los mercados de destino

Las exportaciones se han diversificado no sólo en términos de productos, sino también de mercados de

¹² Cabe tener en cuenta que durante los años ochenta hubo sustanciales rebajas en los costos de producción de cobre en la mayoría de las principales compañías mineras del mundo. Por esta razón, el "precio normal" esperado para este metal en los años siguientes tendió a ser mucho más bajo que en las décadas anteriores (Bande y Ffrench-Davis, 1989; Vial, 1988).

CUADRO 3

Chile: Distribución geográfica de las exportaciones según contenido tecnológico, 1970-1998

Año	Tipo de producto	Composición (% del total)	Distribución geográfica (%)					Otros
			América Latina	Unión Europea	EE.UU.	Japón	Asia	
1970	a) Productos básicos sin elaborar	12,9	10,6	33,0	14,9	39,8	0,1	1,6
	b) Productos básicos semielaborados	84,5	10,3	67,1	14,2	7,8	0,4	0,2
	c) Productos manufacturados	2,2	62,6	2,2	10,1	13,0	1,0	11,1
	d) <i>Total</i>	<i>100,0</i>	<i>11,5</i>	<i>61,1</i>	<i>14,1</i>	<i>12,1</i>	<i>0,4</i>	<i>0,8</i>
1983	a) Productos básicos sin elaborar	27,2	9,2	25,0	26,7	25,7	8,4	5,0
	b) Productos básicos semielaborados	66,8	11,3	43,1	27,8	3,1	7,7	7,0
	c) Productos manufacturados	6,0	33,2	17,1	35,7	2,3	4,1	7,6
	d) <i>Total</i>	<i>100,0</i>	<i>12,0</i>	<i>36,6</i>	<i>28,0</i>	<i>9,2</i>	<i>7,7</i>	<i>6,5</i>
1989	a) Productos básicos sin elaborar	26,3	13,2	27,4	20,9	19,3	15,4	3,8
	b) Productos básicos semielaborados	66,3	10,8	43,6	14,2	12,7	13,5	5,2
	c) Productos manufacturados	7,5	21,2	20,2	36,8	3,6	3,5	14,7
	d) <i>Total</i>	<i>100,0</i>	<i>12,2</i>	<i>37,6</i>	<i>17,7</i>	<i>13,7</i>	<i>13,2</i>	<i>5,6</i>
1998	a) Productos básicos sin elaborar	30,5	17,2	19,1	21,8	27,4	11,4	3,1
	b) Productos básicos semielaborados	55,5	19,4	36,0	13,1	10,0	18,7	2,8
	c) Productos manufacturados	14,0	55,7	17,3	14,2	0,6	1,1	11,1
	d) <i>Total</i>	<i>100,0</i>	<i>23,8</i>	<i>28,2</i>	<i>15,9</i>	<i>14,0</i>	<i>14,0</i>	<i>4,1</i>

Fuente: Preparado por el autor con datos de BADECEL. Cifras en dólares corrientes, clasificados según CEPAL (1992) y Benavente (2001).

destino. El número de mercados subió de 31 en 1970 a 120 en 1987 y a 174 en 1999. Tradicionalmente, la Unión Europea fue el destino más importante de las exportaciones chilenas. En 1970, por ejemplo, el 61% de estas exportaciones se dirigió a Europa (cuadro 3, línea d).

Después de la primera liberalización comercial, la distribución geográfica cambió, sobre todo por la creciente importancia de los mercados latinoamericano y norteamericano, a expensas de la participación de la Unión Europea. La crisis de la deuda, al golpear severamente a América Latina, revirtió aquella tendencia, con lo que la participación de la región como destino de las exportaciones chilenas bajó a 12% en 1983. Estados Unidos absorbió el 28% de las exportaciones, en tanto que la participación de la Unión Europea se redujo a 37%, y los países asiáticos distintos de Japón se alzaron como socios importantes al pasar desde casi cero a 8%. Al término de la dictadura militar, en 1989, la participación de los mercados de Estados Unidos había disminuido a 18%, en beneficio de destinos asiáticos que estaban absorbiendo el 27% de las exportaciones.

En los años noventa la participación de los mercados estadounidenses se mantuvo, en tanto que la de la Unión Europea declinó, sin perjuicio de seguir cons-

tituyendo el destino más importante en 1998. Los mercados asiáticos siguieron incrementando su significación hasta convertirse en 1997 en el destino principal de las exportaciones chilenas, al absorber un máximo de 35% de las exportaciones chilenas (casi exclusivamente de recursos naturales). La creciente participación de los mercados asiáticos se revirtió en 1998 a consecuencia de la crisis que se originó en aquella región. El colapso de esos mercados, cuya participación cayó en siete puntos porcentuales, es uno de los factores que explican el severo repliegue que experimentaron las exportaciones totales de Chile en 1998-1999. También aquellas dirigidas a países latinoamericanos se acrecentaron vigorosamente, merced a la entrada en vigencia de acuerdos de libre comercio que abarcaban el grueso de los mercados de la región, al renovado empuje de la actividad económica y a la apreciación que experimentaron en términos reales sus tipos de cambio reales frente a los de otras partes del mundo. En consecuencia, la participación de los mercados regionales se elevó a 24% en 1998.

La composición de la canasta de las exportaciones chilenas varía notablemente según su destino geográfico. Las cifras del cuadro 3 muestran que en las exportaciones destinadas a países industrializados los recursos naturales procesados y en bruto tienen una

participación mucho mayor que en aquéllas dirigidas a los mercados de la región. En un mercado contraste, en 1998 las manufacturas constituyeron el 56% de las exportaciones totales de Chile a América Latina —bastante más que el 21% registrado en 1989— y, en cambio, sólo fueron el 17% de las exportaciones chilenas a la Unión Europea, el 14% de aquéllas a los Estados Unidos y el 2% de aquéllas al Asia. La enorme importancia de los mercados latinoamericanos como destino de productos manufacturados puede resultar crucial para la futura expansión del volumen y calidad de las exportaciones chilenas; este destinatario, como ya se ha mencionado más arriba, ha sido altamente dinámico y su participación entre 1989 y 1998 se duplicó.

En el ámbito intrarregional, el Mercosur es el principal socio comercial de Chile. La participación de este mercado en el total de las exportaciones chilenas hacia América Latina declinó durante los años noventa. Sin embargo, se acrecentó su importancia como destinatario de manufacturas, desde alrededor de 40% en los años ochenta a cerca de 50% en los noventa, lo que ilustra acerca de la importancia estratégica del

Mercosur para el proceso de diversificación de las exportaciones. En cuanto al resto de los mercados de América Latina, el de mayor empuje es México, cuya participación tanto en las exportaciones totales como en las de manufacturas es creciente.

Así, los países de América Latina están contribuyendo a favorecer cada vez más a las manufacturas en la diversificación de las exportaciones chilenas. Este proceso se encuentra estrechamente ligado a la liberalización comercial de la región, incluidos los acuerdos de integración regional.

Con todo, persiste la interrogante acerca de la sustentabilidad del crecimiento de las exportaciones chilenas de manufacturas. Por un lado, buena parte de la demanda de tales productos sigue dependiendo del desempeño de las economías de la región, la estabilidad macroeconómica y la vigencia de tipos de cambio que favorezcan el intercambio intrarregional. Por el otro, el dinamismo del proceso depende de que éste vaya asociado también al fortalecimiento de la capacidad productiva en rubros más intensivos en el valor agregado y generadores de innovación.

V

Exportaciones y crecimiento económico

Con frecuencia se ha dicho que las exportaciones constituyen el motor de la economía chilena. La creciente participación de las exportaciones en el PIB constituye, evidentemente, un canal de transmisión de externalidades, resultantes de la exposición de empresas locales a los mercados externos. Su incidencia, sin embargo, es difícil de cuantificar y la investigación al respecto es limitada.¹³ Por otra parte, la capacidad de arrastre está asociada a los encadenamientos de las exportaciones con la economía nacional.¹⁴ Es indudable que en las últimas décadas se ha avanzado, puesto que al lado de las

ventajas naturales se han desarrollado también ventajas competitivas dinámicas, muchas de ellas basadas en recursos naturales, mediante el surgimiento de complejos productivos (*clusters*) en torno a productos forestales, vino, salmón y fruta fresca. Según algunos analistas, esas exitosas experiencias podrían prestar apoyo a una estrategia “nórdica” de desarrollo para Chile, basada en la incorporación de valor agregado a los recursos naturales (Díaz y Ramos, 1998).

Sin embargo, hay otros argumentos en favor de una diversificación adicional hacia bienes y servicios con mayor grado de elaboración, y en detrimento de la complacencia con el predominio de productos que sólo hacen uso intensivo de recursos naturales. Avanzar más en la diversificación con miras a lograr un mayor valor agregado es importante por cuatro razones. Primero, el hecho de que un elevado porcentaje de las exportaciones chilenas siga concentrado en bienes primarios hace que la economía en su conjunto siga siendo muy vulnerable a las intensas y erráticas fluctuaciones propias de los precios de las materias primas.

¹³ Véase un recuento pionero para Brasil, Chile, Colombia y México en Macario (2000).

¹⁴ Otra variable muy relevante lo constituye el hecho de que las exportaciones representan una fracción minoritaria del PIB. A precios de fines de los años noventa, las exportaciones brutas de bienes y servicios representaban menos de un 30% del PIB. Si esa cifra se corrige por el componente importado de las exportaciones, su valor neto se reduce a entre 21 y 24% del PIB. Por lo tanto, un aumento notable de las exportaciones —por ejemplo, de 12% anual, al estilo de Asia oriental— da un piso de crecimiento de menos de 3%.

CUADRO 4

Chile: Exportaciones y crecimiento económico, 1960-2001

	Crecimiento PIB	Crecimiento exportaciones ^a	Crecimiento PIB no exportado ^b	Exportaciones/PIB (precios constantes)	Exportaciones/PIB (precios corrientes)
1960-70	4.2	3.6	4.3	11.9	14.0
1971-73	0.5	-4.1	0.9	9.9	11.8
1974-81	3.3	13.6	1.5	20.7	21.8
1982-89	2.6	7.8	1.1	28.3	28.3
1990-94	7.3	10.0	6.3	34.6	31.0
1995-98	7.3	9.5	6.4	37.7	28.4
1999-2001	2.4	7.3	0.0	43.3	31.4

Fuente: Basado en cifras oficiales del Banco Central de Chile a precios constantes. Las exportaciones incluyen bienes y servicios no financieros.

^a Las diferencias con respecto a las cifras del cuadro 2 se explican por fuentes y metodologías distintas.

^b El PIB no exportado es igual al PIB total menos el contenido nacional o valor agregado en las exportaciones. Se supuso que la participación de los insumos importados en las exportaciones totales brutas fue igual a la participación de las importaciones de bienes intermedios y de capital en el PIB.

Segundo, el dinamismo de largo plazo de esos productos es limitado, lo que puede erigirse en un factor negativo para el futuro crecimiento de la economía en su conjunto (Sachs, Larraín y Warner, 1999). Tercero, la mencionada diversificación eleva la capacidad “de arrastre” sobre el resto de la economía en el corto plazo (más correlación o elasticidad entre las exportaciones y el resto del PIB). Cuarto, la producción de bienes de mayor elaboración involucra externalidades positivas a mediano plazo para el resto de la economía, por el aprendizaje que deriva del desarrollo de los procesos mismos (*learning by doing*) y por los beneficios captados por concepto de adquisición de ventajas competitivas dinámicas (CEPAL, 1998, caps. III y IV).

Aquí nos concentraremos en otra relación, que es la influencia de las políticas internas —principalmente el cambiante entorno macroeconómico— sobre la asociación entre la evolución de las exportaciones y el resto del PIB.

De hecho, la correlación entre crecimiento exportador y la expansión real del PIB ha sido alta con posterioridad a la recuperación de la crisis de la deuda, en los años noventa. También hubo una asociación fuerte en los períodos de recuperación posteriores a las crisis de 1975 y de 1982 (Meller, 1996). En esos períodos, el sector exportador fue uno de los de mayor empuje, mientras el PIB chileno se recuperaba en los años setenta y ochenta y, con posterioridad, en los noventa, se expandía la capacidad productiva de Chile, al entrar al período de mayor crecimiento continuado de su historia. En la práctica, el volumen de las exportaciones se amplió mucho más rápido que el PIB (cuadro 4). La mayoría de los estudios econométricos

sobre la materia ha encontrado una clara asociación positiva de las exportaciones (en especial de aquéllas no cobre) con el crecimiento del PIB.¹⁵

Sin embargo, es importante distinguir entre un efecto reactivador de la demanda agregada y un efecto generador de nueva capacidad productiva. Para concentrarnos en lo segundo, en el cuadro 4 se periodizan los últimos decenios siguiendo cortes en el tiempo asociados a la consecución de los máximos registros (*peaks*) de utilización de la capacidad productiva, en 1974, 1981, 1989 y 1997-1998. Reiteramos, algo que se olvida frecuentemente, que para que un sector se convierta efectivamente en motor del crecimiento su expansión debe estar vinculada a la creación de nueva capacidad productiva en el resto de la economía, característica que sólo se observó en los años noventa.

Según se ha señalado, la crisis de la deuda externa y el consiguiente ajuste automático provocaron un retroceso generalizado de la producción en 1982-1983 (con una caída del PIB del orden de 14%). En este proceso la aplicación de políticas de compresión de la demanda redundó en una elevada subutilización de la capacidad productiva; naturalmente, debido a la magnitud de la devaluación, que estimuló la producción de bienes exportables e importables, aquella subutilización se concentró predominantemente en los bienes y servicios no transables.

Las medidas de fomento de las exportaciones adoptadas durante los años ochenta, resumidas más atrás, funcionaron como políticas de reasignación de

¹⁵ Véase Agosin (2001), Coeymans (1999) y Meller (1996).

la oferta, transfiriendo intersectorialmente los recursos disponibles en un escenario caracterizado por una exigua tasa global de inversión (y, por consiguiente, una débil creación de nueva capacidad global). La deprimida demanda interna y, fruto de la depreciación cambiaria, el fortalecimiento de la rentabilidad de las exportaciones, generaron incentivos para la inversión en bienes transables y la producción de ellos. Por lo tanto, en ese decenio no hubo crecimiento liderado por las exportaciones, sino más bien un impulso exportador derivado de la conjunción de una forzada restricción externa con un ajuste interno recesivo. Evidentemente, la vigorosa ampliación de las exportaciones, que promedió el 8% anual en el período 1982-1989, contribuyó al repunte de la actividad económica; sin embargo, no pudo compensar el virtual estancamiento del PIB distinto de las exportaciones, que aumentó anualmente apenas un 1.1%, en circunstancias que la población lo hizo en 1.6%. Por este motivo las exportaciones fueron incapaces de transmitir su dinamismo al PIB total, que anotó un crecimiento anual de sólo 2.6% (cuadro 4). El resultado final, tan modesto, se asocia al hecho de que las exportaciones de bienes y servicios originan menos de un cuarto del valor agregado total o PIB.

En los años noventa la historia fue diferente. El coeficiente de formación de capital subió a niveles sin precedentes y cobró intensidad no sólo en el sector exportador, sino también en la generación del resto del PIB. La tasa de inversión bruta en capital fijo se elevó de 18% en 1982-1989 a 28% en 1990-2000. La producción en los sectores no transables anotó ritmos de expansión sustancialmente superiores que en los años setenta y ochenta: por ejemplo, en 1990-1997 las obras de infraestructura y las telecomunicaciones acusaron un crecimiento anual de 18 y 32%, respectivamente (Moguillansky, 1999).¹⁶

En forma paralela, el dinamismo exportador se mantuvo alto pese a la apreciación que experimentó el tipo de cambio real durante la mayor parte de la década de 1990 (gráfico 2). Tres factores intervinieron en este resultado. Primero, el comercio mundial exhibió mayor empuje. En 1980-1989, el volumen del comercio mundial se había expandido a un ritmo anual de 3.7%, que en 1990-1999 subió a 6.2%. Segundo, Chile logró acceso en condiciones preferenciales a nuevos mercados, en virtud de diversos acuerdos comerciales. Tercero, el coeficiente de inversión productiva sin pre-

cedentes anotado en el período dio cabida a un considerable incremento de la productividad del trabajo y de la competitividad externa. Además, cabe tener en cuenta, por un lado, que el grueso de la apreciación registrada en la primera mitad de los años noventa obedeció a un movimiento compensador tras la restricción de divisas que la economía nacional sufrió en los ochenta; y, por otro, que durante aquellos años se aplicó una política efectivamente activa con el fin de cautelar el desarrollo exportador a través de un manejo prudencial de la cuenta de capitales y de la macroeconomía en general.¹⁷ En consecuencia, en los noventa el crecimiento efectivo del PIB total estuvo asociado a dinamismo tanto de los sectores transables como de los no transables. De hecho, las exportaciones y el resto del PIB se expandieron 9.3 y 5.1% al año, respectivamente, en el período 1990-2000.¹⁸ Esto, sumado a la plena utilización de la capacidad productiva (gráfico 1), la estabilidad macroeconómica sostenible y un manejo prudencial, explica el acelerado ritmo de crecimiento de la economía chilena durante gran parte de la década.

En la segunda mitad de los años noventa, sin embargo, el tipo de cambio real se apreció excesivamente, impulsado por una notable afluencia de capitales que excedió la capacidad de absorción eficiente y sostenible. Esto redundó en una asignación de recursos distorsionada y un déficit externo excesivo en 1996-1998, que más que duplicó el de 1990-1995. En consecuencia, se incurrió además en cierta sobreinversión en sectores no transables (particularmente en construcción y comercio), mientras se debilitaba la producción de bienes transables (en especial manufacturas).

De esta manera, se revirtió el logro de la mayor parte de los años noventa, decenio de alto crecimiento de las exportaciones asociado a una expansión sólida del resto del PIB. En esto influyeron los fuertes *shocks* externos experimentados por Chile desde 1998, y el manejo de la macroeconomía real, más neutral y pasivo que en los años precedentes. Ambos factores determinaron un entorno macroeconómico recesivo en que se desentrevieron las empresas a partir de 1998 (gráfico 1).

¹⁷ Véase Ffrench-Davis (2001, cap.IX); Ffrench-Davis, Agosin y Uthoff (1995) y Zahler (1998).

¹⁸ Cifras basadas en el cuadro 4. Los promedios del texto incluyen los años 1991-1997 de pleno empleo, y los años de ajuste a la baja (enfriamiento), que fueron 1990 y 1998-2000. Dado que el 2000 fue un año con una brecha recesiva, el crecimiento del PIB potencial no exportaciones fue en 1990-2000 de 6.3% anual, esto es, superior al 5.1% del PIB efectivo no exportaciones.

¹⁶ Son cifras que deben ser comparadas con un crecimiento anual de 2.6% en infraestructura en 1982-1989.

VI

Observaciones finales

En suma, en las tres últimas décadas Chile vivió un período de excepcional crecimiento de sus exportaciones. Tan notable desempeño estuvo vinculado durante las dos últimas de estas décadas a políticas heterodoxas más bien activas que procuraron preservar un tipo de cambio real competitivo y generar capacidad exportadora, en lugar de limitarse únicamente a implantar reformas económicas ortodoxas, como ocurrió en los años setenta con la liberalización comercial unilateral.

Cuatro conjuntos de factores, que se retroalimentaban recíprocamente, surgen como los de mayor importancia para explicar este desempeño de las exportaciones chilenas. Primero, está probado que un tipo de cambio real depreciado constituye una variable determinante de la trayectoria global de las exportaciones. Segundo, la diversificación en favor de bienes y servicios con mayor valor agregado resulta crucial para el mejoramiento de la calidad de las exportaciones, pues así se puede acceder: i) a una demanda más dinámica y a precios internacionales más elevados, y ii) a eslabonamientos más estrechos entre las exportaciones

y la economía interna. Herramientas de gran significación que se tienen a mano para tal propósito son la estabilidad del tipo de cambio real, incentivos como la devolución simplificada de aranceles a las exportaciones no tradicionales y la integración intrarregional. Tercero, más allá del alcance de este artículo, con el fin de elevar la calidad de las exportaciones se precisa un acentuado esfuerzo nacional dirigido a “completar” los mercados internos de tecnología y de capacitación laboral y los segmentos de largo plazo del mercado de capitales. Cuarto, el impulso exportador debe ser complementado por un entorno macroeconómico interno sustentable y en el que prevalezcan precios macroeconómicos claves que no estén desalineados y que sean adecuados para el desarrollo productivo, de modo de contribuir a materializar un crecimiento liderado por las exportaciones. Este fue el factor decisivo para explicar la asociación positiva entre el dinamismo de las exportaciones y el crecimiento sostenido del PIB en Chile durante gran parte de los años noventa.

Bibliografía

- Agosin, M. R. (2001): Reformas comerciales, exportaciones y crecimiento, en R. Ffrench-Davis y B. Stallings (eds.), *Reformas, crecimiento y políticas sociales en Chile desde 1973*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). CEPAL (la versión original apareció en *Revista de la CEPAL*, N° 68, agosto de 1999).
- Agosin, M.R. y R. Ffrench-Davis (1998): La inserción externa de Chile: experiencias recientes y desafíos, en R. Cortázar y J. Vial (eds.), *Construyendo opciones*, Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN)/Dolmen Ediciones.
- Alvarez, R. y G. Crespi (2000): Efecto de las políticas de fomento sobre el dinamismo exportador chileno, *El trimestre económico*, vol. 67(4), N° 268, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Bande, J. y R. Ffrench-Davis (1989): *Copper Policies and the Chilean Economy, 1973-88*, Notas técnicas, N° 132, Santiago de Chile, CIEPLAN.
- Benavente, J.M. (2001): Exportaciones de manufacturas en América Latina: ¿Desarme unilateral o integración regional? serie Macroeconomía del desarrollo, N° 3, Santiago de Chile, CEPAL, abril.
- Caballero, R. y V. Corbo (1989): The effect of real exchange rate uncertainty on exports: empirical evidence, *The World Bank Economic Review*, vol. 3, N° 2, Washington, D.C., Banco Mundial.
- CEPAL (1992): *El comercio de manufacturas de América Latina: evolución y estructura, 1962-1989*, Estudios e informes de la CEPAL, N° 88, Santiago de Chile.
- _____ (1998): *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica.
- _____ (2001): *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe, 2000*, Santiago de Chile.
- Coeymans, J. (1999): *Determinantes de la productividad en Chile: 1961-97*, Cuadernos de Economía, N° 107, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, abril.
- Díaz, A. y J. Ramos (1998): Apertura y competitividad, en R. Cortázar y J. Vial, eds. *Construyendo opciones*, Santiago de Chile, CIEPLAN/Dolmen Ediciones.
- Ffrench-Davis, R. (1973): *Políticas económicas en Chile: 1952-70*, Santiago de Chile, Ediciones Nueva Universidad.
- _____ (1999): *Macroeconomía, comercio, finanzas: para reformar las reformas en América Latina*, Santiago de Chile, McGraw-Hill Interamericana.
- _____ (2001): *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad*, Santiago de Chile, Dolmen Ediciones.
- _____ (en prensa): *Economic Reforms in Chile: from Dictatorship to Democracy*, Ann Arbor, Michigan, University of Michigan Press.
- Ffrench-Davis, R., M. R. Agosin y A. Uthoff (1995): Movimientos de capitales, estrategia exportadora y estabilidad

- macroeconómica en Chile, en R. Ffrench-Davis y S. Griffith-Jones (eds.), *Las nuevas corrientes financieras hacia la América Latina: fuentes, efectos y políticas*, Serie lecturas, N° 81, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Ffrench-Davis, R., P. Leiva y R. Madrid (1991): La apertura comercial en Chile: experiencias y perspectivas, *Estudios de Política Comercial* N° 1, UNCTAD, Nueva York.
- Le Fort, G. y S. Lehmann (2000): El encaje, los flujos de capitales y el gasto: una evaluación empírica, Documento de Trabajo N° 64, Santiago de Chile, Banco Central de Chile.
- Macario, C. (2000): Chile: In search of a new export drive, en C. Macario (ed), *Export Growth in Latin America*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner.
- Macario, C. (ed.) (2000): *Export growth in Latin America*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner.
- Meller, P. (ed.) (1996): *El modelo exportador chileno: crecimiento y equidad*, Santiago de Chile, CIEPLAN.
- Meller, P. y R. E. Sáez (eds.) (1995): *Auge exportador chileno: lecciones y desafíos*, Santiago de Chile, CIEPLAN/Dolmen Ediciones.
- Moguillansky, G. (1999): *La inversión en Chile: ¿el fin de un ciclo de expansión?*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica/CEPAL.
- Moguillansky, G. y D. Titelman (1993): Análisis empírico del comportamiento de las exportaciones no cobre en Chile: 1963-1990, Documento de trabajo N° 17, Santiago de Chile, CEPAL.
- Sachs, J., F. Larraín y A. Warner (1999): A structural analysis of Chile's long-term growth: history, prospects and policy implications, informe solicitado por el Ministro de Hacienda de Chile, Santiago de Chile, inédito.
- Sáez, S. (1991): *Indicadores de las exportaciones chilenas: 1950-89*, Notas técnicas, N° 138, Santiago de Chile, CIEPLAN.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (1991): La apertura comercial en Chile: experiencias y perspectivas, Estudios de política comercial, N° 1, Nueva York.
- Vial, J. (1988): *An econometric study of the world copper market*, Notas técnicas, N° 112, Santiago de Chile, CIEPLAN.
- Zahler, R. (1998): El Banco Central y la política macroeconómica de Chile en los años noventa, *Revista de la CEPAL*, N° 64, LC/G.2022-P, Santiago de Chile, CEPAL.

Estrategias de las empresas *transnacionales en la* Argentina de los años 1990

Daniel Chudnovsky

Director

dany@fund-cenit.org.ar

Andrés López

Investigador

anlopez@fund.cenit.org.ar

*Centro de Investigaciones
para la Transformación
(CENIT), Buenos Aires*

En los años 1990 la Argentina recibió montos sustanciales de inversión extranjera directa y aumentó significativamente la participación de las empresas transnacionales (ET). Como ocurrió en la industrialización sustitutiva de las importaciones, el objetivo básico de las ET sigue siendo el aprovechamiento del mercado interno. Sin embargo, respecto de aquel período se observan dos diferencias: el acceso al mercado brasileño hace posibles mayores economías de escala y de especialización, y la mayor competencia en muchos sectores transables fuerza a las filiales a operar más cerca de las prácticas internacionales. No obstante, estas diferencias no tienen un correlato en los patrones de comercio de las filiales. Pese a que éstas operan con coeficientes de importación considerablemente más altos que las firmas locales, las diferencias en los coeficientes de exportación entre ambos tipos de empresas no son estadísticamente significativas.

Las exportaciones de manufacturas de las ET se concentran en el Mercosur, mientras que sus importaciones provienen principalmente de los países desarrollados.

I

Introducción

Uno de los fenómenos más interesantes en la evolución de la economía argentina durante el decenio de 1990 fue el significativo ingreso de corrientes de inversión extranjera directa (IED) y el consecuente aumento de la presencia de empresas transnacionales (ET) en el mercado local. Si bien la Argentina recibió abundantes flujos de ese tipo de inversión en distintos momentos de su historia pasada —particularmente a fines de los años cincuenta e inicios de los sesenta, cuando comenzaba la etapa “difícil” de la industrialización sustitutiva de importaciones (ISI)—, hay varios aspectos que tornan novedoso y particularmente relevante el reciente auge de inversiones extranjeras directas.

En primer lugar, la máxima recepción anterior de IED en la Argentina se dio entre 1959 y 1963, cuando, en valores actualizados, llegó a 464 millones de dólares como promedio anual. En el decenio de 1990, en tanto, el promedio anual de ingreso de tales inversiones alcanzó a más de 6 760 millones de dólares. Mientras que la entrada de IED entre 1959 y 1963 fue del orden del 0.3% del PIB, en los años noventa estuvo casi todos los años por encima del 2%. De hecho, la Argentina es uno de los pocos países en desarrollo que atraen significativos flujos de inversión extranjera: entre 1994 y 1999 ocupó el cuarto lugar entre los países en desarrollo receptores de IED, detrás de China, Brasil y México.

En consecuencia, la gravitación de las ET¹ en la Argentina también ha alcanzado valores muy superiores a los que tenía en el pasado. Tomando el universo de las mayores empresas manufactureras se advierte que mientras que en 1963 las ET aportaban el 46% del valor agregado y el 36% del empleo, en 1997 esas

cifras llegaban a 79 y 61%, respectivamente. A la vez, la participación de las empresas transnacionales en las ventas de las 100 mayores firmas manufactureras pasó de 43% en 1974 a 61% en 1998. De hecho, el avance de las ET en los años 1990 las sitúa como claras “ganadoras” dentro del proceso de reestructuración verificado en la economía argentina a partir de la adopción del Plan de Convertibilidad —que permitió alcanzar la estabilidad de precios— y de un profundo programa de reformas estructurales pro-mercado, que cambió drásticamente las reglas del juego vigentes en la economía local.

En segundo lugar, y esencialmente como resultado de la adopción del programa de reformas arriba mencionado, el contexto interno es notoriamente distinto. Mientras que en la etapa de industrialización sustitutiva de las importaciones la economía argentina operaba bajo un régimen de virtual cierre a las importaciones que competían con la producción local, desde fines del decenio de 1980 avanzó significativamente hacia mayores grados de liberalización comercial, lo que incluyó la integración con Brasil, Paraguay y Uruguay en el Mercosur.

En tercer lugar, en la etapa sustitutiva la IED se dirigía prioritariamente al sector manufacturero, mientras que en los años noventa los servicios desempeñaron un papel mucho más destacado, al ir perdiendo peso el sector industrial en la economía. Asimismo, si en el período de sustitución de importaciones la IED se materializaba principalmente a través de inversiones *greenfield*, en el decenio de 1990 esas inversiones se concretaron sobre todo en la compra de empresas existentes (incluida la privatización de empresas públicas).

Finalmente, también el contexto internacional es por cierto distinto al del pasado. Si bien en los años cincuenta y sesenta hubo una significativa expansión de las corrientes de IED a nivel internacional, en los años noventa se acentuó el fenómeno de la globalización, uno de cuyos elementos más distintivos es justamente el notable incremento de la IED, cuyo monto medio anual, medido en valores corrientes, pasó de 115 000 millones de dólares a cerca de 500 000 millones entre 1984-1989 y 1994-1999. La globalización trajo aparejados también cambios cualitativos en la lógica de despliegue de la IED, como el creciente peso de las fusiones y adquisiciones y la redefinición de los vínculos intraempresa para lograr una mayor articula-

□ Este artículo se basa en los hallazgos de un proyecto de investigación que se completó en marzo de 2001 dentro de la Red Mercosur y fue financiado por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CID) del Canadá y la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica de la Argentina. Los autores agradecen la valiosa colaboración de Laura Abramovsky en la recopilación y procesamiento del material estadístico empleado en este trabajo.

¹ Aquí empleamos el término ET para designar a todas aquellas firmas en las cuales el porcentaje de participación de no residentes en el capital accionario supera el 10% (siguiendo el criterio del FMI que considera el 10% como límite para distinguir entre inversiones de cartera e inversiones directas). Cabe destacar, de todos modos, que el grueso de las ET que operan en la Argentina registra una participación extranjera en el capital accionario superior al 50%.

ción entre las distintas filiales y las casas matrices tanto en el plano comercial como en el tecnológico y productivo.

Dado este contexto, surge con claridad la importancia de analizar los factores determinantes, las modalidades y los efectos de la gran afluencia de IED a la Argentina en los años noventa. En Chudnovsky y López (2001) se presentan los resultados de un proyecto de investigación dirigido a cubrir dichos tópicos. En este artículo —que toma una parte de lo tratado en esa obra— los objetivos analíticos son más acotados y se apunta esencialmente a analizar en qué medida las estrategias y comportamientos de las filiales de las ET en el nuevo escenario de los años noventa difirieron de aquéllos que se observaban en tiempos de la industrialización sustitutiva.

Durante la ISI, la motivación básica de las empresas transnacionales para invertir en la Argentina era explotar el mercado interno protegido (“saltar la tarifa”).² Sus filiales operaban con pocos vínculos de complementación y/o articulación productiva con sus pares dentro de la empresa y generaban escasas exportaciones, las que se concentraban en los mercados latinoamericanos. Sus importaciones, en cambio, eran relativamente elevadas; consistían, generalmente, en bienes que por su escala o complejidad tecnológica no podían ser fabricados localmente y provenían principalmente de los países de origen de sus respectivas casas matrices, así como de otros países desarrollados. Dichas filiales exhibían un desempeño superior en términos de productividad, activos tecnológicos, etc., al de las empresas de capital nacional, pero al desempeñarse en un ambiente que ofrecía relativamente pocos incentivos para el progreso técnico y la búsqueda de eficiencia, tendieron progresivamente a operar con tecnologías y a niveles de productividad alejados de las mejores prácticas internacionales. En suma, el comportamiento de las filiales de las ET exhibió en algunos aspectos una tendencia a acentuar los principales problemas que exhibía el modelo sustitutivo.³

En contraste, en el nuevo escenario de los años noventa las expectativas, en particular de los econo-

mistas ortodoxos, apuntaban a que la IED fuera no sólo una fuente de financiamiento del balance de pagos, sino también un elemento clave en la reestructuración de la economía local para alcanzar mayores niveles de eficiencia y de integración con la economía mundial. Ilustra este tipo de razonamiento el *Informe sobre el desarrollo mundial 1991* (Banco Mundial, 1991), en el cual se desarrollaron en gran medida las ideas y recomendaciones del llamado Consenso de Washington. Según el Banco Mundial, la IED genera pérdidas de bienestar cuando opera en países que adoptan políticas “distorsivas”, tales como elevados niveles de protección contra las importaciones (al estilo de la ISI). En contraste, en economías abiertas y con legislaciones amigables para los inversores, las empresas transnacionales abandonan su anterior orientación hacia el mercado interno, aumentan sus exportaciones —aprovechando sus vínculos con los mercados internacionales— y a la vez elevan rápidamente sus niveles de productividad (Banco Mundial, 1991). El argumento de que las ET estimulan el crecimiento exportador en las economías receptoras se repite en el Informe sobre el desarrollo mundial 1999/2000 (Banco Mundial, 2000). En suma, en esta perspectiva se esperaba que las empresas transnacionales, a diferencia de lo que ocurría en la ISI, no agravaran las debilidades, sino que contribuyeran a fortalecer las potencialidades del régimen económico adoptado en los años noventa.

En estudios anteriores (Chudnovsky, Porta y otros, 1996; Chudnovsky y López, 1996) habíamos encontrado que las ET desempeñaban un papel mucho más restringido que el sugerido por la ortodoxia en el crecimiento de las exportaciones y que sus estrategias seguían orientadas principalmente al mercado interno, aunque ciertamente sus niveles de eficiencia eran más altos que los de la industrialización sustitutiva. A través del análisis de nueva evidencia empírica, y habiendo transcurrido más tiempo desde el inicio de las reformas, los hallazgos del presente trabajo corroboran los resultados de nuestras investigaciones previas.

Sobre estas bases, en este artículo se busca responder a las siguientes preguntas: ¿En qué medida las estrategias y objetivos de las empresas transnacionales difieren, en el contexto de una economía más abierta que en el pasado, de los que exhibían en la etapa de la industrialización sustitutiva? Si esas diferencias existen, ¿cómo se traducen en los patrones de comercio exterior con los que operaron las filiales de esas empresas en los años noventa? Y, en particular, ¿han cambiado las empresas transnacionales sus estrategias comerciales por las líneas de lo que espera la teoría ortodoxa?

² Ciertamente, ya desde la etapa del modelo agroexportador existían en la Argentina empresas transnacionales dedicadas a la explotación de recursos naturales —básicamente agropecuarios— con destino a mercados de exportación. Si bien este tipo de operatoria no sólo continuó sino que se expandió en la época de la sustitución de importaciones, el grueso de la IED que llegó en aquel momento apuntaba a aprovechar el mercado interno.

³ Véanse Sourrouille, Gatto y Kosacoff (1984), Sourrouille, Lucángeli y Kosacoff (1985) y Kosacoff y Aspiazú (1989).

II

Las estrategias de las empresas transnacionales

Para el análisis de las estrategias y modalidades operativas adoptadas por las ET en la Argentina en el decenio de 1990 recurriremos principalmente al marco conceptual derivado del llamado "paradigma ecléctico" de la inversión extranjera directa (Dunning, 1988 y 1996). Allí se clasifica a las inversiones extranjeras directas, según su motivación, en cuatro grandes tipos:

i) Inversión en busca de recursos: es la orientada a explotar recursos naturales o mano de obra no calificada, cuya disponibilidad es obviamente la principal ventaja de localización que ofrece el país receptor. Las inversiones de este tipo, por lo general, apuntan a la exportación y habitualmente funcionan como enclaves en los países anfitriones.

ii) Inversión en busca de mercado: apunta a explotar el mercado interno del país receptor (y eventualmente el de los países cercanos). El tamaño y la tasa de crecimiento del mercado, la existencia de barreras físicas y/o de altos costos de transporte, así como la estrategia de industrialización del país receptor —incluidas las decisiones sobre el grado de protección establecido para la producción local—, son factores que inciden decisivamente en este tipo de IED, que predominó en América Latina durante la fase de la ISI.

iii) Inversión en busca de eficiencia: esta inversión suele seguir a la anterior a medida que se modifican las condiciones de competencia como resultado del desarrollo económico, de la liberalización comercial o de la emergencia de competidores locales. Lo que persigue es racionalizar la producción para explotar economías de especialización y de ámbito. Tanto los procesos de integración regional como la reducción de los costos de transporte y los avances en las telecomunicaciones favorecen este tipo de inversión, que suele materializarse a través de procesos de complementación comercial y productiva de las operaciones de las filiales de la empresa transnacional.

iv) Inversión en busca de activos estratégicos: actualmente la IED de los dos primeros tipos estaría cediendo su lugar predominante a la de este cuarto tipo. 'El objetivo central de este tipo de estrategias es adquirir recursos y capacidades que, para la firma inversora, pueden contribuir a mantener y acrecentar sus capacidades competitivas nucleares en los mercados regionales o globales. Los activos estratégicos que buscan las ET pueden ir desde capacidades de innova-

ción y estructuras organizacionales hasta el acceso a canales de distribución o el logro de un mejor conocimiento de las necesidades de los consumidores en mercados con los cuales no están familiarizadas' (Dunning, 1996, p. 36).

A su vez, las transformaciones en las estrategias y objetivos de las ET han dado lugar a cambios en la manera en que sus filiales se insertan en las operaciones de la empresa. Así, las estrategias de búsqueda de mercados han dado paso a la instalación de filiales *stand-alone*. Estas reproducen en menor escala la organización de la casa matriz, exceptuadas generalmente las actividades de investigación y desarrollo, que tienden a concentrarse en el país de origen (UNCTAD, 1994).

En la medida en que en ciertas industrias comienza a predominar la competencia vía costos, convergen los patrones nacionales de consumo y se reducen los costos de transporte; en algunos casos se pasa a estrategias de "integración simple", en las cuales la filial se especializa en algunas etapas de la cadena de valor —usualmente las que involucran el empleo intensivo de mano de obra—, en el marco de relaciones de externalización (*out-sourcing*) definidas por la empresa. Obviamente, este tipo de estrategia tiende a incrementar el volumen de comercio exterior que genera la IED, ya que las filiales no sólo exportan buena parte de su producción, sino que habitualmente operan con un bajo grado de integración nacional. Finalmente, la UNCTAD (1994) define un tipo de estrategia que denomina de "integración compleja", en la cual las ET transforman sus filiales en parte integrante de redes de distribución y producción integradas regional o globalmente. Así, la cadena de valor se separa en funciones —ensamblaje, finanzas, investigación y desarrollo, comercialización, etc.— que se localizan allí donde pueden desarrollarse de la manera que resulte más eficiente para la empresa en su conjunto. De este modo, en las filiales pueden radicarse funciones productivas y de gestión que sean estratégicas para la empresa.

Con el fin de analizar las estrategias de las ET en el caso argentino se ha examinado un conjunto de indicadores vinculados al comercio exterior de sus filiales y, a partir de dicho examen, se ha generado una tipología de estrategias por sectores. Así, fue posible establecer cuatro agrupamientos que difieren esencialmente según el tipo de sectores involucrados en cada

caso y su mayor o menor nivel de propensión exportadora, pero que también muestran particularidades específicas en su orientación frente al Mercosur, entre otros factores (cuadro 1).⁴

Un agrupamiento con características muy definidas es el de los sectores donde predomina la IED que busca recursos, atraída por las ventajas comparativas naturales de la Argentina. En 1997 las empresas incluidas en él participaban con el 12% de la facturación total de las ET que se hallaban entre las 1 000 mayores empresas del país (claramente este agrupamiento es el que tiene menor incidencia cuantitativa). De los cuatro agrupamientos, éste que busca recursos es el único que opera con superávit comercial. Incluye empresas claramente orientadas al mercado externo (su coeficiente de exportación medio es algo mayor que 70% y en general exportan más del 50% de sus ventas), las que operan con niveles de importación muy bajos. El Mercosur pesa muy poco como origen de las escasas importaciones que realizan estas firmas, y aunque es un mercado de relativa importancia para las exportaciones (especialmente de petróleo y, en menor medida, de aceites y granos y frigoríficos⁵), en 1997 este grupo de sectores exhibía un coeficiente medio de exportación extra-Mercosur (esto es, las exportaciones extrazonales como porcentaje de las ventas totales de cada empresa) que se acercaba al 60%. Puede suponerse que el grado de integración intraempresa de las filiales de las ET aquí incluidas es bajo y que son poco usuales las estrategias de complementación y/o especialización entre filiales. El vínculo operativo de cada filial con el resto de la empresa está dado esencialmente por las exportaciones de productos primarios (*commodities*) desde la Argentina, lo que implica que las modalidades operativas dominantes en este grupo de empresas serían del tipo *stand-alone*.

El extremo opuesto en cuanto a orientación de mercado es el de los sectores con estrategias que apuntan sólo a la búsqueda de mercados: comercio, servicios, transporte, construcción. Este agrupamiento es el de mayor peso cuantitativo y llega a representar el 38% de las ventas de las ET que integran la cúpula empresarial argentina. Las ET que operan en estos sectores prácticamente no exportan, y sólo en algunos rubros

tienen coeficientes de importación elevados (de bienes finales en el caso del comercio y esencialmente de equipos e insumos en el caso de los servicios de telefonía). Para ellas el Mercosur no es, en general, significativo como lugar de origen de importaciones. Las empresas incluidas en este agrupamiento funcionan con un fuerte déficit comercial, ya que pese a que su coeficiente de importaciones medio no es demasiado alto en el contexto de la operatoria general de las ET en la Argentina, sus exportaciones, como se dijo antes, son casi nulas. Aquí tampoco parece haber estrategias fuertes de integración y/o especialización interfiliales, al menos en el comercio de bienes, aunque cabría explorar la posibilidad de que dichas estrategias se expresen en otros planos (como TV, multimedia o servicios de telefonía). De todos modos, la evidencia disponible indica que en este agrupamiento, al igual que en el anterior, predominarían las estrategias *stand-alone*.

Los otros dos agrupamientos (sectores en busca de mercado que tienen una orientación exportadora baja y sectores en busca de mercado que tienen una orientación exportadora moderada) incluyen sectores industriales orientados predominantemente hacia el mercado interno. En 1997, cada uno de estos dos grupos representaba alrededor de 25% de las ventas de las ET que integraban la cúpula empresarial local. La distinción entre ambos se estableció sobre la base del coeficiente de exportación medio de la economía argentina en 1997, que fue algo superior a 9%. Así, fueron clasificados como de baja orientación exportadora los sectores con coeficientes similares o inferiores al promedio nacional, y como de moderada orientación exportadora las actividades cuyo coeficiente de exportación superaba ese promedio, siempre en 1997.

Parte importante de los sectores con baja orientación exportadora corresponde a actividades que producen bienes de consumo —productos farmacéuticos, alimentos, bebidas y tabaco— y para las cuales es clave la competencia mediante la diferenciación del producto, ya sea por marcas, características técnicas, publicidad u otros aspectos (también el sector de maquinaria y equipo eléctrico y electrónico produce, en parte, bienes de consumo para mercados con similares formas de competencia dominante). En combustibles y derivados del petróleo dicha forma de competencia también es importante. Las ET que operan en estos sectores exhiben un coeficiente de exportación medio de 6.7%, muy inferior a su propensión importadora media, de 16.6%; no sorprende, entonces, que haya un déficit comercial fuerte derivado de la operatoria de este agrupamiento. Obsérvese en el cuadro 1 que en los sectores de maquinaria y equipo eléctrico y electrónico y

⁴ Los datos incluidos en este cuadro fueron calculados sobre la base de la muestra de las 1 000 mayores firmas argentinas según ventas en 1992 y 1997. Las ventas de dicha muestra alcanzaron, respectivamente, a 35% y 44% del PIB.

⁵ Entendidos como las firmas que se dedican a la producción, procesamiento y conservación de carnes y productos cárnicos.

CUADRO 1

Filiales de empresas transnacionales en Argentina: una tipología sectorial de sus estrategias, 1992 y 1997
(En porcentajes y millones de dólares)

	1997							1992		
	Coficiente de X ^a	Coficiente de M ^a	X al Mercosur ^b	M del Mercosur ^b	Coef X sin Mercosur ^c	Saldo comercial (mill. dól.)	% Ventas ^d	Coficiente de X ^a	X al Mercosur ^b	Coef X sin Mercosur ^c
<i>Total</i>	15.0	18.8	50.6	19.5	9.3	802	100,0	17.6	30.3	14.8
<i>Estrategia de búsqueda de recursos</i>	71.8	2.1	22.5	8.0	59.2	5 746	12.2	71.3	8.6	64.9
Pesca	87.7	2.9	2.1	0.0	86.1	137	0.3	64.7	0.1	64.6
Aceites y granos	84.5	1.0	16.4	12.7	69.6	4 570	8.2	88.4	17.2	72.9
Comercialización de productos primarios ^e	81.6	2.9	7.2	2.8	75.2	180	0.5	81.2	0.6	80.8
Cuero y sus manufacturas	76.2	8.3	5.3	22.8	73.2	194	0.4	64.5	33.1	42.7
Petróleo	45.3	1.6	54.0	1.2	26.9	522	2.3	15.4	0.0	15.4
Frigorífico	44.1	1.8	21.7	1.6	30.9	143	0.5	53.9	0.4	53.6
<i>Estrategia de búsqueda del mercado interno</i>	0.8	16.2	12.6	11.0	0.7	-2 227	38.1	1.7	22.0	1.6
Comercio de importación asociado a asistencia técnica ^f	4.7	41.2	12.5	6.5	4.4	- 471	1.3	4.0	19.7	3.8
Electricidad, gas y agua	0.8	5.1	12.0	10.5	0.7	- 134	9.1	0.0	0.0	0.0
Construcción e ingeniería	0.1	2.9	8.1	6.5	0.1	- 9	0.3	0.7	14.9	0.6
Servicios de telefonía	0.1	24.2	n.c.	2.5	0.1	- 774	9.7	0.0	0.0	0.0
Comercio mayorista y minorista	0.1	32.1	n.c.	20.8	0.1	- 675	11.0	1.0	0.0	1.0
Transporte y almacenaje	0.0	3.0	n.c.	2.0	0.0	- 71	2.8	0.0	0.0	0.0
TV y multimedia	0.0	7.4	n.c.	0.1	0.0	- 67	1.1	—	—	—
Otros servicios	0.0	1.6	n.c.	11.0	0.0	- 26	2.8	0.2	36.0	0.1
<i>Estrategia de búsqueda de mercados, con moderada orientación exportadora</i>	15.9	29.0	59.8	27.7	6.1	-1 682	25.8	10.5	40.6	7.4
Automóviles y autopartes	24.8	31.7	69.3	40.7	4.3	- 334	12.8	11.1	37.5	8.9
Textiles y prendas de vestir	17.5	32.1	91.3	56.3	1.5	- 6	0.2	14.4	52.2	12.4
Celulosa y papel	15.1	17.2	60.6	24.9	9.5	- 14	1.5	4.3	42.4	3.6
Ind. química y petroquímica	14.6	27.2	53.9	22.5	7.9	- 757	8.2	11.8	37.6	8.1
Industria plástica y productos de caucho	11.2	31.1	63.2	30.6	3.1	- 170	1.0	2.3	50.6	1.1
Metalurgia y maquinarias	10.3	30.1	57.0	20.2	4.8	- 194	1.1	12.5	48.6	7.7
Electrodomésticos/Electrónica de consumo	10.0	38.3	80.2	17.8	1.8	- 207	1.0	0.1	46.9	0.1
<i>Estrategia de búsqueda de mercado, con baja orientación exportadora</i>	6.7	16.6	62.0	19.9	2.3	-1 052	23.4	5.3	40.0	2.9
Vidrio y minerales no metálicos	9.1	10.2	51.2	21.0	3.8	- 11	1.0	6.2	25.1	4.4
Maquinaria y equipo eléctrico y electrónico	7.5	34.6	53.2	16.8	2.8	- 383	2.2	7.3	39.2	4.5
Alimentos, bebidas y tabaco	7.3	9.5	61.0	27.3	2.2	- 18	10.1	5.9	38.6	2.3
Industria farmacéutica	6.0	3.5	68.3	6.8	1.7	- 518	2.2	4.0	53.5	2.6
Combustibles y derivados del petróleo	4.8	7.4	72.0	16.8	2.0	- 87	7.5	3.1	30.6	2.2
Editorial/ind. gráfica	2.9	19.7	97.3	17.0	0.1	- 35	0.4	0.4	0.0	0.4

Fuente: Elaboración propia sobre la base de estadísticas de comercio exterior.

a Todos los coeficientes se han estimado como promedio de los coeficientes por empresa. X = exportaciones, M = importaciones.

b Exportaciones (importaciones) al (del) Mercosur sobre exportaciones (importaciones) totales.

c Exportaciones extra-Mercosur sobre ventas totales.

d Participación de las ventas de cada sector en las ventas totales de las empresas transnacionales (ET).

e Incluye lanas, frutas, etc.

f Esta categoría agrupa a firmas distribuidoras de bienes importados, esencialmente vinculados a la informática, telecomunicaciones e insumos para el sector agropecuario que, además de comercialización, brindan servicios de asistencia técnica a los compradores. Esta categoría se introdujo para distinguir este tipo de operación de otras en las que la actividad es exclusivamente comercial (comercio minorista, droguerías, etc.).

de productos farmacéuticos el coeficiente de importación es, en promedio, alrededor de cinco veces el de exportación, y en los sectores de editoriales e industria gráfica se eleva a más de seis veces. El Mercosur absorbe, en promedio, el 62% de las exportaciones de las empresas de este grupo. Así, encontramos que en promedio las exportaciones extrazonales representan apenas el 2.3% de las ventas de las ET que buscan mercado y tienen baja orientación exportadora. En tanto, la significación del Mercosur como origen de sus importaciones es mucho menor (20%).

Finalmente, dentro del grupo de sectores con moderada orientación exportadora —pero siempre centrados en el mercado interno— se observa una tendencia a operar con estrategias más abiertas en el comercio exterior y a buscar una fuerte integración con el Mercosur, particularmente por el lado de las exportaciones. Su coeficiente de exportación medio (16%) es inferior al de importación (29%), lo cual da lugar a un marcado déficit comercial, que es particularmente significativo en el sector químico/petroquímico.

Aun este grupo de sectores con mayor vocación exportadora resulta esencialmente orientado al Mercosur. En efecto, sus exportaciones extrazonales representan, en promedio, el 6.1% de sus ventas. Sólo en el sector químico/petroquímico y de celulosa/papel el coeficiente exportador extrazonal supera dicha cifra, en tanto que sectores como el de electrodomésticos/electrónica de consumo o textiles apuntan casi exclusivamente al Mercosur. En otras palabras, las ET manufactureras operan hoy con estrategias de búsqueda de mercados en el ámbito ampliado del Mercosur, siendo muy baja su propensión a exportar hacia mercados extrazonales (4.4% para el conjunto de filiales de este grupo).

¿Qué ocurre cuando comparamos la evolución de los indicadores disponibles para 1992 y 1997? No hay grandes cambios en dos grupos: el de los sectores que buscan recursos (aunque se observa un aumento del peso del Mercosur en sus exportaciones) y el de los sectores que sólo buscan mercado. En los sectores manufactureros tanto de baja como de moderada orientación exportadora se advierte un aumento del coeficiente medio de exportación (especialmente notoria en los sectores que en 1997 tenían una orientación exportadora moderada) y un incremento fuerte de la proporción de ventas externas dirigidas al Mercosur. Así, en ambos agrupamientos la participación de los mercados extrazonales en las ventas totales tiende a caer entre 1992 y 1997. En otras palabras, si bien al considerar la evolución de los coeficientes de exportación podría-

mos creer que entre esos dos años las estrategias de las ET atenuaron su orientación a la búsqueda de mercados, al agregar la dimensión Mercosur vemos que tendió a ocurrir lo contrario, ya que en 1997 las exportaciones extrazonales como proporción de las ventas totales fueron menores que en 1992. Sólo el sector químico/petroquímico y, muy marginalmente, el de productos electrodomésticos y electrónicos de consumo y la industria plástica y de productos de caucho escaparon a esta tendencia general.⁶

La evidencia sobre el amplio predominio de las estrategias de búsqueda de mercado en las filiales de ET se alinea con los hallazgos de anteriores estudios sobre el tema (Chudnovsky, Porta y otros, 1996; Kosacoff y Porta, 1997; Porta, 1999), los que además coinciden en señalar que el tamaño y ritmo de crecimiento del mercado interno fue el principal factor de atracción para la IED que llegó a la Argentina en los años noventa. Como se señaló en la introducción, de igual modo se caracterizaban las estrategias y factores determinantes de la inversión extranjera directa en la fase de la ISI. Hay dos diferencias significativas, sin embargo, con relación a la dinámica prevaleciente en aquel período.

Por un lado, como se acaba de decir, el mercado que intentan captar las ET no es exclusivamente el argentino, sino que en muchos casos el mercado regional ampliado, el Mercosur. Esto daría lugar, en principio, a la posibilidad de alcanzar mayores economías de escala y especialización y, por consiguiente, una eficiencia mayor que la exhibida en la fase de la ISI. Esta posibilidad, según la literatura recibida, se materializaría fundamentalmente a través de estrategias de búsqueda de eficiencia (sobre esto se vuelve más adelante).

Por otro lado, en un contexto de mayor liberalización comercial las estrategias orientadas a la búsqueda de mercados deben incluir medidas de racionalización y modernización, dirigidas a mejorar la productividad y la calidad de los procesos y productos locales. En este sentido, estudios anteriores (Chudnovsky, Porta y otros, 1996; Kosacoff y Porta, 1997) muestran que efectivamente las ET han llevado a cabo acciones de este tipo, aunque no siempre las ganancias de eficiencia se han trasladado “aguas abajo” hacia los clientes o consumidores. En general, ese traslado ha dependido

⁶ Para verificar en qué medida la evolución de los indicadores comentados obedeció a un cambio en las estrategias de las ET ya existentes o al ingreso de nuevos “jugadores”, se procedió a analizar un panel homogéneo de empresas, esto es, aquellas que operaban tanto en 1992 como en 1997. En general, los resultados fueron consistentes con el ejercicio recién descrito y confirmaron sus conclusiones.

de que haya o no una competencia efectiva en los mercados respectivos (competencia que no siempre queda asegurada únicamente con la apertura comercial) y/o de la existencia de marcos regulatorios que acoten las posibilidades que tienen las firmas en ciertos sectores de hacer uso abusivo de su posición dominante (este tema es crucial para las privatizaciones; en el caso argentino, las exigencias regulatorias han tenido magnitudes y grados de cumplimiento muy desiguales en los distintos sectores involucrados).

La necesidad de encarar acciones "pro eficiencia" que enfrentan las filiales de las ET se enmarca en el proceso de reestructuración del sector productivo argentino en los años noventa. En este sentido, es importante tener en cuenta que las ET han estado en una posición privilegiada, por sus mayores capacidades tecnológicas y financieras, por la posibilidad de aplicar los conocimientos y experiencias acumulados en otras filiales de la empresa para racionalizar y modernizar las estructuras locales y por su facilidad para aprovechar la mayor apertura comercial a través de los flujos de comercio intraempresa. Así, las ET mayormente han protagonizado lo que Kosacoff (ed., 1998) ha definido como "reestructuraciones ofensivas", realizando inversiones en muchos casos cuantiosas y llevando adelante profundos cambios organizacionales, con lo cual han obtenido importantes mejoras de productividad que las han acercado a las mejores prácticas internacionales.

Ahora bien, estas acciones "pro eficiencia" no siempre se materializan a través de estrategias de búsqueda de la eficiencia en el sentido en que las define Dunning. En condiciones forzadas de reducción de costos (vía apertura comercial), las filiales de las ET pueden desarrollar acciones de racionalización o "pro eficiencia" que no siempre implican intensificar el vínculo con otras filiales de la empresa.

De todos modos, las estrategias que apuntan a la eficiencia también están adquiriendo mayor importancia, en particular dentro del Mercosur. En efecto, una buena parte de las ET que operan en sectores transables han tendido o tienden a adoptar una estrategia de especialización en ciertos productos o líneas de producción, y de complementación con otras filiales de la empresa (en particular con las instaladas en Brasil), configurando una función de producción abierta a nivel de procesos (insumos) y de productos.

Kosacoff y Porta (1997) detectaron la presencia de estrategias con componentes de búsqueda de eficiencia en los sectores de alimentos y bebidas (productos de marca), artículos de limpieza y tocador, electrodo-

mésticos, envases y en el sector automotor y de autopartes. Estas estrategias, como es lógico, se implementaban con más rapidez entre las empresas "recién llegadas", cuyos proyectos adoptaban desde el inicio un esquema de especialización y complementación entre filiales, que entre las firmas ya instaladas. En estas últimas, el proceso de especialización comenzaba con la importación, en general desde alguna otra filial de la ET, de bienes finales para ampliar la variedad de la oferta o para testear el mercado, o de insumos para abaratar el costo de producción local, en tanto que el ritmo de avance hacia esquemas de especialización basados en la relocalización de actividades entre filiales era incipiente y heterogéneo entre las distintas empresas y sectores estudiados. Así, no sorprendía encontrar que en muchos casos las corrientes comerciales de este tipo tenían aún una fuerte dependencia de los ciclos de demanda en los respectivos mercados internos.

Actualmente, el examen de las corrientes de comercio por empresas y sectores arroja nuevos indicios que confirman la presencia de estrategias de especialización que apuntan a ganar eficiencia. Esto queda en evidencia al comprobar que son varias las empresas que exhiben una alta concentración de las exportaciones en una o pocas líneas de producto (exportaciones que, siguiendo lo dicho antes, tienen una fuerte orientación al Mercosur), frente a una amplia diversidad de importaciones tanto de insumos como de bienes finales.

De todos modos, es únicamente en la industria automotriz donde parecen consolidarse de manera generalizada estrategias sólidas de integración orientadas a mejorar la eficiencia, principalmente dentro del Mercosur. Este hecho deriva sobre todo de dos factores: i) la relevancia que ha adquirido el Mercosur en el marco de la competencia globalizada de las grandes terminales automotrices, y ii) la existencia de sendos regímenes para la actividad automotriz en Argentina y Brasil que impulsaron la especialización e integración de ambas industrias.

En los restantes sectores las estrategias de especialización aún parecen depender de las fluctuaciones macroeconómicas, como se ha visto a partir de la devaluación del real de enero de 1999 y la larga recesión iniciada a fines de 1998 en Argentina. Estos acontecimientos llevaron a varias ET a cerrar líneas de producción o incluso plantas enteras en Argentina para, en muchos casos, continuar las producciones respectivas en Brasil.

La incipiente presencia de estrategias orientadas a la búsqueda de eficiencia se da paralelamente con el paulatino paso desde las filiales *stand-alone*, características de la ISI, a otras que operan bajo modalidades

de integración simple. La evidencia disponible indica que, en general, la mayor integración se da casi exclusivamente en una parte de la gama de productos ofrecidos y no incluye el traslado de funciones estratégicas de la ET. En particular, las filiales argentinas no internalizan las actividades de investigación y desarrollo ni las de diseño de procesos y productos, e internalizan sólo de manera parcial las actividades de comercialización y las de desarrollo de mercados (Kosacoff y Porta, 1997). Según estos autores, la integración simple que se da en ramas como alimentos de marca, artículos de limpieza y tocador, electrodomésticos o autopartes es débil, y sólo en el sector automotor, de manera consecuente con el mayor desarrollo de las estrategias de búsqueda de eficiencia, parecen surgir modalidades de integración fuerte.

Finalmente, las estrategias de búsqueda de activos se concentran en la compra de empresas existentes. Se observa que, en general, la posición en el mercado de la firma adquirida ha pesado mucho más que su nivel de equipamiento como determinante de la inversión. Las ET que adquirieron empresas de servicios públicos no otorgaron, en general, una valoración importante ni a los activos físicos y tecnológicos ni al capital humano existente en ellas antes de la privatización (Chudnovsky, Porta y otros, 1996). En cualquier caso, el carácter estratégico de los activos que buscan algunas ET para sus inversiones depende esencialmente de la operatoria de estas empresas dentro del país o como máximo en el Mercosur, pero raramente resultan estratégicos para el desempeño global de la empresa respectiva.

III

El comercio exterior de las empresas transnacionales

En la sección anterior constatamos que las filiales de las ET tienen una baja propensión a exportar, inferior a la que exhiben en materia de importaciones, y que su comercio exterior, en particular el de exportación, está fuertemente ligado al Mercosur. Cabe ahora explorar con un poco más de detalle los patrones de comercio de este tipo de firmas, y contrastarlos con los que exhiben las empresas de capital nacional que actúan en la Argentina.

¿En qué medida el desempeño comercial de las empresas transnacionales se parece al que exhiben las empresas nacionales o difiere de él? La información disponible muestra un contraste notorio en el saldo comercial de ambos tipos de firmas. En 1997, año en que la balanza comercial argentina exhibió un déficit de 2 126 millones de dólares (trabajando con valores fob tanto para importaciones como para exportaciones y tomando el universo de las mil empresas con mayores ventas), observamos que las ET operaron con un superávit de 803 millones de dólares, en tanto que el de las empresas nacionales llegó a 5 042 millones (cuadro 2). Si excluimos las empresas que exportan productos primarios o con bajo grado de elaboración —aceites, granos, cuero, frigoríficos, pesca, petróleo, lanas, frutas, etc.— se comprueba que el déficit de las ET alcanzó los 4 943

millones de dólares en 1997. En contraste, si se hace la misma operación con las empresas de capital nacional, se sigue observando un saldo positivo del intercambio comercial, que llega a 991 millones de dólares.

Parte de la explicación de esta tendencia de las ET (excluidas las que exportan productos primarios o con poca elaboración) a operar con déficit comercial podría estar en que el patrón de inserción sectorial de dichas firmas difiere del de las empresas nacionales. Así, vemos que sectores dominados por ET, como los de automóviles y autopartes o servicios de telefonía, exhiben fuertes déficit comerciales. Sin embargo, en varios sectores las empresas transnacionales operan con déficit en tanto las nacionales lo hacen con superávit o con déficit sustancialmente menores —por ejemplo, los sectores químico/petroquímico, de maquinaria y equipo eléctrico y electrónico, farmacéutico, de alimentos, bebidas y tabaco—. Por otro lado, salvo en los sectores de productos primarios o con poca elaboración, las ET operan en todos los rubros con coeficientes de importación superiores a los de exportación; obsérvese que no ocurre lo mismo con las empresas nacionales, que tienen una propensión a exportar mayor que a importar en alimentos, bebidas y tabaco, combustibles,

CUADRO 2

Argentina: Balance comercial y coeficientes de exportación e importación por sector y origen del capital, 1992 y 1997

Sector	Balanza Comercial		Coeficientes de exportación				Coeficiente de importación	
	1997		1992		1997		1997	
	EN ^a	ET ^a	EN	ET	EN	ET	EN	ET
Total	5 042	803	12.9	17.6	10.2	15	8	18.8
Total sin productos primarios y de poca elaboración (<i>commodities</i>) ^b	991	-4 943	4.2	6.7	4.2	8.1	8.5	20.2
Aceites y granos	2 373	4 570	62.1	88.4	63.4	84.5	1.1	1
Alimentos, bebidas y tabaco	246	-18	5.6	5.9	7	7.3	4.2	9.5
Automóviles y autopartes	-9	-335	4.7	11.1	2.6	24.8	10.7	31.7
Celulosa y papel	-83	-14	6.7	4.3	5	15.1	20.6	17.2
Combustibles y sus derivados	1 574	-87	8.6	3.1	14.2	4.8	7.3	7.4
Comercio de importación asociado a asistencia técnica	-41	-471	0	4	0.8	4.7	11.9	41.2
Comercio mayorista y minorista	-527	-675	0.1	1	1.4	0.1	8.3	32.1
Construcción e ingeniería	-56	-9	0.2	0.7	0.3	0.1	2.1	2.9
Cuero y sus manufacturas	450	194	67.8	64.5	76.5	76.2	12.2	8.3
Editorial/Ind. gráfica	-77	-35	7.4	0.4	4.7	2.9	10.2	19.7
Electricidad, gas y agua	0	-134	0	-	0	0.8	0.1	5.1
Electrodomésticos/Electrónica de consumo	-227	-207	0.4	0.1	2.2	10	30.5	38.3
Ind. farmacéutica	-68	-518	2.3	4	9.8	6	12.7	33.5
Frigorífico	468	143	37.3	53.9	26.3	44.1	4.1	1.8
Industria plástica y productos de caucho	-54	-170	7.8	2.3	15.8	11.2	16.4	31.1
Maquinaria y equipo eléctrico y electrónico	6	-383	6	7.3	24.3	7.5	0.7	34.6
Metalurgia y maquinarias	-89	-194	6.9	12.5	5.2	10.3	13.1	30.1
Minería	-11	-3	1.2	0	1	63.3	6.7	58.5
Pesca	94	137	57.8	64.7	56.9	87.7	1.2	2.9
Petróleo	417	522	10.4	15.4	45.1	45.3	4.3	1.6
Química y petroquímica	37	-757	18.5	11.8	23.7	14.6	20.3	27.2
Servicio de telefonía	-	-774	0	0	-	0.1	-	24.2
Siderurgia y aluminio	520	-	8.1	-	22.5	-	12.4	-
Textiles y prendas de vestir	47	-6	3.6	14.4	5.7	17.5	11.2	32.1
Comercialización de productos primarios	249	180	57.3	81.2	47.9	81.6	5	2.9
Transporte y almacenaje	-115	-71	0.1	0	0	0	5	3
TV y multimedia	-8	-67	0	-	0	0	6.8	7.4
Vidrio y minerales no metálicos	-49	-10	5.2	6.2	6.2	9.1	9.3	10.2

Fuente: Elaboración propia basada en las estadísticas de comercio exterior argentino y en datos de las revistas *Mercado y Prensa Económica*.

^a EN = Empresas nacionales, ET = empresas transnacionales.

^b Excluye los sectores aceites y granos, cuero y sus manufacturas, frigorífico, pesca, petróleo y comercialización de productos primarios.

maquinaria y equipo eléctrico, siderurgia y aluminio e industria química/petroquímica. En otras palabras, si bien la variable "sector" puede estar desempeñando un papel importante para explicar las diferencias en el saldo comercial entre ambos tipos de firmas, también es significativo el de la variable "origen del capital"; esto quiere decir que las ET podrían estar operando, independientemente de la actividad que desarrollen, con una tendencia a generar saldos comerciales negativos.

A su vez, tomando el universo de las 1 000 mayores firmas según las ventas, se observa que en 1992 y 1997 las empresas transnacionales muestran, en pro-

medio, una mayor propensión a exportar que las nacionales (cuadro 2). La tendencia se mantiene si se excluyen los sectores más orientados a la exportación (los vinculados con productos primarios agropecuarios o minerales), aunque es visible que al hacer esto se reduce de forma muy significativa la orientación exportadora de las principales firmas argentinas. Obsérvese en este sentido que si en 1997 se excluyen los sectores de productos primarios, el coeficiente de exportación medio de las filiales de ET es de sólo 8.1%, mientras que el de las firmas nacionales llega a 4.2%.

También se advierte un descenso en la propensión exportadora tanto de las firmas nacionales como de las

ET entre 1992 y 1997. Esto, sin embargo, debe ser atribuido esencialmente a un problema de composición de la muestra, ya que los sectores orientados a la exportación pierden algo de peso relativo entre las mayores firmas. Obsérvese, además, que excluyendo a dichos sectores, los coeficientes de exportación medios aumentan levemente entre los años considerados. Sin embargo, si se toman los coeficientes de exportación extra-Mercosur las conclusiones de esta comparación se invierten.

En cuanto a la propensión a importar, el coeficiente medio de las empresas transnacionales más que duplica al de las empresas nacionales en 1997 (cuadro 2). En un contexto de apertura comercial, la tendencia a la externalización global (*global sourcing*)⁷ y la mayor facilidad que tienen las ET para complementar la producción que realizan sus filiales locales con productos importados desde otras filiales de la empresa, explica en gran medida esta mayor inclinación de las ET a importar más que sus pares locales.

Para verificar de modo más riguroso la hipótesis de que en el plano del comercio exterior las ET tienen un comportamiento diferente al de las firmas de capital nacional, hemos procedido del siguiente modo. Del universo de las 1 000 mayores empresas según ventas se seleccionaron parejas de firmas (una de capital nacional y otra de capital extranjero) pertenecientes al mismo sector y cuyas diferencias de tamaño —medido por el monto de las ventas— no excedían el 15% en 1997. De este modo, se pudo comparar el desempeño de las ET en el comercio exterior con un grupo de control apropiado, eliminando los sesgos que pueden introducir las diferencias de sector y tamaño (cuadro 3).

A partir de este ejercicio se advierte, en consonancia con los hallazgos previamente expuestos, que las empresas transnacionales exportan e importan más, en relación con sus ventas, que las nacionales, pero que mientras estas últimas trabajan con coeficientes de exportación superiores a los de importación, lo opuesto ocurre con las ET. El ejercicio antes descrito nos permite además verificar si las diferencias en la propensión a exportar/importar que existe entre las empre-

⁷ El sistema de *global sourcing* implica una relación especial entre el productor y el proveedor, en la que este último está en condiciones de proveer a todas las plantas del cliente en cualquier ubicación en la que se encuentren. Esto puede ocurrir tanto a través de una provisión centralizada desde una fábrica en determinado país como mediante plantas que se ubican en el mismo país en que está instalado el productor.

CUADRO 3

Argentina: Comparación del desempeño comercial de las empresas transnacionales y nacionales, 1997
(Por pares de empresas)

	Exportación/ ventas	Importación /ventas
Nº de pares	88	115
Media (%)	15	15
– Empresas transnacionales	16	20
– Empresas nacionales	13	10
Diferencia estandarizada (%)	24	58
Valor Z	1.59	5.24
Significación estadística al 5%	No	Sí
Significación estadística al 1%	No	Sí

Fuente: Elaboración propia basada en las estadísticas de comercio exterior argentino y datos de las revistas *Mercado* y *Prensa Económica*.

sas transnacionales y las nacionales son o no son estadísticamente significativas. La respuesta es que sí lo son en el caso de la propensión a importar pero no en lo que hace a la propensión a exportar. En otras palabras, mientras que la evidencia estadística respalda la hipótesis de que las ET tienden a importar más que las firmas locales, no ocurre lo mismo en el caso de las exportaciones.

El patrón geográfico de comercio exterior de las filiales de empresas transnacionales⁸ presenta bastante similitud con el del comercio exterior argentino en su conjunto. En 1997 se observa que las exportaciones de estas empresas tiende a concentrarse más que el total nacional en el Mercosur, en desmedro del NAFTA, el Asia oriental y la Unión Europea. En lo que hace a las importaciones, hay una ligera tendencia de las ET a importar menos desde Asia oriental y el NAFTA, y a importar más que proporcionalmente desde el “resto del mundo” y Europa (cuadro 4).

A su vez, al comparar el patrón de exportaciones de las ET y el de la economía nacional encontramos,

⁸ Para trabajar la información referida a composición y patrón geográfico del comercio de las empresas transnacionales se reunió una muestra compuesta por las 140 ET más importantes con operaciones productivas dentro del país. Se excluyó de este grupo, por lo tanto, las ET que se dedican únicamente al comercio de importación, así como aquellas que operan en los ámbitos del comercio y los servicios. Las exportaciones de esta muestra reducida representaron el 22 y el 33%, respectivamente, del total de las exportaciones argentinas en 1992 y 1997, y el 21% de las importaciones argentinas en 1997. En relación con el conjunto de ET, la representatividad de la muestra es de 66% y 71% en 1992 y 1997, respectivamente, para las exportaciones, y de 36% para las importaciones en 1997.

en primer lugar, una tendencia de las ET a concentrar más sus exportaciones en productos primarios (en particular de origen agropecuario) y menos en bienes in-

dustriales,⁹ aunque las diferencias con el patrón general de la economía son poco significativas (cuadro 5). A la vez, dentro de los bienes industriales, se observa

CUADRO 4

Argentina: Exportaciones e importaciones según región económica de destino, 1997
(En millones de dólares y porcentajes)

Región económica	Exportaciones				Importaciones			
	ET		Argentina		ET		Argentina	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
<i>Total</i>	8 779	100.0	26 357	100.0	5 899	100.0	28 487	100.0
ALADI ^a	791	9.0	3 134	11.9	150	2.5	1 050	3.7
Mercosur ^b	3 618	41.2	9 466	35.9	1 449	24.6	7 213	25.3
NAFTA ^c	342	3.9	2 445	9.3	1 268	21.5	6 634	23.3
Resto del mundo	2 148	24.5	4 643	17.6	798	13.5	2 203	7.7
Asia oriental ^d	727	8.3	2 730	10.4	350	5.9	3 558	12.5
Unión Europea ^e	1 153	13.1	3 939	14.9	1 883	31.9	7 828	27.5

Fuente: Elaboración propia basada en estadísticas de comercio exterior.

^a Asociación Latinoamericana de Integración (excluidos México y el Mercosur).

^b Mercado Común del Sur.

^c Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte.

^d Incluye la República de Corea, China, Filipinas, Hong Kong, Indonesia, Japón, Malasia, Singapur, Tailandia y la provincia china de Taiwán.

^e Unión Europea.

CUADRO 5

Argentina: Exportaciones por tipo de producto, 1997
(Millones de dólares y porcentajes)

Sector	Exportaciones				
	Total	ET		Argentina	
			%	Total	%
<i>Total</i>	8 779	100.0	26 357	100.0	
Subtotal	8 754	99.7	26 317	99.8	
1. Productos primarios	2 842	32.4	8 335	31.6	
1.10 Agrícolas	2 433	27.7	5 916	22.4	
1.20 Mineros	0	0.0	114	0.4	
1.30 Energéticos	409	4.7	2 305	8.7	
2. Productos industriales	5 912	67.3	17 982	6.2	
2.1 Industrias con uso intensivo de recursos naturales	3 353	38.2	9 619	36.5	
2.11 Agrícolas con uso intensivo de mano de obra	2 831	32.2	6 913	26.2	
2.12 Otras con uso intensivo de recursos agrícolas	119	1.4	860	3.3	
2.13 Minerías	144	1.6	832	3.2	
2.14 Energéticas	259	2.9	1 006	3.8	
2.2 Manufacturas	2 559	29.2	8 362	31.7	
2.22 Ind. con uso intensivo de trabajo	92	1.1	2 048	7.8	
2.23 Ind. que aprovechan economías de escala	1 838	20.9	4 303	16.3	
2.24 Proveedores especializados	370	4.2	1 133	4.3	
2.25 Ind. con uso intensivo de I+D	259	2.9	881	3.3	

Fuente: Elaboración propia, basada en estadísticas de comercio exterior y en Porta y Anllo (1998).

⁹ La clasificación empleada es útil para captar el patrón de especialización de las ET en función del contenido tecnológico, la intensidad factorial y el grado de industrialización de los bienes comercializados por ellas. Dicha clasificación fue desarrollada por el grupo

CTP-Data (Universidades de París I, XI y XIII), en base a la tradicional clasificación de Pavitt (1984), que fue posteriormente adaptada por Guerrieri y Milana (1989) y Guerrieri (1992).

que las ET exportaban comparativamente más productos basados en recursos naturales, nuevamente concentrando la diferencia en aquéllos vinculados al agro.

Se podría pensar que la clasificación empleada, al agrupar todos los productos agropecuarios o agroindustriales en una única categoría, oculta la posibilidad de que, dentro de esos agrupamientos, las ET estén exportando productos relativamente más sofisticados —desde el punto de vista técnico o por el nicho de mercado al que apuntan— que las firmas nacionales. No parece ser éste el caso, sin embargo, en la Argentina. Allí, cerca del 85% de las exportaciones de productos primarios agropecuarios de las ET corresponden a trigo, maíz y soja. Se trata, como es obvio, del tipo de productos que tradicionalmente viene exportando el país desde hace mucho tiempo. En el caso de las manufacturas agroindustriales, el grueso consiste en harinas y aceites oleaginosos, que desde hace dos décadas constituyen uno de los mayores rubros de exportación del país (algo más de 80% de las exportaciones de las empresas transnacionales en este rubro corresponden a dichos productos).

En cuanto a las manufacturas, las ET exportan pocos productos con uso intensivo de mano de obra, y

concentran el grueso de sus exportaciones en industrias que aprovechan economías de escala. De estas últimas, el aporte mayor lo hace la actividad automotriz, que participa con más del 80% de las exportaciones del grupo. A su vez, en 1997 las ET aparecen con una menor tendencia que el conjunto de la economía a exportar manufacturas que requieren uso de destrezas o conocimientos —proveedores especializados e industrias que hacen uso intensivo de investigación y desarrollo—. Cabe destacar que en las exportaciones del grupo de proveedores especializados también tiene mucha gravitación el complejo automotor (motores y sus partes), que genera alrededor del 70% de las ventas externas del bloque. Si a esto se une el peso de dicho complejo en las exportaciones que aprovechan economías de escala, vemos que es esencialmente la actividad automotriz la que sostiene la presencia de las empresas transnacionales en las exportaciones industriales argentinas.

¿Qué ocurre al analizar la composición de las corrientes de comercio de las ET por región (cuadro 6)? En el caso de las exportaciones se advierte que el Mercosur es el destino privilegiado de las exportaciones de productos industriales no basados en recursos

CUADRO 6

Argentina: Patrón geográfico del comercio exterior de las filiales de empresas transnacionales, por tipo de producto, 1997
(En porcentajes)

	ALADI		MERCOSUR		NAFTA		RM		SEASIA		UE		Total	
	X	M	X	M	X	M	X	M	X	M	X	M	X	M
<i>Total</i>	9.0	2.5	41.2	24.6	3.9	21.5	24.5	13.5	8.3	5.9	13.1	31.9	100.0	100.0
1. Productos primarios	11.4	7.7	28.4	19.5	3.3	5.6	34.9	54.4	10.9	10.1	11.1	2.6	100.0	100.0
1.10 Agrícolas	9.9	7.4	22.5	44.9	1.5	11.8	40.8	7.3	12.3	23.3	13.0	5.3	100.0	100.0
1.20 Mineras	25.2	0.2	20.7	10.3	50.9	26.4	3.3	44.4	0.0	0.4	0.0	18.3	100.0	100.0
1.30 Energéticos	19.9	8.2	63.4	0.0	14.1	0.2	0.0	91.6	2.6	0.0	0.0	0.0	100.0	100.0
2. Productos industriales	7.9	2.4	47.2	24.7	4.2	21.9	19.6	12.2	7.0	5.8	14.2	33.1	100.0	100.0
2.1 Industrias con uso intensivo de recursos naturales	7.9	5.9	17.9	18.5	5.5	29.0	32.9	12.9	11.9	4.6	24.0	29.2	100.0	100.0
2.11 Agrícolas con uso intensivo de mano de obra	7.9	12.8	12.2	24.7	3.6	32.4	36.6	4.0	13.3	2.0	26.4	24.1	100.0	100.0
2.12 Otras con uso intensivo de recursos agrícolas	12.0	2.6	29.8	58.6	7.3	15.9	14.6	2.0	10.5	0.1	25.8	20.7	100.0	100.0
2.13 Mineras	11.1	4.9	44.0	15.6	13.3	32.8	23.6	10.8	5.3	4.8	2.7	31.2	100.0	100.0
2.14 Energéticas	4.5	6.5	59.9	6.3	21.6	8.4	5.2	43.1	0.2	8.7	8.8	27.0	100.0	100.0
2.2 Manufacturas	7.7	1.5	85.6	26.1	2.5	20.3	2.1	12.0	0.7	6.1	1.3	34.0	100.0	100.0
2.22 Ind. con uso intensivo de trabajo	23.8	3.1	64.2	31.8	1.2	23.7	6.7	14.4	0.0	7.1	4.0	19.9	100.0	100.0
2.23 Ind. que aprovechan economías de escala	5.2	2.1	89.9	34.4	1.9	17.5	1.8	9.6	0.7	6.5	0.6	30.0	100.0	100.0
2.24 Proveedores especializados	5.6	1.1	82.6	17.8	5.4	22.6	2.3	12.1	0.6	4.6	3.6	41.7	100.0	100.0
2.25 Ind. intensivas en I+D	23.5	0.3	67.5	15.5	3.1	22.8	2.3	17.2	1.4	7.1	2.3	37.1	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de estadísticas de comercio exterior.

naturales. De hecho, si tomamos el Mercosur más la ALADI tenemos alrededor del 90% de dichas exportaciones. En cambio, las exportaciones de productos primarios y de manufacturas que hacen uso intensivo de recursos naturales exhiben otro patrón geográfico, aunque el Mercosur también tiene un peso importante como mercado de destino en dichos casos, especialmente cuando se trata de productos vinculados a la minería y la energía. Los países que no forman parte de alguno de los agrupamientos regionales ("resto del mundo"), y en menor medida la Unión Europea y el sudeste asiático, son receptores principales de bienes vinculados al agro, en tanto que el NAFTA es significativo comprador de bienes minero/energéticos exportados por las filiales de empresas transnacionales en la Argentina. En otras palabras, las ET exportan a los países latinoamericanos, en particular al Mercosur, los productos más sofisticados desde el punto de vista tecno-productivo, en tanto que a los países desarrollados venden principalmente bienes primarios o manufacturas con uso intensivo de recursos naturales.

¿Qué se observa en el caso de las importaciones? El patrón tiende claramente a contraponerse al descrito para las exportaciones. El Mercosur es importante como origen de las importaciones de las filiales de ET en casi todos los rubros, pero lo es aun más en el caso de los bienes primarios y las manufacturas vinculadas al agro. En cambio, las importaciones de manufacturas —en particular de aquéllas incluidas en las categorías de proveedores especializados y las que hacen uso intensivo de I+D— tienden a realizarse principalmente desde la Unión Europea y los países del NAFTA.

IV

Conclusiones generales y sugerencias de política

Cabe ahora retomar las preguntas presentadas en la introducción del trabajo. ¿Difieren las estrategias y objetivos de las empresas transnacionales en una economía abierta respecto de los observados en la fase de la ISI? Sí, pero no tan significativamente como podría suponerse, dados los cambios en las reglas del juego experimentados en el decenio de 1990.

El objetivo básico de las filiales de las ET en la Argentina sigue siendo el aprovechamiento del mercado interno. Sin embargo, se observan claramente dos

Finalmente, resulta interesante analizar en qué medida el comercio exterior de las ET se hace con los países de origen de sus respectivas casas matrices. En el caso de las exportaciones, el país de la casa matriz pesa muy poco como mercado de destino. En 1997 sólo las firmas brasileñas y chilenas exhibían una cierta concentración de sus ventas externas en sus respectivos países de origen. Para el resto de los casos, el porcentaje de exportaciones que las filiales dirigían hacia el país de la casa matriz estaba en general entre 0 y 3%. La situación no cambia si se consideran los bloques regionales a los cuales pertenecen los países en que se ubican las casas matrices. Así, ni el NAFTA ni la Unión Europea aparecían como destinos de particular importancia para las empresas canadienses o estadounidenses, en el primer caso, ni para las europeas, en el segundo.

Las cosas cambian cuando se analizan las importaciones de las empresas incluidas en la muestra. En 1997 las filiales brasileñas realizaban el 61% de sus importaciones desde el país de origen de la casa matriz; las cifras respectivas son 60% para Francia, 54% para Japón, 42% para Suiza, 36% para Alemania, 32% para Gran Bretaña y casi 30% para Estados Unidos y Canadá. A su vez, el NAFTA es el origen de 80% de las importaciones de las firmas canadienses, y la Unión Europea del 91% de las compras que hacen las empresas belgas, por ejemplo. En otras palabras, en contraste con lo que ocurría con las exportaciones, hay una asociación bastante clara en una gran cantidad de casos entre el origen de la ET y el origen de las importaciones realizadas.

diferencias sustanciales respecto de la ISI: el acceso al mercado brasileño a través del Mercosur hace posibles mayores economías de escala y de especialización, y la mayor competencia en muchos sectores transables fuerza a las filiales a operar más cerca de las mejores prácticas productivas internacionales.

Sin embargo, estas diferencias no tienen un correlato en los patrones de comercio de las filiales que, como sugieren los hallazgos de este trabajo, no difieren demasiado de los observados durante la ISI.

Las exportaciones de manufacturas, pequeñas como proporción del total de ventas, se concentran en el Mercosur; a los países desarrollados se envían esencialmente productos primarios y manufacturas de bajo grado de elaboración basadas en recursos naturales. A su vez, las importaciones de manufacturas —y en particular de aquéllas de mayor complejidad tecnológica— provienen principalmente de los países desarrollados y en gran medida del país o región de origen de las respectivas casas matrices.

Con la excepción de algunas industrias que aprovechan economías de escala (esencialmente del sector automotor, donde el régimen que lo rige ha alentado el proceso de regionalización de las filiales argentinas), las exportaciones de las ET se basan esencialmente en el uso de recursos. Casi no se observan exportaciones de bienes basados en I+D o provenientes de proveedores especializados. De ahí que más que ser agentes de cambio en el patrón de especialización exportadora, las ET han contribuido en general a acentuar su composición tradicional.

Pese a que las filiales de las ET operan con coeficientes de importación sustancialmente más elevados que las firmas locales —lo cual debería otorgarles ventajas en materia de costos y calidad (si se trata de compras de insumos o bienes de capital), o de escala y alcance (cuando se importan bienes finales)—, las diferencias en los coeficientes de exportación entre unas y otras no son estadísticamente significativas cuando se controlan por sector y tamaño. De hecho, las exportaciones fuera del Mercosur como proporción de las ventas totales de las ET cayeron entre 1992 y 1997: en este último año sólo algo más del 4% de las ventas de las ET correspondieron a tales exportaciones, mientras que su coeficiente de exportación apenas superó el 8%.¹⁰ Esto sugeriría que las ET no han contribuido a mejorar el acceso de la producción argentina a terceros mercados, considerando que el Mercosur pasó a ser un mercado “natural” para las exportaciones argentinas en el decenio de 1990.

Se podría argumentar que la IED contribuyó a incrementar las exportaciones argentinas por vía indirecta, por ejemplo, a través de las inversiones en infraestructura de comunicaciones, energía y transporte, pero

ese efecto no parece haber sido muy sustancial en los años noventa. En efecto, si bien en esos años las exportaciones aumentaron fuertemente, sobre todo por las mayores ventas externas de sectores con ventajas comparativas naturales (cereales, oleaginosas, aceites y petróleo y actividades promovidas especialmente por políticas públicas, como la automotriz),¹¹ la participación de las exportaciones en el PIB no aumentó significativamente y todavía se sitúa en niveles bajos en la comparación internacional (la relación exportaciones/PIB pasó de 7.8% en 1991-1995 a 10.4% en 1996-1999).

Mientras que las modalidades de implantación *stand-alone* siguen teniendo vigencia entre las filiales de las ET, existe un movimiento hacia estrategias de integración, pero éstas son generalmente del tipo “simple” y, en la mayoría de los casos, los vínculos con la empresa son débiles. Sólo en el complejo automotor hay una integración más intensa de las filiales (esencialmente dentro del Mercosur), en función tanto de las políticas públicas existentes como de las estrategias globales de las ET, aunque siempre, al igual que en los otros sectores, en un contexto de baja autonomía de las filiales locales y de casi nula descentralización de actividades de innovación o estratégicas.

Por lo tanto, las tendencias que, según la literatura examinada, llevarían a las ET a poner en práctica nuevas estrategias más activas de integración de sus filiales en redes de comercio, producción y tecnología intraempresa no se manifiestan aún en el caso argentino. En particular, están ausentes la descentralización de actividades de innovación y gestión estratégica, o la definición de estrategias de asignación exclusiva de un producto a una filial para ser vendido en todo el mundo (*world product mandate*), que implican tanto un alto grado de autonomía de las filiales como la generación de importantes externalidades en la economía receptora.

En resumen, el conjunto de datos examinados en el trabajo sugiere que los beneficios privados del mejor desempeño microeconómico que exhiben los “ganadores” en la cúpula empresarial no se han traducido aún en fuertes derrames sobre la economía argentina. Esto se observa claramente en los bajos coeficientes de exportación que exhiben las filiales de las ET y en la limitada diversificación de los mercados de

¹⁰ Un dato adicional interesante es que si se compara la propensión a exportar de las filiales de ET estadounidenses en Argentina en 1983 y 1998, según lo estima la Oficina de análisis económico del Departamento de Comercio de los Estados Unidos, no se advierte aumento alguno en el coeficiente medio de exportaciones sobre ventas entre ambos años.

¹¹ Alrededor del 75% del aumento de las exportaciones argentinas entre 1990 y 1998 se debe a las mayores ventas de cereales, oleaginosas, aceites, cueros, pesca, frutas y hortalizas, petróleo y automóviles.

destino y la todavía escasa vinculación de sus exportaciones con estrategias definidas de especialización e integración dentro de los espacios corporativos. Aunque no se han examinado específicamente en este trabajo, también parecen débiles los derrames derivados de las ET sobre los eslabonamientos hacia atrás o hacia adelante en el país, sobre los esfuerzos tecnológicos locales y sobre el traslado a los consumidores de las ganancias de eficiencia en áreas donde la disciplina de la liberalización comercial es insuficiente para promover la competencia.

¿Ha contribuido, entonces, la IED a que la reestructuración de la economía argentina alcance los resultados esperados por sus proponentes? Evidentemente, para responder a esta pregunta habría que analizar más cuestiones que las examinadas aquí. Sin embargo, limitándonos a lo expuesto en este artículo, podemos señalar que tal contribución ha sido, en todo caso, menor a la que cabía esperar, teniendo en cuenta tanto el nuevo escenario argentino como las diferencias entre el funcionamiento actual de la IED y el que se observaba en la fase de la ISI.

¿Qué conclusiones de política surgen de este diagnóstico? El hecho de que una buena parte de las principales empresas transnacionales del mundo estén instaladas en la Argentina es ciertamente un valioso activo que, a nuestro juicio, no ha sido aún suficientemente aprovechado para mejorar la competitividad del país en una economía globalizada. Por eso no nos parece que la única línea de política posible sea la seguida hasta el presente, esto es, mejorar los factores generales de atracción y confiar en que el desempeño de las ET va a dar lugar a mayores derrames con el correr del tiempo y con la estabilidad y crecimiento de la economía.

Frente a estas posiciones predominantes en la Argentina se alza otra corriente de opinión que atribuye a la IED (o, más difusamente, a la globalización) diversos costos sociales, como el aumento de la desocupación o la quiebra de un gran número de firmas locales, entre otros. Así, los costos de la IED superarían claramente a sus beneficios. Efectivamente, las medidas de racionalización que han adoptado las ET han implicado, en general, la expulsión de mano de obra, a la vez que su avance ha llevado al cierre de muchas empresas locales que no estuvieron en condiciones de competir con ellas, o que no pudieron cumplir sus condiciones de precio, calidad, etc., para mantenerse

como sus proveedores. A nuestro juicio, sin embargo, esos efectos son atribuibles principalmente a la forma concreta en que se hizo la transición hacia el nuevo modelo de regulación económica en los años noventa. La adopción de políticas complementarias a la liberalización comercial, largamente demorada en la Argentina, es un mejor remedio para este tipo de costos que el rechazo a la presencia de las empresas transnacionales.

El aporte potencial de la IED sólo será aprovechado plenamente, en nuestra opinión, con la adopción de una estrategia más "proactiva", tal como lo sugiere la experiencia internacional. Una política más agresiva de promoción de exportaciones y diversificación de mercados,¹² la atracción de proyectos de inversión con potencial exportador e iniciativas de las ET que favorezcan el desarrollo de proveedores locales, son algunos de los componentes que debería tener esa estrategia "proactiva", que tendría que ser compatible con las normas de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y evitar que, como ocurrió en el pasado, los instrumentos de política comercial e industrial den lugar a la consolidación de situaciones de ineficiencia dentro del aparato productivo local.

En suma, se abre una amplia agenda positiva de políticas hacia las ET. Dicha agenda es más activa que la seguida en el decenio de 1990 por el gobierno nacional, pero a diferencia de la propuesta por las corrientes "antiglobalización", en lugar de restringir el funcionamiento de las ET propone esencialmente elevar los beneficios y reducir los costos que de él derivan. Así, el privilegio que implica formar parte del pequeño club de países en desarrollo que atraen significativas cantidades de IED se traducirá mucho más claramente que hasta ahora en beneficios tangibles para el proceso de desarrollo económico argentino.

¹² Ciertamente, el objetivo de incrementar las exportaciones debería ser uno de los pilares centrales de cualquier estrategia de desarrollo económico en la Argentina, para lo cual hace falta trabajar en distintas áreas para reducir costos, mejorar el acceso a mercados, elevar los niveles de competitividad microeconómica, etc. Sin embargo, en el caso de las ET aparecen algunos elementos específicos que permiten pensar que es posible elevar significativamente los niveles de exportación a partir de instancias de negociación en las cuales el país pueda aprovechar mejor el potencial de acceso que tienen las ET a los mercados de los países desarrollados en virtud del carácter global de sus operaciones.

Bibliografía

- Banco Mundial (1991): *Informe sobre el desarrollo mundial 1991*, Washington, D.C.
- _____ (2000): *Informe sobre el desarrollo mundial 1999/2000*, Washington, D.C.
- Bonvecchi, C. (1995): Las filiales argentinas de las empresas transnacionales de EE.UU. Rasgos centrales y desempeño reciente, Documento de trabajo, N° 62, Buenos Aires, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.
- Chudnovsky, D. y A. López (1996): La inversión extranjera directa en la Argentina en los años 1990: tendencias, determinantes y modalidades, en Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, *La Argentina de cara al mundo. Hacia una nueva inserción en la economía internacional, Aportes para un debate necesario*, Buenos Aires.
- _____ (2001): *La transnacionalización de la economía argentina en los años 1990*, Buenos Aires, EUDEBA.
- Chudnovsky, D., F. Porta y otros (1996): *Los límites de la apertura*, Buenos Aires, Centro de Investigaciones para la Transformación (CENIT)/Alianza Editorial.
- Dunning, J. (1988): *Explaining International Production*, Londres, Unwin Hyman.
- _____ (1996): Re-evaluating the benefits of foreign direct investment, en Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), *Companies without Borders: Transnational Corporations in the 1990s*, Londres.
- Guerrieri, P. (1992): Technology and trade performance of the most advanced countries, *inédito*.
- Guerrieri, P. y C. Milana (1989): *L'industria italiana nel commercio mondiale*, Bologna, Italia, Ed. Il Mulino.
- Kosacoff, B. (ed.) (1998): *Estrategias empresariales en tiempos de cambio*, Buenos Aires, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Universidad Nacional de Quilmes.
- Kosacoff, B. y D. Aspiazú (1989): *La industria argentina: desarrollo y cambios estructurales*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina/Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.
- Kosacoff, B. y G. Bezchinsky (1993): De la sustitución de importaciones a la globalización. Las empresas transnacionales en la industria argentina, en B. Kosacoff y otros (ed.), *El desafío de la competitividad. La industria argentina en transformación*, Buenos Aires, Alianza Editorial.
- Kosacoff, B. y F. Porta (1997): La inversión extranjera directa en la industria manufacturera argentina, *Estudios de la economía real*, N° 3, Buenos Aires, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.
- Pavitt, K. (1984): Sectoral patterns of technical change: towards a taxonomy and a theory, *Research Policy*, Amsterdam, Países Bajos, North Holland.
- Porta, F. y G. Anllo (1998): Contenidos tecnológicos del comercio exterior argentino. Un análisis descriptivo del período 1986-96, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes, *inédito*.
- Porta, F. (1999): O investimento direto estrangeiro na Argentina nos anos 90: fatores de atração e estratégias empresariais, en D. Chudnovsky (org.), *Investimentos externos no Mercosul*, São Paulo, Universidad Estadual de Campinas (UNICAMP)/Papirus.
- Sourrouille, J., F. Gatto y B. Kosacoff (1984): *Inversiones extranjeras en América Latina. Política económica, decisiones de inversión y comportamiento económico de las filiales*, Buenos Aires, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL)/Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Sourrouille, J., J. Lucángeli y B. Kosacoff (1985): *Transnacionalización y política económica en Argentina*, Buenos Aires, Centro de Economía Transnacional/Centro Editor de América Latina.
- UNCTAD (1994): *World Investment Report 1994. Transnational Corporations, Employment and the Workplace*, Ginebra.



El *shock* de precios *de los productos* básicos en Bolivia

Gabriel Loza T.

Banco Central de Bolivia
Gloza@mail.bcb.gov.bo

El *shock* adverso en los precios de los productos básicos ha recibido escasa atención, si se compara con la que se ha prestado a la crisis financiera reciente. A diferencia de lo señalado por la literatura empírica, la caída reciente de las cotizaciones internacionales muestra que la mayoría de los precios tienden a moverse juntos en las fases expansivas y contractivas del ciclo económico. Los *shocks* (perturbaciones) permanentes ayudan a explicar la varianza de los precios de exportación de Bolivia. Además, la incorporación a la cartera exportadora de un nuevo sector, como el de la soja, no ha disminuido el riesgo total. Se concluye que en Bolivia la política de diversificación de las exportaciones de productos básicos no ha permitido al país minimizar el riesgo, atenuar los ciclos, disminuir la volatilidad de los precios ni aumentar los ingresos reales de exportación. Se sugiere desarrollar las exportaciones de manufacturas a fin de disminuir la vulnerabilidad ante perturbaciones adversas.

I

Introducción

La reciente crisis internacional y las perturbaciones financieras internacionales han centrado el debate en los flujos de capitales, su elevada volatilidad y el efecto contagio. Sin embargo, la fuerte caída de los precios internacionales de los productos básicos no ha recibido igual atención. Incluso parece haber pasado inadvertido uno de los *shocks* más fuertes y virulentos en muchos años, que afectó a los precios de los productos primarios y, por ende, a las economías en desarrollo que dependen de las exportaciones de estos bienes.

Debido a que Bolivia no participa activamente del mercado de bonos y acciones internacionales —es decir, es poco significativa la inversión directa en cartera y es baja la movilidad de capitales de corto plazo¹—, y a que depende fuertemente de sus exportaciones de productos básicos, el análisis de los *shocks* de los precios internacionales de estos últimos resulta muy relevante. El comportamiento de las cotizaciones internacionales de productos primarios muestra en los últimos años una perturbación adversa que ha provocado una fuerte inestabilidad y ha reducido tanto los ingresos de exportación como los ingresos reales bolivianos. Cabe preguntarse si la caída experimentada obedece a trastornos transitorios que tenderían a disiparse o podrían ser enfrentados con medidas de estabilización de los ingresos de exportación, o si, por el contrario, corresponde a trastornos persistentes de naturaleza estructural que exigen medidas de mayor alcance.

Pese al cambio en su política económica a partir de agosto de 1985, Bolivia no ha podido elevar la participación de las exportaciones de manufacturas en sus exportaciones totales. Pero ha logrado diversificar sus exportaciones de productos básicos, a diferencia de 57 países en desarrollo de África y América Latina que dependen en más de 50% de tres productos primarios. Esta situación, desde el punto de vista de la teoría de cartera, debería permitirle disminuir el riesgo si los

precios de los productos que conforman la canasta exportadora no registran comportamientos en el mismo sentido, es decir, si presentan covarianzas negativas. En la reciente crisis, la caída de los precios afectó a la mayoría de los productos que integran la canasta exportadora boliviana: los precios se movieron en la misma dirección, aumentando por lo tanto el riesgo de cartera.

Situaciones como las descritas tienen fuertes implicaciones de política, puesto que si el riesgo en lugar de disminuir aumenta, si los períodos de declinación coinciden y si los *shocks* son persistentes, no sería correcto insistir exclusivamente en una política implícita de diversificación de las exportaciones de productos básicos, sino que se requerirían medidas de carácter estructural orientadas a lograr una mayor participación de las exportaciones de manufacturas.

A diferencia de la literatura sobre las crisis financieras, las publicaciones recientes que tratan las fluctuaciones de los precios de los productos básicos son más limitadas. Están el trabajo de Dehn (2000a) sobre los efectos de la incertidumbre y los *shocks* de los precios de tales productos en el crecimiento y el de Cashin y Patillo (2000) acerca de las perturbaciones de los términos de intercambio en África. A su vez, Cashin, Liang y McDermott (1999) analizaron la persistencia de las perturbaciones de los precios de los productos básicos, y Cashin, McDermott y Scott (1999b) el mito del comovimiento de esos precios. No obstante, el trabajo principal sigue siendo el de Reinhart y Wickhan (1994) sobre la persistencia o transitoriedad de los *shocks* de los precios de los productos básicos.

En este contexto, el objetivo central del presente trabajo es verificar si durante la crisis de los años 1998 y 1999 la diversificación de las exportaciones de productos básicos ha sido una especie de política anticíclica que ha permitido atenuar los efectos negativos de las fuertes caídas de los precios internacionales o, si por el contrario, no ha permitido minimizar el riesgo de cartera de la canasta exportadora ni ha disminuido la vulnerabilidad externa del país.

El objetivo específico es analizar el comportamiento de los precios de los productos básicos de exportación de Bolivia durante la crisis reciente, para identificar las principales características relativas a la índole persistente o transitoria de los *shocks*, a la

□ Este trabajo es parte de una investigación más amplia que el autor está realizando en el Banco Central de Bolivia. Las opiniones aquí vertidas no comprometen a esa institución. El autor agradece a Boris Zambrano por la elaboración de la parte econométrica bajo la supervisión de Oscar Lora y agradece asimismo los aportes y comentarios de Raúl Mendoza, Oscar Lora y Boris Gamarra.

¹ La internacionalización de la economía aumentó en los últimos años con la incursión de la banca extranjera en el sistema financiero nacional.

presencia de comovimientos en el comportamiento cíclico, a la volatilidad de los precios y al riesgo de la cartera de productos básicos de exportación.

El período de análisis basado en series mensuales abarca desde enero de 1992 a septiembre de 2000, y para él se dispone de información sobre la canasta de productos elaborada por el Banco Central de Bolivia sobre la base de diciembre de 1996, de manera que sirva como marco de referencia para analizar la perturbación externa de precios en 1998 y 1999.

Para tal efecto, en la sección II del artículo se pasa revista a la literatura teórica y empírica relativa al comportamiento de los precios de los productos básicos, haciendo hincapié en la tesis de Prebisch (1949) sobre la tendencia al deterioro secular de los términos de

intercambio y la volatilidad de los precios de los productos primarios. Luego, en la sección III, se analiza la evolución y composición de las exportaciones de Bolivia en la década de 1990, los índices de precios para productos básicos de que se dispone y el comportamiento de la relación de precios del intercambio. En las secciones IV y V se presenta la evidencia empírica sobre la persistencia o temporalidad de los *shocks* externos, sobre la volatilidad de los precios de los productos básicos y sobre el riesgo de cartera de la canasta de productos básicos de exportación. Por último, las conclusiones se presentan en la sección VI, junto con algunas recomendaciones de política relativas a la importancia de desarrollar las exportaciones de manufacturas.

II

Consideraciones teóricas y empíricas sobre los precios de los productos básicos

El tema de la declinación de los precios de los productos básicos se introdujo en la literatura económica a partir de las tesis de Prebisch (1949) y Singer (1950), que señalaban que en el largo plazo existía una tendencia secular al deterioro de los términos del intercambio, debido a que los precios de los productos primarios crecían en menor proporción que los de las manufacturas (CEPAL, 1969).

La tesis tuvo inicialmente dos versiones. Según Bielschowsky (1998), la primera, que está expuesta en el llamado "manifiesto latinoamericano" (Prebisch, 1949), señala que en la fase decreciente del ciclo los sindicatos de los países industriales lograban impedir la caída de los precios de los bienes industriales, contrarrestando con creces las ganancias que la periferia obtenía con el auge cíclico de los bienes primarios. La segunda versión, expuesta por Prebisch (1952) y que posteriormente desarrollaría Lewis (1960), está relacionada con el exceso de mano de obra en la agricultura de la periferia, que no es transferible a los países desarrollados, lo que deprime el precio de los productos de dicho sector. Ambas versiones en realidad se centran en la rigidez relativa de los mercados de trabajo en los países desarrollados y en desarrollo, como lo demuestra Ros (1998).

Una tercera versión, más elegante y basada en Singer (1950), se centraba en las diferencias de la elas-

ticidad-precio de la demanda y la elasticidad-ingreso que enfrentaban los productos básicos, las que eran menores a uno. Sin embargo, la versión más amplia enunciada en CEPAL (1969) postula que si los precios reflejaran estrictamente el menor costo que el progreso técnico trae consigo, los precios industriales disminuirían más que los primarios, porque la productividad en la industria es mayor que en las actividades primarias. Como el progreso técnico no se distribuye uniformemente entre los países, la periferia tiende a transferir parte del fruto del progreso técnico a los centros, en tanto que éstos retienen el suyo propio.

Para la teoría pura del comercio internacional, el tema del deterioro de los términos de intercambio fue considerado un problema técnico esotérico, y en el ámbito político se le miró como un tema con alta carga emocional. Junto al deterioro secular de los precios primarios se hallaba el tema de la inestabilidad de los precios de exportación, aunque según Krueger (1984) éstos son dos tópicos estrictamente separados. La literatura empírica redujo la tesis a nivel de hipótesis² al estimar que la evidencia no era concluyente. La base

² Sobre este punto, y respecto a las menciones siguientes de Spraos y Michaely en este mismo párrafo, véanse las referencias en Borensztein, Khan y otros (1994).

empírica de Prebisch abarcaba el período de 1870 a 1930 y utilizaba precios de exportación de Inglaterra, considerados como precios de manufacturas, y precios de importación, considerados como precios de productos primarios. Spraos, en un trabajo de 1980, concluyó que probablemente hubo un deterioro secular en el período abarcado por Prebisch, pero que más allá de la posguerra es muy dudoso que se haya dado ese deterioro. Incluso Michaely señaló en 1982 que para el período 1952-1973 los precios de exportación de los países pobres crecieron más rápidamente que los de los países ricos.

Sprout (1992) señala que hay una descorazonadora contradicción entre los resultados de los esfuerzos para probar la tesis y concluye, con un criterio cuantitativo, que de los más importantes estudios, un tercio confirma la hipótesis de Prebisch y un cuarto la niega.

El tema de la inestabilidad de los precios también fue visto como bastante contradictorio y no concluyente y se consideró que incluso en el corto plazo dicha inestabilidad habría sido exagerada (Krueger, 1984, p. 595).

Las políticas que el FMI recomendaba frente a desequilibrios en la balanza de pagos derivados de caídas en los ingresos de exportación fueron básicamente dos: el financiamiento compensatorio de emergencia, establecido en 1964, y los fondos de estabilización de precios para productos específicos. Estas medidas se sustentaban en un enfoque de desequilibrios transitorios.

A mediados del decenio de 1990 retornó el énfasis en la persistencia de los *shocks* en los precios de los productos básicos, con el trabajo empírico de Reinhart y Wickham (1994), quienes, basándose en métodos de descomposición de series de tiempo entre tendencia secular y cíclica, encuentran las siguientes regularidades para el período 1957-1993:

- La debilidad de los precios reales de los productos básicos es de naturaleza secular, persistente y no se debe a desviaciones temporales respecto de la tendencia.
- La importancia relativa de los *shocks* permanentes en los precios varía según el grupo de productos considerados, siendo menor en los metales y mayor en las bebidas (café, té).
- Las características del ciclo varían según los productos, siendo menos persistentes en los metales y más persistentes en las bebidas.
- Los precios medios son marcadamente bajos y hay un incremento sostenido de la varianza de los precios de productos primarios. El coeficiente de

variación aumenta bruscamente y los precios se tornan más volátiles en torno a la media.

Las recomendaciones del trabajo citado hicieron hincapié en la necesidad de adoptar políticas estructurales como la de diversificación de las exportaciones, dado que la debilidad era de naturaleza secular; pero debido a la elevada volatilidad de los precios, también consideraron aconsejable utilizar estrategias de cobertura y fondos de estabilización.

Sin embargo, sólo a fines de los años noventa la literatura empírica recobra el interés por el tema de los productos básicos. Cashin, Liang y McDermott (1999) se basan en la estimación de la mediana insesgada, que es superior al test de la raíz unitaria para determinar la persistencia de perturbaciones en los precios de los productos básicos, y utiliza información mensual sobre 60 productos básicos para el período 1957-1998. Ese trabajo encuentra que las perturbaciones de los precios de la mayoría de los productos básicos son típicamente de larga duración y que la variabilidad de su persistencia es bastante amplia. Asimismo, halla diferencias entre grupos de productos, siendo más persistentes en los metales que en las maderas. En consecuencia, concluye que es incorrecto ver los *shocks* de los precios de los productos primarios como un fenómeno temporal: al ser ellos persistentes, es probable que una perturbación adversa de precios deprima a éstos por un largo tiempo. De lo anterior se desprende que medidas como el financiamiento compensatorio y los fondos de estabilización probablemente no sean eficaces y que la suavización del consumo no llegue a ser sostenible.

En su análisis de la duración y magnitud de los ciclos de los precios de los productos básicos, Cashin, McDermott y Scott (1999a) encuentran, para el período 1957-1999 y sobre la base de series mensuales para 36 productos, lo siguiente:

- Existe una asimetría en los ciclos de los precios caracterizada por una fase de declinación que dura por lo menos un año más que la fase de auge.
- La magnitud de la caída de los precios en la fase de declinación es mayor que el alza de los precios en la fase de recuperación del ciclo, mientras que la tasa de variación de los precios en la fase de auge es más rápida que en la fase de declinación.
- Hay poca evidencia de una forma consistente en el ciclo de los precios.
- No hay una relación de dependencia entre la duración de la fase de declinación y la de la fase de auge. El hecho de que grandes movimientos adversos en los precios continúen por un largo tiempo

po no significa que haya mayor probabilidad de que la fase de declinación vaya a terminar con el inicio de la fase de recuperación.

Un reciente trabajo de Cashin, McDermott y Scott (1999b), que abarca el período 1957-1999 y utiliza información mensual, halla evidencia empírica de que los precios de los productos básicos no se mueven juntos, a menos que se trate de productos directamente relacionados (que sean del mismo sector o rama). Definiendo los comovimientos como concordancia —es decir, la proporción de tiempo en que los precios de dos productos básicos están en el mismo período de auge o declinación— no encuentra evidencia de que esos precios se muevan juntos, excepto para el oro y el petróleo. Las conclusiones de política que pueden extraerse son importantes, puesto que si los precios de los productos básicos se mueven juntos, para disminuir el riesgo habría que diversificar recurriendo a exportaciones de manufacturas, en las cuales se podrían no tener ventajas comparativas. Por el contrario, de no existir comovimientos se podrían diversificar las propias exportaciones de productos básicos.

Después de muchos años, el tema de los *shocks* de la relación de precios del intercambio ha cobrado un nuevo dinamismo. Cashin y Patillo (2000) señalan que éste es uno de los más importantes precios relativos y que los economistas ignoran muchas de sus propiedades empíricas. En su examen de 42 países del África subsahariana para el período 1990-1996, encuentran que en la mitad de ellos la persistencia de las

perturbaciones es corta —inferior a cuatro años—, mientras que en un tercio de ellos las perturbaciones son permanentes. En cuanto a las implicaciones de política, señalan que si los *shocks* son de corta vida hay un margen para lograr cambios en el ahorro nacional y en el financiamiento internacional y suavizar así el sendero del consumo nacional. Pero si los *shocks* son de larga duración, las políticas anticíclicas sirven poco para lograr un nuevo equilibrio.

El efecto de las perturbaciones en el crecimiento económico ha sido tratado en Dehn (2000b): la dependencia de exportaciones primarias confiere a las perturbaciones adversas, además de un efecto *ex post*, un efecto *ex ante* de incertidumbre, los que reducen las perspectivas de crecimiento; las perturbaciones positivas, en cambio, se diluyen rápidamente y no tienen efectos de importancia en el largo plazo.

En resumen, la reciente literatura empírica y teórica no ha asignado a los *shocks* en los precios de los productos básicos la misma importancia que ha dado a las crisis financieras. Actualmente se ha encontrado evidencia empírica de la persistencia de esas perturbaciones y de que la fase de declinación de los precios dura más que su fase de auge. Es decir, existen elementos que abonan la existencia de una tendencia secular a la caída de los precios. Pero hay también indicios empíricos de que no es cierta la percepción de que los precios de los productos básicos se mueven juntos, lo que significa que no habría caídas generalizadas de sus precios.

III

Evolución y composición de las exportaciones bolivianas

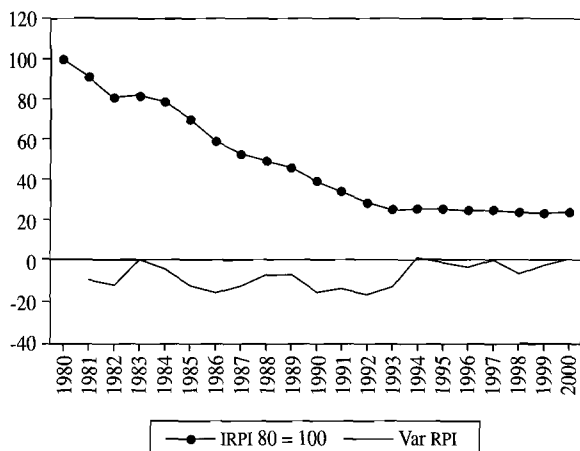
En esta parte del trabajo se analiza brevemente la evolución de las exportaciones bolivianas y su composición, y se presenta el índice de precios de su canasta exportadora de productos básicos y el índice mensual de la relación de intercambio entre productos primarios y manufactureros.

En un período más amplio, dicha relación nos muestra que desde 1980 la economía boliviana ha experimentado un deterioro constante y persistente. En la década de 1980 sufrió dos caídas de precios; la primera significó una baja de 8.3% y 11.2% en 1981

y 1982, respectivamente, y la segunda una en torno al 12% anual entre 1985 y 1987; ambas estuvieron relacionadas con la caída de los precios de los minerales, en especial del estaño. Después, en la década de 1990, soportó dos fuertes *shocks* de términos de intercambio. El primero, que duró cuatro años, se inició en 1992, cuando dicha relación registró un deterioro de 16% debido, en parte, a la caída de los precios del gas tras cambios en el contrato de exportación de ese producto a la Argentina. El segundo, que duró menos, se registró en 1998, estuvo vinculado con

GRAFICO 1

Bolivia: Relación anual de precios del intercambio^a
(1980=100)



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

^a IRPI: índice de la relación de precios del intercambio. Var. RPI: variación porcentual del IRPI.

la crisis asiática y la crisis financiera internacional y el deterioro fue de 5%.

Los términos de intercambio (gráfico 1) tuvieron un comportamiento ondulatorio, con fases de deterioro prolongadas y muy pocos años de recuperación entre 1980 y 2000.

1. Las exportaciones bolivianas durante el decenio de 1990

Entre 1990 y 1999 los ingresos nominales de exportación bolivianos fueron en promedio de 1 018.7 millones de dólares anuales (15% del PIB). El comportamiento de los ingresos fue relativamente volátil, con una desviación estándar de 176.8 millones de dólares, equivalente al 17% de la media.

El valor nominal de las exportaciones en la década creció a una tasa anual de 1.1%, muy baja si se la compara, por ejemplo, con las de crecimiento de las exportaciones mundiales (5.5%), de Sudamérica (4.9%) y de Chile (7.2%). En valores reales, las exportaciones disminuyeron 5.7% en 10 años y su deterioro se registró en dos oportunidades: entre 1990 y 1992, con una caída del 27% como consecuencia de las menores exportaciones de gas a la Argentina, y en 1998 y 1999, debido a la crisis internacional, con una caída acumulada del 16%. La economía boliviana, por lo tanto,

experimentó en el decenio de 1990 dos *shocks* externos, que se tradujeron en significativas caídas de sus ingresos reales de exportación (cuadro 1).

El bajo desempeño de las exportaciones bolivianas va a contramano del elevado dinamismo del comercio mundial. Mientras que en diez años crecieron sólo 10% en términos nominales, las exportaciones mundiales aumentaron en 60%.

La composición de las exportaciones bolivianas en el decenio siguió concentrada en los productos básicos, cuya participación en el total exportado declinó levemente de 86.6% en 1990 a 84% en 1999. La de las exportaciones de manufacturas, en cambio, sólo aumentó menos de un punto porcentual en diez años, de 13.2% a 14%.

La estructura de las exportaciones bolivianas es muy asimétrica con respecto a aquélla de las exportaciones mundiales. Según la OMC (2000), las manufacturas constituyen más de las tres cuartas partes de las exportaciones mundiales, pero menos de un sexto de las exportaciones bolivianas. Esta participación es menor que la que exhiben los países africanos (30%) y muy inferior al promedio de América Latina (60%). Por lo tanto, el lento incremento de las exportaciones bolivianas está asociado a las bajas tasas de crecimiento de sus exportaciones de productos básicos. En cambio, las exportaciones de manufacturas, que aumentaron

CUADRO 1

Exportaciones de Bolivia en valores nominales y reales^a
(Millones de dólares)

Años	Valor nominal	Índice de precios de importación	Valor real
1990	937.5	100.0	937.5
91	873.8	105.5	828.2
92	742.1	108.5	684.0
93	786.7	110.7	710.7
94	1 091.0	114.1	956.2
95	1 139.1	118.2	963.7
96	1 216.2	121.1	1 004.3
97	1 255.6	120.0	1 046.3
98	1 110.1	118.4	937.6
99	1 034.8	117.1	883.7
TCG	1.1	1.8	-0.7
Var % 99/90	10.4	17.1	-5.7
Media	1 018.7	113.4	895.2
DE	176.8	7.0	120.2
CV	0.17	0.06	0.13

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

^a TCG: Tasa de crecimiento geométrica. DE: Desviación estándar. CV: Coeficiente de variación.

más de 3.5% anual en el decenio, tienen poca incidencia en el total.

Las distintas exportaciones primarias exhibieron comportamientos muy diferenciados en el decenio; las exportaciones agrícolas de Bolivia crecieron a una tasa anual de 10.3%, muy superior a la mundial de 3.1%, mientras que sus exportaciones de hidrocarburos disminuyeron anualmente en 11% debido, como ya se ha dicho, al fin del contrato de exportación de gas a la Argentina. Las exportaciones mineras del país se estancaron durante diez años, mientras que las del mundo crecían 1.5% por año.

El poco dinamismo de las exportaciones bolivianas se debió a la caída de los precios unitarios de exportación, puesto que mientras el índice de valor subió 10%, el de volumen aumentó 57%, lo que implica una contracción de 30% del índice de valor unitario de las exportaciones. Esta baja fue mayor que la disminución de los precios unitarios mundiales de la minería (22%) y la agricultura (8%), y mayor también que la del índice de precios de los productos básicos (13%). La situación se explica, en parte, por la reducción drástica, en dos tercios, del precio del gas en el contrato con Argentina, entre el primer trimestre de 1991 y el segundo de 1992.

Junto con declinar los precios de exportación bolivianos, subieron 17.1% los precios unitarios de importación, lo que se tradujo en un fuerte deterioro (40%) de los términos de intercambio. Si se excluye el efecto inicial de la caída del precio del gas en los primeros años de la década de 1990, el empeoramiento es de 22%. El efecto de la relación del intercambio en los ingresos de exportación, estimado por el INE, indica que si los precios de exportación hubieran seguido el comportamiento de los precios de importación en 1999, el país hubiera tenido un ingreso adicional de 597 millones de dólares. Por el deterioro de la relación de precios del intercambio, Bolivia está transfiriendo al exterior parte de su esfuerzo productivo interno y sufre una disminución de su ingreso real. El caso boliviano en la década de 1990 es una prueba empírica de ese deterioro.

En resumen, el bajo desempeño de las exportaciones bolivianas no está en línea con el dinamismo de las exportaciones mundiales, fuertemente concentradas en manufacturas, debido a su alta dependencia de productos básicos cuyos precios experimentaron dos fuertes *shocks* externos en la década de 1990, con efectos negativos para los ingresos reales de exportación.

2. El índice de precios de la canasta de productos básicos de exportación bolivianos

La estructura de las exportaciones bolivianas depende altamente de los productos básicos, que representan el 84% de las exportaciones totales del país. La gama de tales productos es amplia y, a diferencia de la mayoría de los países en desarrollo, no presenta la clásica predominancia de unos pocos de ellos. Está diversificada por sectores económicos, puesto que ha dejado de depender de un sector en particular.

Para medir los niveles y las variaciones de los precios de los productos básicos de la canasta de exportación, el Banco Central de Bolivia cuenta con una serie de índices de precios. La canasta está compuesta por 13 productos básicos, o por 11 si se excluyen los hidrocarburos (cuadro 2).

Esa canasta tiene las siguientes características:

- Para cada producto del cual se dispone de información diaria, se multiplica su cotización por su ponderación en la canasta según su participación en el valor de las exportaciones en 1996. Se utiliza, por lo tanto, el índice Laspeyres, es decir:

$$IPL = \frac{\sum P_n Q_0}{\sum P_0 Q_0}$$

CUADRO 2

Bolivia: Canasta de productos básicos de exportación, 1996^a
(Participación porcentual en el total exportado)

Productos	Cotización	1996
Zinc	CUS/LBF	13.5
Oro	US/OTF	10.5
Estaño	US/LBF	7.5
Plata	US/OTF	5.6
Soja	US/TM	5.3
Harina de soja	US/TM	9.0
Aceite de soja	US/TM	3.6
Maderas	US/TM	6.9
Algodón	US/TM	2.9
Café	CUS/LB	1.4
Azúcar	US/TM	2.6
Gas	US/MPC	8.3
Petróleo	US/BARRIL	3.4
<i>Total prod. básicos</i>		80.5
<i>Total sin combustibles</i>		68.8
<i>Total exportado</i>		100.0

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Central de Bolivia.

^a US: dólares. CUS: centavos de dólar. LB: libra. LBF: libra fina. TM: toneladas métricas. MPC: millar de pies cúbicos. OTF: onza troy fina.

- Los productos básicos representan el 80.5% del valor exportado en 1996 y si se excluyen los hidrocarburos el peso disminuye a 68.8%. El índice se calcula a su vez, como también lo hace el FMI, con y sin combustibles, para diferenciar el efecto de las fuertes fluctuaciones de los precios del petróleo.
- La disponibilidad de información es en tiempo real a través del servicio de Reuter, salvo sobre las maderas, para las cuales la fuente de información es el Viceministerio de Exportaciones, y sobre el gas natural, para el cual proporciona información Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), cuyos precios tienen un rezago de un mes.
- El año base es el precio observado en el mes de diciembre de 1996, que es consistente con el año base para el cálculo del tipo de cambio real efectivo.

Los 13 productos que forman la canasta se agruparon en tres sectores con el fin de diferenciar com-

portamientos sectoriales: el sector minero, que comprende cuatro productos; el sector agropecuario, que incluye siete productos; y el sector hidrocarburos, que abarca el gas y el petróleo. Sin embargo, como el gas y el petróleo tienen comportamientos diferentes debido al contrato de exportación de gas a la Argentina, por consideraciones prácticas aparecen en forma separada. En el caso de los productos agropecuarios se creó un subgrupo, el complejo de la soja, que incluye la soja en grano, la harina de soja y el aceite de soja. Cada producto mantuvo su ponderación, por lo que la ponderación del sector en el total corresponde a la suma de cada uno de sus productos.

En síntesis, se dispone de los siguientes indicadores:

- Índices de precios por cada producto: 13 en total.
- Índice de precios general (IPB).
- Índice de precios general sin combustibles (IPB s/c).
- Índice de precios mineros (IPM).
- Índice de precios agropecuarios (IPA).
- Índice de precios del complejo de la soja.

IV

Tendencia, *shocks* y comovimientos de los precios de los productos básicos

En esta parte del trabajo, con base en indicadores empíricos, se analiza la tendencia y los *shocks* de corto plazo de los precios de los productos básicos, así como su reciente declinación, con el fin de determinar si se está frente a un comportamiento temporal, por lo cual la perturbación tendería a disiparse, o si se trata de un componente permanente o estructural. También se busca determinar si los precios de los productos de la canasta de exportación se mueven juntos, es decir, si se encuentran en el mismo período de auge o declinación, o si tienen un comportamiento anticíclico que compense la fase de declinación de un producto con el auge de otro.

1. Tendencia de los precios de los productos básicos

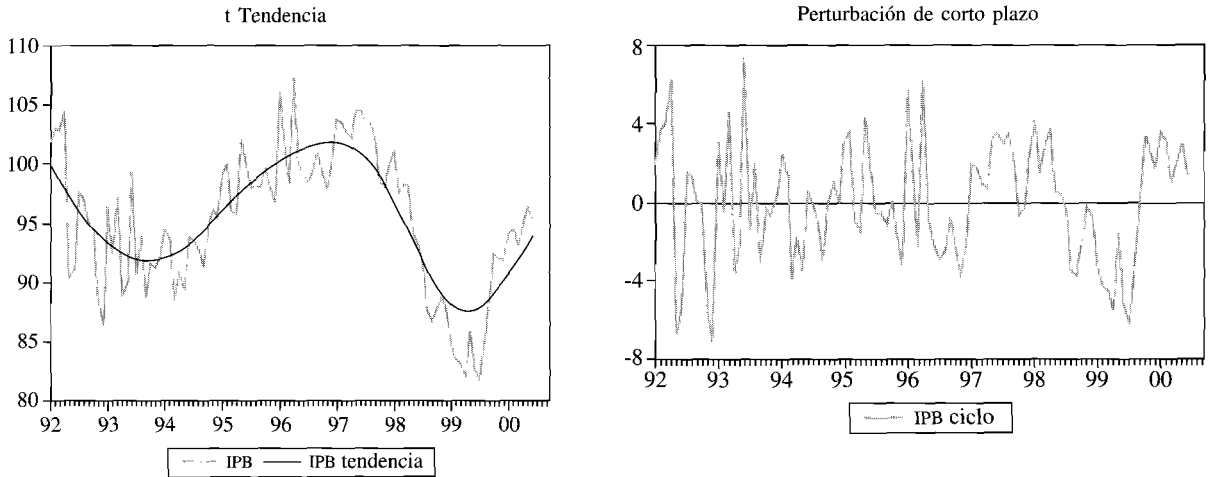
Para analizar el comportamiento de los precios de los productos básicos en la década de 1990, utilizando los índices de precios con y sin combustibles, se han descompuesto las series cronológicas de precios en dos

componentes: la tendencia de largo plazo y el *shock* de corto plazo.

A partir de enero de 1992, los precios de los productos básicos presentan fases cortas (alrededor de ocho meses) de contracción y recuperación, pero a partir de abril de 1994 inician una fase de auge de 25 meses, la más larga de la década hasta abril de 1996, en la cual el índice alcanza su nivel más alto, de 107.4 (gráfico 2). Posteriormente retorna el ciclo corto (seis meses) de contracción y recuperación, hasta que en junio de 1997, con la crisis asiática, comienza el ciclo de contracción más largo de los años noventa (25 meses) que termina en julio de 1999 con el índice de precios en su nivel más bajo (81.5). Sólo en agosto de 1999 los precios empiezan a recuperarse en forma sostenida hasta mayo de 2000 y con fluctuaciones hasta septiembre del mismo año. El inicio de la fase de recuperación de los precios fue más rápido en el caso del petróleo; partió en marzo de 1999 con la decisión de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) de reducir su producción.

GRAFICO 2

Tendencia y *shock* de corto plazo del índice de precios de productos básicos



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Bolivia.

La duración de la fase de auge más prolongada (25 meses) fue la misma que la duración de la fase más larga de declinación. La magnitud de la caída de los precios en la fase de descenso, 13.8% en el índice total y 15.2% en el índice sin combustibles, fue mayor que la magnitud del alza en la fase de bonanza, 10.8% en el índice total y 11.7% en el índice sin combustibles. El nivel que señala el índice total para el inicio de la etapa de recuperación en 1999 fue de 81.6, menor que aquél a partir del cual se inició la recuperación en 1993, que fue de 88.6.

La tendencia de largo plazo, obtenida a través del uso del método de suavización mediante el filtro de Hodrick-Prescott (1997), tiene un comportamiento ondulatorio que es una característica clave de las cotizaciones de los productos básicos³ (gráfico 2).

El filtro de Hodrick-Prescott es un filtro lineal de dos lados, que computa la serie suavizada s de y , minimizando la varianza de y alrededor de s , sujeta a un parámetro de penalización que restringe la segunda diferencia de s . Esto significa que el filtro de Hodrick-Prescott selecciona s_t para minimizar la siguiente función objetivo:

$$\sum_{t=1}^T (y_t - s_t)^2 + \lambda \sum_{t=2}^{T-1} \{(s_{t+1} - s_t) - (s_t - s_{t-1})\}^2$$

El parámetro de penalización λ controla la suavización de la serie s_t . Mientras mayor sea λ más suavi-

zada es la serie. Si $\lambda \rightarrow \infty$, s_t se aproxima a una tendencia lineal. En este trabajo $\lambda = 14.400$, de acuerdo con la sugerencia de Hodrick-Prescott para series mensuales.

Suavizando la tendencia en la década de 1990, nos encontramos con un comportamiento ondulatorio que empieza con una fase de contracción de 18 meses, hasta agosto de 1993; le sigue una fase larga de recuperación de 36 meses hasta agosto de 1996, posteriormente una fase de contracción de 49 meses y el inicio de una fase de recuperación a mediados de 1999 y durante los tres primeros trimestres de 2000.

La serie que muestra los *shocks* de corto plazo de los precios se obtiene residualmente como la diferencia entre la serie de tendencia de largo plazo y la serie original observada. Muestra que cuando un mercado está a la baja, los precios observados están por debajo de la tendencia y cuando es un mercado alcista, los precios están por encima de la tendencia. Entre 1992 y 1996 presentan un comportamiento muy fluctuante, pero a partir de diciembre de 1996 hasta abril de 1998 hay un comportamiento sostenido de recuperación de 17 meses, en que los precios observados son superiores a la tendencia. Sin embargo, entre mayo de 1998 y septiembre de 1999 los precios observados son muy inferiores a la tendencia, lo que quiere decir que en este período se sintió más el efecto adverso de la perturbación de precios, aunque la declinación se había iniciado antes, en junio de 1997. Así, los precios llegaron a niveles de nueve puntos por debajo de la tendencia del índice, como sucedió en abril y julio de 1999.

³ Véase Cashin, McDermott y Scott (1999a).

2. ¿Shock persistente o temporal?

Para determinar cuán importante es el papel que desempeñan los *shocks* persistentes se procedió en dos etapas. En la primera se establecieron las propiedades de las series cronológicas, utilizando las pruebas de raíz unitaria mediante el test Dickey-Fuller y el test Dickey-Fuller Ampliado. El cuadro 3 presenta los valores críticos para los tests en niveles y en primeras diferencias. Si y es estacionaria, los *shocks* son transitorios; en cambio, si y es un proceso integrado de orden uno, tiene un componente permanente.

En la segunda etapa se procedió a determinar el tamaño del componente permanente mediante la metodología de Cochrane, que mide la persistencia de los *shocks* mediante el examen de la varianza de sus diferencias, la que tiene la siguiente forma:

$$EP = \left(\frac{1}{k} \right) * \frac{\text{var}(y_t - y_{t-k})}{\text{var}(y_t - y_{t-1})}$$

Con base en el estadístico de persistencia (EP), si la razón es igual a 1, la variable y sigue un proceso de paseo aleatorio, y todas las perturbaciones son permanentes. Si y es estacionario todas las perturbaciones se disipan, por lo que la razón tiende a cero, lo que indica que las perturbaciones serán temporales. Si y es un proceso integrado de orden uno, tiene componentes transitorios y permanentes, por lo tanto la razón convergerá a la razón entre la varianza del *shock* permanente y la varianza total de la variable y . De este modo, mientras más cercana es la razón a la unidad, mayor es el tamaño del componente permanente y menor es la importancia relativa de las perturbaciones temporales. Se aplicó esta medición para $k=1, 12$ y 24 rezagos por tratarse de datos mensuales (cuadro 4).

CUADRO 4

Bolivia: Persistencia de los *shocks* en los índices de precios de exportación
(Razón de las varianzas)

		Rezagos (t)		
		1	12	24
Productos básicos	1	0.34	0.26	
Productos básicos sin combustibles	1	0.38	0.38	
Agrícolas	1	0.28	0.24	
Metales	1	0.69	0.35	
Complejo de la soja	1	0.41	0.40	
Combustibles	1	0.26	0.21	

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Bolivia.

En el caso boliviano, las series de precios con y sin combustibles y por sectores (metales, agrícola, complejo de la soja y combustibles) son integradas que siguen un proceso de orden uno. Se encontró que en cada serie de precios (total y por sectores) los *shocks* permanentes desempeñan un papel en la explicación de la varianza de los precios mensuales.

El efecto del componente permanente de los *shocks* es mayor en los precios de los metales (origina 69% de su varianza mensual), mientras que en los sectores agrícola y de combustibles la cifra es de 25% y en los índices generales, con y sin combustibles, en torno al 33%. En las series de precios de los metales dicho componente exhibe un bajo grado de persistencia, puesto que a 24 meses disminuye de 69% a 35%. En los demás sectores y en el índice general el componente permanente se mantiene. La presencia de *shocks* transitorios da pie para aplicar políticas de estabilización de precios, como las medidas que para tal efecto recomienda el Fondo Monetario Internacional (FMI).

No obstante, la presencia de *shocks* permanentes indica que la debilidad de los precios de los productos básicos observada a partir de 1997 no es solamente un

CUADRO 3

Análisis de raíz unitaria:^a Test Dickey-Fuller y test Dickey-Fuller Ampliado

Serie	Niveles			Valores críticos			Primeras diferencias			Orden de integración ^b	Valores críticos	
	Nº rezagos	Modelo	t-Estadístico	1%	5%	Nº rezagos	Modelo	t-Estadístico	1%		5%	
IPB	4	C	-1.416578	-4.055	-3.4561	4	B	-5.217714	1(1)	-3.4993	-2.8915	
IPBSC	4	C	-1.343285	-4.0521	-3.4548	4	A	-4.471892	1(1)	-2.5866	-1.9433	
Agrícola	4	C	-1.511792	-4.0521	-3.4548	5	A	-4.587867	1(1)	-2.5868	-1.9434	
Compsoya	4	C	-1.5352	-4.0521	-3.4548	0	A	-13.7045	1(1)	-2.5858	-1.9432	
Metales	2	C	-3.0101	-4.0503	-3.4539	2	C	-5.35682	1(1)	-3.4972	-2.8906	
Combustibles	6	C	-1.616115	-4.054	-3.4557	8	A	-3.1834	1(1)	-2.5883	-1.9436	

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Bolivia.

^a A: No incluye componentes determinísticos. B: Incluye constante pero no tendencia. C: Incluye constante y tendencia.

^b Al ser superior el t estadístico en primeras diferencias a los valores críticos indica que las series son integradas de orden uno.

fenómeno transitorio, resultado de un ciclo anormal asociado a la crisis asiática (aunque con esta crisis se haya iniciado la fase de declinación). Por ello la caída no se revirtió automáticamente y tampoco se han recuperado los precios después que las economías asiáticas lograron su recuperación económica en 1999. Tampoco la caída de los precios está asociada a la fluctuación cíclica de la economía mundial, puesto que se ha dado en plena etapa de alto crecimiento de la economía estadounidense y de crecimiento de la economía mundial. La recuperación de los precios, excepto el del petróleo, ha sido más lenta que lo esperado y aún no los ha llevado a los niveles anteriores al inicio de la fase de auge.

En síntesis, en el caso boliviano existe un componente permanente en los *shocks* de los precios de los productos básicos, aunque menor que el encontrado para países en desarrollo.⁴ A nivel sectorial, este componente es mayor en los metales, aunque de baja persistencia. Por este motivo, la reciente perturbación de precios no ha tendido a dispersarse con rapidez.

3. La concordancia o comovimientos en las fases de los ciclos

El comportamiento cíclico de los precios lleva a preguntarse si las series de precios por sectores y por producto se mueven juntas en las fases expansivas y contractivas del ciclo. La concordancia es una medida de comovimientos que permite comparar los patrones cíclicos de las series de precios. La prueba estadística permite establecer cuál es la proporción de tiempo en que los precios de dos productos transcurren o permanecen en la misma fase del ciclo.⁵

Para tal efecto se especifica una variable dicótoma para cada variable original o serie de precios que toma el valor de uno cuando la variable se encuentra en la fase expansiva y de cero cuando se encuentra en la fase contractiva. El grado de concordancia entre los ciclos de dos series de precios es entonces:

$$C_{ij} = T^{-1} \left\{ \sum_{t=1}^T (S_{i,t} S_{j,t}) + (1 - S_{i,t})(1 - S_{j,t}) \right\}$$

donde C_{ij} es el estadístico de concordancia que mide la razón en que dos series de precios se encuentran en el mismo estado, T es el número de observaciones, $S_{i,t}$

es la variable dicótoma asociada a la variable original x_i en el momento t , y $S_{j,t}$ es la variable dicótoma asociada a la variable original x_j en el momento t .

Cuando el estadístico de concordancia adopta valores cercanos a uno, las series de precios comparadas son procíclicas; cuando el estadístico es cercano a cero las series de precios son contracíclicas, y finalmente, cuando la concordancia toma valores cercanos a 0.5, la probabilidad de que las series sean procíclicas es igual a la de que sean contracíclicas. Para fines prácticos, en este trabajo se toma un rango de +/- 0.10 arbitrario⁶ solamente para diferenciar de los casos cercanos a 0.5, de manera que un coeficiente mayor a 0.6 indicaría que las series tenderían a ser procíclicas y un coeficiente menor a 0.4, que tenderían a ser anticíclicas.

Los resultados para el período enero de 1992 a septiembre de 2000 muestran (cuadro 5) que la serie del índice de precios que excluye los combustibles presenta un alto grado de concordancia (0.71) con la serie de precios de los combustibles, es decir, son variables procíclicas. Por lo tanto, el hecho de que un país sea exportador de combustibles no lo aísla del ciclo de los otros productos primarios. Asimismo, si se excluye los combustibles, el resto de los productos de exportación presenta comportamientos procíclicos. Esto se observa en forma más clara a nivel de sectores, donde los precios de los productos agrícolas son más procíclicos con los de los combustibles (0.81) que los precios de los metales (0.60).

En la década de 1990 Bolivia desarrolló las exportaciones agrícolas y en especial las del complejo de la soja. Se suponía que dicha diversificación le permitiría disminuir su dependencia del sector minero. Pero los indicadores sectoriales de concordancia muestran que no se podría decir si los precios de los metales son procíclicos o no con relación a los precios de los productos agrícolas (0.45) o del complejo de la soja (0.48), puesto que los indicadores de concordancia son muy cercanos a 0.50.

Sin embargo, aquí se realiza el análisis por producto para identificar la existencia de comovimientos entre precios de productos del sector minero y del sector agrícola (cuadro 6). De un total de 28 posibles combinaciones entre pares de productos agrícolas y mineros que forman parte de la canasta de exportación, se tiene que existen nueve pares de productos (un 32%), cuyas series de precios se mueven juntas en las fases del ciclo, es decir, se trata de productos procíclicos. Los

⁴ Véase Cashin, Liang y McDermott (1999).

⁵ Véase una explicación más detallada sobre la concordancia en Cashin, McDermott y Scott (1999b).

⁶ Cabe hacer notar que se requiere de un análisis más detallado para justificar cuál sería el rango adecuado para diferenciar de los casos cercanos a 0.50.

CUADRO 5

Bolivia: Concordancia a nivel de sectores

	Metales	Complejo de la soja	Sector agrícola	Combustibles	Indice de precios general (IPB)	IPB sin combustibles
Metales	1.000					
Complejo de la soja	0.476	1.000				
Sector agrícola	0.448	0.724	1.000			
Combustibles	0.600	0.533	0.810	1.000		
IPB	0.505	0.705	0.943	0.752	1.000	
IPB sin combustibles	0.771	0.381	0.657	0.714	0.676	1.000

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Bolivia.

CUADRO 6

Bolivia: Concordancia entre los precios de los productos agrícolas y de los metales

Minería	Agricultura	Concordancia
	<i>Productos procíclicos</i>	
Oro	Soja	0.62
Oro	Algodón	0.73
Oro	Café	0.61
Oro	Azúcar	0.68
Oro	Aceite	0.70
Zinc	Algodón	0.61
Estaño	Aceite	0.70
Plata	Aceite	0.73
Plata	Madera	0.62
	<i>Productos anticíclicos</i>	
Zinc	Madera	0.32
Oro	Madera	0.39
Estaño	Soja	0.33
Estaño	Harina	0.37
Plata	Soja	0.22
Plata	Harina	0.18

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Bolivia.

más procíclicos son el oro, la plata, el algodón y el aceite. Los productos anticíclicos representan menos pares de combinaciones (seis), resaltando la relación del precio del estaño con el de la soja (0.33) y de la plata con el de la soja (0.22).

Respecto a los combustibles, se tiene que serían procíclicos a los precios del gas los precios de los productos mineros, excepto la plata, y los precios de los productos agrícolas, salvo el aceite de soja. Este indicador es significativo, puesto que para el decenio de 2000 se ha centrado la esperanza en las exportaciones de gas, que tiene muy pocos productos anticíclicos. A los precios del petróleo serían procíclicos los precios de los productos mineros, con excepción de la plata, y de los productos agrícolas, salvo las maderas y el azúcar.

En síntesis, en el caso boliviano, a diferencia de lo observado para los países en desarrollo por Cashin, McDermott y Scott (1999b), hay un alto grado de concordancia a nivel sectorial, lo que indicaría que la diversificación de las exportaciones de productos básicos no ha permitido atenuar los efectos del ciclo de los precios, es decir, no ha sido una diversificación anticíclica. Sin embargo, a nivel de productos se ha encontrado que un tercio de las exportaciones corresponde a productos contracíclicos. Los precios de la plata y el estaño (que representaron 13.1% de las exportaciones en 1996) serían contracíclicos respecto a los de la soja y la harina (que representaron 14.3% de dichas exportaciones) y los precios de la plata respecto a los del gas (que representaron un 8%).

V

Volatilidad y riesgo de la cartera de exportaciones

En esta parte del artículo se complementa el examen del comportamiento de los precios de los productos básicos de exportación con el análisis de la volatilidad de los precios a través del coeficiente de variación, que

relaciona la desviación estándar con la media,⁷ y con

⁷ En términos de tanto por uno. Generalmente el coeficiente de variación viene expresado en porcentajes (Moya, 1991).

el cálculo de riesgo de la cartera de los productos que conforman la canasta exportadora.

1. Volatilidad de los precios de exportación

Una característica importante y ampliamente aceptada en el comportamiento de los precios de los productos básicos es su elevada volatilidad. En el caso boliviano, tanto el índice de precios general como el que excluye los combustibles presentan una volatilidad de 0.06 (cuadro 7). En el índice general la volatilidad es menor que el 0.135 calculado por Cashin, Liang y McDermott (1999) para una canasta de 56 productos en el período 1957-1998, mientras que es un poco mayor al 0.04 calculado para la canasta que excluye los combustibles.

A nivel de sectores, los precios de los metales (0.05) son los menos volátiles y los precios de los combustibles (0.22) los más volátiles, mientras que los precios de los productos agrícolas tendrían una volatilidad intermedia (0.11). En el ámbito de productos específicos, los precios de la harina (0.21) y el

aceite de soja (0.25) presentan una alta volatilidad, similar a la de los combustibles, mientras que los precios del café, el azúcar y el algodón estarían entre los más volátiles de la canasta boliviana de exportación.

La evolución de la volatilidad se calcula aquí a lo largo del período enero 1992 a septiembre de 2000, medida a partir de los valores acumulados de los coeficientes de variación medios anuales (gráfico 3). En el caso del índice de precios general que incluye los combustibles, se observa que se ha mantenido relativamente constante, con un incremento de la volatilidad a partir de 1997, mientras que el índice de precios que excluye los combustibles presenta una volatilidad creciente. A nivel de sectores, los precios de los metales muestran una volatilidad relativamente constante a lo largo del período, mientras que tanto los precios agrícolas como los del petróleo exhiben una volatilidad creciente. La crisis internacional significó un aumento de la volatilidad en todos los sectores de exportación; sin embargo, ese aumento no fue simultáneo ni constante. En los metales la volatilidad se incrementó en 1997, pero después disminuyó; en los productos

CUADRO 7

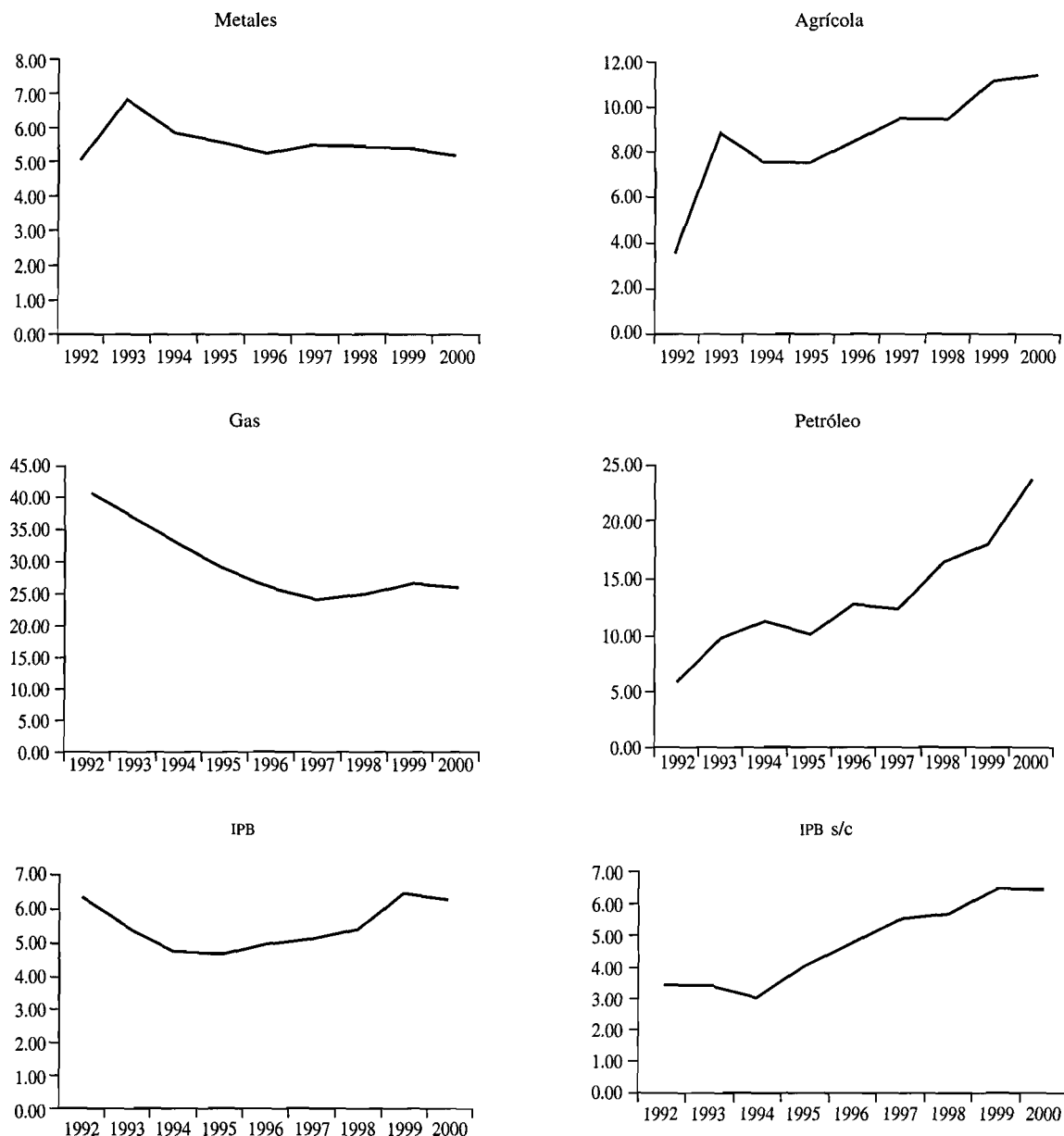
Bolivia: Estadísticos descriptivos de los índices de precios de los productos básicos, enero de 1990 a septiembre de 2000

	Media	Desviación estándar	Coefficiente de variación	Coefficiente de asimetría	Coefficiente de curtosis
Zinc	105.52	12.52	0.12	0.68	3.56
Oro	88.97	9.61	0.11	-0.22	1.69
Estaño	94.09	7.59	0.08	-0.11	3.66
Plata	97.72	14.57	0.15	-0.07	3.18
Índice de metales	97.33	5.05	0.05	0.02	3.02
Soja	93.65	14.23	0.15	1.36	5.52
Harina de soja	83.10	17.27	0.21	0.66	2.82
Aceite de soja	104.93	27.41	0.26	2.62	18.57
Complejo de la soja	90.73	14.29	0.16	0.29	3.06
Madera	94.13	18.36	0.20	-0.08	3.12
Algodón	91.27	29.79	0.33	2.12	11.77
Café	90.66	36.05	0.40	0.71	4.63
Azúcar	100.10	33.29	0.33	2.15	14.98
Índice agrícola	92.14	10.49	0.11	0.26	2.42
Gas	97.10	25.15	0.26	2.57	12.25
Petróleo	77.11	18.26	0.24	1.02	4.92
Índice de precios de combustibles	86.16	19.32	0.22	1.72	7.79
Índice de precios sin combustibles	94.76	6.08	0.06	0.25	2.39
Índice general de precios (IPB)	95.18	5.95	0.06	-0.30	2.45

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Bolivia.

GRAFICO 3

Bolivia: Volatilidad de los precios de los productos básicos de exportación
(Coeficiente de variabilidad acumulativo anual)



agrícolas aumentó con los inicios de la crisis en 1997, disminuyó en 1998 y volvió a subir en 1999. Los precios de los combustibles fueron más volátiles en 1998 y en 2000. Como resultado de lo anterior, el índice sin combustibles fue más volátil en 1997 y en 1999, mientras que el índice general lo fue solamente en 1999.

Para fines ilustrativos se presentan los otros estadísticos que están relacionados con las direcciones de

la dispersión de los datos de las series de precios respecto a su centro y que completan la descripción de las distribuciones de frecuencia. Estas características se refieren a asimetría y a curtosis o apuntamiento. El índice general de precios presenta una distribución de frecuencia con una asimetría negativa (la moda, el valor que más se repite, supera a la media), la distribución tiene una ramificación más extendida hacia la

izquierda o hacia valores pequeños de la variable, mientras que el índice que excluye los combustibles presenta una asimetría positiva (la moda es menor que la media), es decir, la distribución tiene una ramificación más extendida a la derecha. En su mayoría, los precios de los productos del sector minero tienen una asimetría negativa. La distribución de frecuencias de los precios de los productos básicos medidos a través del índice general y del índice sin combustibles presenta una distribución más aplanada (leptocúrtica). Sin embargo, los principales productos mineros, los del complejo de la soja, así como los combustibles, presentan una distribución de frecuencias más apuntada que la normal (platicúrtica), lo que significaría que los valores se concentran más alrededor del promedio.

En resumen, el índice general de precios de Bolivia no muestra una elevada volatilidad si se la compara con la encontrada para países en desarrollo (por ejemplo, en Reinhart y Wickham, 1994). Los precios de los metales son los menos volátiles y los precios de los combustibles los más volátiles. Si bien los precios de la agricultura tienen una volatilidad intermedia, la harina, el aceite de soja, el café, el azúcar y el algodón son los productos con precios más volátiles de la canasta boliviana de exportación. La crisis internacional aumentó la volatilidad de los precios en 1997 y nuevamente en 1999.

2. Riesgo de cartera de la exportación de productos básicos

Para analizar si la estrategia implícita adoptada por el país de diversificar las exportaciones de productos básicos disminuyó el riesgo de la cartera de exportación, se calculan en primer lugar las matrices de las varianzas y covarianzas entre los índices de precios de los productos y de los sectores y, en segundo lugar, el riesgo de la cartera, utilizando para ello la siguiente fórmula:

$$R = w_1^2 s_1^2 + w_1 w_2 s_{12} + \dots + w_1 w_n s_{1n} + \dots + w_{n-1} w_n s_{n-1n} + w_n^2 s_n^2$$

donde:

R = riesgo de la cartera

$W_i = V_i / V_t$ = valor del sector o producto i / valor total de la cartera

S_i = varianza del índice de precios del sector o del producto i

S_{ij} = covarianza de los índices de precios de los sectores y productos i y j

n = número de sectores o productos.

Del análisis de la matriz de varianzas y covarianzas se desprende que si las covarianzas son negativas el riesgo disminuye, puesto que las fluctuaciones de los precios de los productos se compensan entre sí, es decir, hay coeficientes de correlación negativos que permiten disminuir el riesgo de la cartera.

En el caso boliviano, para el conjunto de la canasta exportadora de productos básicos el riesgo total es positivo (40.67), al igual que a nivel de sectores (38.8), respecto a un índice de 100 (cuadro 8). Este indicador nos mostraría que pese a presentar una estructura diversificada por sectores de exportación de productos básicos no le ha significado diversificar el riesgo.

Para determinar cuánto contribuye la incorporación de un nuevo sector a aumentar o minimizar el riesgo, se presentan los resultados de incorporar a una canasta ya existente, como la de los metales, nuevos productos que serían del complejo de la soja (cuadro 9). Se observa que el riesgo inicial de 30.11 en el sector minero sube a un riesgo total de 35.49 al incorporar dicho complejo.

Sin embargo, es en el ámbito de los precios de los productos específicos donde el análisis de las covarianzas nos muestra la presencia de compensaciones, según los siguientes resultados:

- Existe un total de 31 pares de productos con covarianzas negativas, de un total de 78 pares de productos, es decir, hay un 40% de compensaciones intrasectoriales e intersectoriales.
- Las compensaciones al interior de los sectores son mayores en el sector minero, con tres pares de productos de un total de seis, como en los casos del zinc con el oro (-0.66), el zinc con la plata (-0.58) y el oro con la plata (-0.30). Esto último significa que, contrariamente a lo esperado, dentro

CUADRO 8

Bolivia: Matriz sectorial de varianzas y covarianzas

(Índices de precios de los productos básicos: 1996=100)

	Metales	Sector agrícola	Combustibles
Metales	5.91		
Sector agrícola	3.24	16.26	
Combustibles	2.12	3.50	7.78
Sumatoria ponderada de varianzas			29.95
Sumatoria ponderada de covarianzas			8.87
Riesgo total			38.82

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Bolivia.

CUADRO 9

Bolivia: Cartera de metales y complejo de la soja

A. Escenario inicial: considerando portafolio de metales

	Zinc	Oro	Estaño	Plata
Zinc	20.55			
Oro	-3.12	7.32		
Estaño	1.97	0.18	2.33	
Plata	-2.73	-1.42	0.22	4.80
Sumatoria ponderada de varianzas				35.00
Sumatoria ponderada de covarianzas				-4.89
Riesgo total				30.11

B. Escenario final: considerando portafolio de metales, añadiendo el complejo de la soja

	Zinc	Oro	Estaño	Plata	Soja	Harina	Aceite
Zinc	9.35						
Oro	-1.42	3.33					
Estaño	0.90	0.08	1.06				
Plata	-1.24	-0.64	0.10	2.18			
Soja	0.77	0.83	-0.24	-0.51	1.85		
Harina	1.95	2.49	0.12	-1.02	2.89	7.94	
Aceite	0.21	1.06	0.09	-1.14	0.68	0.63	3.18
Sumatoria ponderada de varianzas							28.90
Sumatoria ponderada de covarianzas							6.59
Riesgo total							35.49

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Bolivia.

del sector de los metales preciosos las fluctuaciones de precios se compensan. En el sector agrícola la compensación es de 30% (siete de 22 pares de productos), resaltando el hecho de que no hay compensación al interior del complejo de la soja. Las compensaciones se dan entre la madera y este complejo, entre el café y el azúcar (-0.11) y entre la madera y el café (-0.75).

- Hay significativas compensaciones intersectoriales, 21 de un total de 31 pares de productos con

covarianzas negativas. Entre el sector minero y el agrícola resaltan las covarianzas negativas de los precios de la plata con los productos agrícolas, excepto la madera, y las compensaciones de los precios del zinc con los de las maderas, el algodón y el azúcar. Entre el sector agrícola y el minero resaltan las compensaciones de la soja con la plata y el estaño, el azúcar con los productos mineros (salvo el oro) y la madera con el zinc y el oro.

- Entre el sector de los combustibles y la minería hay compensaciones de la plata con el gas y el petróleo, y del oro con el petróleo. Entre el sector de los combustibles y el agrícola se observa que el petróleo presenta covarianzas negativas con todos los productos, excepto el algodón. En el caso del gas, que será el principal producto de exportación, sus precios se mueven en distinta dirección que los de la plata, las maderas y el café, destacándose que no se compensa con el complejo de la soja. Sin embargo, los precios del gas reflejaron los precios decrecientes del contrato con Argentina, por lo que su comportamiento en el futuro podría ser similar al del petróleo, que presenta movimientos compensados con la mayoría de los productos.

En síntesis, a nivel de sectores no existe una disminución del riesgo, puesto que los precios se mueven en la misma dirección. Sin embargo, en el ámbito de los productos se observan importantes compensaciones por la dirección en que se mueven los precios dentro de un mismo sector y en productos de distintos sectores. Resalta el mayor número de compensaciones que se dan en la canasta de exportación del sector minero, especialmente en los metales preciosos. A nivel intersectorial, destacan las compensaciones de los precios de la plata con los de los combustibles y de la mayoría de los productos agrícolas, así como de los precios de la soja con los de la plata, el estaño y el petróleo. El precio del gas sólo se compensa con los de muy pocos productos.

VI

Conclusiones y recomendaciones

1. Conclusiones

La literatura empírica y teórica reciente no ha asignado a los *shocks* en los precios de los productos bási-

cos la misma importancia que a las crisis financieras, aunque ha vuelto a dar cierta importancia al tema de la persistencia de las perturbaciones de precios. Se ha encontrado evidencia empírica de que éstas son per-

sistentes, y de que la duración de la fase de declinación de los precios excede a la duración de la fase de auge. Es decir, existen elementos que abonan la existencia de una tendencia secular a la caída de los precios de los productos básicos. Sin embargo, existe también alguna evidencia de que no sería acertada la percepción de caídas generalizadas de precios de estos productos.

El bajo desempeño de las exportaciones bolivianas no está en línea con el dinamismo de las exportaciones mundiales, fuertemente concentradas en las manufacturas. Esto sucede porque Bolivia depende altamente de las exportaciones de productos básicos (84% de las exportaciones totales en 1999), cuyos precios declinaron en forma significativa en el decenio de 1990, provocando un fuerte deterioro de la relación de precios del intercambio. No obstante, en la composición de las exportaciones bolivianas no predominan unos pocos productos, como sucede en la mayoría de los países en desarrollo, ni hay dependencia de un sector en particular. Esta característica debiera haber permitido una disminución de la vulnerabilidad externa del país. Sin embargo, los resultados del trabajo muestran que no se ha minimizado el riesgo, atenuado los ciclos ni disminuido la volatilidad de los precios de exportación.

Los precios de los productos básicos de exportación de Bolivia exhiben un comportamiento cíclico con tendencia decreciente y con una duración de la fase de auge similar a la de la fase de declinación. La magnitud de la caída de los precios en la fase de descenso, a partir de la crisis asiática, fue ligeramente superior a la magnitud del alza en la fase de bonanza. Si se suaviza la tendencia, la fase de contracción dura mucho más que la de recuperación. La perturbación de los precios de corto plazo empezó a sentirse con más fuerza en Bolivia a partir de mayo de 1998, cuando los precios observados llegaron a ser inferiores a su tendencia, pese a que la caída de los precios se había iniciado en junio de 1997.

Los *shocks* permanentes ayudan a explicar la varianza de los precios mensuales. Sin embargo, existe un componente permanente en los *shocks* de los precios en Bolivia, aunque menor que el observado para los países en desarrollo; a nivel sectorial este componente es mayor, aunque de poca persistencia, en los metales. Por lo tanto, la reciente caída de precios no ha tendido a disiparse rápidamente. La importancia relativa de las perturbaciones permanentes es mayor en los precios de los metales, ya que el 69% de la varianza mensual de éstos se debe al componente per-

manente, mientras que en los sectores agrícola y de combustibles la cifra es de 25% aproximadamente y en los índices generales de precios, incluidos y excluidos los combustibles, de alrededor de 30%. El componente permanente de los precios de los metales exhibe un bajo grado de persistencia.

En el caso boliviano, a diferencia de lo encontrado para los países en desarrollo, se halló un alto grado de concordancia a nivel sectorial, lo que indicaría que la diversificación de las exportaciones de productos básicos no ha permitido atenuar los efectos del ciclo de los precios, de modo que esa diversificación no ha sido anticíclica. Sin embargo, a nivel de productos se ha encontrado que un tercio de las exportaciones corresponde a productos con precios contracíclicos, como el de la plata y el estaño (que representaron 13.1% de las exportaciones en 1996) respecto al de la soja y la harina (14.3%) y el de la plata con relación al del gas (que representó el 8%).

El índice general no muestra una volatilidad elevada, si se la compara con la que señalan otros estudios ya citados para los países en desarrollo. Los precios de los metales son los menos volátiles y los precios de los combustibles los más volátiles. Los precios de la agricultura, si bien tienen una volatilidad intermedia a nivel de productos específicos como la harina, el aceite de soja, el café, el azúcar y el algodón, estarían entre los más volátiles de la canasta boliviana de exportación. La crisis internacional aumentó la volatilidad de los precios en 1997 y lo hizo nuevamente en 1999.

Con la aplicación del método de riesgo de cartera a la canasta de exportación de Bolivia, no utilizado en trabajos similares para los países en desarrollo mencionados en el marco teórico, se encuentra que la incorporación de un nuevo sector exportador de productos básicos a la cartera exportadora, como el sector de la soja, no ha disminuido el riesgo total. Sin embargo, a nivel de los productos de la canasta de exportaciones se ha observado un porcentaje significativo (40%) de compensaciones intrasectoriales e intersectoriales. Dentro de los sectores son mayores las compensaciones en el sector minero y entre los metales preciosos. En el sector agrícola, la compensación es de un 30% y no se encuentran compensaciones al interior del complejo de la soja.

Hay significativas compensaciones entre el sector minero y el agrícola. Resaltan las covarianzas negativas de los precios de la plata con los de los productos agrícolas, excepto la madera, y las compensaciones del precio de la soja con los de la plata y el

estaño. Entre el sector de los combustibles y la minería se observan compensaciones de los precios de la plata con los del gas y el petróleo, y del oro con el petróleo. Entre el sector de los combustibles y el agrícola, se observa que el petróleo exhibe covarianzas negativas con todos los productos agrícolas, salvo el algodón, y que el gas presenta pocas compensaciones.

Las perspectivas del sector exportador están centradas en la minería de la plata y en la exportación del gas; se verificó que ambos productos tienen un comportamiento complementario, lo que atenúa el impacto de *shocks* adversos. Por un lado, mientras el precio de la plata es poco volátil el del gas es muy volátil. Por otro lado, los precios de la plata y el gas muestran movimientos en distinta dirección, por lo que ambos productos contribuyen a disminuir el riesgo y, por ser anticíclicos, ayudan a atenuar la fase del ciclo.

2. Recomendaciones de política

No es aconsejable que el país persista en una estrategia basada principalmente en la exportación y diversificación de productos básicos, que en la década de 1990 no le ha permitido minimizar el riesgo, atenuar los ciclos, disminuir la volatilidad de los precios de exportación ni aumentar los ingresos reales de exportación.

La evidencia empírica ha mostrado que Bolivia necesita complementar su estrategia de diversificación

de exportaciones de productos básicos con una estrategia explícita de desarrollo de las exportaciones de manufacturas que, a diferencia de la política neutra aplicada hasta ahora, incluya políticas selectivas de fomento de la producción y las exportaciones, para ayudar así a disminuir la vulnerabilidad externa ante perturbaciones externas adversas en los precios de los productos básicos. Esto quiere decir que se necesitan medidas de carácter estructural para disminuir la alta vulnerabilidad externa.

La política cambiaría debería tomar en cuenta, entre los diversos indicadores que utiliza, el comportamiento de los precios de los productos básicos y en especial la relación de precios del intercambio. Tendría que contribuir a atenuar las perturbaciones adversas, puesto que ellas tienen efectos negativos en el nivel de las exportaciones y de la actividad económica.

La presencia de *shocks* permanentes minimiza los efectos de las políticas de estabilización de precios de los productos básicos que recomienda el FMI. Pero el hecho de que exista un importante componente transitorio hace aconsejable que Bolivia aplique medidas transitorias o de corto plazo, como la facilitación de recursos financieros ante caídas de los ingresos de exportación en el marco de los programas de asistencia financiera del FMI y la aplicación de fondos de estabilización para algún producto estratégico —la soja, por ejemplo—, como hace Chile con el cobre.

Bibliografía

- Bielschowsky, R. (1998): Evolución de las ideas de la CEPAL, *Revista de la CEPAL*, Número extraordinario, LC/G.2037-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre.
- Borensztein, E., M. Khan y otros (1994): *The Behavior of Non-Oil Commodity Prices*, Occasional paper, N° 112, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional, agosto.
- Cashin, P., H. Liang y C. McDermott (1999): *How Persistent Are Shocks to World Commodity Prices?*, IMF working paper, N° 80, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional, junio.
- Cashin, P., J. McDermott y A. Scott (1999a): *Booms and Slumps in World Commodity Prices*, IMF working paper, N° 155, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional, noviembre.
- _____ (1999b): *The Myth of Comoving Commodity Prices*, IMF working paper, N° 169, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional, diciembre.
- Cashin, P. y C. Patillo (2000): *Terms of Trade Shocks in Africa: Are They Short-Lived or Long-Lived?*, IMF working paper, N° 72, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional, abril.
- CEPAL (1969): *El pensamiento de la CEPAL*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria.
- Dehn, J. (2000a): *The Effects on Growth of Commodity Price Uncertainty and Shocks*, Policy research working paper, N° 2455, Washington, D.C., Banco Mundial.
- _____ (2000b): *Commodity Price Uncertainty in Developing Countries*, Policy research working paper, N° 2426, Washington, D.C., Banco Mundial.
- 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.
- Krueger, A. (1984): Trade policies in developing countries, en W. Jones y P.B. Kenen, *Handbook of International Economics*, vol. I, Amsterdam, Países Bajos, North-Holland.
- Larson, D., P. Varangis y N. Yabuki (1998): *Commodity Risk Management and Development*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Lewis, W. A. (1960): Desarrollo económico con oferta ilimitada de mano de obra, *El trimestre económico*, vol. XXVII (4), N° 108, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Moya, R. (1991): *Estadística descriptiva*, Lima, Editorial San Marcos.
- Núñez del Prado, A. (1969): *Estadística básica para planificación*, Cuadernos del ILPES, serie I, N° 5, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- OMC (Organización Mundial de Comercio) (2000): *Informe anual 2000*, Ginebra.
- Prebisch, R. (1949): *El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas*, Santiago de Chile, CEPAL. Reproducido en *Boletín económico de América Latina*, vol. 7, N° 1, Santiago de Chile, CEPAL, 1962.

- _____ (1952): *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico*, México, D.F., CEPAL. Reproducido en CEPAL, *Cinuenta años de pensamiento en la CEPAL*. Textos seleccionados, vol. 1, Santiago de Chile, 1998.
- Reinhart, C. y P. Wickham (1994): Commodity prices: Cyclical weakness or secular decline?, *Staff Papers*, vol. 41, N° 2, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional, junio.
- Ros, J. (1998): Relación del intercambio y desarrollo desigual, *Revista de la CEPAL*, Número extraordinario, LC/G.2037-P, Santiago de Chile, CEPAL, octubre.
- Singer, H. W. (1950): The distribution of gains between investing and borrowing countries, *The American Economic Review*, vol. 40, N° 2, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- Sprout, R. (1992): El pensamiento de Prebisch, *Revista de la CEPAL*, N° 46, LC/G.1717-P, Santiago de Chile, CEPAL.
- Varangis, P., T. Akiyama y D. Mitchell (1995): *Managing Commodity Booms and Busts*, Washington, D.C., Banco Mundial.



http://www.eclac.cl

CEPAL, ECLAC, Naciones Unidas - Microsoft Internet Explorer provided by CEPAL

Die Edit View Favoritos Tools Help

Back Forward Stop Refresh Home Search Favorites History Mail Print

Address http://www.eclac.cl/

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

English Lo Nuevo Mapa del Sitio Preguntas Frecuentes Buscar

Martes 12 de Marzo, 2002

Titulares

- En la sede de la CEPAL: **Seminario sobre Globalización CEPAL - Banco Mundial**
- Desde el 28 al 31 de enero, en la sede de la CEPAL: **XIV Seminario Regional de Política Fiscal**
- En la sede de la CEPAL: **Seminario Regional sobre Políticas de IED en América Latina**
- Declaración del Secretario Ejecutivo de la CEPAL, José Antonio Ocampo, ante la: **Comisión de Desarrollo Social**
- Ciudad de México, 14-15 de enero 2002: **Conferencia Interregional sobre Financiamiento del Desarrollo**
- Documento de la CEPAL: **Proyecciones latinoamericanas 2001-2002**

Documentos destacados

- Balace preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2001
- Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2000-2001
- Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 1999-2000
- Panorama social de América Latina 2000-2001
- La inversión extranjera en América Latina y el Caribe. Informe 2000
- Una Década de Luces y Sombras. América Latina y el Caribe en los años noventa

Noticias

- Seminario Internacional sobre Clusters y Recursos Naturales
- Nuevas tecnologías dificultan la lucha contra las drogas
- Más noticias...

Download Software RedJam+GA

Catálogo de publicaciones

Series CEPAL

Revista CEPAL

Equidad, desarrollo y ciudadanía - Versión definitiva

Revista de la CEPAL N° 75 - Microsoft Internet Explorer provided by CEPAL

Die Edit View Favoritos Tools Help

Back Forward Stop Refresh Home Search Favorites History Mail Print

Address http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/5/8725/P8725.xml&xsq=revista/tp/pdf.xsl

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Portada Lo Nuevo Mapa del Sitio Preguntas Frecuentes Buscar

Revista de la CEPAL N° 75

- Sigla: LC/G.2150-P/E
- Fecha: Diciembre 2001
- Director: Oscar Altimir

Homenaje a Raúl Prebisch

Este número de la Revista de la CEPAL incluye un homenaje a Raúl Prebisch en el centenario de su nacimiento, con un conjunto de artículos de distinguidas personalidades de las ciencias sociales vinculadas al pensamiento sobre América Latina.

Presentación, Oscar Altimir (pdf 14 Kb.)

Entrevista inédita a Prebisch: logros y deficiencias de la CEPAL, David Pollock, Daniel Kerner y Joseph Love (pdf 87 Kb.)

Raúl Prebisch y la agenda del desarrollo en los albores del siglo XXI, José Antonio Ocampo (pdf 91 Kb.)

Prebisch: Actualidad de sus ideas básicas, Ortavio Rodríguez (pdf 73 Kb.)

El regreso de la vulnerabilidad y las ideas tempranas de

REVISTA CEPAL

Solicitar a
Unidad de Distribución de la CEPAL, Casilla 179-D, Vitacura, Santiago, Chile. E-Mail: publications@eclac.org

Bajar Documento

- Parte I Homenaje a Raúl Prebisch en formato pdf (556 Kb.)
- Parte II Artículos en formato pdf (828 Kb.)

Información Relacionada

Equidad, desarrollo y ciudadanía - Versión definitiva

Suscripción por el año N°

Ejemplares atrasados N°

Nombre:

Domicilio:

Código y ciudad:

País: Tel: FAX:

E-Mail:

Adjunto cheque (*) del Banco N°

por valor de \$ / US\$ (Para exterior: **sobre plaza USA**. / No enviar giros postales).

(*) *Agradeceremos emitir el cheque a nombre de UN-ECLAC.*

Favor cargar tarjeta de crédito Diners MasterCard Visa

Nombre que aparece en la tarjeta: Número:

Firma:

Fecha de vencimiento:



Los precios de suscripción anual vigentes para 2002 son de US\$30. El precio por ejemplar suelto es de US\$15 más costo de envío. Los precios de suscripción por dos años (2002-2003) es de US\$50.

Publicaciones de la CEPAL
COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE
Casilla 179-D - Santiago de Chile
publications@eclac.cl
Fax (562) 210-2069



CEPAL

REVIEW

Request for subscription
and/or back issues

Subscription for the year No.

Back issues Nos.

Name:

Address:

City and postal code:

Country: Telephone: FAX:

E-Mail:

I enclose cheque(*) No. drawn on the following bank:

in the amount of \$ / US\$ (For requests originating outside Chile, the

cheque must be drawn on a **United States bank**. / Do not send money orders).

(*) *The cheque should be made payable to UN-ECLAC.*

Please charge my credit Card Diners MasterCard Visa

Name as appears on card: Number:

Signature:

Expiration:



Annual subscription costs for 2002 are US\$35. The price of single issues is US\$15 plus shipping costs. The cost of a two-year subscription (2002-2003) is US\$60.

ECLAC publications
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA
AND THE CARIBBEAN
Casilla 179-D - Santiago, CHILE
publications@eclac.cl
Fax (562) 210-2069

Publicaciones recientes de la CEPAL

Informes periódicos institucionales

Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2001, LC/G.2153-P, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.182, CEPAL, Santiago de Chile, diciembre de 2001, 105 páginas.

La recuperación del año 2000 y las esperanzas de que ella diera paso a un nuevo ciclo de crecimiento en América Latina y el Caribe se truncaron con la fuerte desaceleración de la economía mundial en 2001. A diferencia de las crisis del decenio de 1990, que perjudicaron sólo a un grupo de países, esta ola sumergió durante 2001 al conjunto de las economías de la región. El producto regional creció apenas 0.5% y las perspectivas de crecimiento para el 2002 no son alentadoras (1.1%). La inflación mantuvo su trayectoria declinante y el aumento del déficit externo fue modesto. En un contexto de apreciación cambiaria real casi generalizada, el déficit en cuenta corriente se expandió a 53 000 millones de dólares. La afluencia de capital hacia América Latina y el Caribe mostró una caída importante y los flujos autónomos apenas se ubicaron en unos 33 000 millones de dólares, monto que recuerda los magros registros de 1999. En este contexto sombrío, lo que sostuvo las exportaciones en muchos países fue el comercio intrarregional, con mayor contenido de productos manufacturados y menos dependiente de la coyuntura internacional. En cambio, en el Mercosur el intercambio comercial se contrajo 10%.

El efecto adverso de la coyuntura internacional se extendió a todos los rubros de actividad, y las consecuencias se hicieron sentir más en la economía interna que en las actividades de exportación. La fuerte reducción del crecimiento repercutió negativamente en la situación laboral. El desempleo regional se mantuvo en 8.4% de la población activa. Las remuneraciones salariales se estancaron o retrocedieron en términos reales. Se observó una desaceleración del proceso de reformas estructurales o comerciales, y la mayoría de las reformas se pusieron en marcha en el área financiera.

Sin embargo, las economías de la región lograron absorber en buena medida el efecto desestabilizador de estos choques y, con la excepción de Argentina, no recayeron en crisis internas o externas. Los resultados macroeconómicos logrados en estas circunstancias adversas son notables, aunque la sucesión de ciclos de expansión y contracción en la década de 1990 determinó una baja tasa de crecimiento de largo plazo. Esta tasa es muy inferior a la necesaria para reducir el alto nivel de desempleo y mejorar la precaria situación en la cual vive una gran parte de la población.

Otras publicaciones

La sostenibilidad del desarrollo en América Latina y el Caribe: desafíos y oportunidades, LC/G.2145 (CONF.90/3), CEPAL/Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), documento elaborado en el marco de la Conferencia Regional de Amé-

rica Latina y el Caribe preparatoria de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, Sudáfrica, 2002), Río de Janeiro, 23-24 de octubre de 2001, 154 páginas.

Los años noventa se iniciaron con grandes cambios en la agenda internacional. A partir de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río de Janeiro, 1992), también llamada Cumbre de la Tierra, comenzó un ciclo de conferencias mundiales destinadas a analizar los problemas del desarrollo a la luz de un nuevo fenómeno que empezaba a expandirse inexorablemente: la globalización. En este proceso, conocido como "el nuevo ciclo social" de las Naciones Unidas e iniciado por la organización en respuesta a las demandas expresadas por los Estados Miembros, se han repetido los primeros intentos hechos 20 años antes por encontrar soluciones a problemas que están surgiendo con fuerza en el escenario global. A la vez, se ha contribuido a la consolidación ético-política de un régimen de cooperación con nuevos principios jurídicos en el ámbito internacional.

La Conferencia de 1992 en Río de Janeiro marcó una importante diferencia respecto del anterior proceso de desarrollo de un régimen de derecho internacional público frente a problemas ambientales de alcance planetario. Previamente habían dominado los temas vinculados a los océanos, la protección de especies mediante restricciones en el comercio internacional y las amenazas nucleares.

A casi diez años de esa Conferencia, América Latina y el Caribe apenas ha iniciado la senda del desarrollo sostenible. La región asumió con entusiasmo los compromisos adquiridos en esa reunión de 1992 y puso en marcha iniciativas destinadas a aplicar la Declaración de Río y el Programa 21, pero los logros son aún insuficientes. El proceso fue seguido no sólo por los gobiernos nacionales sino también por muchas organizaciones civiles y empresariales, universidades y centros de investigación, así como innumerables gobiernos locales, que se fueron involucrando cada vez más en su implementación. Sin embargo, restan muchos pasos por cumplir y nuevos desafíos por enfrentar, algunos de los cuales no existían cuando se realizó la Cumbre de la Tierra.

A diferencia de entonces, hoy el elemento distintivo del contexto internacional es, sin duda, la consolidación del proceso de globalización en que la región se encuentra plenamente inmersa. Para muchos se trata de un fenómeno inevitable. Si bien es cierto que su principal motor es la tecnología y la expansión e integración de mercados, no lo es menos que la globalización no es una fuerza de la naturaleza, sino el resultado de procesos impulsados por seres humanos. Aun así, conviene controlarla para ponerla al servicio de la humanidad, por lo cual debe ser cuidadosamente administrada, en el ámbito nacional por países soberanos y en el internacional mediante la cooperación multilateral.

Es evidente que los patrones de producción y consumo imperantes carecen de viabilidad social, económica y ambiental. La región tiene frente a sí el trascendental desafío de formular estrategias y fijar prioridades para lograr acuerdos tendientes a establecer una alianza global y recuperar y potenciar el consenso alcanzado en Río de Janeiro en 1992, fundamentalmente restableciendo el espíritu de cooperación entre las sociedades desarrolladas y las que no lo son, propósito ampliamente proclamado pero modestamente cumplido.

El financiamiento para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe, LC/G.2146 (CONF.90/4), CEPAL/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Río de Janeiro, 23-24 de octubre de 2001, 84 páginas.

Este documento fue la base para las deliberaciones del Panel sobre Financiamiento para el Desarrollo Sostenible organizado conjuntamente por la CEPAL, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Fue elaborado en el marco de la Conferencia Regional de América Latina y el Caribe preparatoria de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, Sudáfrica, 2002). Dicha Conferencia Regional se realizó en Río de Janeiro el 23 y 24 de octubre de 2001. El documento y los estudios de casos son el resultado de un proyecto conjunto CEPAL/PNUD, con apoyo financiero de este último.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río de Janeiro, 1992) inició un nuevo ciclo de conferencias mundiales destinadas a analizar los problemas del desarrollo a la luz de un nuevo contexto internacional dominado por el fenómeno de la globalización. Los cinco acuerdos tomados en esa conferencia constituyeron la respuesta política más global y articulada para establecer un régimen internacional de cooperación, con miras a incorporar plenamente la dimensión ambiental en las políticas de desarrollo.

Uno de los temas centrales de dicha conferencia fue el de los mecanismos de financiamiento para el desarrollo sostenible, de conformidad con el mandato emanado de la resolución 44/228 de la Asamblea General, del 22 de diciembre de 1989.

El trabajo que reseñamos aquí analiza la manifestación en América Latina y el Caribe de las tendencias vinculadas a: i) la solución del problema de la deuda externa; ii) los flujos de asistencia oficial para el desarrollo; iii) los flujos financieros internacionales privados; iv) los aportes financieros de organismos internacionales; v) los fondos multilaterales internacionales, y vi) las políticas de financiamiento interno del desarrollo sostenible. Además, plantea la necesidad de avanzar, sobre todo, en lo que respecta a las políticas nacionales de financiamiento para el desarrollo sostenible.

A partir del análisis de los resultados preliminares de siete estudios de casos (en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Trinidad y Tabago), el documento recomienda el fortalecimiento institucional, para lograr resultados más satisfactorios mediante una gestión ambiental tanto pública como privada y una mejor inserción de la dimensión ambiental en las políticas públicas sectoriales, particularmente en áreas críticas como el agua, la energía, la minería, la construcción de obras de infraestructura, el transporte y el manejo de los recursos naturales renovables (bosques y pesquería, entre otros). Lo anterior debe enmarcarse en políticas macroeconómicas nacionales que respondan a la necesidad de aumentar los niveles de ahorro nacional y la movilización de recursos nacionales para financiar la inversión.

Asimismo, recomienda una acción regional más integrada y coordinada para que la cooperación internacional multilateral dé mayores frutos y los países de la región logren una mejor inserción comercial.

Construir equidad desde la infancia y la adolescencia en Iberoamérica, LC/G.2144, CEPAL/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)/Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB), Santiago de Chile, CEPAL, septiembre de 2001, 190 páginas.

La Décima Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Panamá, noviembre de 2000) consagró buena parte de sus

deliberaciones al tema de la infancia y la adolescencia. Reconoció así la importancia de los derechos de niños, niñas y adolescentes, claramente consagrados en la Convención de los Derechos del Niño, suscrita por todos los países iberoamericanos. Igualmente, identificó los problemas prioritarios que ellos enfrentan y consignó en la Declaración de Panamá 2000 las estrategias orientadas a solucionarlos.

El establecimiento de tales prioridades hizo evidente la necesidad de efectuar una evaluación minuciosa y detallada de las condiciones de vida de los niños, niñas y adolescentes iberoamericanos en las postrimerías del siglo XX. Por lo tanto, los Jefes de Estado y de Gobierno consideraron indispensable la realización de un estudio que adelantara dicha evaluación, complementara las estrategias por ellos definidas y, lo que es tal vez más importante, estableciera metas concretas que permitiesen avanzar decididamente hacia el anhelado cumplimiento de los derechos del niño.

Acogiendo el llamado efectuado por la Décima Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, la CEPAL, en colaboración con el UNICEF y la SECIB, preparó el estudio que aquí se reseña, en el cual tuvieron generosa y significativa participación diversas organizaciones internacionales que se mencionan en él.

Del estudio surge un panorama ambivalente. Por una parte, la última década del siglo XX presenció notables avances en la superación de algunos de los problemas históricos que han afectado a la infancia y la adolescencia iberoamericanas. Estos logros se han alcanzado especialmente en el ámbito de los derechos sociales, es decir, la salud, la nutrición y la educación, en gran medida como resultado de los estímulos surgidos de la Cumbre Mundial de la Infancia (Nueva York, 1990) y sus 27 metas específicas. Desafortunadamente, estos logros han estado acompañados por la persistencia de marcadas desigualdades entre países y entre grupos sociales dentro de ellos. Además, las tendencias del entorno generado por los modelos de desarrollo imperantes parecieran estar condicionando el acontecer económico-social en el siglo XXI, limitando la consecución de mayores progresos en el corto plazo y quizás también en el mediano y largo plazo, impidiendo que la rentabilidad de la inversión social realizada en los últimos años fuese la esperada, y acentuando las tendencias a la inequidad entre países y dentro de ellos. Para evitarlo, resulta imperativo otorgar mayor prioridad a hacer efectivos los derechos de los niños, niñas y adolescentes y destinar más recursos a la inversión social en edades tempranas, con el fin de mejorar sustancialmente sus condiciones de vida y asegurar la igualdad de oportunidades.

Está claro entonces que los avances alcanzados sólo se consolidarán mediante nuevos y persistentes esfuerzos. De no ser así, no sólo disminuirá el ritmo de mejoramiento de las condiciones básicas de vida, asociadas a los derechos económicos, sino que será creciente la insatisfacción de los derechos civiles, políticos y culturales de los niños, niñas y adolescentes de Iberoamérica.

El estudio que comentamos constituye entonces una respuesta a la demanda emanada de la Décima Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estados y de Gobierno, encabezada por la Presidenta de Panamá, señora Mireya Moscoso, y su objetivo es servir de sustento a las estrategias planteadas en la Declaración de Panamá 2000. Es ahora indispensable que estas estrategias sean puestas en marcha en los diferentes países, para lograr así dar cumplimiento efectivo a los derechos de los niños, niñas y adolescentes iberoamericanos.

- 12 *América Latina: sistema monetario internacional y financiamiento externo*, 1986, 416 p. (agotado)
- 12 **Latin America: international monetary system and external financing**, 1986, 405 p. (agotado)
- 13 *Raúl Prebisch: un aporte al estudio de su pensamiento*, 1987, 146 p.
- 14 *Cooperativismo latinoamericano. Antecedentes y perspectivas*, 1989, 371 p.
- 15 *CEPAL, 40 años (1948-1988)*, 1988, 2ª ed. 85 p.
- 15 **ECLAC, 40 Years (1948-1988)**, 1989, 83 p.
- 16 *América Latina en la economía mundial*, 1988, 321 p.
- 17 *Gestión para el desarrollo de cuencas de alta montaña en la zona andina*, 1988, 187 p.
- 18 *Políticas macroeconómicas y brecha externa: América Latina en los años ochenta*, 1988, 201 p.
- 19 *CEPAL, Bibliografía, 1948-1988*, 1989, 654 p.
- 20 *Desarrollo agrícola y participación campesina*, 1989, 404 p.
- 21 *Planificación y gestión del desarrollo en áreas de expansión de la frontera agropecuaria en América Latina*, 1989, 113 p.
- 22 *Transformación ocupacional y crisis social en América Latina*, 1989, 243 p.
- 23 *La crisis urbana en América Latina y el Caribe: reflexiones sobre alternativas de solución*, 1990, 197 p. (agotado)
- 24 **The environmental dimension in development planning**, 1991, 302 p.
- 25 *Transformación productiva con equidad*, 1990, 4ª ed. 1991, 185 p.
- 25 **Changing production patterns with social equity**, 1990, 3ª ed. 1991, 177 p.
- 26 *América Latina y el Caribe: opciones para reducir el peso de la deuda*, 1990, 2ª ed. 118 p.
- 26 **Latin America and the Caribbean: options to reduce the debt burden**, 1990, 110 p.
- 27 *Los grandes cambios y la crisis. Impacto sobre la mujer en América Latina y el Caribe*, 1991, 271 p.
- 27 **Major changes and crisis. The impact on women in Latin America and the Caribbean**, 1992, 279 p.
- 28 **A collection of documents on economic relations between the United States and Central America, 1906-1956**, 1991, 398 p.
- 29 *Inventarios y cuentas del patrimonio natural en América Latina y el Caribe*, 1991, 335 p.
- 30 *Evaluaciones del impacto ambiental en América Latina y el Caribe*, 1991, 232 p. (agotado)
- 31 *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente*, 1991, 146 p.
- 31 **Sustainable development: changing production patterns, social equity and the environment**, 1991, 146 p.
- 32 *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, 1992, 254 p.
- 32 **Social equity and changing production patterns: social equity and the environment**, 1991, 254 p.
- 33 *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, 1992, 269 p.
- 33 **Education and knowledge: basic pillars of changing production patterns with social equity**, 1992, 257 p.
- 34 *Ensayos sobre coordinación de políticas macroeconómicas*, 1992, 249 p.
- 35 *Población, equidad y transformación productiva*, 1993, 2ª ed. 1993, 158 p.
- 35 **Population, social equity and changing production patterns**, 1993, 154 p.
- 36 *Cambios en el perfil de las familias: la experiencia regional*, 1993, 434 p.
- 37 *Familia y futuro: un programa regional en América Latina y el Caribe*, 1994, 137 p.
- 37 **Family and future: a regional programme in Latin America and the Caribbean**, 1994, 124 p.
- 38 *Imágenes sociales de la modernización y la transformación tecnológica*, 1995, 198 p.
- 39 *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica en servicio de la transformación tecnológica*, 1994, 120 p.
- 39 **Open regionalism in Latin America and the Caribbean. Economic integration as a contribution to changing productions patterns with social equity**, 1994, 103 p.
- 40 *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, 1995, 314 p. (agotado)
- 40 **Latin America and the Caribbean: policies to improve linkages with the global economy**, 1995, 308 p.
- 41 *Las relaciones económicas entre América Latina y la Unión Europea: el papel de los servicios exteriores*, 1996, 395 p.
- 42 *Fortalecer el desarrollo. Interacciones entre macro y microeconomía*, 1996, 116 p.
- 42 **Strengthening development. The interplay of macro- and microeconomics**, 1996, 116 p.
- 43 *Quince años de desempeño económico. América Latina y el Caribe, 1980-1995*, 1996, 120 p.
- 43 **The economic experience of the last fifteen years. Latin America and the Caribbean, 1980-1995**, 1996, 206 p.
- 44 *La brecha de la equidad. América Latina, el Caribe y la Cumbre Social*, 1997, 218 p.
- 44 **The equity Gap. Latin America, the Caribbean and the Social Summit**, 1997, 218 p.
- 45 *La grieta de las drogas. Desintegración social y políticas públicas en América Latina*, 1997, 218 p.
- 46 *Agroindustria y pequeña agricultura: vínculos, potencialidades y oportunidades comerciales*, 1998, 180 p.
- 47 *El pacto fiscal. Fortalezas, debilidades, desafíos*, 1998, 280 p.
- 47 **The fiscal covenant. Strengths, weaknesses, challenges**, 1998, 290 p.
- 48 *Las dimensiones sociales de la integración regional en América Latina*, Rolando Franco y Armando Di Filippo, 1999, 238 p.
- 49 *Teorías y metáforas sobre el desarrollo territorial*, Sergio Boisier, 1999, 128 p.
- 50 *Privatización portuaria: bases, alternativas y consecuencias*, 1999, 248 p.
- 51 *Nuevas políticas comerciales en América Latina y Asia. Algunos casos nacionales*, 1999, 584 p.

- 52 *Un examen de la migración internacional en la Comunidad Andina*, 1999, 114 p.
- 53 *Transformaciones recientes en el sector agropecuario brasileño*, M. Beatriz de A. David, Philippe Waniez, Violette Brustlein, Enali M. De Biaggi, Paula de Andrade Rollo y Monica dos Santos Rodrigues, 1999, 127 p.
- 54 *La CEPAL en sus 50 años. Notas de un seminario conmemorativo*, 2000, 149 p.
- 55 **Financial globalization and the emerging economies**, José Antonio Ocampo, Stefano Zamagni, Ricardo French-Davis y Carlo Pietrobelli, 2000, 328 p.
- 56 *Protagonismo juvenil en proyectos locales: lecciones del cono sur*, 170 p.
- 57 *Las mujeres chilenas en los noventa. Hablan las cifras*, 2000, 214 p.
- 58 *La dimensión ambiental en el desarrollo de América Latina, Apertura y (des)encadenamientos - Reflexiones en torno a los lácteos*, 2001, 282 p.
- 59 *Juventud, población y desarrollo en América Latina y el Caribe. Problemas, oportunidades y desafíos*, 474 p.
- 60 *El espacio regional. Hacia la consolidación de los asentamientos humanos en América Latina (en prensa)*
- 61 *Apertura económica y (des)encadenamientos productivos- Reflexiones sobre el complejo lácteo en América Latina*, 2001, 176 p.
- 62 **Equity, development and citizenship. Abridged edition.**
- 63 **Investment and economic reforms in Latin America**, 2001, 186 p.
- 64 **Structural reforms, productivity and technological change in Latin America**, 2001, 143 p.
- 65 **The income distribution problem in Latin America and the Caribbean**, 2001, 169 p.
- 66 **Economic reforms, growth and employment. Labour markets in Latin America and the Caribbean**, 2001, 205 p.
- 67 **Growth with stability, Financing for development with new international context**, 2002, 178 p.
- Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial. América y El Caribe*, CEPAL/Fondo de Cultura Económica, Santiago, 1997.
- La Economía Cubana. Reformas estructurales y desempeño en los noventa*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. CEPAL/Fondo de Cultura Económica, México, 1997.
- La Igualdad de los Modernos: reflexiones acerca de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina*, CEPAL/IIDH, Costa Rica, 1997.
- Estrategias empresariales en tiempos de cambio*, Bernardo Kosacoff (editor), CEPAL/Universidad Nacional de Quilmes, Argentina, 1998.
- Flujos de Capital e Inversión Productiva. Lecciones para América Latina*, Ricardo French-Davis-Helmut Reisen (compiladores). CEPAL/M. Graw Hill, Santiago, 1997.
- Grandes empresas y grupos industriales latinoamericanos*, Wilson Peres (coord.), CEPAL/Siglo XXI, Buenos Aires, 1998.
- Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL: textos seleccionados*, dos volúmenes, CEPAL/Fondo de Cultura Económica, Santiago, 1998.
- Macroeconomía, comercio y finanzas para reformar las reformas en América Latina*, Ricardo French Davis, CEPAL/Mc Graw-Hill, Santiago, 1999.
- La reforma del sistema financiero internacional: un debate en marcha*, José Antonio Ocampo, CEPAL/Fondo de Cultura Económica, Santiago, 1999.
- La inversión en Chile ¿El fin de un ciclo de expansión?*, Graciela Mouguillansky, CEPAL/Fondo de Cultura Económica, Santiago, 1999.
- La modernidad problemática: cuatro ensayos sobre el desarrollo Latinoamericano*, Ernesto Ottone, CEPAL/JUS, México, 2000.
- El gran eslabón: educación y desarrollo en el umbral del siglo XXI*, Martín Hopenhayn y Ernesto Ottone, CEPAL/Fondo de Cultura Económica, Argentina, 1999.
- Brasil uma década em transição**, Renato Baumann, CEPAL/CAMPUS, Brasil, 2000.
- Ensayo sobre el financiamiento de la seguridad social en salud*, Tomos I y II, Daniel Titelman y Andras Uthoff, CEPAL/Fondo de Cultura Económica, Chile, 2000.
- Integración regional, desarrollo y equidad*, Armando Di Filippo y Rolando Franco, CEPAL/Siglo XXI, México, 2000.
- Cinqüenta anos de pensamento na CEPAL**, Tomos I y II, Ricardo Bielschowsky, CEPAL/RECORD/COFECOM, Brasil, 2000.
- Growth, employment, and equity. The impact of the Economic Reforms in Latin America and the Caribbean**, Barbara Stallings and Wilson Peres, CEPAL/Brookings Institution Press, Washington, D.C., 2000.
- Crecimiento, empleo y equidad. El impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe*, Barbara Stallings y Wilson Peres, CEPAL/Fondo de Cultura Económica, Santiago, 2000.
- Reformas económicas, crecimiento y empleo. Los mercados de trabajo en América Latina y el Caribe*, Jürgen Weller, CEPAL/Fondo de Cultura Económica, Santiago, 2000.

Copublicaciones recientes

En ocasiones la CEPAL, establece convenios para la copublicación de algunos textos de especial interés para empresas editoriales, o para otros organismos internacionales. En el caso de las empresas editoriales, éstas tienen exclusividad para su distribución y comercialización.

Las nuevas corrientes financieras hacia América Latina: Fuentes, efectos y políticas, Ricardo French-Davis y Stephany Griffith-Jones (comp.), México, CEPAL/Fondo de Cultura Económica, primera edición, 1995.

Hacia un nuevo modelo de organización mundial. El sector manufacturero argentino en los años noventa, Jorge Katz, Roberto Bisang, Gustavo Burachick editores, CEPAL/IDRC/ Alianza Editorial, Buenos Aires, 1996.

Tendências econômicas e sociais na América Latina e no Caribe / Economic and social trends in Latin America and the Caribbean I *Tendencias económicas y sociales en América Latina y el Caribe*, CEPAL/IBGE/CARECON RIO, Brasil, 1996.

América Latina y el Caribe quince años después. De la década perdida a la transformación económica 1980-1995, CEPAL/Fondo de Cultura Económica, Santiago, 1996.

- Reformas estructurales, productividad y conducta tecnológica en América Latina*, Jorge Katz, CEPAL/Fondo de Cultura Económica, Santiago, 2000.
- Inversión y reformas económicas en América Latina*, Graciela Moguillansky y Ricardo Bielschowsky, CEPAL/Fondo de Cultura Económica, Santiago, 2000.
- La distribución del ingreso en América Latina y el Caribe*, Samuel Morley, CEPAL/Fondo de Cultura Económica, Santiago, 2000.
- Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Tomos I, II y III, CEPAL/Alfaomega, Colombia, 2000.
- Desarrollo Rural en América Latina y el Caribe*, Beatriz David, CEPAL/Alfaomega, Colombia, 2001.
- Una década de luces y sombras. América Latina y el Caribe en los noventa*, CEPAL/Alfaomega, Colombia, 2001.
- Crisis financieras en países "exitosos"*, Ricardo Ffrench-Davis (compilador), CEPAL/McGraw Hill, Santiago, 2001.
- Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia*, Rolando Franco (coordinador) CEPAL/Siglo XXI, México, 2001.
- Aglomeraciones mineras y desarrollo local en América Latina*, Rudolf Buitelaar (compilador) CEPAL/Alfaomega, Colombia, 2002
- Panorama de la agricultura en América Latina y el Caribe 1990-2000/Survey of Agriculture in Latin America and the Caribbean 1990-2000*, CEPAL/IICA, 2002
- 12 *Temas del nuevo orden económico internacional*, 1976, 2ª ed. 1984, 85 p.
- 13 *En torno a las ideas de la CEPAL: desarrollo, industrialización y comercio exterior*, 1977, 2ª ed. 1985, 57 p.
- 14 *En torno a las ideas de la CEPAL: problemas de la industrialización en América Latina*, 1977, 2ª ed. 1984, 46 p.
- 15 *Los recursos hidráulicos de América Latina. Informe regional*, 1977, 2ª ed. 1984, 75 p.
- 15 ***The water resources of Latin America. Regional report***, 1977, 2ª ed. 1985, 79 p.
- 16 *Desarrollo y cambio social en América Latina*, 1977, 2ª ed. 1984, 59 p.
- 17 *Estrategia internacional de desarrollo y establecimiento de un nuevo orden económico internacional*, 1977, 3ª ed. 1984, 61 p.
- 17 ***International development strategy and establishment of a new international economic order***, 1977, 3ª ed. 1985, 70 p.
- 18 *Raíces históricas de las estructuras distributivas de América Latina*, Armando di Filippo, 1977, 2ª ed. 1983, 64 p.
- 19 *Dos estudios sobre endeudamiento externo*, Carlos Massad y Roberto Zahler, 1977, 2ª ed. 1986, 66 p.
- s/n ***United States – Latin American trade and financial relations: some policy recommendations***, S. Weintraub, 1977, 44 p.
- 20 *Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina*, 1978, 3ª ed. 1985, 144 p.
- 21 *25 años en la agricultura de América Latina: rasgos principales 1950-1975*, 1978, 2ª ed. 1983, 124 p.
- 22 *Notas sobre la familia como unidad socioeconómica*, Carlos A. Borsotti, 1978, 2ª ed. 1984, 60 p.
- 23 *La organización de la información para la evaluación del desarrollo*, Juan Sourrouille, 1978, 2ª ed. 1984, 61 p.
- 24 *Contabilidad nacional a precios constantes en América Latina*, Alberto Fracchia, 1978, 2ª ed. 1983, 60 p.
- s/n ***Energy in Latin America: The Historical Record***, J. Mullen, 1978, 66 p.
- 25 *Ecuador: desafíos y logros de la política económica en la fase de expansión petrolera*, 1979, 2ª ed. 1984, 153 p.
- 26 *Las transformaciones rurales en América Latina: ¿desarrollo social o marginación?*, 1979, 2ª ed. 1984, 160 p.
- 27 *La dimensión de la pobreza en América Latina*, Oscar Altimir, 1979, 2ª ed. 1983, 89 p. (agotado)
- 28 *Organización institucional para el control y manejo de la deuda externa. El caso chileno*, Rodolfo Hoffman, 1979, 35 p.
- 29 *La política monetaria y el ajuste de la balanza de pagos: tres estudios*, Carlos Massad, V. García y A. Saieh, 1979, 2ª ed. 1984, 61 p.
- 29 ***Monetary policy and balance of payments adjustment: three studies***, Carlos Massad, V. García and A. Saieh, 1979, 60 p. (out of stock)
- 30 *América Latina: las evaluaciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo en los años setenta*, 1979, 2ª ed. 1982, 237 p.
- 31 *Educación, imágenes y estilos de desarrollo*, Germán W. Rama, 1979, 2ª ed. 1982, 72 p.
- 32 *Movimientos internacionales de capitales*, R. H. Arriazu, 1979, 2ª ed. 1984, 90 p.
- 33 *Informe sobre las inversiones directas extranjeras en América Latina*, Alfredo E. Calcagno, 1980, 2ª ed. 1982, 114 p.

Cuadernos de la CEPAL

- 1 *América Latina: el nuevo escenario regional y mundial / Latin America: the new regional and world setting*, (bilingüe), 1975, 2ª ed. 1985, 103 p.
- 2 *Las evoluciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo*, 1975, 2ª ed. 1984, 73 p.
- 2 ***Regional appraisals of the international development strategy***, 1975, 2ª ed. 1985, 82 p.
- 3 *Desarrollo humano, cambio social y crecimiento en América Latina*, 1975, 2ª ed. 1984, 103 p.
- 4 *Relaciones comerciales, crisis monetaria e integración económica en América Latina*, 1975, 85 p.
- 5 *Síntesis de la segunda evaluación regional de la estrategia internacional del desarrollo*, 1975, 72 p.
- 6 *Dinero de valor constante. Concepto, problemas y experiencias*, Jorge Rose, 1975, 2ª ed. 1984, 43 p.
- 7 *La coyuntura internacional y el sector externo*, 1975, 2ª ed. 1983, 106 p.
- 8 *La industrialización latinoamericana en los años setenta*, 1975, 2ª ed. 1984, 116 p.
- 9 *Dos estudios sobre inflación 1972-1974. La inflación en los países centrales. América Latina y la inflación importada*, 1975, 2ª ed. 1984, 57 p.
- s/n ***Canada and the foreign firm***, David H. Pollock, 1976, 43 p.
- 10 *Reactivación del mercado común centroamericano*, 1976, 2ª ed. 1984, 149 p.
- 11 *Integración y cooperación entre países en desarrollo en el ámbito agrícola*, Germánico Salgado, 1976, 2ª ed. 1985, 62 p.

- 34 *Las fluctuaciones de la industria manufacturera argentina, 1950-1978*, por Daniel Heymann, 1980, 2ª ed. 1984, 234 p.
- 35 *Perspectivas de reajuste industrial: la Comunidad Económica Europea y los países en desarrollo*, Ben Evers, Gerard de Groot y Willy Wagenmans, 1980, 2ª ed. 1984, 69 p.
- 36 *Un análisis sobre la posibilidad de evaluar la solvencia crediticia de los países en desarrollo*, Alvaro Saieh, 1980, 2ª ed. 1984, 82 p.
- 37 *Hacia los censos latinoamericanos de los años ochenta*, 1981, 146 p.
- s/n *The economic relations of Latin America with Europe*, Alberto Orlandini, 1980, 2ª ed. 1983, 156 p.
- 38 *Desarrollo regional argentino: la agricultura*, Juan Martín, 1981, 2ª ed. 1984, 111 p.
- 39 *Estratificación y movilidad ocupacional en América Latina*, C. Filgueira y C. Geneletti, 1981, 2ª ed. 1985, 162 p.
- 40 *Programa de acción regional para América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1984, 62 p.
- 40 *Regional programme of action for Latin America in the 1980s*, 1981, 2ª ed. 1984, 57 p.
- 41 *El desarrollo de América Latina y sus repercusiones en la educación. Alfabetismo y escolaridad básica*, 1982, 246 p.
- 42 *América Latina y la economía mundial del café*, 1982, 95 p.
- 43 *El ciclo ganadero y la economía argentina*, 1983, 160 p.
- 44 *Las encuestas de hogares en América Latina*, 1983, 122 p.
- 45 *Las cuentas nacionales en América Latina y el Caribe*, 1983, 97 p.
- 45 *National accounts in Latin America and the Caribbean*, 1983, 97 p.
- 46 *Demanda de equipos para generación, transmisión y transformación eléctrica en América Latina*, 1983, 193 p.
- 47 *La economía de América Latina en 1982: evolución general, política cambiaria y renegociación de la deuda externa*, 1984, 104 p.
- 48 *Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa en América Latina*, 1984, 102 p.
- 49 *La economía de América Latina y el Caribe en 1983: evolución general, crisis y procesos de ajuste*, 1985, 95 p.
- 49 *The economy of Latin America and the Caribbean in 1983: main trends, the impact of the crisis and the adjustment processes*, 1985, 93 p.
- 50 *La CEPAL, encarnación de una esperanza de América Latina*, Hernán Santa Cruz, 1985, 77 p.
- 51 *Hacia nuevas modalidades de cooperación económica entre América Latina y el Japón*, 1986, 233 p.
- 51 *Towards new forms of economic co-operation between Latin America and Japan*, 1987, 245 p.
- 52 *Los conceptos básicos del transporte marítimo y la situación de la actividad en América Latina*, 1986, 112 p.
- 52 *Basic concepts of maritime transport and its present status in Latin America and the Caribbean*, 1987, 114 p.
- 53 *Encuestas de ingresos y gastos. Conceptos y métodos en la experiencia latinoamericana*. 1986, 128 p.
- 54 *Crisis económica y políticas de ajuste, estabilización y crecimiento*, 1986, 123 p.
- 54 *The economic crisis: policies for adjustment, stabilization and growth*, 1986, 125 p.
- 55 *El desarrollo de América Latina y el Caribe: escollos, requisitos y opciones*, 1987, 184 p.
- 55 *Latin American and Caribbean development: obstacles, requirements and options*, 1987, 184 p.
- 56 *Los bancos transnacionales y el endeudamiento externo en la Argentina*, Eric Calcagno, 1987, 112 p.
- 57 *El proceso de desarrollo de la pequeña y mediana empresa y su papel en el sistema industrial: el caso de Italia*, 1988, 112 p.
- 58 *La evolución de la economía de América Latina en 1986*, 1988, 99 p.
- 58 *The evolution of the Latin American economy in 1986*, 1988, 95 p.
- 59 *Protectionism: regional negotiation and defence strategies*, 1988, 261 p.
- 60 *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío"*, Fernando Fajnzylber, 1989, 2ª ed. 1990, 176 p.
- 60 *Industrialization in Latin America: from the "black box" to the "empty box"*, Fernando Fajnzylber, 1990, 172 p.
- 61 *Hacia un desarrollo sostenido en América Latina y el Caribe: restricciones y requisitos*, 1989, 93 p.
- 61 *Towards sustained development in Latin America and the Caribbean: restrictions and requisites*, 1989, 93 p.
- 62 *La evolución de la economía de América Latina en 1987*, 1989, 87 p.
- 62 *The evolution of the Latin American economy in 1987*, 1989, 84 p.
- 63 *Elementos para el diseño de políticas industriales y tecnológicas en América Latina*, 1990, 2ª ed. 1991, 172 p.
- 64 *La industria de transporte regular internacional y la competitividad del comercio exterior de los países de América Latina y el Caribe*, 1989, 132 p.
- 64 *The international common-carrier transportation industry and the competitiveness of the foreign trade of the countries of Latin America and the Caribbean*, 1989, 116 p.
- 65 *Cambios estructurales en los puertos y la competitividad del comercio exterior de América Latina y el Caribe*, 1991, 141 p.
- 65 *Structural changes in ports and the competitiveness of Latin America and Caribbean foreign trade*, 1990, 126 p.
- 66 *The Caribbean: one and divisible*, 1994, 207 p.
- 67 *La transferencia de recursos externos de América Latina en la posguerra*, 1991, 92 p.
- 67 *Postwar transfer of resources abroad by Latin America*, 1992, 90 p.
- 68 *La reestructuración de empresas públicas: el caso de los puertos de América Latina y el Caribe*, 1992, 148 p.
- 68 *The restructuring of public-sector enterprises: the case of Latin America and Caribbean ports*, 1992, 129 p. (agotado)
- 69 *Las finanzas públicas de América Latina en la década de 1980*, 1993, 100 p.
- 69 *Public finances in Latin America in the 1980s*, 1993, 96 p.
- 70 *Canales, cadenas, corredores y competitividad: un enfoque sistémico y su aplicación a seis productos latinoamericanos de exportación*, 1993, 183 p.
- 71 *Focalización y pobreza*, 1995, 249 p. (agotado)
- 72 *Productividad de los pobres rurales y urbanos*, 1995, 318 p. (agotado)
- 73 *El gasto social en América Latina: un examen cuantitativo y cualitativo*, 1995, 167 p.
- 74 *América Latina y el Caribe: dinámica de la población y desarrollo*, 1995, 151 p.

- 75 *Crecimiento de la población y desarrollo*, 1995, 95 p.
- 76 *Dinámica de la población y desarrollo económico*, 1997, 116 p.
- 77 *La reforma laboral y la participación privada en los puertos del sector público*, 1996, 168 p.
- 77 **Labour reform and private participation in public-sector ports**, 1996, 160 p.
- 78 *Centroamérica y el TLC: efectos inmediatos e implicaciones futuras*, 1996, 174 p.
- 79 *Ciudadanía y derechos humanos desde la perspectiva de las políticas públicas*, 1997, 124 p.
- 80 *Evolución del gasto público social en América Latina: 1980-1995*, 1998, 200 p.
- 81 *La apertura económica y el desarrollo agrícola en América Latina y el Caribe*, 1997, 136 p.
- 82 *A dinâmica do Setor Saúde no Brasil*, 1997, 220 p.
- 83 *Temas y desafíos de las políticas de población en los años noventa en América Latina y el Caribe*, 1998, 268 p.
- 84 *El régimen de contratación petrolera de América Latina en la década de los noventa*, 1998, 134 p.
- 85 *Centroamérica, México y República Dominicana: maquila y transformación productiva*, 1999, 190 p.
- 86 *Industria, medio ambiente en México y Centroamérica. Un reto de supervivencia*, 2001, 182 p.
- 14 *La distribución del ingreso en Colombia. Antecedentes estadísticos y características socioeconómicas de los receptores*, 1988, 156 p.
- 15 *América Latina y el Caribe: series regionales de cuentas nacionales a precios constantes de 1980, 1991*, 245 p.
- 16 *Origen y destino del comercio exterior de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración*, 1991, 190 p.
- 17 *Comercio intrazonal de los países de la Asociación de Integración, según capítulos de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI)*, Rev. 2, 1992, 299 p.
- 18 *Clasificaciones estadísticas internacionales incorporadas en el Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe de la CEPAL*, 1993, 323 p.
- 19 *América Latina: comercio exterior según la clasificación Industrial Internacional uniforme de todas las actividades económicas (CIU)*
Vol. I, Exportaciones, 1985-1991, 1993, 285 p.
Vol. II, Importaciones, 1985-1991, 1993, 291 p.
- 20 *Dirección del comercio exterior de América Latina y el Caribe según principales productos y grupos de productos, 1970-1992*, 1994, 483 p.
- 21 *Estructura del gasto de consumo de los hogares en América Latina*, 1995, 274 p.
- 22 *América Latina y el Caribe: dirección del comercio exterior de los principales productos alimenticios y agrícolas según países de destino y procedencia, 1970-1993*, 1995, 224 p.
- 23 *América Latina y el Caribe: series regionales y oficiales de cuentas nacionales, 1950-1994*, 1996, 136 p.
- 24 *Chile: comercio exterior según grupos de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional*, Rev. 3, y países de destino y procedencia, 1990-1995, 1996, 480 p.
- 25 *Clasificaciones estadísticas internacionales incorporadas en el Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe de la CEPAL*, 1998, 287 p.
- 26 *América Latina y el Caribe: series estadísticas sobre comercio de servicios 1980-1997*, 1998, 124 p.
- 27 *América Latina y el Caribe: series regionales y oficiales de cuentas nacionales 1950-1998*, 2001, 136 p.
- 28 *Dirección del comercio exterior de América Latina, según la clasificación central de productos provisionales de las Naciones Unidas*, 2001, 532 p.

Cuadernos Estadísticos de la CEPAL

- 1 *América Latina: relación de precios del intercambio*, 1976, 2ª ed. 1984, 66 p.
- 2 *Indicadores del desarrollo económico y social en América Latina*, 1976, 2ª ed. 1984, 179 p.
- 3 *Series históricas del crecimiento de América Latina*, 1978, 2ª ed. 1984, 206 p.
- 4 *Estadísticas sobre la estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso*, (agotado, reemplazado por N° 8)
- 5 *El balance de pagos de América Latina, 1950-1977*, 1979, 2ª ed. 1984, 164 p.
- 6 *Distribución regional del producto interno bruto sectorial en los países de América Latina*, 1981, 2ª ed. 1985, 68 p.
- 7 *Tablas de insumo-producto en América Latina*, 1983, 383 p.
- 8 *Estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso*, 1984, 146 p.
- 9 *Origen y destino del comercio exterior de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración y del Mercado Común Centroamericano*, 1985, 546 p.
- 10 *América Latina: balance de pagos, 1950-1984*, 1986, 357 p.
- 11 *El comercio exterior de bienes de capital en América Latina*, 1986, 288 p.
- 12 *América Latina: índices de comercio exterior, 1970-1984*, 1987, 355 p.
- 13 *América Latina: comercio exterior según la clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas*
Vol. I, Exportaciones 1970-1984, 1987, 675 p.
Vol. II, Importaciones 1970-1984, 1987, 675 p.

Estudios e Informes de la CEPAL

- 1 *Nicaragua: el impacto de la mutación política*, 1981, 2ª ed. 1982, 126 p.
- 2 *Perú 1968-1977: la política económica en un proceso de cambio global*, 1981, 2ª ed. 1982, 166 p.
- 3 *La industrialización de América Latina y la cooperación internacional*, 1981, 170 p. (agotado, no será reimpresso.)
- 4 *Estilos de desarrollo, modernización y medio ambiente en la agricultura latinoamericana*, Nicolo Gligo, 1981, 4ª ed. 1984, 130 p.
- 5 *El desarrollo de América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1982, 153 p.
- 5 *Latin American development in the 1980s*, 1981, 2ª ed. 1982, 134 p.

- 6 *Proyecciones del desarrollo latinoamericano en los años ochenta*, 1981, 3ª ed. 1985, 96 p.
- 6 **Latin American development projections for the 1980s**, 1982, 2ª ed. 1983, 89 p.
- 7 *Las relaciones económicas externas de América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1982, 180 p.
- 8 *Integración y cooperación regionales en los años ochenta*, 1982, 2ª ed. 1982, 174 p.
- 9 *Estrategias de desarrollo sectorial para los años ochenta: industria y agricultura*, 1981, 2ª ed. 1985, 100 p.
- 10 *Dinámica del subempleo en América Latina*. PREALC, 1981, 2ª ed. 1985, 101 p.
- 11 *Estilos de desarrollo de la industria manufacturera y medio ambiente en América Latina*, 1982, 2ª ed. 1984, 178 p.
- 12 *Relaciones económicas de América Latina con los países miembros del Consejo de Asistencia Mutua Económica (CAME)*, 1982, 154 p.
- 13 *Campesinado y desarrollo agrícola en Bolivia*, 1982, 175 p.
- 14 *El sector externo: indicadores y análisis de sus fluctuaciones. El caso argentino*, 1982, 2ª ed. 1985, 216 p.
- 15 *Ingeniería y consultoría en Brasil y el Grupo Andino*, 1982, 320 p.
- 16 *Cinco estudios sobre la situación de la mujer en América Latina*, 1982, 2ª ed. 1985, 178 p.
- 16 **Five studies on the situation of women in Latin America**, 1983, 2ª ed. 1984, 188 p.
- 17 *Cuentas nacionales y producto material en América Latina*, 1982, 129 p.
- 18 *El financiamiento de las exportaciones en América Latina*, 1983, 212 p.
- 19 *Medición del empleo y de los ingresos rurales*, 1982, 2ª ed. 1983, 173 p.
- 19 **Measurement of employment and income in rural areas**, 1983, 184 p.
- 20 *Efectos macroeconómicos de cambios en las barreras al comercio y al movimiento de capitales: un modelo de simulación*, 1982, 68 p. (agotado)
- 21 *La empresa pública en la economía: la experiencia argentina*, 1982, 2ª ed. 1985, 134 p.
- 22 *Las empresas transnacionales en la economía de Chile, 1974-1980*, 1983, 178 p.
- 23 *La gestión y la informática en las empresas ferroviarias de América Latina y España*, 1983, 195 p.
- 24 *Establecimiento de empresas de reparación y mantenimiento de contenedores en América Latina y el Caribe*, 1983, 314 p.
- 24 **Establishing container repair and maintenance enterprises in Latin America and the Caribbean**, 1983, 236 p.
- 25 *Agua potable y saneamiento ambiental en América Latina, 1981-1990 / Drinking water supply and sanitation in Latin America, 1981-1990* (bilingüe), 1983, 140 p.
- 26 *Los bancos transnacionales, el estado y el endeudamiento externo en Bolivia*, 1983, 282 p.
- 27 *Política económica y procesos de desarrollo. La experiencia argentina entre 1976 y 1981*, 1983, 157 p.
- 28 *Estilos de desarrollo, energía y medio ambiente: un estudio de caso exploratorio*, 1983, 129 p.
- 29 *Empresas transnacionales en la industria de alimentos. El caso argentino: cereales y carne*, 1983, 93 p.
- 30 *Industrialización en Centroamérica, 1960-1980*, 1983, 168 p.
- 31 *Dos estudios sobre empresas transnacionales en Brasil*, 1983, 141 p.
- 32 *La crisis económica internacional y su repercusión en América Latina*, 1983, 81 p.
- 33 *La agricultura campesina en sus relaciones con la industria*, 1984, 120 p.
- 34 *Cooperación económica entre Brasil y el Grupo Andino: el caso de los minerales y metales no ferrosos*, 1983, 148 p.
- 35 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: la dependencia externa y sus efectos en una economía abierta*, 1984, 201 p.
- 36 *El capital extranjero en la economía peruana*, 1984, 178 p.
- 37 *Dos estudios sobre política arancelaria*, 1984, 96 p.
- 38 *Estabilización y liberalización económica en el Cono Sur*, 1984, 193 p.
- 39 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: el caso de Haití y el de la República Dominicana*, 1984, 255 p.
- 40 *La industria siderúrgica latinoamericana: tendencias y potencial*, 1984, 280 p.
- 41 *La presencia de las empresas transnacionales en la economía ecuatoriana*, 1984, 77 p.
- 42 *Precios, salarios y empleo en la Argentina: estadísticas económicas de corto plazo*, 1984, 378 p.
- 43 *El desarrollo de la seguridad social en América Latina*, 1985, 348 p.
- 44 **Market structure, firm size and brazilian exports**, 1985, 104 p.
- 45 *La planificación del transporte en países de América Latina*, 1985, 247 p.
- 46 *La crisis en América Latina: su evaluación y perspectivas*, 1985, 119 p.
- 47 *La juventud en América Latina y el Caribe*, 1985, 181 p.
- 48 *Desarrollo de los recursos mineros de América Latina*, 1985, 145 p.
- 48 **Development of the mining resources of Latin America**, 1989, 160 p.
- 49 *Las relaciones económicas internacionales de América Latina y la cooperación regional*, 1985, 224 p.
- 50 *América Latina y la economía mundial del algodón*, 1985, 122 p.
- 51 *Comercio y cooperación entre países de América Latina y países miembros del CAME*, 1985, 90 p.
- 52 **Trade relations between Brazil and the United States**, 1985, 148 p. (out of stock)
- 53 *Los recursos hídricos de América Latina y el Caribe y su aprovechamiento*, 1985, 138 p.
- 53 **The water resources of Latin America and the Caribbean and their utilization**, 1985, 135 p.
- 54 *La pobreza en América Latina: dimensiones y políticas*, 1985, 155 p.
- 55 *Políticas de promoción de exportaciones en algunos países de América Latina*, 1985, 207 p.
- 56 *Las empresas transnacionales en la Argentina*, 1986, 222 p.
- 57 *El desarrollo frutícola y forestal en Chile y sus derivaciones sociales*, 1986, 227 p.
- 58 *El cultivo del algodón y la soya en el Paraguay y sus derivaciones sociales*, 1986, 141 p.

- 59 *Expansión del cultivo de la caña de azúcar y de la ganadería en el nordeste del Brasil: un examen del papel de la política pública y de sus derivaciones económicas y sociales*, 1986, 164 p.
- 60 *Las empresas transnacionales en el desarrollo colombiano*, 1986, 212 p.
- 61 *Las empresas transnacionales en la economía del Paraguay*, 1987, 115 p.
- 62 *Problemas de la industria latinoamericana en la fase crítica*, 1986, 103 p.
- 63 *Relaciones económicas internacionales y cooperación regional de América Latina y el Caribe*, 1987, 272 p.
- 63 ***International economic relations and regional co-operation in Latin America and the Caribbean***, 1987, 267 p.
- 64 *Tres ensayos sobre inflación y políticas de estabilización*, 1986, 201 p.
- 65 *La industria farmacéutica y farmoquímica: desarrollo histórico y posibilidades futuras. Argentina, Brasil y México*, 1987, 177 p.
- 66 *Dos estudios sobre América Latina y el Caribe y la economía internacional*, 1987, 125 p.
- 67 *Reestructuración de la industria automotriz mundial y perspectivas para América Latina*, 1987, 232 p.
- 68 *Cooperación latinoamericana en servicios: antecedentes y perspectivas*, 1988, 155 p.
- 69 *Desarrollo y transformación: estrategia para superar la pobreza*, 1988, 114 p.
- 69 ***Development and change: strategies for vanquishing poverty***, 1988, 114 p.
- 70 *La evolución económica del Japón y su impacto en América Latina*, 1988, 88 p.
- 70 ***The economic evolution of Japan and its impact on Latin America***, 1990, 79 p.
- 71 *La gestión de los recursos hídricos en América Latina y el Caribe*, 1989, 256 p.
- 72 *La evolución del problema de la deuda externa en América Latina y el Caribe*, 1988, 77 p.
- 72 ***The evolution of the external debt problem in Latin America and the Caribbean***, 1988, 69 p.
- 73 *Agricultura, comercio exterior y cooperación internacional*, 1988, 83 p.
- 73 ***Agriculture, external trade and international co-operation***, 1989, 79 p.
- 74 *Reestructuración industrial y cambio tecnológico: consecuencias para América Latina*, 1989, 105 p.
- 75 *El medio ambiente como factor de desarrollo*, 1989, 2ª ed. 1991, 123 p.
- 76 *El comportamiento de los bancos transnacionales y la crisis internacional de endeudamiento*, 1989, 214 p.
- 76 ***Transnational bank behaviour and the international debt crisis***, 1989, 198 p.
- 77 *Los recursos hídricos de América Latina y del Caribe: planificación, desastres naturales y contaminación*, 1990, 266 p.
- 77 ***The water resources of Latin America and the Caribbean - planning, hazards and pollution***, 1990, 252 p.
- 78 *La apertura financiera en Chile y el comportamiento de los bancos transnacionales*, 1990, 132 p.
- 79 *La industria de bienes de capital en América Latina y el Caribe: su desarrollo en un marco de cooperación regional*, 1991, 235 p.
- 80 *Impacto ambiental de la contaminación hídrica producida por la Refinería Estatal Esmeraldas: análisis técnico-económico*, 1991, 190 p.
- 81 *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta*, 1991, 177 p.
- 82 *América Latina y el Caribe: el manejo de la escasez de agua*, 1991, 148 p.
- 83 *Reestructuración y desarrollo de la industria automotriz mexicana en los años ochenta: evolución y perspectivas*, 1992, 191 p.
- 84 *La transformación de la producción en Chile: cuatro ensayos de interpretación*, 1993, 372 p.
- 85 *Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía de Chile (1974-1989). Proyectos de inversión y estrategias de las empresas transnacionales*, 1992, 257 p.
- 86 *Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía de Chile (1974-1989). El papel del capital extranjero y la estrategia nacional de desarrollo*, 1992, 163 p.
- 87 *Análisis de cadenas agroindustriales en Ecuador y Perú*, 1993, 294 p.
- 88 *El comercio de manufacturas de América Latina. Evolución y estructura 1962-1989*, 1992, 150 p.
- 89 *El impacto económico y social de las migraciones en Centroamérica*, 1993, 78 p.
- 90 *El papel de las empresas transnacionales en la reestructuración industrial de Colombia: una síntesis*, 1993, 131 p.
- 91 *Las empresas transnacionales de una economía en transición: la experiencia argentina en los años ochenta*, 1995, 193 p.
- 92 *Reestructuración y desarrollo productivo: desafío y potencial para los años noventa*, 1994, 108 p.
- 93 *Comercio internacional y medio ambiente. La discusión actual*, 1995, 112 p. (agotado)
- 94 *Innovación en tecnologías y sistemas de gestión ambientales en empresas líderes latinoamericanas*, 1995, 206 p. (agotado)
- 95 *México: la industria maquiladora*, 1996, 237 p.

Serie INFOPLAN: Temas Especiales del Desarrollo

- 1 *Resúmenes de documentos sobre deuda externa*, 1986, 324 p.
- 2 *Resúmenes de documentos sobre cooperación entre países en desarrollo*, 1986, 191 p.
- 3 *Resúmenes de documentos sobre recursos hídricos*, 1987, 290 p.
- 4 *Resúmenes de documentos sobre planificación y medio ambiente*, 1987, 111 p.

- 5 *Resúmenes de documentos sobre integración económica en América Latina y el Caribe*, 1987, 273 p.
- 6 *Resúmenes de documentos sobre cooperación entre países en desarrollo, II parte*, 1988, 146 p.
- 7 *Documentos sobre privatización con énfasis en América Latina*, 1991, 82 p.
- 8 *Reseñas de documentos sobre desarrollo ambientalmente sustentable*, 1992, 217 p. (agotado)
- 9 *MERCOSUR: resúmenes de documentos*, 1993, 219 p.
- 10 *Políticas sociales: resúmenes de documentos*, 1995, 95 p.
- 11 *Modernización del Estado: resúmenes de documentos*, 1995, 75 p.
- 12 *Gestión de la información: reseñas de documentos*, 1996, 152 p.
- 13 *Políticas sociales: resúmenes de documentos II*, 1997, 80 p.

Series de la CEPAL

Comercio internacional
Desarrollo productivo
Estudios estadísticos y prospectivos
Financiamiento del desarrollo
Gestión pública
Información y desarrollo
Manuales
Medio ambiente y desarrollo
Población y desarrollo
Política fiscal
Políticas sociales
Recursos naturales e infraestructura
Seminarios y conferencias
Temas de coyuntura
Macroeconomía del desarrollo
Estudios y perspectivas regionales
Informes y estudios especiales

Vea el listado completo en www.eclac.cl/publicaciones

Desarrollo Económico

Revista de Ciencias Sociales

COMITÉ EDITORIAL: Juan Carlos Torre (Director), Carlos Acuña, Luis Beccaria, Roberto Bouzas, Mario Damill, Juan Carlos Korol, Edith Obschatko, Juan Carlos Portantiero, Getulio E. Steinbach (Secretario de Redacción).

ISSN 0046-001X

Vol. 41 Octubre-diciembre 2001 N° 163

RAVI KANBUR: Política económica, distribución y pobreza: naturaleza de las discrepancias.

GARY W. COX Y SCOTT MORGENSTERN: Legislaturas reactivas y presidentes proactivos en América Latina.

ERNESTO CALVO: Las transformaciones de los mercados laborales en América Latina: negociación colectiva y desigualdad salarial industrial.

GABRIEL L. NEGRETTO: Negociando los poderes del presidente: reforma y cambio constitucional en la Argentina.

GABRIELA SCHIAVONI: Economía del don y obligaciones familiares: los ocupantes agrícolas de Misiones y el debate *farmer-campesino*.

JOSE ANTONIO SANCHEZ ROMAN: Tucumán y la industria azucarera ante la crisis de 1890.

CRITICA DE LIBROS

JOSE ANTONIO BORELLO: Cuando los economistas hablan del territorio... ¿con quién hablan?

LUCAS LOPEZ DAVALOS: De necesidades y contrametaforas.

Desarrollo Económico es indizada, con inclusión de resúmenes, en las siguientes publicaciones: *Current Contents* (SSCI, Institute for Scientific Information); *Journal of Economic Literature* (AEA); *Sociological Abstract* (Cambridge Scientific Abstracts); *International Bibliography of the Social Science* (British Library of Political and Economic Science y UNESCO). También en varias otras ediciones periódicas y en volúmenes especiales nacionales e internacionales, así como en diversos índices en versión electrónica.

DESARROLLO ECONOMICO - Revista de Ciencias Sociales es una publicación trimestral editada por el Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES). Suscripción anual: R. Argentina, \$ 60,00; Países limítrofes, U\$S 68; Resto de América, U\$S 74; Europa, U\$S 76; Asia, África y Oceanía, U\$S 80. *Ejemplar simple*: U\$S 15 (recargos según destino y por envíos vía aérea). Más información en: desarrollo@ides.org.ar, o disponible en el WEB SITE: www.ides.org.ar. Pedidos, correspondencia, etcétera, a:



Instituto de Desarrollo Económico y Social
Aráoz 2838 ♦ C1425DGT Buenos Aires ♦ Argentina
Teléfono: 4804-4949 ♦ Fax: (54 11) 4804-5856
Correo electrónico: desarrollo@ides.org.ar

ADE Revista de economía editada por el
INSTITUTO ARGENTINO PARA
EL DESARROLLO ECONOMICO

REALIDAD ECONOMICA N° 184
16 de noviembre al 31 de diciembre de 2001

Veleta y antena
LA ROSA EN EL TEJADO
Enrique Martín

Opiniones
EL "ARGENTINAZO"
¡Mafaldaresiste!

Derecho
**RESPONSABILIDAD PENAL DE LAS
TRANSNACIONALES**
David Baigún

Aniversarios
ARTURO JAURETCHE
Norberto Galasso

Análisis
FINANZAS Y TRABAJO
Héctor Guillén Romo

Homenaje
LA MEMORIA
José Gervasio Paz

Debates
GUERRA Y GLOBALIZACION
Pedro Brieger

Privatizaciones
**REGULACION PUBLICA Y GANANCIAS
EXTRAORDINARIAS**
Daniel Azpiazu y Martín Schorr

Empresas
**PYMES DE SERVICIOS: DESPLAZAMIENTO
CRECIENTE**
APYME

Producciones no tradicionales
PESCA DEPORTIVA DEL PEJERREY
Fabián Groisman y Miguel Mancini

Galera de corrección
**EN VEZ DEL MODELO. IDEAS PARA UNA
ESTRATEGIA DE DESARROLLO NACIONAL-IADE/**
Desde la gente
**LOS CAMINOS DE LA CREATIVIDAD. LEER,
INVESTIGAR Y ESCRIBIR-Mauricio Lebedinsky**
Rodolfo Bledel

IADE
• EN RESUMIDAS CUENTAS
45 días de noticias
• RESEÑA ACTIVIDADES 2001

Suscripción Nacional
16 números / 2 años \$ 120.00
8 números / 1 año \$ 75.00

Acompañe cheque o giro postal sobre Buenos Aires a la orden de IADE. Si desea recibirla por correo certificado, agregue al importe de su envío \$ 60 (para la suscripción por dos años) y \$ 30 (por un año).

realidad económica

Revista de economía editada por el
Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE)
Hipólito Yrigoyen 1116 - 4º piso C1086AAT Buenos Aires
Tel. (54 11) 4381-7380/4381-9337 • Fax (54 11) 4381-2158
e-mail: iade@iade.org.ar • <http://www.iade.org.ar>

EL TRIMESTRE ECONOMICO



COMITÉ DICTAMINADOR: José Ayala Espino, Julio López, Luis Felipe López Calva, Juan Carlos Moreno Brid, Hugo Pipitone, José Rangel, Ricardo Solís. CONSEJO EDITORIAL: Edmar L. Bacha, Gerardo Bueno, Enrique Cárdenas, Arturo Fernández, Ricardo French-Davis, Enrique Florescano, Roberto Frenkel, Kevin B. Grier, Ricardo Hausmann, Alejandro Hernández, Albert O. Hirschman, Hugo A. Hoppenhayn, David Ibarra, Felipe Larraín, Francisco Lopes, Guillermo Maldonado, Rodolfo Manuelli, José A. Ocampo, Joseph Ramos, Luis Ángel Rojo Duque, Gert Rosenthal, Francisco Sagasti, Jaime José Serra, Jesús Silva Herzog Flores, Osvaldo Sunkel, Carlos Tello, Sweder van Winjberger.

Director: José Blanco
Secretario de Redacción: Guillermo Escalante A.

Vol. LXVIII (4)

México, Octubre-Diciembre de 2001

Núm. 272

**Hubert Escaith
y Samuel Morley** *El efecto de las reformas estructurales en el crecimiento económico de la América Latina y el Caribe. Una estimación empírica*

**Alejandra Mizala
y Pilar Romaguera** *Factores socioeconómicos explicativos de los resultados escolares en la educación secundaria en Chile*

**Fausto Hernández Trillo
y Omar López Escarpulli** *La crisis bancaria mexicana. Un modelo de duración y riesgo proporcional*

Rodolfo Cermeño *Decrecimiento y convergencia de los estados mexicanos. Un análisis de panel*

EL TRIMESTRE ECONÓMICO aparece en los meses de enero, abril, julio y octubre. La suscripción en México cuesta \$180.00. Número suelto \$60.00. Número suelto atrasado \$40.00. Disquetes con el índice general (por autores y temático) de los números 1-244, \$26.00 (4.49 dls.)

Precios para otros países (dólares)

	Suscripciones	Números sueltos	
		Del año	Atrasados
Centroamérica y el Caribe	70.00	20.00	10.00
Sudamérica y España	90.00	30.00	20.00
Canadá, Estados Unidos y resto del mundo	120.00	33.00	20.00

Fondo de Cultura Económica, carretera Picacho Ajusco 227, Col. Bosques del Pedregal, 14200 México, Distrito Federal. Suscripciones y anuncios: teléfono 52 27 46 70, señora Irma Barrón.

Correo electrónico (E-mail): trimestre@fce.com.mx

Página del Fondo de Cultura Económica en Internet: <http://www.fce.com.mx>

Integración & Comercio

mayo-agosto 2001 Año 5

Revista cuatrimestral del INTAL

Indice

N° 14

- Políticas en materia de aranceles y subsidios de las pequeñas economías frente a la liberalización comercial en las Américas
Hubert Escaith y Keiji Inoue
- Política comercial y localización de inversiones: Efectos de la estructura arancelaria de Perú en la década de los años noventa
Fernando González-Vigil
- Las relaciones de China y América Latina: Perspectivas desde Argentina, Brasil y Chile
Hernán Gutiérrez B.

NOTAS Y COMENTARIOS

- Integración regional e integración internacional
Eduardo Lizano
- El euro como dinero internacional
Fernando Ossa

Integración & Comercio

Revista cuatrimestral en español o inglés
Suscripción válida para el año 2002

Argentina	US\$ 30
Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay	US\$ 35
Resto de América / Rest of America	US\$ 45
Resto del mundo / Rest of the world	US\$ 50

US\$ 30 (precio individual)

LA CARTA MENSUAL

ha sido incorporada a la página del INTAL en Internet en formato PDF, a partir del número del mes de enero del año 2000

El pago incluye flete aéreo

Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe - INTAL
Departamento de Integración y Programas Regionales
Banco Interamericano de Desarrollo
Esmeralda 130, pisos 16 y 17 C1035ABD Buenos Aires, República Argentina
Tel. (54 11) 4 320-1871 Fax (54 11) 4 320-1872
e-mail: intvni@iadb.org http://www.iadb.org/intal



Perspectivas

en política, economía y gestión

Volumen 5 - Número 1 - 2001

CONTENIDO

FELICIDAD Y PESIMISMO: PERCEPCIONES Y REALIDADES

Introducción

Comité Editorial

Parecido a la felicidad

Herman Schwember

La (In)Felicidad

Andrés Velasco

La 3ª acepción del pesimismo

Ascanio Cavallo

Monólogo de un ciudadano chileno (molesto y asustado)

León Cohen

ARTÍCULOS

Clivajes políticos en Chile: perfil sociológico de los electores de Lagos y Lavín

Eugenio Tironi, Felipe Agüero y Eduardo Valenzuela

Calidad de vida en Chile: Reflexiones críticas sobre las mediciones

Antonio Cortés

LIBROS

El régimen de Pinochet de Carlos Huneeus

Reseña de Andrés Benavente

Reseña de Jorge Heine



UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS
DEPARTAMENTO DE
INGENIERIA INDUSTRIAL

Para suscribirse comuníquese con:

Ventas Revista *Perspectivas*

Domeyko 2313, 2° piso.

Santiago - Chile

Tel. 56 - 2 - 678 4015 • Fax 56 - 2 - 689 1549

Email: perspect@dii.uchile.cl

CUADERNOS DE ECONOMIA

Latin American Journal of Economics

INSTITUTO DE ECONOMIA
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA
DE CHILE

Año 38 Diciembre 2001 N° 115

SUMARIO

MAYORES EVIDENCIAS SOBRE LA HIPÓTESIS DE FRIEDMAN:

EL CASO DE PARAGUAY

Carlos Fernández Valdovinos

LAS CONSECUENCIAS ECONÓMICAS DE LA INDEPENDENCIA ARGENTINA

Carlos Newland

Javier Ortíz

UN MODELO DE SWITCHING PARA EL CRECIMIENTO EN CHILE

Christian A. Johnson

MIGRACIÓN INTERREGIONAL Y EL MERCADO LABORAL EN CHILE: 1977-82 Y 1987-92

Patricio Aroca

Geoffrey J.D. Hewings

Jimmy Paredes Godoy

LA IMPORTANCIA RELATIVA DE LAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS: UN ANÁLISIS DE SUS DETERMINANTES EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA

Roberto Alvarez E.

Gustavo Crespi T.

INDICE ALFABÉTICO POR AUTORES

PRECIO SUSCRIPCIÓN ANUAL 2002 (CUATRIMESTRAL)

Chile	\$	12.000
América Latina	US\$	44 (incluye envío aéreo)
Europa y USA	US\$	54 (incluye envío aéreo)

NUMEROS SUELTOS O ATRASADOS

Chile	\$	4.000
Extranjero	US\$	15 (incluye envío aéreo)

Enviar pedidos de suscripción y cheque o giro (libre de comisiones y gastos bancarios) a nombre de:

Pontificia Universidad Católica de Chile

Instituto de Economía

Oficina de Publicaciones

Teléfonos: 686-4314; 686-4312

Casilla 76, Correo 17, Santiago

CHILE

FAX 56-2-5521310

echamorr@volcan.facea.puc.cl

Dirección WEB: <http://sol.facea.puc.cl/cuadernos>

Cuadernos de Economía

Pontificia Universidad Católica de Chile

Derechos reservados

Inscripción N° 63.967

(autorizada su reproducción con mención de las fuentes)

Problemas del desarrollo

Revista Latinoamericana de Economía

Publicación trimestral del
Instituto de Investigaciones Económicas
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Vol. 32 núm. 125 abril-junio 2001

Editorial

Leticia Campos Aragón

Por el derecho a la información en torno a los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001

Artículos

Gary Gereffi

Las cadenas productivas como marco analítico para la globalización

Emmanuel Borgucci

La concurrencia bancaria en Venezuela después de la crisis financiera de 1994

Jesús Lechuga Montenegro

Acumulación y regulación en la economía mexicana (1975-2000)

Angelina Gutiérrez Arriola

El impacto de la reestructuración del capital y del trabajo en el Instituto Mexicano del Seguro Social

Bárbara Driscoll

La actividad empresarial de la comunidad latina en Estados Unidos/ Impactos y perspectivas

Jesús Ferreiro y Felipe Serrano

La tercera vía española: entre el liberalismo de los ochenta y la socialdemocracia clásica

Coyuntura y debate

Joseph Stiglitz

Mi aprendizaje de la crisis económica mundial

Información

Excavador.

Regulación ambiental

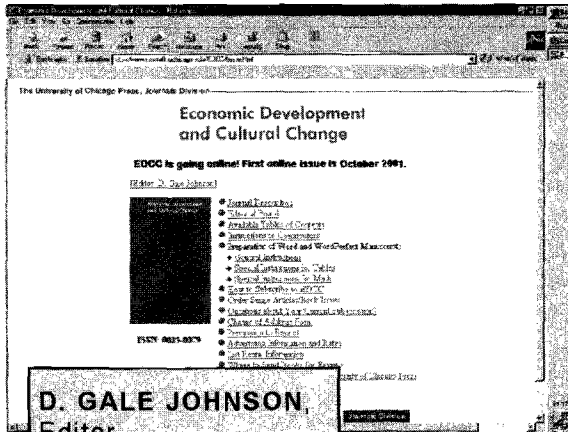
Normas para la recepción de originales

Problemas del Desarrollo es una revista de excelencia, forma parte del Índice de Revistas Mexicanas de Investigación Científica y Tecnológica del Conacyt y de la base de datos de economía más importante a nivel mundial: *EconLit*, producida por la American Economic Association, con empleo del sistema de clasificación del Journal of Economic Literature (JEL), entre otros bancos de datos del extranjero disponibles en internet como los siguientes: *LADB* de la Universidad de Nuevo México; *LANIC-ARL* de la Universidad de Texas en Austin; *HLAS* de la Biblioteca del Congreso de Estados Unidos; *International Bibliography of Social Sciences*, de la London School of Economics; *Bancos Bibliográficos Latinoamericanos y del Caribe* de la UNESCO. A nivel nacional, además del Índice del Conacyt, pertenece a los siguientes bancos de datos también disponibles en internet: *Alfa*, *Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades (Clase)* de la UNAM; *Índice de Revistas de Educación Superior e Investigación Educativa (IRESIE)*, del CESU, UNAM; *Catálogo Comentado de Revistas Mexicanas sobre Educación Superior e Investigación Educativa (Camex)*, editado en CD ROM, elaborado por el CESU, UNAM; así como de la *Hemeroteca Virtual Universitaria*, producto de la Gran Biblioteca Metropolitana del Consejo Regional de la Zona Metropolitana de la ANUIES.

Ventas: en librerías de la UNAM. **Suscripciones:** Departamento de la Revista: Torre II de Humanidades, 5° piso, Cubículo 515, Tels.: (52-55) 5623-0105, 5623-00-74, Tel/fax: (52-55) 5623-00-97, con Atención de la Directora: Mtra. Leticia Campos Aragón. **Correo electrónico:** <revprode@servidor.unam.mx>. **Consultar la página** <<http://www.iiiec.unam.mx>> **entradas Publicaciones y Problemas del Desarrollo.** Depto. de Ventas del IIEC: Torre II de Humanidades, 1° piso, Ciudad Universitaria, 04510, México, D.F., MEXICO o al A.P. 20-721, 01000, México, D.F., MEXICO. Tel.: (52-55) 5623-0094, Fax: (52-55) 5623-0124. **Correo electrónico:** ventiiiec@servidor.unam.mx. **Ventas:** Depto. de Ventas del IIEC: Torre II de Humanidades, 1° piso, Ciudad Universitaria, 04510, México, D.F., MEXICO o al A.P. 20-721, 01000, México, D.F., MEXICO. Tel.: (52-55) 5623-0094, Fax: (52-55) 5623-0124. **Correo electrónico:** ventiiiec@servidor.unam.mx. **Colaboraciones:** Departamento de la Revista: Torre II de Humanidades, 5° piso, Cubículo 515, Tels.: (52-55) 5623-0105, 5623-00-74, Tel/fax: (52-55) 5623-00-97, con Atención de la Directora: Mtra. Leticia Campos Aragón. **Correo electrónico:** <revprode@servidor.unam.mx>. **Consultar la página** <<http://www.iiiec.unam.mx>> **problemas_del_desarrollo.htm**.

Economic Development and Cultural Change

<http://www.journals.uchicago.edu/EDCC>



Electronic edition available beginning with Volume 50

Beginning with volume 50 (October 2001), *EDCC* will be available online in an easy-to-use electronic edition. *EDCC* continues its long-established tradition of excellence as it enters the electronic age. The same high standards of peer review, copy-editing, and quality production for which the paper edition is known will be in effect for the electronic edition, which features

- Comprehensive browsing and search capabilities
- Convenient HTML, PDF, or Postscript formats
- Easy on-screen navigation with extensive hyperlinks within an article, across issues of *EDCC*, and to outside sources on the Web

Access to the electronic edition is included with your subscription to the paper edition at no extra cost.

D. GALE JOHNSON,
Editor

GEORGE ROSEN,
University of Illinois at
Chicago, Book Review
Editor

Published bimonthly by
The University of Chicago
Press
ISSN: 0013-0079

**Regular One-year
Subscription Rates:**
Institutions \$163.00
Individuals \$46.00
Students \$36.00
*Outside USA, please
add \$7.00 postage.
Canadian residents,
please add 7% GST
and \$7.00 postage.*

Pioneering

Founded in 1952, *Economic Development and Cultural Change* pioneered the study of noneconomic variables in the development process. In today's search for new theoretical approaches that integrate concepts of social change with economic theories, *EDCC* examines the economic and social forces that affect development and the impact of development on culture.

Order through your local bookseller, or send payment in U.S. currency to the address below. Visa, MasterCard, or equivalent credit payments accepted; please include your account number, expiration date, signature, and telephone number. Fax credit card orders to (773) 753-0811/(877) 705-1879, or order online at our Web site.

The University of Chicago Press

Journals Division, Dept. SF2SA, P.O. Box 37005, Chicago, IL 60637
E-mail j-orders@press.uchicago.edu



Konrad
Adenauer-
Stiftung

Fundación Konrad Adenauer

CIEDLA

Centro Interdisciplinario de Estudios
sobre el Desarrollo Latinoamericano

ISSN: 0185-0458

CONTRIBUCIONES

ALCA Y LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA Segunda parte

TEMAS

El acervo de la integración
latinoamericana

Juan F. Rojas Penso _____

El Área de Libre Comercio en las
Américas: origen, objetivos y
situación

Bárbara Kotschwar _____

América Latina, el SELA y los
desafíos del presente. Una
reflexión preliminar tras los
hechos terroristas en los Estados
Unidos

Otto Boye _____

El Área de Libre Comercio de las
Américas desde la perspectiva del
Tratado de Libre Comercio de
América del Norte

J. Enrique Espinosa _____

Mercosur y ALCA: principales
temas de debate

Lía Valls Pereira _____

Perspectivas para una asociación
entre América Latina y Europa

Susanne Gratius _____

ENSAYOS - DOCUMENTOS Y HECHOS

Redacción y Administración: CIEDLA, L. N. Alem
690, P. 20° C1001AAO Buenos Aires, República Argentina
Teléfono (5411) 4313-3522 • Fax (5411) 4311-2902
e-mail: kas-ciedla@kas-ciedla.org.ar - www.kas-ciedla.org.ar

4/2001

economía mexicana

NUEVA ÉPOCA

vol. XI, núm. 1, México,
primer semestre de 2002

ARTÍCULOS

Gerardo Esquivel *Producción científica e*
Hernández *impacto de los economistas*
académicos en México

Ramón A. Castillo *Instituciones, costos de*
Ponce *monitoreo y la elección de*
la estructura de propiedad
corporativa

Alejandro Catañeda *Electricity, Highways and*
Sabido *Manufacturing Growth: A*
Cost Based Estimate

Alejandro Dávila Flores *Matriz de insumo-producto*
de la economía de Coahuila
e identificación de sus
flujos intersectoriales más
importantes

Jorge Eduardo Mendoza *Agglomeration Economies*
Cota *and Urban Manufacturing*
Growth in the Northern
Border Cities of Mexico



www.economiamexicana.cide.edu

Trayectorias

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

Directora: Esthela Gutiérrez Garza

Consejo Editorial: Mario Cerutti, Enrique Florescano, Pablo González Casanova, Sergio Elías Gutiérrez, Gilberto Guevara Niebla, José María Infante, Lucrecia Lozano, Jorge Meléndez, Roberto Reboloso, Manuel Ribeiro, Humberto Salazar Herrera, René Villarreal.

Año 4 Número 7/8 septiembre 2001 - abril 2002

DOSSIER: CONTRADICCIONES DE LA GLOBALIZACIÓN

Un expediente para la reflexión

por Esthela Gutiérrez Garza

Diversidad y futuro de los capitalismos

La incertidumbre amenaza a los capitalismos del siglo que comienza. El futuro muy próximo puede estar lleno de sorpresas.

por Robert Boyer

Un reto en el horizonte. La relación entre moneda y trabajo

El reto de la soberanía en el contexto de la integración regional de América Latina. Un análisis a la luz de la construcción europea.

por Jaime Marque-Pereira

Colonialidad del poder, globalización y democracia

Un examen exhaustivo de las actuales tendencias del capitalismo, reveladas en datos impresionantes.

por Aníbal Quijano

La pobreza atrapada en la crisis

Cautiva en medio de las turbulencias macroeconómicas de América Latina, la magnitud, profundidad y heterogeneidad de la pobreza plantea problemas nuevos.

por Blandine Destremau y Pierre Salama

TEORÍA

América Latina: dependencia y desafío

América Latina puede formular un proyecto regional de desarrollo que se ampare en políticas públicas que afirmen su soberanía.

por Carlos Eduardo Martins

ÁMBITO

La industria maquiladora. Una visión regional

El desarrollo de la industria maquiladora la convierte en espacio favorable para la integración productiva a escala internacional.

por León Bendeski, Víctor Godínez y Miguel Ángel Mendoza

La crisis de un mito. La nueva economía y la recesión estadounidense

La actual desaceleración de la economía norteamericana parece señalar el fin de la larga expansión cíclica que acaba de cumplir diez años.

por Arturo Guillén

MEMORIA VIVA

Oficio de pionero. Víctor Urquidí: entre la duda y la pasión

Entrevista al economista mexicano.

por Esthela Gutiérrez

EL TRAYECTO DE LOS DÍAS

Génova no era una fiesta

por José María Infante Bonfiglio

Suscripciones: en México \$210.00 (individual), \$250.00 (institucional).
Números sueltos: \$60.00. América Latina y el Caribe: USD \$40.00 (individual), USD \$50.00 (institucional). Europa y Sudamérica: USD \$45.00 (individual), USD \$55.00 (institucional). Resto del mundo: USD \$55.00 (individual), USD \$65.00 (institucional). Avenida Alfonso Reyes N° 4000, Monterrey, N.L., México, C.P. 64440. Tel. y fax (52) 8329 4237. E-mail: trayectorias@ccr.dsi.uanl.mx.
Internet: www.uanl.mx/publicaciones/trayectorias

Gestión y Política Pública

VOLUMEN XI, NÚMERO 1
PRIMER SEMESTRE DE 2002

Gestión y política pública

Fausto Hernández Trillo MANEJO DE RIESGOS
FINANCIEROS EN ENTIDADES
FEDERATIVAS DE MÉXICO

Gestión y organización

Michel Bauer GERENCIA PÚBLICA, GERENCIA
y **Catherine Laval** PRIVADA

Luis Montaña Hirose ESTRATEGIAS EMPRESARIALES
DE MODERNIZACIÓN FRENTE
AL PROCESO DE
GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA.
EL CASO DE MÉXICO

Experiencias relevantes

Marc Uhalde LAS TRANSFORMACIONES
SOCIALES DE LA EMPRESA
FRANCESA EN LOS AÑOS 1980-
1990: LOS "MUNDOS SOCIALES
DE LA EMPRESA"

Gestión regional y local

Rafael Tamayo Flores LOS NEXOS TEÓRICOS DE LA
POLÍTICA DE DESARROLLO
INDUSTRIAL REGIONAL EN
MÉXICO

Hans Krause Hansen PRÁCTICAS DE COMUNICACIÓN
EN EL CAMPO POLÍTICO. EL
CASO DE TIJUANA

Posiciones e ideas

Philippe d'Iribarne UNA GESTIÓN MODERNA
ARRAIGADA EN LA CULTURA
MEXICANA



www.gestionypoliticapublica.cide.edu

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة في المكتبات ودور الكتب في جميع أنحاء العالم. إنضممتنا في المكتبة التي تفضلها أو اكتب إلى الأمم المتحدة، قسم البيع في نيويورك أو جنيف.

如何向联合国出版部

联合国出版部在全世界各地的书店均有出售。向书店或写信到联合国纽约或日内瓦的联合国出版部。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à: Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишете по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están a la venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Las publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y las del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) se pueden adquirir a los distribuidores locales o directamente a través de:

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas – DC-2-0853
Fax (212)963-3489
E-mail: publications@un.org
Nueva York, NY, 10017
Estados Unidos de América

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas, Fax: (22)917-0027
Palais des Nations
1211 Ginebra 10, Suiza

Unidad de Distribución
CEPAL – Casilla 179-D
Fax (562)210-2069
E-mail: publications@eclac.cl
Santiago de Chile

Publications of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) and those of the Latin American and the Caribbean Institute for Economic and Social Planning (ILPES) can be ordered from your local distributor or directly through:

United Nations Publications
Sales Section, DC-2-0853
Fax (212)963-3489
E-mail: publications@un.org
New York, NY, 10017
USA

United Nations Publications
Sales Section, Fax (22)917-0027
Palais des Nations
1211 Geneva 10, Switzerland

Distribution Unit
CEPAL – Casilla 179-D
Fax (562)210-2069
E-mail: publications@eclac.cl
Santiago, Chile

Primera edición
Impreso para las Naciones Unidas — Santiago de Chile — Abril 2002 — 2500
ISSN 0251-0257 — ISBN 92-1-322001-4

ANDROS IMPRESORES



EN ESTE NUMERO DE LA REVISTA

La transformación de la acción colectiva en América Latina	7
<i>Manuel Antonio Garretón M.</i>	
La noción de ciudadanía en el debate latinoamericano	25
<i>Carlos Sojo</i>	
La equidad y la exclusión de los pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina y el Caribe	39
<i>Alvaro Bello y Marta Rangel</i>	
Desafíos a la educación secundaria en América Latina	55
<i>Néstor López y Juan Carlos Tedesco</i>	
El papel de las instituciones en contextos locales	71
<i>Kirsten Appendini y Monique Nuijten</i>	
Reformas estructurales y crecimiento en América Latina: un análisis de sensibilidad	89
<i>Rafael Correa</i>	
La congestión del tránsito urbano: causas y consecuencias económicas y sociales	109
<i>Ian Thomson y Alberto Bull</i>	
Puertos pivotes en México: límites y posibilidades	123
<i>Carlos Martner Peyrelongue</i>	
El impacto de las exportaciones sobre el crecimiento en Chile	143
<i>Ricardo Ffrench-Davis</i>	
Estrategias de las empresas transnacionales en la Argentina de los años 1990	161
<i>Daniel Chudnovsky y Andrés López</i>	
El shock de precios de los productos básicos en Bolivia	179
<i>Gabriel Loza T.</i>	
La Revista en Internet	199
Publicaciones recientes de la CEPAL	201