



NACIONES UNIDAS



JOSÉ LUIS MACHINEA
Secretario Ejecutivo

ALICIA BÁRCENA
Secretaria Ejecutiva Adjunta

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

LC/G. 2231-P — Agosto 2004

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 0252 – 0257
ISSN electrónico 1682 – 0908 / ISBN 92-1-322555-5

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 2004 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 (2004-2005) 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.

REVISTA

de la

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

C E P A L

NUMERO 83

AGOSTO 2004

SANTIAGO DE CHILE

OSCAR ALTIMIR

Director

REYNALDO BAJRAJ

Director Adjunto



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.
,	La coma 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 (resumen, de no más de 150 palabras), en que se sinteticen sus propósitos y conclusiones principales. El artículo será publicado en la página Web de la CEPAL en la Internet.
- La extensión total de los trabajos —incluyendo resumen, notas y bibliografía, si la hubiere— no deberá exceder de 10.000 palabras, pero también se considerarán artículos más breves.
- El artículo puede enviarse con una copia, acompañado de un disquete en Word para Windows 98 o 2000, a *Revista de la CEPAL*, Casilla 179-D, Santiago, Chile. También puede enviarse por correo electrónico a: revista@eclac.cl.
- Los artículos que contengan cuadros, ecuaciones, gráficos y otros elementos insertados en el texto deberán venir en programa Word (excluido Picture), o Excel (en el caso de Excel deberán incluir su correspondiente tabla de valores).
- 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.
- 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

Más allá de la economía: interacciones de la política y desarrollo económico	7
<i>Fernando Henrique Cardoso</i>	
Los sectores rezagados en la transición de la fecundidad en América Latina	13
<i>Susana Schkolnik y Juan Chackiel</i>	
Segregación urbana y espacio público: los jóvenes en enclaves de pobreza estructural	33
<i>Gonzalo A. Saraví</i>	
El empleo rural no agrícola y la diversidad rural en América Latina	49
<i>Martine Dirven</i>	
Seguridad alimentaria y agricultura familiar	71
<i>Gustavo Gordillo de Anda</i>	
Crecimiento, competitividad y empleo en Perú, 1990-2003	85
<i>Norberto E. García</i>	
Mercado y reforma de la gestión del agua en Perú	107
<i>Eduardo Zegarra</i>	
Desempeño exportador de las empresas chilenas: algunos hechos estilizados	121
<i>Roberto Álvarez E.</i>	
Medición de las capacidades tecnológicas en la industria mexicana	135
<i>Lilia Domínguez y Flor Brown</i>	
Basilea II: los países en desarrollo y la diversificación de la cartera	153
<i>Stephany Griffith-Jones, Miguel Ángel Segoviano y Stephen Spratt</i>	
Los préstamos del BID a las instituciones de control presupuestario	171
<i>Carlos Santiso</i>	
La Revista en Internet	191
Publicaciones recientes de la CEPAL	193

EN ESTE NUMERO DE LA REVISTA

Más allá de la economía: interacciones de la política y desarrollo económico	7
<i>Fernando Henrique Cardoso</i>	
Los sectores rezagados en la transición de la fecundidad en América Latina	13
<i>Susana Schkolnik y Juan Chackiel</i>	
Segregación urbana y espacio público: los jóvenes en enclaves de pobreza estructural	33
<i>Gonzalo A. Saravi</i>	
El empleo rural no agrícola y la diversidad rural en América Latina	49
<i>Martine Dirven</i>	
Seguridad alimentaria y agricultura familiar	71
<i>Gustavo Gordillo de Anda</i>	
Crecimiento, competitividad y empleo en Perú, 1990-2003	85
<i>Norberto E. García</i>	
Mercado y reforma de la gestión del agua en Perú	107
<i>Eduardo Zegarra</i>	
Desempeño exportador de las empresas chilenas: algunos hechos estilizados	121
<i>Roberto Álvarez E.</i>	
Medición de las capacidades tecnológicas en la industria mexicana	135
<i>Lilia Domínguez y Flor Brown</i>	
Basilea II: los países en desarrollo y la diversificación de la cartera	153
<i>Stephany Griffith-Jones, Miguel Ángel Segoviano y Stephen Spratt</i>	
Los préstamos del BID a las instituciones de control presupuestario	171
<i>Carlos Santiso</i>	
La Revista en Internet	191
Publicaciones recientes de la CEPAL	193



Primera edición
Impreso para Naciones Unidas • Santiago de Chile • 04-3-190
Agosto 2004
ISSN 0252-0257 • ISBN 92-1-322555-5
Copyright © Naciones Unidas 2004

Más allá de la economía: interacciones de la política y desarrollo económico

Fernando Henrique Cardoso

Las tesis de un vínculo obligado entre autoritarismo y progreso han sido desacreditadas por la historia. Hoy democracia y desarrollo son valores destacados, pero no indisolubles, en la agenda de las naciones. El vínculo entre ellos no es dado; se construye al reconocer que la democracia se justifica *per se* como un valor universal que puede ser aceptado por todos. La democracia legitima las políticas públicas, al basarse en la deliberación y el equilibrio negociado de intereses, con reglas transparentes. Los procedimientos democráticos ayudan a superar dificultades coyunturales y afianzar confianzas externas. Ante los efectos asimétricos de la globalización cabe buscar la inserción internacional más ventajosa, afirmando la capacidad de plasmar por el método democrático un desarrollo no excluyente, distinto del que marcó nuestra experiencia histórica. El camino es arduo, y si no hay retribución adecuada en calidad de vida, no sólo peligrará la democracia, sino que la economía no despegará.

I

Aporte de Prebisch y de la CEPAL

Inicié y concluí mis ocho años de gobierno en estrecho contacto con la CEPAL, lo que resulta muy significativo para alguien que se considera desde siempre inspirado por la misión que ésta tiene de comprender la realidad latinoamericana en sus propios términos. Quien definió el norte de esa misión, como todos sabemos, fue Raúl Prebisch, inspirador de la cátedra que lleva su nombre y en el marco de la cual me referí en 2003 a los temas que aquí abordo.

Escribí una vez que el mayor mérito de la CEPAL fue haber alcanzado la originalidad en la copia, y lo dije como un elogio. Prebisch es el mejor ejemplo. Su obra no se produjo *ex nihilo*: él bebió de buena fuente. Estaba familiarizado con la teoría del desarrollo, conocía los clásicos y la obra de Keynes, tenía presente el trabajo de Hans Singer y valorizó el acervo estadístico de las Naciones Unidas.

Pero supo asimilar creando, que es como suele presentarse la innovación en las ciencias económicas y sociales. Usualmente el conocimiento evoluciona mediante progresos acumulativos, con la apertura de un nuevo ángulo o perspectiva, no apartándose radicalmente del saber existente. La clave de la que se valió Prebisch fue la adecuación de la teoría del desarrollo al contexto regional.

Él demostró que el comercio internacional no había brindado a América Latina las bondades proclamadas por la teoría de las ventajas comparativas, o por la promesa neoclásica de que el comercio permitiría equiparar la remuneración de los factores de producción entre los países. También proporcionó una explicación: la capacidad de organización política de los trabajadores y empresarios de los países del centro impidió que los frutos del mayor progreso técnico allí al-

canzado fueran compartidos por las economías latinoamericanas a través de una caída del precio de los bienes industriales. De hecho, lo que se observó fue un deterioro continuo, aunque irregular, de la relación de precios de intercambio de nuestros productos agrícolas.

De allí su recomendación de aplicar políticas de industrialización que apuntaran no sólo a ampliar la capacidad de acumulación de las economías regionales, sino a reorientar el perfil de nuestro comercio exterior. Posteriormente propondría una concertación política a favor de la integración de los mercados nacionales. Quería garantizar, atendiendo a las exigencias de escala, el éxito del proceso de sustitución de importaciones y, por consiguiente, deseaba establecer las condiciones políticas para redimensionar el papel y quizás el peso de América Latina en la economía mundial.

Sin embargo, Prebisch no era fatalista. Creía en el desarrollo, pese a los obstáculos internos y a las asimetrías del comercio internacional. Y en esto fui y sigo siendo su discípulo. En el estudio que hicimos Enzo Faletto y yo, jamás vimos contradicción entre desarrollo y dependencia (Cardoso y Faletto, 1969). La situación de dependencia definía la índole excluyente e inicua del desarrollo, pero no representaba un impedimento. Fue el sólido aporte del capital externo el que, junto a la inversión pública y, en menor volumen, al capital privado nacional, contribuyó en el decenio de 1960 a la expansión de los indicadores en muchos de nuestros países. El desafío que se planteaba y que no fue atendido era hacer llegar los beneficios de ese crecimiento al mayor número de personas. Era creer en la autonomía del político y buscar un arreglo de poder más sensible a los intereses de la mayoría, lo que suponía la afirmación de la democracia.

II

Vínculos entre política y desarrollo económico

Lo anterior nos remite a la interacción de la política y el desarrollo económico. Este tema —que apasionaba

a Raúl Prebisch, quien creía fervientemente en un desarrollo políticamente orientado— evoca desafíos que

□ Este artículo se basa en una conferencia magistral dictada por el autor en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe

(Santiago de Chile, 8 de agosto de 2003), en el marco de la Tercera Cátedra Raúl Prebisch.

los actores políticos están llamados a enfrentar en el nuevo milenio y trae a la mente el esfuerzo que se está haciendo para adecuar nuestras economías a los nuevos patrones de competencia y productividad, sin perder de vista el objetivo de tornar al Estado apto para responder a demandas sociales cada vez más complejas y diversificadas.

Cabe recordar aquí que democracia y progreso económico no siempre han sido considerados valores compatibles. Fueron muchos los momentos a lo largo de la historia en que los reclamos democráticos se vieron inhibidos por supuestas exigencias del proceso económico. Se forjaron antinomias entre el sufragio universal y el derecho de propiedad, entre los derechos sociales y el crecimiento económico, entre los derechos colectivos y la estabilidad presupuestaria.

En su acuciosa revisión del pensamiento conservador de los dos últimos siglos, Hirschman (1991) recuerda el peso del argumento económico en el discurso contrario a la ampliación de los derechos de ciudadanía. Un caso emblemático habría sido la resisten-

cia opuesta a la aprobación por parte del Parlamento inglés de las reformas liberales de 1832 y 1867, consideradas un punto de inflexión en la historia política de Inglaterra, al provocar con la extensión del derecho de voto el fin del dominio oligárquico. No menos tenaz fue la campaña de oposición a los derechos sociales desarrollada en Europa y en los Estados Unidos en la segunda mitad del siglo XX, basada en la idea de que la ampliación de los derechos sociales mermaría las oportunidades de crecimiento.

En contraste con las tesis keynesianas que proclamaban la compatibilidad entre los gastos sociales y el crecimiento económico, se acentuaban en demasía los riesgos que la hipertrofia del Estado planteaba para el equilibrio fiscal y la estabilidad monetaria.

A esto se sumaría el recelo de que la ampliación de las garantías sociales pudiese provocar una crisis de gobernabilidad, como tanto proclamó la celebrada Comisión Trilateral en el transcurso del decenio de 1970. Se temía que los Estados estuviesen asumiendo obligaciones más allá de su capacidad de gestión.

III

Política y economía en América Latina

En América Latina, el conflicto entre política y economía se manifestaba con otros matices, por cierto más notorios y de difícil equilibrio. Yo estuve entre aquellos que miraban con reservas la explicación de que la experiencia autoritaria estaría inscrita en la lógica del mercado como condición para profundizar el proceso de sustitución de importaciones (O'Donnell, 1972). Me parecía claro que las dictaduras latinoamericanas eran fenómenos eminentemente políticos, que se sustentaban en la capacidad de los autócratas de turno de utilizar el espectro de la Guerra Fría para reprimir el disenso.

Las elevadas tasas de crecimiento alcanzadas en algunos años del decenio de 1970 obedecieron a la amplia disponibilidad de crédito; no al autoritarismo. Este último sólo acentuaría algunos rasgos perversos del modelo, como la concentración del ingreso.

En el decenio de 1980, ya en pleno proceso de liberalización política, el discurso del autoritarismo como factor de progreso volvió a la escena en América Latina. Frente a la presunta ineptitud de los gobiernos civiles para promover las reformas que se sabían

necesarias para la reanudación de un crecimiento sustentable, los elogios al desempeño de los regímenes autocráticos del sudeste asiático se volvieron habituales.

Sabemos que, una a una, las tesis que postularon un vínculo obligado entre autoritarismo y progreso fueron desacreditadas por la historia. Vemos así que la extensión del sufragio en Europa se dio paso a paso con la evolución de la Segunda Revolución Industrial y que el afinamiento del Estado de bienestar social coincidió con el fuerte auge del crecimiento de las economías industriales en la posguerra. América Latina no se volvió más justa bajo los regímenes de excepción.

Democracia y desarrollo son hoy valores de primera magnitud en la agenda de los Estados pero, en esencia, no son indisolubles. Sin embargo, aunque de la historia política de las naciones más ricas se pueda inferir que el crecimiento económico difícilmente se sustenta sin un amplio usufructo de las libertades públicas, la afluencia material no es siempre un corolario de la opción democrática.

Prefiero hablar de un vínculo imperativo, que no está dado, sino que se construye, a partir del reconocimiento de que la democracia es una opción que se justifica en sí misma, como valor universal, y posible como tal de ser aceptada por todos.

No pretendo con esto desanimar a quienes buscan afinidades entre democracia y desarrollo. Por el contrario, lo que deseo es contribuir a que esa búsqueda se haga con realismo.

No fueron pocos los que en América Latina pronosticaban que el fin del autoritarismo era la llegada a la tierra prometida. La experiencia pronto nos mostraría que el camino habría de ser más arduo, más lleno de desafíos. La larga y penosa recesión que aquejó a esta región en la década de 1980, cuando ya se tenía gobiernos civiles, fue una prueba muy elocuente de que política y economía pueden dar señales contradictorias, de que el Estado de derecho no necesariamente trae consigo la prosperidad. Entonces, ¿cómo situar la relación entre democracia y desarrollo?

Difiero del escepticismo de algunos analistas que, ante la dificultad de definir vínculos precisos y permanentes entre esos valores, optan por verlos como realidades enteramente autónomas cuya interacción sólo podría darse sobre bases aleatorias y ocasionales. Estoy convencido de que podemos ser más asertivos en la valorización de la democracia.

Sin preocuparnos de traducir a cifras las bondades del voto, es posible discernir aspectos de la experiencia democrática que tienen innegable interés para los actores económicos y son fundamentales para la búsqueda de un desarrollo sustentable.

Cabe mencionar, en primer lugar, la cuestión de la legitimidad. Sabemos que la democracia tiene un método propio de definir políticas públicas, incluidas aquellas que afectan la gestión de la economía. Las decisiones no prescinden de la deliberación. Resultan de un equilibrio negociado de intereses, conforme a reglas transparentes, definidas en el espacio público.

Los beneficios que de allí se obtienen para la conducción de la economía me parecen evidentes, comenzando por la credibilidad que adquieren en democracia las normas para el funcionamiento del mercado. Las políticas macroeconómicas dejan de reflejar la supuesta omnisciencia de tecnócratas iluminados y pasan a representar la depuración de intereses legítimos, en un concierto de voluntades entre las cuales figura la del propio gobierno.

Me permito recurrir, en este contexto, al ejemplo del plan de estabilización de la economía brasileña, el Plan Real. A diferencia de experiencias anteriores,

todas insatisfactorias, este Plan fue montado a lo largo de un extenso proceso de consulta, diálogo, persuasión y adaptación de puntos de vista. La acogida que dispensaron a sus directrices las fuerzas productivas y la sociedad en general no fue, pues, un desdoblamiento fortuito. Se derivó de su legitimidad como proceso.

En ese momento se argumentaba que, antes de contemplar un plan de estabilización, había que cumplir con una plétora de condiciones económicas previas. La realidad reveló que las medidas económicas necesarias podían constituir etapas y no requisitos del esfuerzo de estabilización, siempre que se aplicaran con un amplio y consciente apoyo político y social. La disposición para ofrecer explicaciones a los actores sociales y a la opinión pública en general fue, ella sí, la condición sin la cual el Plan Real no habría prosperado.

Otro ejemplo de la importancia de los procedimientos democráticos para la superación de dificultades se encuentra en la reacción que se produjo en Brasil ante la crisis de energía de 2001.

Al percibirse la gravedad de esa situación, se tomó la decisión de explicar todo al país para pedir la colaboración de la población y aplicar un estricto racionamiento. El apoyo fue generalizado. Los medios de comunicación se movilizaron, informando sobre el asunto de manera independiente y acabada. El país como un todo, durante cerca de diez meses, acompañó los esfuerzos de restricción del consumo en cada región (y en algunos casos en cada gran ciudad) y sus efectos en las reservas. De este modo se logró evitar —a diferencia de lo que ocurrió en California, por ejemplo— la necesidad de “apagones” por algunas horas diarias. Sin duda, fue gracias a la concertación entre el Estado y la sociedad que se limitaron considerablemente los daños que la crisis podría haber infligido a la economía nacional.

Cuando se adoptan siguiendo el método democrático, las decisiones económicas también se muestran menos sujetas a las circunstancias volátiles en que hoy se genera la riqueza. Las opciones de que las autoridades gubernamentales suelen disponer para superar crisis coyunturales surgen del debate diario entre el gobierno y la oposición, cuando no de los propios mecanismos de deliberación internos de la máquina del Estado. Basta recordar la reacción del Brasil a los ataques especulativos contra el real.

La consistencia con que se superó esa crisis difícilmente habría sido posible en un ambiente de menos transparencia y estabilidad democrática, a juzgar por el desenlace de estrategias más impositivas adoptadas en otras regiones del mundo.

No estoy sugiriendo que la democracia nos deja inmunes al humor de los especuladores. Las decisiones sobre cómo y cuándo asignar los capitales de corto plazo pueden escapar al control de las instancias gubernamentales, provocando variaciones cambiarias, afectando las cuentas públicas y comprometiendo las políticas de los inversores. Pero ese panorama se puede cambiar. Cada vez hay más conciencia en los Estados sobre la necesidad de reexaminar la arquitectura del sistema financiero internacional para dotarlo de más eficacia en la regulación de los flujos de capital, cuyo descontrol afecta a todos, ricos y pobres, aunque en distinta medida.

Planteé este tema por primera vez en una conferencia dictada en la CEPAL en 1995. Para mi satisfacción, en el vigésimo noveno período de sesiones de la Comisión (Brasilia, 2002), supe por José Antonio Ocampo, entonces Secretario Ejecutivo de la CEPAL, que ésta había aceptado el desafío y estaba tratando el asunto con la seriedad que los riesgos que comporta exigen. Lamentablemente, el ejemplo no ha cundido y la propuesta de un mejor seguimiento del capital volátil continúa ausente de la agenda de los países con mayor influencia sobre el sistema financiero internacional.

Conviene recordar que la hipótesis de la regulación de los flujos financieros estuvo en el programa de la Conferencia de Bretton Woods y fue aceptada en sus negociaciones. En el artículo VI del Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional se prevé la posibilidad de que el FMI solicite a un Estado miembro que adopte medidas de control para contener la fuga excesiva de capital, y la necesidad consiguiente de recurrir a las reservas de la organización.

Es verdad que los dos principales arquitectos de los acuerdos de Bretton Woods —John Maynard Keynes, que asesoraba al *Exchequer* (el ministerio de hacienda del Reino Unido), y Barry Dexter White, del Departamento del Tesoro estadounidense— discrepaban sobre el grado de autonomía que debía tener el Fondo y la disponibilidad de reservas. Keynes esperaba que el FMI fuera un verdadero banco central internacional, que sirviera de contrapunto al poder económico de los Estados Unidos y tuviera, entre otras prerrogativas, la de crear su propio instrumento de crédito. Por su parte, White veía el Fondo como una institución destinada a asegurar el crecimiento equilibrado del comercio mundial de manera tal que preservase el papel central del dólar en las finanzas internacionales. Y así fue creada la institución, anclada únicamente en el dólar.

Sin embargo, White pronto comprendió que la estabilidad del dólar correría peligro con el aumento

vertiginoso que se anunciaba del comercio mundial y la necesidad de una expansión equivalente de las reservas internacionales. Pasó pues a apoyar la posición de Keynes, y llegó a proponer la revisión de los estatutos del Fondo, a fin de permitir la creación de reservas propias. La propuesta no prosperó. Sólo dos décadas después se aceptaría la enmienda para introducir la figura de los derechos especiales de giro (DEG), aunque en un volumen sumamente limitado. Y el hecho es que hasta hoy continúa postulándose la ampliación de esos DEG con el fin de crear un colchón de reservas que pueda amparar mejor a los países con problemas coyunturales.

Al tratar la importancia de la democracia para la fundamentación de la política exterior, no se puede omitir una mención al Mercosur. Este nació gracias a la democracia, que permitió que se disiparan las rivalidades y se afianzara la confianza entre Brasil y Argentina. El proceso se desarrolló bajo la égida de la democracia, con la participación de las respectivas sociedades nacionales. Por su eficacia, la cláusula democrática inspiró la adopción de mecanismos semejantes en la Cumbre de Jefes de Estado de América del Sur (Brasilia, 2000) y, en el ámbito hemisférico, en la Tercera Cumbre de las Américas (Quebec, 2001).

Sin la democratización del Cono Sur, el Mercosur no existiría; pero al existir, integrando mercados, superando crisis coyunturales y produciendo riquezas, promovió la democracia fuera de sus fronteras. Este círculo virtuoso confiere autoridad a la lucha de sus miembros por un orden mundial más democrático.

Retomando la idea que ha permeado este trabajo —que el vínculo entre democracia y desarrollo no está dado, sino que se construye— es importante resaltar que esa noción acentúa la responsabilidad política de los grupos dirigentes: tanto la responsabilidad de no dejarse seducir por el llamado fácil del populismo, amigo del autoritarismo, como también, y sobre todo, de tener la osadía de actualizar posiciones, de renovar conceptos y de explorar nuevos caminos, siempre que así lo recomiende el bien común.

No fueron pocas las situaciones en que se planteó este desafío a quienes estuvieron en el ejercicio del poder en la América Latina del decenio de 1990. Me refiero a situaciones en que la omisión inexorablemente supondría el costo de arrastrar al país al pasado, a fórmulas anticuadas. Frente a la globalización, o a su carácter ineluctable, cabía explorar el modo de inserción internacional más ventajoso para nuestros países, sin la fantasía de soluciones autárquicas, pero con la conciencia de que el proceso tiende a generar efectos asimétricos, a perpetuar desigualdades.

IV

Una nueva agenda de crecimiento

A comienzos del siglo XXI los desafíos de este tipo siguen vigentes. En ellos está en juego más que el desempeño económico de las democracias de América Latina. También se pone en tela de juicio su capacidad de plasmar, por el método democrático, un concepto de desarrollo diferente de aquel que marcó su experiencia histórica: un desarrollo que no sea excluyente, que contemple a todos, que permita erradicar la miseria y que elimine la indigencia en que continúan viviendo millones de latinoamericanos.

Pero para que lo anterior no suene a declaración vaga o aun demagógica, es preciso delinear una nueva agenda de crecimiento.

A partir de la década de 1990 quedó claro que, en las actuales circunstancias, no hay espacio para el cierre de las economías, ni para el financiamiento inflacionario del consumo y de la inversión, y ni siquiera, incluso en el caso de los países de desarrollo intermedio, para el retorno puro y simple a la política de sustitución de importaciones.

Pero esto no significa la aceptación sin más de lo que se ha dado en llamar la ortodoxia monetaria o el Consenso de Washington. Tan es así que los países latinoamericanos han ampliado las políticas educacionales, han creado redes de protección para ofrecer alguna perspectiva a los más pobres, y han reorganizado la administración pública y la estructura del Esta-

do. Salvo pocas excepciones, no se ha caído en la visión denominada neoliberal de un Estado mínimo.

Ha llegado la hora de que, junto con seguir esforzándose por aumentar sostenidamente la productividad y ganar mercados externos, también se procure recuperar gradualmente el mercado interno.

Esto es fácil de decir y difícil de hacer, pero no imposible. Tal vez la cuestión básica —y aquí entramos de lleno en la relación entre economía y política— sea comprender lo que es más duro de aceptar: como no hay posibilidad alguna de romper con las reglas fundamentales del juego, ni hay milagros, el camino será largo y, desgraciadamente, los líderes responsables deberán ofrecer “sudor y lágrimas”.

Pero es evidente que el sudor y las lágrimas sin recompensa llevan al desaliento (a la insatisfacción social, a disturbios coyunturales, a la desmoralización de los gobiernos) ante lo que se identifica con promesas populistas. De manera que el camino del progreso lento —y no hay otro— sólo es aceptable si representa un progreso continuo y para todos.

En nuestros liderazgos políticos ha faltado firmeza para mostrar que el camino es arduo. Es más, ha faltado también la comprensión —nacional e internacional— de que sin retribución adecuada en términos de una mejor calidad de vida, no sólo corre peligro la democracia, sino que la economía misma no despega.

Bibliografía

Cardoso, F. H. y E. Faletto (1969): *Dependencia y desarrollo económico en América Latina*, México, D.F., Editorial Siglo XXI.
Hirschman, O. (1991): *The Rethoric of Reaction: Perversity, Futility, Jeopardy*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.

O'Donnell, G. (1986): *Modernización y autoritarismo*, Buenos Aires, Paidós.

Los sectores rezagados en la transición de la fecundidad en América Latina

Susana Schkolnik y Juan Chackiel

Los cambios demográficos en América Latina resultaron del comportamiento de los estratos medios y altos. Dado el nivel relativamente bajo de la fecundidad y la mortalidad en estos grupos, los cambios futuros estarían vinculados principalmente al comportamiento de los sectores rezagados. Se analiza aquí la contribución de los grupos rezagados al descenso de la fecundidad, distinguiendo entre el “efecto distribución” y el “efecto tasas”. En los sectores rezagados el número deseado de hijos es menor que el observado, manteniéndose una nupcialidad temprana y un uso restringido de anticonceptivos modernos. Aun así, estos grupos se incorporaron a la transición demográfica. Recientemente, varios países exhibieron descensos provenientes de la contribución de mujeres de bajo nivel de instrucción: en los países con transición atrasada el comportamiento es heterogéneo, mientras que en los de transición avanzada, la mayor contribución está dada por las mujeres con educación primaria.

Susana Schkolnik
Jefa, Área Demografía,

✉ susanase@vtr.net

Juan Chackiel

Consultor

✉ chackiel@hotmail.com

CELADE-División de Población,

CEPAL

I

Introducción

Existe consenso entre los estudiosos de los temas de población en que no se puede hablar sólo de la transición, que describe cambios en los componentes de una población, sino de las transiciones, lo que se cumple también para el caso particular de la fecundidad. Esto es válido cuando se hace referencia a América Latina como región, debido a la heterogeneidad existente entre los países, y también cuando se considera cada país por separado, dado el comportamiento demográfico diferente de los distintos sectores sociales o áreas de residencia.

Los cambios en el comportamiento de las variables demográficas de un país son el resultado, en consecuencia, de lo que ocurre dentro de cada sector y, al mismo tiempo, se ven afectados por la transferencia de personas entre diferentes sectores, es decir, por la movilidad social. Así, por ejemplo, en tanto exista movilidad ascendente, lo que lleva a un porcentaje mayor de población con comportamientos propios de sectores medios y altos, habrá avances en la transición, sin que ello implique necesariamente cambios de conductas dentro de cada uno de los grupos sociales. Sin embargo, el peso relativo de estos dos factores ha estado cambiando. Dado que los cambios demográficos han estado ligados, en parte importante, a las conductas de los estratos medios y altos, existe la expectativa de que las tendencias futuras estén vinculadas fundamentalmente a lo que ocurra en los grupos más rezagados en la transición. Estos grupos ya han mostrado signos inequívocos de haber iniciado su propio proceso de transición. Esto último estaría avalado por la tendencia a la continuidad del proceso de transición en las últimas dos décadas, a pesar del estancamiento económico que causó incluso un aumento del porcentaje de pobres en muchos países. Es difícil, sin embargo, establecer con precisión los factores determinantes de este proceso.

Tal situación ha dado lugar a planteamientos que consideran posible, por ejemplo, postular la existencia de un modelo de transición de la fecundidad propio de los grupos sociales de bajos ingresos, que se diferenciaría del modelo europeo del siglo XIX y del que siguieron los sectores medios y altos de América Latina durante la primera mitad del siglo XX. Mientras que en estos últimos sectores el elemento contextual clave para la transición habría sido el desarrollo económico y social, podría ser que en los cambios recientes de los estratos de bajos ingresos de los países latinoamericanos los continuos descensos fueran mejor explicados por la presión de las necesidades económicas agudizadas en períodos de crisis.

Es probable que ambos tipos de factores hayan tenido una influencia importante en el proceso. Si bien las crisis de las últimas décadas en América Latina pudieron provocar descensos de la fecundidad, probablemente los sectores pobres también se hayan visto influidos por el proceso global de desarrollo que ha tenido lugar en la región. Aunque en años recientes el desarrollo no se tradujo en mejoras de los ingresos, el empleo y las condiciones de vida de algunos sectores de la población (los que incluso se habrían deteriorado), sí se ha reflejado en otros aspectos, como la expansión de la educación y de la atención de salud, la ampliación de las comunicaciones, la mayor participación económica de la mujer y, por ende, en la emergencia de nuevas actitudes hacia la procreación asociadas al uso de métodos modernos de planificación familiar. Además, en apoyo al planteamiento de que la fecundidad en los sectores pobres descendió en parte importante también por efecto del desarrollo global, cabe señalar que en algunos países de mayor desarrollo relativo se observa que dicho descenso comenzó con anterioridad a la crisis del decenio de 1980.

También se ha tenido en cuenta que una vez desencadenado el proceso de transición demográfica —en asociación con los aspectos del desarrollo ya mencionados— las variables demográficas y también otros indicadores sociales relacionados, como la educación y la salud, adquieren una cierta inercia que las hace —por su naturaleza y características— relativamente independientes de los movimientos de corto plazo de la economía. Por lo tanto, es factible modificar el comportamiento de estas variables con políticas sociales

□ Este artículo, que contiene información actualizada, se basa en el documento “América Latina: La transición demográfica en sectores rezagados”, que los autores presentaron a la Conferencia internacional de población (Beijing, octubre de 1997), de la Unión Internacional para el Estudio Científico de la Población. Véase una versión ampliada de dicho documento en Schkolnik y Chackiel (1998).

específicas, lo que también contribuiría a explicar por qué su tendencia al descenso continuará durante los períodos de crisis.

Como es sabido, el rezago en la transición se presenta en los estratos sociales bajos, que viven en condiciones de pobreza y tienen menor nivel de instrucción. Esta situación se da en las zonas rurales donde la mayoría de la población vive en esas condiciones, en las poblaciones marginales urbanas y en las poblaciones indígenas, en las cuales la pobreza se une a las barreras culturales y lingüísticas que dificultan su acceso a la información sobre salud y planificación familiar.

Si bien hay trabajos que analizan las diferencias en la mortalidad y fecundidad entre sectores sociales, estos son puntuales y no siempre comparables entre países y a través del tiempo. La información disponible que permite determinar tendencias en un plazo mayor se refiere, generalmente, a dos formas de estratificar la población: por zona de residencia (urbana/rural) y por nivel de instrucción de la madre (número de años de estudio o ciclo de enseñanza).

Para estudiar lo que está sucediendo con las tendencias de la fecundidad de aquellos sectores más rezagados, y cuál es su contribución al cambio demográfico de los países, se analizará la evolución de la tasa

global de fecundidad y de los determinantes próximos, según el nivel de instrucción de la madre, debido al alto poder discriminador de esta variable (Cleland, 2002; Cleland y Rodríguez, 1988; Naciones Unidas, 1995; Weinberger, Lloyd y Blanc, 1989). Un análisis multivariado que se aplica en el citado estudio de Naciones Unidas muestra que en América Latina la relación inversa entre educación de la madre y fecundidad ha resultado ser la más fuerte en términos comparativos. Casi todos los coeficientes de regresión son los más elevados y estadísticamente significativos, luego de considerar las variables geográficas y sociodemográficas. Esto avalaría que la educación es probablemente la variable que capta mejor las diferencias en la fecundidad entre grupos sociodemográficos y económicos. En lo que sigue se considera a las mujeres sin instrucción y con muy bajo nivel de instrucción (0 a 3 años de estudio o primaria incompleta), como los grupos más rezagados en la transición demográfica.

Las fuentes principales de información son los casos nacionales de la Encuesta Mundial de Fecundidad (EMF), los censos de población y estadísticas vitales para el decenio de 1970, y las Encuestas de Demografía y Salud (EDS)¹ para las décadas de 1980 y 1990 y para los años más cercanos al 2000.

II

La transición demográfica y de la fecundidad en América Latina

Existen múltiples estudios sobre la transición demográfica latinoamericana que señalan sus características particulares, principalmente en comparación con el proceso europeo.

La situación pretransicional, de comienzos del siglo XX, se definía por una esperanza de vida al nacer $E(0)$ del orden de 30 años y una tasa global de fecundidad (TGF) en torno a los 6 hijos (Pérez Brignoli, 1994). Una de las características que distingue a la pretransición latinoamericana de la europea es el mayor nivel observado en la fecundidad, lo que se atribuye a una nupcialidad más temprana y una menor incidencia del celibato en los países latinoamericanos (Zavala de Cosío, 1992).

En América Latina primero comenzó a descender la mortalidad, con lentitud a comienzos del siglo XX,

con mayor intensidad a partir de 1930 (Arriaga, 1974), y de manera generalizada después de la segunda guerra mundial. La región alcanzó una $E(0)$ promedio de 52 años y una tasa de mortalidad infantil (TMI) de 127 por mil en el período 1950-1955 (CEPAL/CELADE, 2004). En las dos décadas siguientes se lograron los mayores avances, superándose los 60 años de $E(0)$ en la década de 1970. En la actualidad la región ya tiene una $E(0)$ de 70 años (nueve países superan esa cifra) y una TMI de aproximadamente 33 por mil.

El descenso de la fecundidad fue bastante posterior al de la mortalidad. Al comenzar la segunda

¹ Estas encuestas se efectúan con financiamiento de un proyecto de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) de los Estados Unidos, y son realizadas por Macro International Inc.

mitad del siglo XX la fecundidad promedio de América Latina se aproximaba a los 6 hijos por mujer y mostró tendencias moderadamente ascendentes hasta el inicio de la década de 1960. Esta tendencia a aumentos de la fecundidad fue probablemente producto de los descensos anteriores de la mortalidad, que aumentó el tiempo de exposición de la mujer al embarazo y se asoció a mejores condiciones de salud para la procreación. También habrían incidido los aumentos en la nupcialidad observados en los decenios de 1950 y 1960 (Zavala de Cosío, 1992). Solamente en la segunda mitad del decenio de 1960 hubo un cambio importante en el promedio de hijos por mujer, que fue descendiendo para llegar a la actualidad a 2,7, menos que la mitad de la cifra de 35 años atrás. El descenso coincidió con la llamada segunda revolución anticonceptiva europea, es decir, con la difusión de métodos modernos de anticoncepción, incluyendo la esterilización y sin descartar que el aborto pudo haber tenido gran importancia en este proceso. La rapidez del descenso de la fecundidad marca también una diferencia con el proceso seguido por los países desarrollados, aunque América Latina todavía se mantiene en niveles superiores a los de aquellos. Cabe hacer notar que

principalmente en Europa se asiste a un fenómeno de descenso de la fecundidad a niveles inesperados, bastante por debajo del nivel de reemplazo, lo que en la región solamente ocurre en Cuba.

La información disponible actualmente acerca de la transición demográfica y la fecundidad en América Latina indica que todos los países han entrado con mayor o menor intensidad en ellas. Sin embargo, las experiencias han sido muy heterogéneas. Al respecto, en el cuadro 1 se presenta una tipología de los países, agrupándolos en categorías según las tasas de fecundidad a mediados del siglo pasado y en el período 1995-2000.

De esta manera se han conformado categorías que toman en cuenta el nivel actual y la trayectoria de la fecundidad en los últimos 50 años. Cabe hacer notar que mientras en 1950-1955 eran 16 de 20 países de la región los que tenían la fecundidad muy alta, en el último quinquenio ninguno tiene tasas en esa categoría y ya 14 de ellos están en los grupos de fecundidad media baja, baja y muy baja. En síntesis, se identifican las siguientes situaciones: i) países que han pasado de fecundidad muy alta a alta (Guatemala); ii) países que han pasado de fecundidad muy alta a media alta (cin-

CUADRO 1

América Latina: Clasificación de los países por nivel de fecundidad, 1950-1955 y 1995-2000^a

(Tasa global de fecundidad observada en los quinquenios señalados)

Nivel de fecundidad 1950-1955	Nivel de fecundidad 1995-2000					
	Muy alta: 5,5 y más	Alta: 4,5-5,4	Media alta: 3,5-4,4	Media baja: 2,5-3,4	Baja: 1,8-2,4	Muy baja: menos de 1,8
Muy alta: 5,5 y más	Guatemala (5,0)	Bolivia (4,4) Haití (4,4) Honduras (4,4) Nicaragua (3,9) Paraguay (4,2)	El Salvador (3,2) Perú (3,2) Ecuador (3,1) Venezuela (3,0) República Dominicana (2,9) Colombia (2,8) Costa Rica (2,6) Panamá (2,8)	México (2,8) Brasil (2,5)		
Alta: 4,5-5,4					Chile (2,2)	
Media alta: 3,5-4,4						Cuba (1,6)
Media baja: 2,5-3,4				Argentina (2,6)	Uruguay (2,4)	
Baja: 1,8-2,4						
Muy baja: menos de 1,8						

Fuente: CEPAL/CELADE (2004).

^a Los valores entre paréntesis corresponden a la tasa global de fecundidad (TGF) del período 1995-2000.

co países); iii) países que han pasado de fecundidad muy alta a media baja (ocho países); iv) países que han pasado de fecundidad muy alta a baja (Brasil y México); v) países que han pasado de fecundidad alta a baja (Chile); vi) países que han pasado de fecundidad media alta a muy baja (Cuba); vii) países que se han mantenido en media baja (Argentina); viii) países que han pasado de fecundidad media baja a baja (Uruguay). Cabe

destacar que Cuba es el único país que tiene una tasa global de fecundidad por debajo de la de reemplazo.

Para los efectos de este trabajo se trató de seleccionar países en cada una de las diversas situaciones. Paradójicamente, esto no ha sido posible en los países de transición precoz y más avanzada (Argentina, Cuba y Uruguay), por no tener información disponible sobre fecundidad por estratos sociales.

III

Transición de la fecundidad en los grupos rezagados

No todos los grupos sociales fueron protagonistas de la misma manera del proceso de cambio en la fecundidad, que en general se inició a mediados de la década de 1960. Los datos disponibles cubren las décadas de 1970, 1980 y 1990, y en algunos casos hay información para algún año cercano al 2000, por lo que resultan suficientes para llegar a algunas conclusiones.

En general, en la década de 1970 la tasa global de fecundidad del grupo “sin instrucción” se mantenía sobre los 5,5 hijos por mujer. Las mujeres con baja instrucción (primaria incompleta ó 1 a 3 años de estudio) presentaban una TGF relativamente menor, pero también se ubicaban en esa categoría. Los datos más recientes indican que, salvo en los países de baja fecundidad, en los demás se mantendría en los grupos rezagados una TGF superior a 4 hijos y, en ciertos casos, de más de 5,5 hijos. Sin embargo, en los países donde persisten tasas globales de fecundidad altas, también se observan descensos, pues anteriormente tenían valores próximos a 7 hijos. En síntesis, existe un cambio reciente de la fecundidad en los grupos más rezagados, pero aún persisten valores relativamente altos (cuadro 2, y véase más adelante el cuadro 3).

El hecho de que en el cuadro 2 la mayoría de los grupos según nivel de instrucción se ubique encima de la diagonal, expresa un cambio de categorías que se traduce en un descenso de los valores de la TGF. Esto, sin embargo, no es tan válido para los grupos rezagados en los países de alta fecundidad, dado que cerca de la mitad de los 11 casos que en el decenio de 1970 tenía fecundidad “muy alta” permanece en esa categoría. Con todo, tres casos pasaron a la categoría “alta” y tres a la “media alta”. A su vez, de los tres que es-

taban en la categoría “alta”, uno pasó a ubicarse en la categoría “media alta” y los otros dos en la “media baja”. También se observa que los grupos rezagados de los países con mayor avance en la transición, en general tenían una menor fecundidad en el período inicial y en Chile incluso alcanzaron una fecundidad baja en el período reciente. La totalidad de los casos que pertenecen a un nivel de instrucción superior se ubican en las categorías de fecundidad media baja y baja, y muestran también un descenso durante el período considerado.

De acuerdo con el modelo general de la transición demográfica, como se ha visto, la fecundidad parece también haber comenzado a descender entre los grupos más postergados y, según lo que se esperaba, este descenso se habría iniciado más tardíamente que el de la mortalidad. Esta secuencia puede apreciarse en el estudio de Schkolnik y Chackiel (1998). El desequilibrio demográfico creado por una mortalidad más baja en relación con la fecundidad, que se ha observado en el origen de otros procesos de transición demográfica (Zavala de Cosío, 1992), está también presente en este caso. Luego de desencadenado el cambio en la fecundidad, ese hecho podría producir mayores bajas en la mortalidad en la niñez, principalmente por factores biológicos (prolongación del intervalo intergenésico medio, menor número de nacimientos en edades de alto riesgo, menor paridez). De esta manera los efectos mutuos entre estas variables producirían una tendencia potenciada al descenso de ambas.

La información disponible, que es fragmentaria, no permite apreciar con claridad si la disminución de la fecundidad de los sectores rezagados fue precedida

CUADRO 2

América Latina (seis países): Clasificación de los grupos según el nivel de instrucción de la mujer, década de 1970 y 1995-2000^{a b}
(Tasa global de fecundidad (TGF) observada)

Nivel de fecundidad 1950-1955	Nivel de fecundidad 1995-2000					
	Muy alta: 5,5 y más	Alta: 4,5-5,4	Media alta: 3,5-4,4	Media baja: 2,5-3,4	Baja: 1,8-2,4	Muy baja: menos de 1,8
Muy alta: 5,5 y más	Bolivia-A (7,1) Bolivia-B (5,8) Honduras-A (7,1) Honduras-B (6,1) Ecuador-A (6,2)	Honduras-I (4,8) Ecuador-B (5,4) México-A (4,7)	Ecuador-I (3,6) México-B (3,7) Colombia-A (4,1)			
Alta: 4,5-5,4			Colombia-B (3,6)	México-I (3,1) Chile-A		
Media alta: 3,5-4,4		Bolivia-I (4,6)			Chile-B (2,4) Ecuador-S (2,6)	
Media baja: 2,5-3,4				Honduras-S (2,9) Bolivia-S (2,7)	Colombia-S (2,2) México-S (2,2) Chile-I (2,4) Chile-S (2,4)	
Baja: 1,8-2,4						
Muy baja: menos de 1,8						

Fuente: Cuadro 3.

^a A: sin instrucción; B: con instrucción primaria incompleta; I: con instrucción intermedia; S: con instrucción secundaria y más.

^b Los valores entre paréntesis corresponden a la tasa global de fecundidad del período 1995-2000.

de un aumento de ella, como sucedió a nivel nacional en la mayoría de los países de la región en la década de 1950 (Chackiel y Schkolnik, 1992). Sin embargo, en algunos países se ha detectado este fenómeno, aunque de distinta manera. Por ejemplo, Haití muestra en una encuesta de 1987 tasas globales de fecundidad superiores a las del pasado en todos los grupos sociales y Honduras presenta un aumento en los grupos más rezagados en la década de 1970 (cuadro 3 y gráfico 1). Es probable que actualmente el descenso de la mortalidad, sobre todo la infantil, haga primar más fuertemente los factores que tienden a disminuir la fecundidad, en lugar de los que propician un aumento, al estar más presentes las motivaciones y los mecanismos necesarios para limitar el número de hijos. También puede ser que el aumento se haya producido antes del período analizado, en algunos casos concomitantemente con lo observado para el total del país en el período 1950-1960. Un estudio de Guzmán y Rodríguez (1993) confirmaría este hecho al analizar la tendencia de la fecundidad pretransicional por zona de residencia. Los autores ligan lo sucedido con aumentos de la nupcialidad en la década de 1950, con mejo-

ras en las condiciones sanitarias y con las expectativas económicas de las parejas.

El gráfico 1 permite apreciar, que a pesar de las deficiencias propias de la información, en los países más retrasados en la transición la brecha de la tasa global de fecundidad, según nivel de instrucción de la madre, aumenta o permanece estable. Es el caso ilustrado aquí con Honduras y Bolivia. Sin embargo, a medida que se consideran países más avanzados en la transición, como México, Colombia y principalmente Chile, se observa que se tiende a una convergencia, producto de un descenso más pronunciado de la fecundidad de los grupos rezagados. Estos tienen margen para lograr reducciones en la tasa global de fecundidad, mientras que los grupos de mayor instrucción ya han alcanzado tasas bajas y probablemente los descensos serán menores. Aparentemente, para sus hijos habría descendido la mortalidad infantil tempranamente en el siglo XX y, es probable que su fecundidad lo hiciera en los años posteriores a la segunda guerra mundial. En síntesis, como se mencionó, y lo ejemplifica el gráfico 1, se esperaría que el descenso de la fecundidad según estratos sociales en estos últimos países condujera a una

CUADRO 3

América Latina (ocho países): Distribución relativa de la población femenina de 15-49 años y tasa global de fecundidad
(TGF) según nivel de instrucción a partir de diversas fuentes^{a b}

Nivel de fecundidad, país y fuente	Fuente 1 (decenio de 1970)		Fuente 2 (decenio de 1980)		Fuente 3 (decenio de 1990)		Fuente 4 (alrededor de 2000)	
	Mujeres %	TGF	Mujeres %	TGF	Mujeres %	TGF	Mujeres %	TGF
Fecundidad alta								
Guatemala (EDS 1987, 1995, 1998)	–	–	100	5,6	100	5,1	100	5,0
Sin instrucción	–	–	38	7,0	28	7,1	25	7,1
Primaria incompleta	–	–	35	5,6	47	5,1	49	5,2
Primaria completa	–	–	12	3,9	–	–	–	–
Secundaria y más	–	–	15	2,7	25	2,7	25	3,0
Fecundidad media alta								
Bolivia (censo 1976; EDS 1989, 1994, 1998)	100	6,5	100	4,9	100	4,8	100	4,2
Sin instrucción	43	7,6	18	6,1	12	6,5	8	7,1
Instrucción básica	30	6,5	36	5,9	36	6,0	29	5,8
Instrucción media	12	4,0	16	4,5	16	4,9	14	4,6
Instrucción secundaria y más	15	4,0	30	2,9	36	2,7	49	2,7
Honduras (EDENH 1975, 1983; ENESF 1991; EDS 1996)	100	7,0	100	6,3	100	5,2	100	4,9
Sin instrucción	42	7,5	24	8,0	15	7,0	12	7,1
1-3 años	28	7,3	26	7,7	26	6,4	23	6,1
4-6 años	23	5,9	28	5,8	35	4,9	37	4,8
7 años y más	7	3,3	22	3,3	24	3,1	28	2,9
Fecundidad media baja								
Ecuador (ENF 1979, ENDESA 1987, ENDEMAIN 1994, 1999)	100	6,6	100	4,3	100	3,6	100	3,3
Sin instrucción	10	8,6	8	6,4	5	6,2	4	5,6
Primaria	55	7,0	48	5,2	43	4,4	40	4,2
Secundaria y más	35	3,5	44	3,0	52	2,8	56	2,6
Superior	–	–	–	–	12	2,1	15	1,9
Colombia (ENFC 1976; EPDS 1986; ENDS 1995, EDS 2000)	100	4,7	100	3,3	100	3,0	100	2,6
Sin instrucción	21	7,1	6	5,4	4	5,0	3	4,1
Primaria	55	5,2	49	4,2	37	3,8	32	3,6
Secundaria y más	24	2,7	45	2,5	59	2,5	50	2,4
Superior	–	–	–	–	–	–	15	1,5
Fecundidad baja								
México (EMF 1976; END 1982; ENADID 1992, 1997)	100	6,3	100	4,7	100	3,5	100	2,7
Sin instrucción	34	7,5	12	7,2	15	5,6	6	4,7
Primaria incompleta	38	6,8	32	5,5	23	4,3	17	3,7
Primaria completa	18	4,6	19	4,2	20	3,2	22	3,1
Secundaria y más	10	3,2	37	3,0	42	2,4	55	2,2
Chile (Censos/registros 1970, 1982, 1992)	100	3,9	100	3,0	100	2,5	–	–
0-3 años	31	5,3	13	3,9	7	2,8	–	–
4-6 años	28	4,4	25	3,4	17	2,4	–	–
7-9 años	10	3,4	35	2,9	24	2,4	–	–
10 años y más	31	2,5	27	2,3	52	2,4	–	–
Brasil (EDS 1986, 1996)	–	–	100	3,4	100	2,5	–	–
Sin instrucción	–	–	7	6,5	5	5,0	–	–
Primaria incompleta	–	–	67	5,1	33	3,3	–	–
Primaria completa	–	–	–	3,1	–	2,4	–	–
Secundaria y más	–	–	26	2,5	62	1,6	–	–

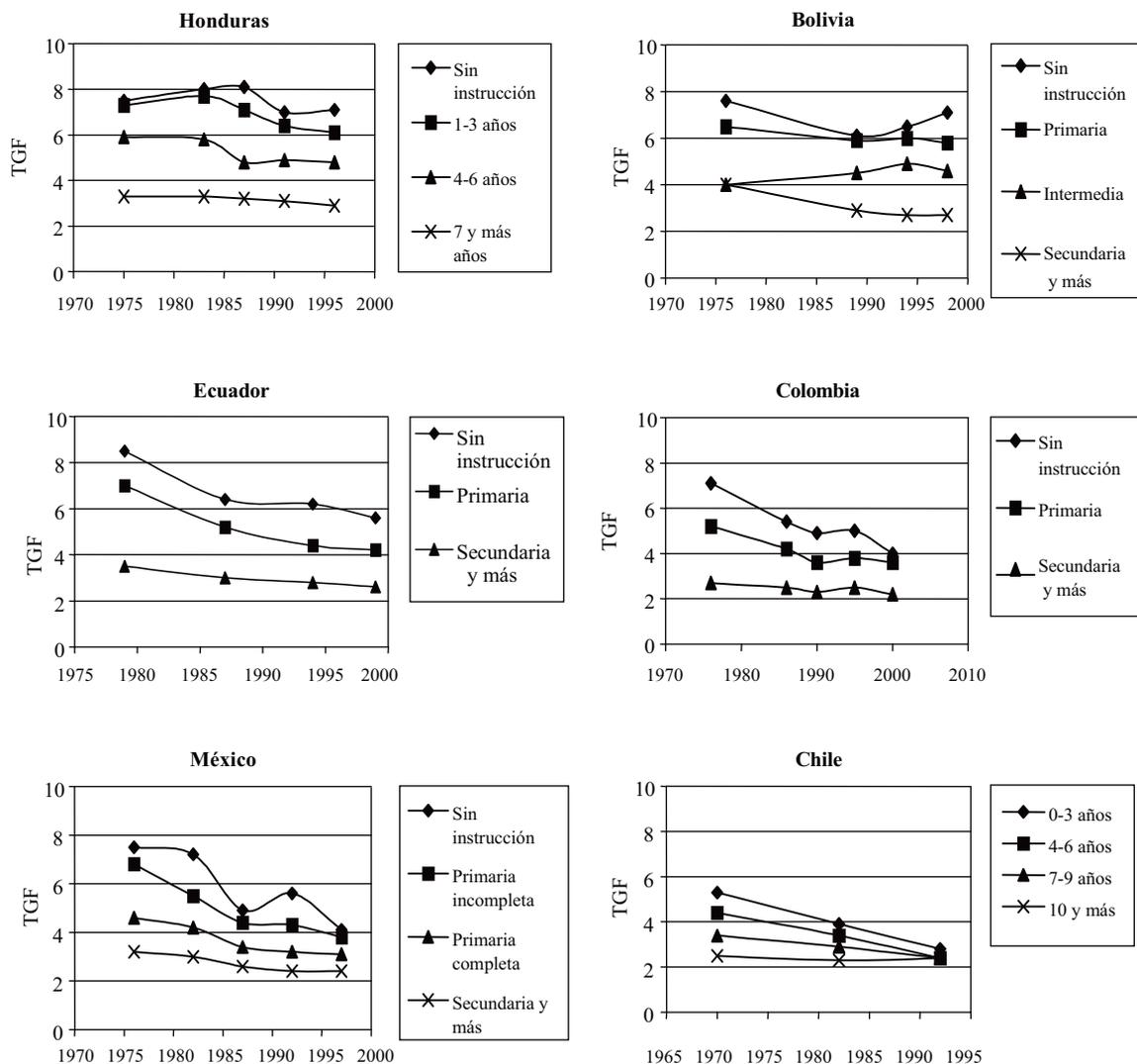
Fuente: Schkolnik (1998); Encuestas de Demografía y Salud nacionales, varios años, www.measuredhs.com.

^a Las fuentes no son necesariamente comparables en términos de las categorías de nivel de instrucción. El cuadro se construyó tratando de que las categorías sean coherentes para las fuentes de un mismo país.

^b EDENH: Encuesta Demográfica Nacional de Honduras; EDS: Encuestas de Demografía y Salud; EMF: Encuesta Mundial de Fecundidad; END: Encuesta Nacional Demográfica; ENADID: Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica; ENDEMAIN: Encuesta Demográfica y de Salud Materna e Infantil; ENDESA: Encuesta Nacional de Salud; ENESF: Encuesta nacional de epidemiología y salud familiar; EPDS Encuesta de Prevalencia, Demografía y Salud.

GRAFICO 1

América Latina (seis países): Tasa global de fecundidad según nivel de instrucción de las madres, quinquenios entre 1970 y 2000
(Países seleccionados)



Fuente: Cuadro 3.

tendencia general hacia la convergencia en valores bajos.

Los datos de algunas Encuestas de Demografía y Salud de finales de la década de 1990 y comienzos de la de 2000 permiten evaluar lo que ha sucedido recientemente con las tendencias de la fecundidad y también de la mortalidad infantil. Como ya se ha dicho, varios estudios han formulado hipótesis acerca del efecto que la crisis ha tenido sobre estas variables. En particular, se considera que la crisis y las medidas de

ajuste económico no habrían detenido el descenso de la mortalidad infantil ni de la fecundidad y que los cambios demográficos se habrían independizado del proceso de desarrollo. Más aún, la crisis habría profundizado el deseo de tener menos hijos, por la dificultad de asegurar una crianza adecuada. En este sentido, para los grupos rezagados se esperaría que continuara la disminución de la fecundidad. Los datos muestran que el comportamiento de los distintos sectores sociales es heterogéneo. Por ejemplo, la tendencia

reciente en cuanto al promedio de hijos muestra que los sectores rezagados en general continuaron con dicho proceso, aunque en varios casos con menos intensidad que en el pasado. En los sectores con mayor nivel de instrucción, la tasa global de fecundidad tien-

de a estabilizarse, por lo general en valores todavía superiores a los observados en el mundo desarrollado, aunque países de fecundidad baja de la región ya llegaron a tasas cercanas o inferiores a las de reemplazo (cuadro 3).

IV

El aporte de los grupos rezagados a la transición demográfica nacional

Esta sección analizará los cambios en la fecundidad atribuibles a dos tipos de factores, tratando de identificar la importancia de cada uno de ellos. Estos factores son, por un lado, los cambios en la movilidad social de una población (usando como aproximación la proporción de mujeres en edad fértil en los diferentes grupos conformados según el grado de instrucción) y, por otro, los cambios en las tasas de fecundidad dentro de cada grupo educativo, no atribuibles a la movilidad social.

En consecuencia, por un lado está el posible impacto de los cambios en el perfil educativo de una población sobre su fecundidad media, es decir, cuánto varía la tasa de fecundidad según los cambios en la estructura educativa de la población, sin que se hayan producido dentro de cada grupo modificaciones de la fecundidad atribuibles a otros factores. Por ejemplo, una población puede tener en un momento 2 una mayor proporción de mujeres con educación media o alta que en el momento 1, que es el tipo de fenómenos implícitos en los procesos de movilidad social. Si las mujeres mantienen la fecundidad del grupo, la fecundidad descenderá sólo por efecto de la mayor proporción de mujeres con más instrucción en la población total.

Por otro lado, las tasas de fecundidad son afectadas por otros factores que operan dentro de los grupos y que no tienen que ver con la distribución de las mujeres por estratos sociales o niveles educativos. En este caso se podría apreciar un cambio en la tasa de fecundidad de una población entre un momento 1 y un momento 2, aun cuando no haya habido avances en el terreno de la educación (en el caso de las mujeres en edad fértil). Esto podría deberse a una mayor oferta de anticonceptivos, a la implementación de políticas de planificación familiar o, incluso, al hecho de que las mujeres de los grupos más rezagados hayan comenzado a adoptar nuevos patrones reproductivos por otros

motivos, incluso como respuesta a un período de crisis económica.

Para efectuar este análisis se ha recurrido a un procedimiento de tipificación (estandarización) utilizado en Weinberger y otros (1989), donde se demostró la existencia de importantes contribuciones de ambos factores en la experiencia de cuatro países latinoamericanos en los decenios de 1970 y 1980. En el presente artículo, al igual que en un trabajo anterior (Schkolnik y Chackiel, 1998), se ha aplicado el mismo procedimiento a un número mayor de países, incorporando ahora información de períodos más recientes. Debe señalarse que el ejercicio da una idea global de la contribución de los dos factores señalados, pero es poco robusto cuando las variaciones de la tasa global de fecundidad son muy pequeñas, pues la sensibilidad de los resultados a imprecisiones menores de las estimaciones podría conducir a conclusiones erróneas.

En el cuadro 4 se presenta el cambio en la fecundidad atribuible al perfil educativo de las mujeres (llamado "efecto distribución") y el cambio al interior de los grupos atribuible a otros factores (llamado "efecto tasas"), mostrando tanto el aporte absoluto (magnitud) como el aporte porcentual de cada uno de ellos al cambio total de la tasa entre dos momentos.

Para calcular el peso del "efecto distribución" y del "efecto tasas", se siguió el procedimiento que se describe a continuación. En primer lugar, se calcularon las siguientes tasas globales de fecundidad:

- $TGF(1)$, tasa global de fecundidad del momento 1 (combinación de las tasas por grupos de educación en el momento 1, ponderadas por la proporción de cada grupo en el momento 1).
- $TGF(2)$, tasa global de fecundidad del momento 2 (combinación de las tasas por grupos de educación en el momento 2, ponderadas por la proporción de cada grupo en el momento 2).

CUADRO 4

América Latina (seis países): Aporte del “efecto tasas”, del “efecto distribución” y de los cambios en la fecundidad de cada grupo frente al cambio de la tasa global de fecundidad (TGF)^{a b}

Países y fuentes	Fecundidad					
	Decenio de 1970		Decenio de 1980		Cerca de 2000	
	Aporte absoluto	Aporte porcentual	Aporte absoluto	Aporte porcentual	Aporte absoluto	Aporte porcentual
Bolivia (Censo 1976; EDS 1989,1994, 1998)						
“Efecto tasas”	-0,9	62	0,1	-97	-0,1	10
“Efecto distribución”	-0,8	50	-0,2	166	-0,4	89
Grupos:						
Sin instrucción	-1,5	55	0,4	-64	0,6	-120
Básico	-0,6	24	0,1	-38	-0,2	130
Intermedio	0,5	-8	0,4	-68	-0,3	90
Medio o más	-1,1	29	-0,2	70	0,0	0
Honduras (EDENH 1975, 1983; EDS 1991/92, 1996)						
“Efecto tasas”	0,3	-58	-0,9	80	-0,1	44
“Efecto distribución”	-0,7	138	-0,2	23	-0,2	55
Grupos:						
Sin instrucción	0,5	-67	-1,0	23	0,1	-9
1 a 3 años de instrucción	0,4	-44	-1,3	39	-0,3	50
4 a 6 años	-0,1	11	-0,9	33	-0,1	24
7 años o más	0,0	0	-0,2	5	-0,2	35
Ecuador (EMF 1979, EDS 1987, Enc.1994, 1999)						
“Efecto tasas”	-1,4	86	-0,5	73	-0,2	74
“Efecto distribución”	-0,3	21	-0,2	32	-0,1	28
Grupos:						
Sin instrucción	-2,2	15	-0,2	1	-0,6	12
1 a 6 años de instrucción	-1,8	70	-0,8	90	-0,2	38
7 años o más	-0,5	15	-0,2	9	-0,2	50
México (EMF 1976/77, Enc. 1982, 1992, 1997)						
“Efecto tasas”	-0,7	39	-1,0	92	-0,4	56
“Efecto distribución”	-1,0	66	-0,1	25	-0,4	57
Grupos:						
Sin instrucción	-0,3	11	-1,6	22	-0,9	27
Primaria incompleta	-1,3	70	-1,2	34	-0,6	34
Primaria completa	-0,4	13	-1,0	22	-0,2	12
Más que primaria	-0,2	6	-0,6	22	-0,2	27
Colombia (EMF 1976, EDS 1986, 1995, 2000)						
“Efecto tasas”	-1,0	64	-0,2	52	-0,3	76
“Efecto distribución”	-0,8	54	-0,3	62	-0,1	24
Grupos:						
Sin instrucción	-1,7	28	-0,4	10	-0,9	11
Primaria	-1,0	64	-0,4	90	-0,2	24
Secundaria o más	-0,2	8	0,0	0	-0,3	65
Chile (Censo y registros 1970, 1982 y 1992)						
“Efecto tasas”	-0,8	83	-0,5	96	–	–
“Efecto distribución”	-0,3	34	-0,3	44	–	–
Grupos:						
0 a 3 años de instrucción	-1,4	42	-1,1	26	–	–
4 a 6 años	-1,0	35	-1,0	49	–	–
7 a 9 años	-0,5	15	-0,5	34	–	–
10 años o más	-0,2	8	0,1	-9	–	–

Fuente: Elaboración propia sobre la base del cuadro 3.

^a Véase la descripción del “efecto tasas” y del “efecto distribución” en la sección IV, párrafo quinto. Véase también nombres completos de las encuestas en el cuadro 3, nota b.

^b En Bolivia (decenio de 1980) y Honduras (decenio de 1970) los resultados de la contribución atribuible a los grupos de educación no son consistentes con los resultados globales, por las imprecisiones de las fuentes.

- $TGF(HE)$, tasa global de fecundidad hipotética, resultante de la combinación de las tasas por grupos de educación en el momento 1, ponderadas por la proporción de cada grupo en el momento 2.
- $TGF(HT)$, tasa global de fecundidad hipotética, resultante de la combinación de las tasas de cada grupo de educación en el momento 2, ponderadas por la proporción de cada grupo en el momento 1.

A partir de estas tres tasas se realizaron las siguientes comparaciones:

- $TGF(2) - TGF(1)$ = cambio total real entre el momento 1 y el momento 2;
- $TGF(HE) - TGF(1)$ = cambio que se habría dado si sólo se modificara el perfil educativo.
- $TGF(HT) - TGF(1)$ = cambio que se habría dado si sólo se modificaran las tasas de fecundidad de cada grupo educacional.

A su vez, el cociente

$$(TGF(HE) - TGF(1)) / (TGF(2) - TGF(1))$$

indica la proporción del cambio total atribuible al mero efecto de la educación, lo que se denominó “efecto distribución”. Análogamente, se calcula el cambio esperado debido al mero cambio en las tasas de cada grupo, lo que se llamó “efecto tasas”:

$$(TGF(HT) - TGF(1)) / (TGF(2) - TGF(1))$$

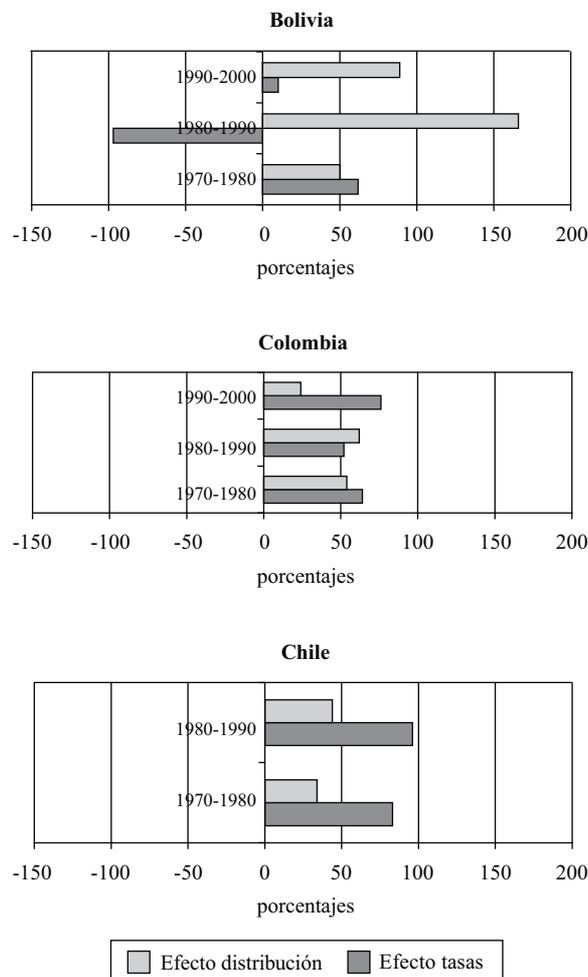
La suma de ambos efectos puede ser levemente distinta de uno por la interacción de ambos factores.

A partir de los cálculos realizados se corroboraron los hallazgos de Weinberger y otros (1989): ambos factores desempeñan un rol muy importante en el cambio de la fecundidad de los países, y el aporte debido al “efecto tasas” sería, en la mayoría de ellos, mayor que el debido al “efecto distribución”, sobre todo en los casos en que ya se ha logrado una fecundidad baja. Los resultados, que figuran en el cuadro 4, se ilustran para tres países en el gráfico 2. Se puede observar en dicho cuadro que ello en general ocurre en Ecuador, México, Colombia y Chile, con algunas excepciones en México y Colombia.

En los países más avanzados en la transición, el “efecto tasas” se incrementa en el último período, lo que surge de cambios más generalizados en la fecundidad dentro de los distintos grupos sociales y también porque se atenúan los cambios en la estructura por nivel educacional. Como consecuencia, se observa algo semejante cuando se examinan las diferencias entre países tomando en cuenta la etapa de la transición por la que atraviesan. Por ejemplo, en Chile el aporte del

GRAFICO 2

América Latina (tres países): Aportes del “efecto tasas” y del “efecto distribución”, según grupos educacionales, al cambio de la fecundidad del país, decenios de 1970, 1980 y 1990



Fuente: Cuadro 4.

“efecto tasas” al cambio en la TGF es superior a 80%, y llega al 96% en el período más reciente, mientras que en Bolivia y Honduras predomina en general el “efecto distribución”. En estos dos países podrían presentarse algunas irregularidades, producto de la calidad de los datos y de la robustez del ejercicio por la pequeña reducción de la TGF.

El aporte porcentual de cada uno de los grupos por nivel de instrucción se calculó tomando el cambio ocurrido en cada grupo educacional en el período comprendido entre encuestas y ponderándolo por el peso del grupo que surge del promedio de la distribución por

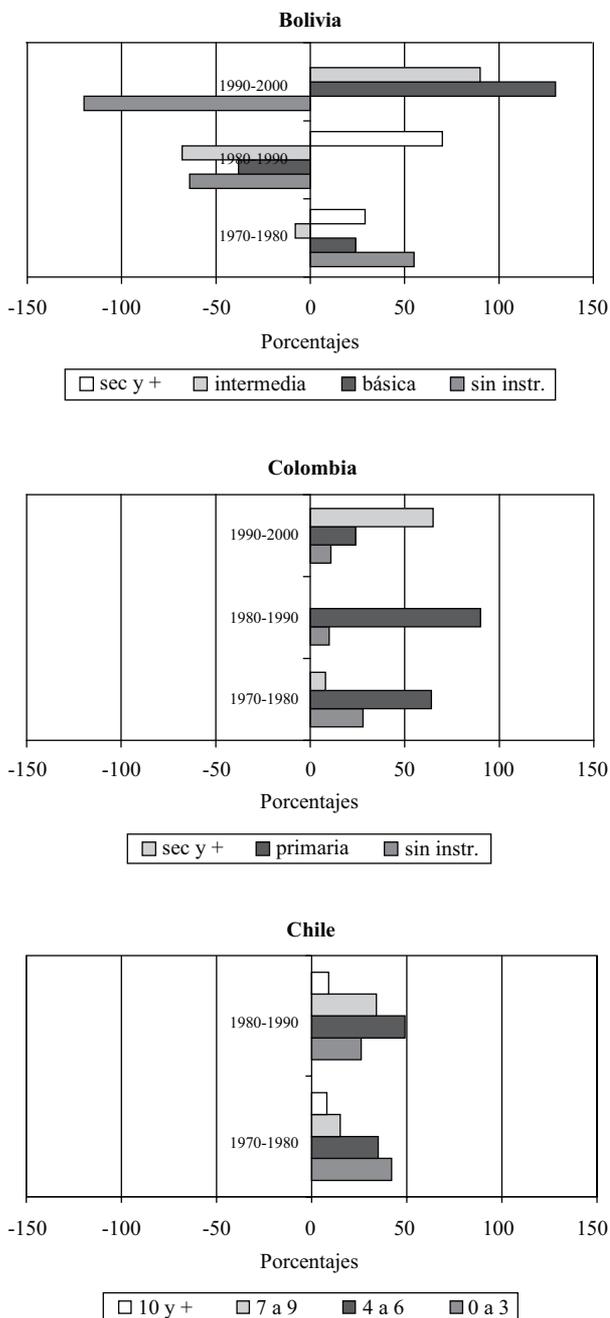
nivel educacional en las dos fuentes consideradas. La contribución de cada grupo al cambio en la fecundidad se presenta en el mismo cuadro 4 y se ilustra en el gráfico 3. La mayor contribución al descenso de la fecundidad está dada, en general, por los grupos con instrucción “primaria” o “1 a 6 años de estudio”. Si bien en algunos casos las mayores bajas en números absolutos se observan entre las mujeres sin instrucción, en los países de transición avanzada el aporte de este grupo al descenso de la fecundidad es menor, por su pérdida de importancia relativa tras la universalización de la enseñanza básica (cuadro 3).

Para ilustrar lo que ocurre en los países en las primeras etapas de la transición, se recurrió a los casos de Bolivia y Honduras (cuadro 4). En Bolivia, entre las décadas de 1970 y de 1980, los mayores cambios en la fecundidad están en los extremos y la mayor contribución al descenso corresponde al grupo “sin instrucción” (55%), que exhibe un mayor cambio absoluto y un mayor peso relativo. En la década de 1980, los datos de Bolivia están afectados por los problemas de falta de robustez ya mencionados, que se pueden presentar cuando los cambios son menores, lo que podría explicar el hecho de que el “efecto tasas” tienda a elevar la fecundidad. Ya en el período más reciente (finales de la década de 1990) se observa la mayor importancia del aporte de las mujeres con enseñanza básica. En Honduras el comportamiento se parece más al de los países más adelantados en la transición, observándose los mayores aportes en las mujeres con 1 a 6 años de estudio.

En síntesis, en los últimos años ya no se observa que los aportes al descenso de la fecundidad se deban principalmente a los grupos de altos niveles de educación formal, con la expectativa de que luego se extienda a los demás. Es probable que esto se deba a que esos sectores experimentaron antes de 1970 los cambios demográficos importantes, incluso en los países rezagados en la transición. Al parecer, los descensos actuales de la fecundidad se estarían dando fundamentalmente por el aporte de las mujeres de más baja instrucción, principalmente las que han cursado estudios básicos, dado que en muchos países aquellas sin instrucción han llegado a representar un porcentaje muy bajo de la población.

GRAFICO 3

América Latina (tres países): Contribución de las tasas de cada grupo educacional al cambio de la fecundidad del país, decenios de 1970, 1980 y 1990



Fuente: Cuadro 4.

V

Los determinantes próximos de la fecundidad

En las secciones anteriores se ha visto que en los últimos años los sectores sociales más rezagados, incluso en países de alta fecundidad, han iniciado su proceso de transición. Si bien se observan cambios en estos grupos, aún mantienen fecundidad elevada y su posición de desventaja social y económica. Además, como se ha mencionado, es probable que las motivaciones y los mecanismos que producen la transición en ellos no sean los mismos que en el modelo europeo del siglo XIX y en los sectores medios y altos de América Latina.

La influencia de los cambios sociales en la fecundidad es mediatizada por un conjunto de determinantes próximos que tienen que ver con la exposición a la concepción, al embarazo y al parto (Davis y Blake, 1956; Bongaarts, 1978 y 1982). En lo que sigue, aprovechando información proporcionada por las Encuestas de Demografía y Salud y otras encuestas, se hará referencia principalmente al comportamiento de los determinantes próximos que pudieran haber tenido mayor impacto sobre el descenso de la fecundidad en los grupos más rezagados.

Se ha observado que los factores asociados a la disminución de la fecundidad en los países europeos pudieran estar presentes en las mujeres con más instrucción de América Latina. En Europa, en los inicios de la transición, tuvo un papel importante la nupcialidad (matrimonios menos frecuentes y más tardíos) y, posteriormente, el aumento en la prevalencia de anticonceptivos modernos (Zavala de Cosío, 1992).

En América Latina, sin embargo, las mujeres de los estratos más bajos parecerían no estar siguiendo dichas pautas en lo que se refiere a la nupcialidad y sólo parcialmente en lo relativo a la anticoncepción. Esto, sin embargo, no puede atribuirse al deseo de tener una familia numerosa, pues en sus declaraciones del número deseado de hijos no están tan alejadas del tamaño ideal de familia declarado por aquellas que tienen mayor nivel de instrucción. En efecto, el número ideal de hijos que declaran en las encuestas las mujeres de grupos rezagados (cuadro 5) es relativamente bajo y, aunque resulta sistemáticamente mayor, no muestra gran diferencia con el declarado por las mujeres con más instrucción. Por ejemplo, el número ideal

de hijos para las mujeres sin instrucción es de 2,7 en Brasil y Bolivia, de 2,9 en Colombia y Perú, y de 3,1 en Ecuador, mientras entre las con mayor instrucción varía entre 2,2 y 2,4 en los mismos países. Esto se traduce en que las brechas entre la fecundidad observada y la deseada en los grupos rezagados son de considerable magnitud (por ejemplo, 5,0 contra 2,7 en Brasil, 5,6 contra 3,1 en Ecuador, 5,1 contra 2,9 en Perú, 7,1 contra 2,7 en Bolivia, 6,4 contra 3,5 en Haití). Los casos de Colombia y Perú, que contienen datos de la década de 1970, muestran asimismo que las mujeres con menor instrucción no siempre desearon un número de hijos tan bajo como el señalado en las encuestas recientes. En las últimas décadas al parecer se ha evolucionado hacia un menor número deseado de hijos, lo que ha afectado a las mujeres de todos los grupos sociales, incluso las de estratos más bajos, aunque las motivaciones de cada grupo pueden ser diferentes.

Los estudios realizados sobre los principales determinantes próximos de la fecundidad (nupcialidad, infertilidad posparto, anticoncepción y aborto) muestran que la anticoncepción es la variable que ha influido decisivamente en el descenso de la fecundidad en la región. Esto también parece ser así en el caso de los grupos más rezagados, observándose que en ellos ha aumentado el uso de anticonceptivos, incluidos los modernos. El aborto ha quedado excluido de los estudios por falta de información, aunque hay indicios de que puede estar desempeñando un papel importante en todos los sectores sociales (Ferrando, 2003).

Debido a la urbanización, la expansión de la educación, el mejoramiento de la situación de la mujer y los esfuerzos de los programas de planificación familiar, entre otros factores, la información sobre anticonceptivos y cómo obtenerlos se ha difundido en los países de la región y en los distintos grupos sociales. En general, a medida que aumenta la cobertura de la educación formal, aumenta el uso de anticonceptivos. Es posible distinguir dos patrones de uso según sectores sociales, lo que está ligado al nivel de la fecundidad en cada país (cuadros 5 y 6). Así, se tiene por un lado países que en general exhiben fecundidad alta y media, en los cuales hay una gran diferencia de

América Latina (once países): Tasa global de fecundidad y variables intermedias según nivel de instrucción de las mujeres en distintas etapas de evolución de la fecundidad^a

Nivel de fecundidad	Nivel de instrucción						Nivel de instrucción						Nivel de instrucción													
	TGF	Ideal de hijos	Edad la unión	Uso de MAC demos	MAC demos	TGF	Ideal de hijos	Edad la unión	Uso de MAC demos	MAC demos	TGF	Ideal de hijos	Edad la unión	Uso de MAC demos	MAC demos	TGF	Ideal de hijos	Edad la unión	Uso de MAC demos	MAC demos						
Baja	Total						Sin instrucción						Primaria													
Brasil	3,4	2,8	21,2	66,2	56,5	6,5	3,3	19,4	47,3	39,5	5,1	2,9	20,4	67,1	57,7	3,1	...	...	...	...	2,5	2,5	25,0	72,9	61,2
EDS 1986	2,5	2,3	21,1	76,7	70,3	5,0	2,7	18,8	64,1	56,6	3,3	2,5	19,7	71,9	66,1	2,4	...	...	...	...	1,6	2,2	22,2	81,8	75,0
México	4,0	3,0	19,9	52,7	44,6	4,9	4,4	17,3	23,7	19,2	4,4	3,2	19,3	52,0	44,8	3,4	...	...	...	...	2,6	2,4	22,7	69,8	57,9
EDS 1987	...	...	...	67,6	56,0	4,1	...	...	45,0	...	3,8	...	...	58,8	...	3,1	...	...	...	...	2,4	...	...	74,0	...
EDS 1997	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Media baja	Total						Sin instrucción						Primaria													
R. Dominicana	3,7	3,4	18,5	49,8	46,5	5,3	3,6	16,8	35,7	32,4	4,3	3,5	17,6	49,0	46,7	2,9	3,1	21,3	55,2	...	2,1	3,1	22,4	55,5	49,6	
EDS 1986	3,3	3,1	19,0	56,4	51,7	5,2	3,5	16,6	41,5	37,8	4,3	3,3	17,6	55,2	52,3	3,5	2,9	20,9	59,2	51,7	2,7	2,9	22,9	61,4	53,7	
EDS 1991	3,2	3,2	19,3	63,7	59,2	5,0	3,7	16,3	53,1	50,7	4,3	3,3	17,6	64,5	61,0	3,4	...	...	...	...	2,4	2,9	22,7	65,2	58,7
Colombia	4,7	4,1	19,2	...	...	7,1	4,9	18,5	...	...	5,2	4,1	19,1	...	...	2,7	3,4	19,8	...	...	2,5	3,1	22,2	62,9	...
EMF 1976	3,2	2,7	20,8	64,8	52,4	5,4	3,4	18,1	50,7	42,8	4,2	2,9	20,1	62,0	...	2,5	2,4	22,1	71,8	60,6	1,5	2,4	22,7	81,4	...	
EDS 1986	2,8	2,6	21,0	66,1	54,6	4,9	3,1	18,7	52,6	44,0	3,6	2,8	19,7	63,3	51,8	2,4	2,4	22,0	69,4	57,8	1,6	2,4	22,9	76,8	64,2	
EDS 1990	3,0	2,5	21,5	72,2	59,3	5,0	3,3	18,5	58,0	45,4	3,8	2,8	19,7	70,4	62,7	2,6	2,3	21,9	74,7	62,7	1,8	2,3	23,0	77,1	64,5	
EDS 1995	2,6	2,3	21,4	76,9	64,0	4,0	2,9	18,6	72,7	55,5	3,6	2,5	19,8	77,0	62,1	2,4	...	...	...	...	1,5	2,2	22,9	77,2	66,0
EDS 2000	4,2	3,0	20,1	44,2	35,8	6,4	3,6	18,4	18,5	15,4	5,2	3,3	19,2	41,0	34,6	3,1	2,6	20,9	54,8	...	2,3	2,6	21,9	56,7	43,5	
Ecuador	3,6	2,7	20,7	56,8	44,4	6,2	3,6	18,6	26,0	20,3	4,4	2,9	19,5	50,7	40,1	2,8	2,4	21,4	66,1	52,0	2,1	2,4	24,9	74,3	54,8	
EDS 1987	5,3	3,5	21,0	65,8	50,0	5,6	3,1	18,5	45,8	35,1	4,1	2,8	19,6	60,5	46,1	2,9	2,5	21,3	70,8	53,6	1,9	2,4	25,0	78,6	60,0	
CDC 1994	4,3	4,4	18,4	41,3	...	7,3	4,0	17,6	20,6	...	6,8	4,0	18,3	48,8	...	5,1	3,3	20,1	68,3	...	3,3	...	...	...	...
EDS 1986	4,3	2,7	20,5	45,8	23,0	7,0	3,2	18,7	19,1	7,6	6,1	2,9	19,1	39,3	17,1	4,7	2,4	21,2	61,9	...	2,9	2,5	23,3	69,1	...	
EDS 1992	4,0	2,5	21,1	59,0	32,8	7,1	3,0	18,7	35,5	11,6	5,1	2,6	19,0	51,3	24,0	3,1	2,3	21,4	65,6	39,6	1,9	2,4	23,2	73,2	47,9	
EDS 1996	3,5	2,5	20,9	64,2	41,3	6,9	3,1	18,7	38,3	18,8	5,0	2,7	19,1	59,0	34,9	3,0	...	...	70,2	...	2,1	2,3	23,0	75,4	49,3
EDS 2000	2,9	2,4	21,4	68,9	49,7	5,1	2,9	18,8	50,2	33,0	4,1	2,6	19,2	63,5	43,8	2,4	...	...	74,6	...	1,8	2,3	23,5	75,5	57,1
El Salvador	4,2	3,6	19,0	47,3	44,3	6,0	4,7	17,7	36,5	35,5	4,4	3,7	18,7	48,4	45,6	3,5	2,7	20,1	52,0	45,4	2,3	2,6	22,8	63,9	56,0	
EDS 1985	3,8	...	19,4	53,3	48,0	5,1	...	17,2	43,4	41,8	3,8	...	18,4	51,0	46,6	3,1	...	...	59,5	51,9	2,3	...	23,6	67,5	54,3
CDC 1993	3,6	...	19,5	59,7	54,1	4,8	...	17,3	49,6	...	3,6	...	18,4	51,8	n.d.	3,2	...	...	61,8	...	2,4	...	23,4	67,8	n.d.
CDC 1998
Media alta	Total						Sin instrucción						Primaria													
Bolivia	5,0	2,6	20,3	30,3	12,2	6,1	2,8	20,0	11,5	2,4	5,9	2,6	19,8	24,8	8,3	4,5	2,5	19,9	38,4	16,8	2,9	2,5	21,3	49,4	23,8	
EDS 1989	4,8	2,5	20,6	45,3	17,8	6,5	2,7	20,2	22,7	3,0	6,0	2,5	19,7	39,2	11,4	4,9	2,5	19,5	46,7	17,1	2,7	2,4	21,6	61,4	30,3	
EDS 1994	4,2	2,6	20,9	48,3	25,2	7,1	2,7	20,2	19,4	7,6	5,8	2,7	19,7	38,1	17,6	4,6	...	...	53,3	...	2,7	2,5	22,1	63,6	36,7
Paraguay	4,7	3,9	20,9	48,4	35,2	6,7	5,0	19,4	28,2	19,9	6,2	4,2	20,0	43,3	31,2	4,5	...	...	47,4	...	3,2	3,3	23,3	62,4	46,1
EDS 1990	4,4	3,6	21,0	50,7	41,3	6,9	4,7	18,7	32,6	26,7	5,5	3,9	20,0	43,0	35,5	4,7	3,1	21,1	51,4	42,3	3,0	3,0	24,6	64,4	51,4	
CDC 1995/96	4,3	...	...	57,4	47,7	6,2	...	...	36,5	30,9	5,8	...	...	52,9	41,3	5,0	...	...	53,7	45,8	3,0	...	...	69,4	58,5
CDC 1998
Alta	Total						Sin instrucción						Primaria													
Guatemala	5,5	3,8	18,6	23,2	19,0	7,0	4,7	17,7	9,8	8,6	5,6	3,5	18,7	29,5	24,3	...	...	...	...	...	3,9	2,9	22,8	53,3	46,2
EDS 1987	5,1	3,6	19,0	31,4	26,9	7,1	4,6	17,8	14,1	12,7	5,1	3,6	18,7	32,5	28,3	...	...	...	...	...	2,6	2,7	22,3	63,1	51,2
EDS 1995	5,0	3,4	19,3	38,2	30,9	6,8	4,4	17,8	19,4	16,0	5,2	3,4	19,0	38,4	31,3	...	...	...	...	...	2,9	2,7	21,9	68,0	53,6
EDS 1998/99	4,8	3,3	20,8	18,0	13,2	6,1	3,6	20,1	11,3	8,4	4,8	3,2	20,7	19,7	15,2	...	...	...	...	...	2,5	2,9	23,9	34,2	23,2
Haiti	4,7	3,1	20,5	28,1	22,8	6,4	3,5	19,3	21,9	19,4	5,1	3,1	20,1	29,3	23,1	...	...	...	...	...	2,5	2,7	24,8	39,3	29,7
EDS 1994/95
EDS 2000

Fuente: Ferrando (2003).

^a TGF: Tasa Global de Fecundidad; MAC: Prevalencia de uso de Métodos Anticonceptivos; MAC modernos: Prevalencia de uso de Anticonceptivos Modernos; CDC: Center for Disease Control and Prevention.

comportamiento anticonceptivo entre los grupos con el máximo nivel de instrucción y aquellos con el nivel mínimo (por ej.: Guatemala, Bolivia y, en menor medida, Nicaragua). Por el otro lado están aquellos países, generalmente de menor fecundidad, que muestran menos diferencia en el comportamiento anticonceptivo de dichos grupos y en los cuales las mujeres de menor instrucción se han incorporado con mayor intensidad a la práctica anticonceptiva (como Brasil y Colombia).

En el primer grupo de países, según las encuestas más recientes, hay una mayor diferencia en el uso de anticonceptivos modernos entre las mujeres con menos y con más instrucción (por ejemplo, 16 contra 54 en Guatemala y 8 frente a 38 en Bolivia) y una utilización relativamente baja de la esterilización femenina, como se ve en el cuadro 6 (en Guatemala 11 frente a 24 y en Bolivia 4 frente a 8). En estos países este último método, en general, tiene mayor prevalencia entre las mujeres con más instrucción. En el segundo grupo de países hay menor diferencia en el uso de anticonceptivos modernos entre mujeres con más y con menos instrucción (57 frente a 75 en Brasil y 56 frente a 65 en Colombia), observándose un nivel elevado de esterilización femenina en todos los grupos (46 frente a 36 en Brasil y 39 frente a 23 en Colombia), posiblemente porque los programas de planificación familiar hacen hincapié en este método. De todas maneras, cabe mencionar que en los países con mayor descenso de la fecundidad la esterilización femenina es más marcada entre las mujeres con menor instrucción, lo que ha dado pie a dudas acerca de si las usuarias han decidido su uso en forma voluntaria o han sido inducidas a adoptar este método por no tener acceso a otras opciones disponibles o por carecer de información sobre ellas. Es probable que este comportamiento se deba en parte a que en el grupo con menor nivel de instrucción la estructura por edades de las mujeres es más envejecida, por lo que pudieron haber hecho mayor uso de la esterilización. Las generaciones más recientes de mujeres, en cambio, han tenido más acceso a otros métodos de anticoncepción.

En síntesis, al comparar las mujeres sin instrucción en estos dos grupos de países se observa que las diferencias en las tasas globales de fecundidad se encuentran asociadas a diferencias en el uso de anticonceptivos modernos, principalmente de la esterilización femenina.

Ciertos aspectos del comportamiento reproductivo y el resultado final del tamaño de la familia están vinculados al comportamiento de las mujeres en materia de nupcialidad (edad al casarse, frecuencia con que se

realizan las uniones, importancia del celibato permanente, tiempo de permanencia dentro de las uniones, entre otros aspectos).

Como se ha mencionado, en los inicios de la transición de la fecundidad en los países de Europa occidental, tanto la postergación de los matrimonios como el incremento del celibato tuvieron un impacto decisivo (Zavala de Cosío, 1992). Asimismo los indicadores de nupcialidad para las mujeres de los sectores sociales medios y altos en América Latina muestran comportamientos que, si bien pueden no ser tan extremos como aquéllos, van en la misma dirección. La edad a la que se efectúa la primera unión de las mujeres que tienen educación media o superior oscila, en general, alrededor de los 24 años (cuadro 5) y el porcentaje de solteras al final del período fértil es superior al que se encuentra en los restantes grupos. Sin embargo, en los sectores de mujeres con menor instrucción, los patrones de nupcialidad han influido menos que la anticoncepción en el descenso de la fecundidad. En cambio, entre las mujeres con más instrucción estos patrones han tenido —y tienen— un papel más importante.

Los indicadores de nupcialidad derivados de las Encuestas de Demografía y Salud muestran que las mujeres sin instrucción tienen una mayor exposición a la concepción que las con mayor instrucción, tanto por el menor porcentaje de solteras como por el mayor tiempo transcurrido en uniones en períodos similares y por la primera unión a temprana edad. En efecto, la edad a la fecha de la primera unión es más baja entre estas mujeres que entre aquellas con mayor nivel de instrucción, pero no se observan —como en el caso anterior— diferencias entre países con diferente nivel de fecundidad (cuadro 5).

La duración de la lactancia —un componente fundamental de la infertilidad posparto— también ha sido considerada como un determinante próximo de la fecundidad de mucha importancia, que influye en la exposición al riesgo de embarazo, los intervalos entre nacimientos y el nivel de la fecundidad final. Puesto que la lactancia suspende la ovulación, prolongando la amenorrea posparto, se esperaría encontrar que el descenso de la fecundidad estuviera asociado a períodos más prolongados de lactancia.

En América Latina existe tradicionalmente el ideal de una lactancia prolongada, que resalta la importancia de la leche materna para la salud y el desarrollo futuro del niño, especialmente en los sectores sociales menos aventajados. Sin embargo, los meses de lactancia encontrados en las últimas encuestas

América Latina (seis países): Tasa global de fecundidad y porcentaje de usuarias de anticonceptivos según tipo de método, por nivel de instrucción

Nivel de fecundidad	Tasa global de fecundidad	Usa cualquier método	Usa métodos modernos				Esterilización fem.	Esterilización masc.	Usa métodos tradicionales				No usan métodos	Total		
			Total métodos modernos	Píldora	DIU	Inyección			Vaginales	Condón	Ritmo	Retiro			Otros	
Alta																
Guatemala 98/99																
Sin instrucción	5,0	38,2	30,9	5,0	2,2	3,9	0,0	2,3	16,7	0,8	7,2	5,7	1,5	0,1	61,8	100
Primaria	6,8	19,4	16,0	1,2	0,3	2,3	0,0	0,7	11,4	0,0	3,4	2,8	0,6	0,0	80,6	100
Medio y más	5,2	38,4	31,3	5,9	0,9	4,1	0,0	2,0	17,3	1,2	6,8	5,4	1,4	0,3	61,6	100
	2,9	68,0	53,6	9,0	8,3	5,8	0,2	5,7	23,7	1,0	14,3	11,1	3,3	0,0	32,0	100
Media alta																
Bolivia 1998																
Sin instrucción	4,2	48,3	25,2	3,8	11,1	1,1	0,0	2,6	6,5	—	23,1	20,0	2,3	0,8	51,7	100
Básica	7,1	19,4	7,6	0,5	2,8	0,2	0,0	0,4	3,7	—	11,9	9,9	0,4	1,5	80,6	100
Intermedia	5,8	38,1	16,4	2,5	6,6	0,8	0,0	1,4	5,1	—	21,7	18,0	2,5	1,2	61,9	100
Secundaria y más	4,6	53,3	27,5	6,8	10,0	1,1	0,0	2,2	7,4	—	25,9	22,0	3,0	0,9	46,7	100
Nicaragua 2001																
Sin instrucción	2,7	65,2	38,3	4,9	18,5	1,7	0,1	4,7	8,3	—	26,9	24,4	2,4	0,2	34,8	100
Primaria 1-3	3,2	68,6	66,1	14,6	6,4	14,3	—	3,3	25,3	0,5	2,5	1,5	1,0	—	31,4	100
Primaria 4-6	5,2	52,1	50,4	8,9	2,0	14,4	—	1,1	21,4	0,0	1,8	1,1	0,6	—	47,9	100
Secundaria	4,2	67,4	65,8	13,4	2,9	16,4	—	2,2	27,9	0,6	1,6	0,8	0,7	—	32,6	100
Superior	3,3	74,5	72,4	16,8	7,0	15,4	—	3,2	27,4	0,5	2,0	1,4	0,6	—	25,5	100
	2,5	73,0	69,7	17,7	9,0	12,9	—	4,4	24,0	0,7	3,3	1,8	1,5	—	27,0	100
	1,7	72,7	68,3	11,5	11,9	10,7	—	6,5	26,6	0,3	4,5	3,0	1,5	—	27,3	100
Media baja																
Perú 2000																
Sin instrucción	2,9	68,9	50,4	6,7	9,1	14,8	0,6	5,6	12,3	0,5	17,5	14,4	3,2	0,9	31,1	100
Primaria	5,1	50,2	33,0	2,8	4,0	11,9	0,0	0,8	11,8	0,9	15,2	13,0	2,2	2,0	49,8	100
Secundaria	4,0	63,5	43,8	5,5	4,0	15,7	0,4	2,8	13,8	0,4	18,4	15,2	3,2	1,4	36,5	100
Superior	2,4	74,6	56,7	8,0	11,9	16,8	0,8	6,6	11,6	0,5	17,3	13,6	3,8	0,6	25,4	100
	1,8	75,5	58,1	7,8	15,6	9,9	0,9	11,3	10,8	0,6	17,3	14,9	2,4	0,1	24,5	100
Media baja																
Colombia 2000																
Sin instrucción	2,6	76,9	64,0	11,8	12,4	4,0	0,8	6,1	27,1	1,0	12,3	6,0	6,3	0,7	23,1	100
Primaria	4,0	72,7	55,5	8,0	2,6	2,0	0,5	2,1	39,3	0,0	15,7	3,6	12,1	1,5	27,3	100
Secundaria	3,6	77,0	62,1	12,7	9,7	2,8	0,5	4,5	30,3	0,5	14,1	5,6	8,4	0,9	23,0	100
Universitaria	2,4	77,7	66,7	12,6	14,5	5,6	1,0	6,8	24,1	1,5	10,5	5,6	4,9	0,5	22,3	100
	1,5	75,4	63,5	7,2	17,5	3,1	0,9	10,3	22,7	0,9	11,8	9,5	2,3	0,2	24,6	100
Baja																
Brasil 1996																
Sin instrucción	2,5	76,7	70,3	20,7	1,1	1,2	0,1	4,4	40,1	2,6	6,1	3,0	3,1	0,3	23,3	100
1-3 años	5,0	64,1	56,6	7,2	0,8	0,4	0,0	2,2	45,7	0,3	6,8	2,7	4,1	0,7	35,9	100
4 años	3,6	69,2	63,7	14,1	0,5	0,8	0,0	2,1	44,9	1,1	5,0	2,0	3,0	0,5	30,8	100
5-8 años	3,0	75,0	68,8	20,9	1,0	0,9	0,1	3,6	40,4	1,9	5,8	2,6	3,2	0,4	25,0	100
9-11 años	2,4	80,1	74,5	27,3	1,0	1,5	0,0	5,1	36,9	2,7	5,5	2,4	3,1	0,1	19,9	100
12 o más	1,7	83,1	75,4	23,0	1,5	1,9	0,0	6,0	38,8	4,1	7,6	4,6	3,0	0,1	16,9	100
	1,5	85,7	76,3	19,4	3,3	0,8	0,4	8,8	35,7	8,0	9,1	6,4	2,7	0,3	14,3	100

Fuente: Ferrando (2003) y Encuestas Demográficas y de Salud.

muestran una cierta heterogeneidad, que va de un promedio nacional de ocho meses en la República Dominicana a 22 meses en Perú (cuadro 7).

Cuando se observa el promedio de meses de lactancia por nivel de instrucción de las mujeres, se advierte que, tal como las restantes variables, también ésta presenta diferencias, y tiende a disminuir a medida que aumentan los años de instrucción, según muestran los datos publicados de las EDS. De hecho este comportamiento se observa también en otros países y parece ser consecuencia del ritmo más acelerado de la vida urbana, la mayor incorporación de las mujeres al trabajo fuera del hogar, el insuficiente conocimiento de

los beneficios de la lactancia materna y la gran difusión de alimentación alternativa fácil de obtener. Se ha señalado que una de las causas de la disminución de la lactancia materna es que las instituciones de salud han desarrollado rutinas y prácticas que no la favorecen, tales como la separación de la madre y el recién nacido, el establecimiento de horarios de alimentación rígidos, el uso del biberón y la distribución de muestras de otros tipos de alimentos en forma gratuita (Rodríguez-García, Schaefer y Yunes, 1990).

Entre las mujeres sin instrucción la duración de la lactancia es la más elevada—entre 10 y 25 meses—y no se observan cambios significativos en el tiempo

CUADRO 7

Meses de lactancia según nivel de instrucción de las mujeres en países seleccionados de América Latina en distintas etapas de la transición demográfica

Nivel de fecundidad	Nivel de instrucción									
	Total		Sin instrucción		Primaria		Secundaria		Superior	
	TGF	Lactancia	TGF	Lactancia	TGF	Lactancia	TGF	Lactancia	TGF	Lactancia
Alta										
Guatemala										
DHS-87	5,6	20,6	7,0	22,9	5,6	20,1	3,3	14,4	—	—
DHS-95	5,1	19,8	7,1	22,2	5,1	19,0	2,7	11,0	1,8	9,6
DHS-98/99	5,0	19,9	6,8	21,4	5,2	19,0	2,9	13,6	—	—
Media alta										
Bolivia										
DHS-89	4,9	16,2	6,1	17,8	5,9	17,3	4,5	15,2	2,9	12,3
DHS-94	4,8	17,5	6,5	20,7	6,0	18,0	4,9	15,2	2,7	15,1
DHS-98	4,2	17,5	7,1	20,5	5,8	18,4	4,6	15,8	2,7	15,9
Nicaragua										
ESF-92/93	4,5	12,3	6,8	15,9	4,7	12,2	3,4	9,6	2,4	9,4
DHS-98	3,9	12,2	6,1	17,6	4,7	14,1	2,7	8,4	1,5	6,0
DHS-2001	3,2	17,0	5,2	20,2	3,8	18,4	2,5	14,7	1,7	9,4
Media baja										
Perú										
DHS-86	4,5	16,3	7,0	—	6,1	—	4,7	—	2,9	—
DHS-92	3,5	17,3	7,1	21,9	5,1	19,3	3,1	14,8	1,9	10,3
DHS-96	3,5	19,5	6,9	22,4	5,0	19,9	3,0	19,5	2,1	15,0
DHS-2000	2,9	21,6	5,1	25,4	4,0	21,9	2,4	22,0	1,8	17,4
República Dominicana										
DHS-86	3,7	9,4	5,3	12,7	4,3	10,0	2,9	7,2	2,1	6,2
DHS-91	3,3	5,9	5,2	16,6	3,8	7,1	2,8	5,2	2,6	2,5
DHS-96	3,2	7,6	5,0	14,2	3,0	9,1	2,6	6,5	1,9	4,4
Colombia										
DHS-86	3,3	11,1	5,4	12,4	4,2	11,9	2,5	9,5	1,5	—
DHS-90	2,9	8,5	4,9	13,7	3,6	9,4	2,4	7,8	1,6	4,9
DHS-95	3,0	11,3	5,0	12,2	3,8	12,6	2,6	10,6	1,8	7,8
DHS-2000	2,6	13,1	4,0	9,9	3,6	16,9	2,4	12,6	1,5	6,4
Baja										
Brasil										
DHS-86	3,4	—	6,5	—	5,1	—	3,1	—	2,5	—
DHS-96	2,5	7,0	5,0	5,8	3,3	7,6	2,4	6,5	1,6	7,5

Fuente: Encuestas Nacionales de Demografía y Salud (varios años), www.measuredhs.com.

dentro de cada país, por lo cual se hace evidente que al menos en los últimos años esta variable no ha incidido en los cambios en el nivel de la fecundidad. A esto se puede agregar que las mismas encuestas muestran que —entre las mujeres sin instrucción— la duración de la lactancia es incluso menor en los países de más baja fecundidad, como Colombia y República

Dominicana, en comparación con países que tienen mayor fecundidad, como Guatemala y Bolivia. En estos últimos, si bien la duración de la lactancia es mayor, lo que favorecería el descenso de la fecundidad, es evidente que esto no logra compensar el menor uso de anticonceptivos como determinante del descenso de la fecundidad.

VI

Conclusiones

Así como en todos los procesos de transición demográfica conocidos, en América Latina también en los grupos más rezagados (identificados a través de las mujeres sin instrucción o con nivel primario) ya se llegó a la etapa del descenso de la fecundidad, probablemente estimulado por la baja de la mortalidad infantil que lo habría precedido. Asimismo, hubo un descenso de la fecundidad en estos grupos en casi todos los países de la región, independientemente del nivel en que se encuentren en el proceso de transición demográfica y del nivel de fecundidad del que partieron o en que se encuentran actualmente. Los datos obtenidos de las EDS más recientes confirman este comportamiento.

En los países de transición más avanzada ya es posible apreciar, entre los grupos sociales, una tendencia decreciente y convergente hacia niveles bajos, aunque sigue habiendo diferencias según nivel de instrucción. Más aún, los niveles actuales de la TGF entre los grupos más rezagados son, todavía, elevados en relación con el promedio de la región. En los países de fecundidad alta y media se observa una mayor brecha entre grupos según el nivel de instrucción, y la TGF de los grupos rezagados muestra un descenso menor y en algunos casos incluso aumentos. Para estos países su valor es todavía propio de una fecundidad alta, generalmente superior a 5 hijos por mujer.

Con respecto a la contribución al descenso de la TGF por efecto de la movilidad social y el cambio al interior de los sectores, los resultados indican que en los inicios de la transición —1960 y 1970— ambos factores fueron importantes, con preponderancia siempre del último. En años recientes los cambios estuvieron más asociados a lo ocurrido en los grupos rezagados. Ya en la última década los descensos de la fecundidad en los países provienen principalmente del aporte de las mujeres de bajo nivel de instrucción. En los

países más atrasados en la transición el comportamiento es más heterogéneo, y en los más avanzados la mayor contribución está dada más claramente por las mujeres con educación primaria.

Las mujeres de los grupos más rezagados —que desean un tamaño de familia no tan alejado del que desean aquellas con mayor instrucción— no muestran un comportamiento parecido a éstas en cuanto a la postergación del matrimonio, sino que mantienen una nupcialidad temprana. Se ha observado entre ellas, sin embargo, un incremento en el uso de anticonceptivos, aunque —como era de esperar— en niveles inferiores a las de instrucción mayor. En este aspecto hay diferencias entre los países observados: en los países de menor fecundidad el comportamiento anticonceptivo de las mujeres de bajo nivel de instrucción presenta menor diferencia, con respecto al de mayor instrucción, en el uso de anticonceptivos modernos, en particular la esterilización. El uso de este último método incluso es superior entre las mujeres de menor instrucción y puede haber estado asociada en parte con decisiones no totalmente voluntarias de las usuarias, sino que condicionadas por la falta de información y de acceso a otras opciones. En los países de mayor fecundidad, el uso de anticonceptivos es bajo, lo que sin duda mantiene en niveles altos la fecundidad de los grupos más rezagados.

En síntesis, la baja de la mortalidad infantil (producida fundamentalmente por factores exógenos) estaría en el origen del descenso de la fecundidad en los grupos rezagados, lo que también coincide con la expansión educativa, el deseo de un menor número de hijos y una mayor oferta de anticonceptivos, aunque de acceso muy restringido para estos sectores. Las posibles bajas futuras de la mortalidad infantil, aún elevada en estos grupos, podría conducir a mayores

descensos de la fecundidad en el futuro. Pero, en última instancia, un cambio realmente significativo parecería depender de la eficiencia con que las mujeres

menos instruidas puedan acortar la brecha entre el número de hijos que desean tener y el que realmente tienen.

Bibliografía

- Arriaga, E. (1974): *América Latina: el descenso de la mortalidad y sus efectos demográficos*, Bogotá, D.C., Asociación Colombiana para el Estudio de la Población (ACEP).
- Bongaarts, J. (1978): A framework for analyzing the proximate determinants of fertility, *Population and Development Review*, vol. 4, N° 1.
- _____ (1982): The fertility inhibiting effects of the intermediate fertility variables, *Studies in Family Planning*, vol. 13, N° 6/7, Nueva York, Consejo de Población, junio-julio.
- Bongaarts, J., W.P. Mauldin y J.F. Phillips (1990): The demographic impact of family planning programs, *Studies in Family Planning*, vol. 21, N° 6, Nueva York, Consejo de Población, noviembre-diciembre.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2004), *América Latina y El Caribe: estimaciones y proyecciones de población, 1950-2050*, Boletín demográfico, año 37, N° 73, LC/G.2225-P, Santiago de Chile, División de Población de la CEPAL-Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.209.
- _____ (1995): *Población, equidad y transformación productiva*, serie Libros de la CEPAL, N° 35, LC/G.1758/Rev.2-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.93.II.G.8.
- Chackiel, J. y S. Schkolnik (1992): La transición de la fecundidad en América Latina, *Notas de población*, N° 55, LC/DEM/G.124, Santiago de Chile, División de Población de la CEPAL-Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), Santiago de Chile.
- Cleland, J. (2002): Education and future fertility trends, with special reference to mid-transitional countries, *Completing the Fertility Transition*, Nueva York, Naciones Unidas.
- Cleland, J. y G. Rodríguez (1988): The effect of parental education on marital fertility in developing countries, *Population Studies*, N° 3, Londres, London School of Economics.
- Davis, K. y J. Blake (1956): Social structure and fertility: an analytic framework, *Economic Development and Cultural Change*, vol. IV, N° 3, Chicago, University of Chicago Press, abril.
- Encuestas Nacionales de Demografía y Salud (varios años), www.measuredhs.com.
- Ferrando, D. (2003): La fecundidad en América Latina. Tendencias, determinantes y perspectivas, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe/División de Población de la CEPAL-Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), inédito.
- Guzmán, J.M. y J. Rodríguez (1993): La fecundidad pretransicional en América Latina: un capítulo olvidado, *Notas de población*, N° 57, LC/DEM/G.133, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe/División de Población de la CEPAL-Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), junio.
- Naciones Unidas (1995): *Women's Education and Fertility Behaviour: Recent Evidence from the Demographic and Health Surveys*, ST/ESA/SER.R/137, Nueva York, Naciones Unidas. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.95.XIII.23.
- Pérez Brignoli, H. (1994): América Latina en la transición demográfica, 1800-1980, *La transición demográfica en América Latina y el Caribe*, vol. I (primera parte), México, D.F., Asociación Brasileña de Estudios Poblacionales (ABEP)/División de Población de la CEPAL-Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)/Unión Internacional para el Estudio Científico de la Población (UIECP)/Programa Latinoamericano de Actividades en Población (PROLAP)/Sociedad Mexicana de Demografía (SOMETE).
- Rodríguez-García, R., L.A. Schaefer y J. Yunes (comps.) (1990): *Educación en lactancia para los profesionales de la salud*, Washington, D.C., Organización Panamericana de la Salud (OPS).
- Schkolnik, S. y J. Chackiel (1998): América Latina: la transición demográfica en sectores rezagados, *Notas de población*, N° 67/68, LC/DEM.G.186, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe/División de Población de la CEPAL-Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), enero-diciembre.
- Sociedad de las Naciones (1943): *Statistical Yearbook of the League of Nations, 1941/42*, Ginebra.
- Weinberger, M.B., C. Lloyd y A.K. Blanc (1989): Women's education and fertility: a decade of change in Four Latin American countries, *International Family Planning Perspectives*, vol. 15, N° 1, Nueva York, Allan Guttmacher Institute, marzo.
- Zavala de Cosío, M.E. (1992): La transición demográfica en América Latina y en Europa, *Notas de población*, N° 56, LC/DEM/G.132, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe/División de Población de la CEPAL-Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE).

Segregación urbana y espacio público: los jóvenes en enclaves de pobreza estructural

Gonzalo A. Saraví

Este artículo explora algunas de las transformaciones que experimentan los enclaves de pobreza estructural en Argentina. Frente a los numerosos estudios sobre el empobrecimiento de las clases medias, este trabajo enfoca la creciente acumulación y concentración territorial de desventajas sociales que han iniciado un proceso de segregación urbana y amenaza a estos enclaves con la exclusión. El control del espacio público en estas áreas de pobreza estructural emerge como un factor determinante de múltiples desventajas para la comunidad: aislamiento social, fragmentación interna y empobrecimiento de la cartera de activos de los hogares. A partir de un análisis etnográfico de la forma en que los jóvenes se apropian del espacio público e imponen una "cultura de la calle" con normas y prácticas propias, se explora el dinámico entramado de desventajas que actúa como motor de la exclusión para estos enclaves y sus habitantes.

Gonzalo A. Saraví
Profesor Investigador
del Centro de Investigaciones
y Estudios Superiores
en Antropología Social (CIESAS)
✉ gsaravi@juarez.ciesas.edu.mx

I

Introducción

Las elaboraciones teóricas y metodológicas de Amartya Sen acerca de la pobreza representaron un claro punto de inflexión tanto en las perspectivas de análisis como en la política pública (Sen, 1981, 1983 y 1995). Al situar el problema de la pobreza no simplemente en la carencia de recursos sino en las capacidades de los hogares y sus miembros, se gestaron nuevos enfoques (de análisis y acción) centrados en las desventajas que afectan a determinados sectores y que generan y reproducen situaciones de pobreza. Esta nueva perspectiva de análisis significó ubicar el tema de la pobreza en el marco de los debates teóricos sobre la igualdad y los derechos de ciudadanía en las sociedades contemporáneas. Al mismo tiempo, se comenzó a explorar (y revalorizar) diversas dimensiones socioeconómicas de nivel micro, meso y macro que limitan las capacidades de los hogares para alcanzar una plena integración social. Como resultado, el análisis de la pobreza alcanzó un nivel de complejidad mayor.

El presente artículo se inspira en esa perspectiva de análisis, al retomar dos de sus supuestos fundamentales. Por un lado, se pretende superar una visión estática, taxativa y dicotómica (pobre / no pobre) de la pobreza, para asumir una más dinámica y procesal que hace hincapié en la acumulación de ventajas y/o desventajas. Este enfoque analítico se ha desarrollado y consolidado a través de la literatura contemporánea sobre vulnerabilidad y exclusión social, donde los procesos de desafiliación son concebidos como resultado de una creciente concentración y acumulación de desventajas en sectores particulares de la sociedad.¹ Por otro lado, y en relación directa con el supuesto anterior, se asume la necesidad de explorar dimensiones socioculturales asociadas a situaciones de pobreza en que pueden hallarse entramados de desventajas que se retroalimentan mutuamente. El mercado de trabajo, pero también el hogar de origen, el barrio y la comunidad local, entre otros, constituyen ámbitos en que se generan algunas de estas ventajas y/o desventajas. Los múltiples factores y procesos que pueden desencadenar las desventajas surgidas en los espacios antes

mencionados emergen como tema central tanto para el estudio y atención de grupos vulnerables, como para incrementar nuestra capacidad de anticipar procesos de exclusión social.

Aquí se intenta explorar tan sólo uno de los ámbitos en los cuales pueden generarse ventajas o desventajas: el barrio y la comunidad local. En particular, se trata de analizar un factor específico asociado al barrio y la vida comunitaria, como es el rol del espacio público como potenciador de procesos de acumulación de ventajas o desventajas en comunidades urbanas pobres. El disparador de este artículo es el interés por indagar cómo se experimenta o se vive el espacio público barrial, y cómo afecta a sus habitantes individualmente y a la comunidad en su conjunto.

Las reflexiones de este artículo se basan en el estudio de las culturas juveniles dominantes (o "cultura de la calle") en barrios con alta concentración de pobreza en dos localidades del Gran Buenos Aires: Lanús y Florencio Varela.² En este sentido no se abordarán aspectos vinculados con las condiciones ecológicas y económicas de los barrios pobres, sino que la atención recaerá sobre las características de las relaciones y valores predominantes en el espacio público dominado por los jóvenes. En particular, se analiza la generación de diferenciaciones estigmatizantes del tipo "nosotros y ellos" vinculadas al espacio público barrial. Estas diferenciaciones ocurren a distintos niveles de análisis (micro, meso y macro) y van depositándose sobre el individuo como capas sucesivas que actúan como fuentes de ventajas o desventajas en sus vidas cotidianas.

El artículo consta de cinco secciones. En la que sigue (sección II) se reflexiona en torno a la conceptualización del barrio como el espacio público más inmediato, a mitad de camino entre el mundo de lo público y lo privado, y al mismo tiempo, como una

¹ Véase Paugam (1995), Room (1995), Castel (1999) y Bhalla y Lapeyre (1999).

² La información en que se basa este artículo fue obtenida a partir del trabajo en terreno realizado en la segunda mitad del año 2000, que abarcó 60 entrevistas con jóvenes habitantes de barrios de los partidos de Lanús y Florencio Varela, pertenecientes al Gran Buenos Aires. De esas entrevistas están tomadas las citas que aparecen en cuerpo menor en las secciones III y IV. Tanto el nombre de los entrevistados como el de los barrios han sido cambiados para preservar su anonimato.

fuerza posible de ventajas y/o desventajas para la comunidad y sus habitantes. La sección III examina la asociación de aspectos socioculturales con la dimensión espacial, poniendo de relieve cómo el lugar de residencia comienza a actuar como una fuente de desventaja y exclusión. En la sección IV se explora la conformación de una cultura juvenil dominante (o cultura de la calle) en barrios con alta concentración de pobreza, así como sus efectos sobre la comunidad

y en particular sobre los jóvenes. Finalmente, la sección V retoma los argumentos analizados para plantear que en la Argentina contemporánea los barrios pobres comienzan a sufrir una nueva desventaja asociada con las normas, valores y prácticas que dominan el espacio público local. Este nuevo aspecto se define como una dimensión cultural de la segregación urbana que actúa a un mismo tiempo como efecto y causa de la exclusión.

II

Segregación urbana y espacio público en enclaves de pobreza

Las diversas definiciones de comunidad local o barrio presentan problemas prácticos e instrumentales comunes, difíciles de resolver. Estos problemas se refieren a las posibilidades de establecer límites o fronteras que permitan su identificación como unidad de análisis. Partiendo de una perspectiva sistémica de la comunidad local, en este artículo se reconoce y asume que los límites sociales y ecológicos de un barrio pueden ser flexibles y difusos. El énfasis se ha puesto en las relaciones sociales formales e informales entre vecinos. Esto no significa abandonar la posibilidad de tomar al barrio como unidad de análisis, sino centrar el análisis en las relaciones sociales que tienen por sustento una común referencia geográfica. Tales relaciones, como señalaron Kasarda y Janowitz (1974), constituyen el 'tejido social de las comunidades humanas, sean éstas barrios, comunidades locales, o áreas metropolitanas'.³ El contenido, fluidez y alcance de estas relaciones se revelan en el proceso mismo de investigación, por lo cual no pueden ser predefinidas. El barrio constituye entonces una unidad de análisis flexible, cuya delimitación inicial puede (o no) modificarse en el transcurso de la investigación.

El barrio como espacio de relación e interacción social se asocia a la noción de espacio público local. Entendido de esta manera, constituye el espacio público más inmediato; el primer encuentro público al abrirse la puerta de lo privado.⁴ El espacio público repre-

senta el *locus* donde tienen lugar los encuentros, interacciones y relaciones sociales locales; sin embargo, los atributos que asumen estas prácticas sociales están definidos por las características de la vida pública local y dependen de ellas. Por un lado, la esquina, la placita, el parque, el quiosco o la tiendita, la puerta de la escuela o el club, son espacios públicos donde el barrio se manifiesta. Por otro lado, el clima —de seguridad o inseguridad, violencia o amistad, reconocimiento mutuo o indiferencia— que predomine moldeará las características de las interacciones y relaciones que se construyen en los espacios públicos locales. En este sentido, como señalé más arriba, no puede asignarse *a priori* un contenido preciso a las prácticas sociales que constituyen la esencia del barrio, como lo han hecho algunas conceptualizaciones al enfatizar y priorizar las redes sociales basadas en la amistad y/o el parentesco. Coincidimos con Sampson (2001, p. 102) en que 'para bien o para mal, en muchos barrios los vecinos son conocidos o extraños antes que amigos', e incluso cabe agregar que estas relaciones no necesariamente están exentas de conflictos o dominadas por valores y normas contrastantes.

Sin embargo, ya sea que estas relaciones se basen en la cooperación o en el conflicto y las interacciones se sustenten en la amistad o en la indiferencia

³ En este artículo, las citas entre comillas simples corresponden a traducciones del inglés proporcionadas por el autor.

⁴ Retomando la distinción que plantea Rabotnikof (2003) entre los diversos sentidos en que se ha planteado la diferenciación público-

privada, en este artículo esta dicotomía se equipara al contraste entre apertura y clausura. '...Lo público designa lo que es accesible o abierto a todos, en oposición a lo privado, entendido como aquello que se sustrae a la disposición de otros' (Rabotnikof, 2003, p. 20). Uno de los ejes analíticos de este artículo reside precisamente en los procesos de apropiación (y abandono) de estos espacios abiertos.

recíproca, el barrio constituye un espacio de prácticas sociales y culturales conocidas y familiares para los sujetos involucrados. Es decir, no se trata de un espacio público cualquiera, sino de un espacio de tránsito que separa (o une) el mundo de lo público y lo privado. Es en este sentido que, como señala Pierre Mayol, el barrio puede considerarse la privatización progresiva del espacio público. Según Mayol (1999, p. 8), 'el barrio es, casi por definición, un dominio del entorno social puesto que es para el usuario una porción conocida del espacio urbano en la que, más o menos, se sabe reconocido. El barrio puede entonces entenderse como esa porción del espacio público en general (anónimo para todo el mundo) donde se insinúa poco a poco un espacio privado particularizado debido a su uso práctico cotidiano'. Como resultado de esta cercanía e inmediatez, el "espacio público barrial" asume una particular relevancia en las experiencias y condiciones de vida de quienes participan en él (i.e., los vecinos), y se le puede atribuir un efecto directo sobre la comunidad local en la medida en que da lugar a diversas prácticas de sociabilidad. De hecho, el espacio público es un ingrediente fundamental para la existencia misma de la comunidad. Sus efectos sobre la comunidad en su conjunto y los vecinos en particular, sin embargo, pueden ser positivos o negativos (en términos de representar una ventaja o una desventaja).

Freie (1998, p. 49) observa que 'es en la arena pública donde una gran diversidad de gente puede encontrarse, donde el hábito de la asociación puede desarrollarse, y donde las raíces de la democracia pueden ser cultivadas'. El espacio público y las prácticas sociales que allí se generan pueden constituir la base para desarrollar acciones colectivas, para el intercambio de bienes, información y otros recursos, para efectuar contactos, para generar, difundir y mantener determinados valores y normas sociales. El barrio puede ser entonces una fuente importante de capital cívico, social y cultural.

Esta definición normativa de lo público, sin embargo, no siempre coincide con la experiencia vivida. En ciertos contextos, el espacio público representa el riesgo de ser sujeto de violencia o crimen, el ámbito de valores y normas alternativos u opuestos a los de la sociedad mayor, o un espacio de aislamiento y segregación. En cualquiera de estos contextos, la vida pública local o las prácticas sociales que constituyen el barrio asumen características particulares. En el primer caso, los vecinos pueden retirarse de la esfera pública local mediante la ampliación de los límites de

la vida privada, con lo cual se aíslan más unos de otros y disminuyen las probabilidades de generar acciones colectivas o redes de ayuda mutua. En el segundo caso, se pueden gestar y promover prácticas sociales que, al sustentarse en valores y normas contrarios, alternativos o rechazados por la sociedad, dificulten la integración social de los vecinos. En el tercer caso, el barrio puede convertirse en una muralla social, al reproducir condiciones de vida, relaciones sociales y experiencias que resultan redundantes y poco enriquecedoras, lo que en condiciones de pobreza adquiere una importancia particular. Estas situaciones, destacadas simplemente como algunos ejemplos entre otros que podrían mencionarse, no son recíprocamente excluyentes, sino que pueden acumularse y reforzarse. La fragmentación interna, el aislamiento con respecto a la sociedad global y el empobrecimiento de la cartera de activos de los hogares, son algunos de los efectos derivados de las características que asuma el espacio público local y que pueden hacer del barrio un pasivo, o para decirlo en términos menos economicistas, una fuente importante de desventajas para sus propios habitantes y para la comunidad en su conjunto.

El entorno socioespacial local emerge de esta manera como un aspecto de particular importancia en el estudio de la pobreza o, más específicamente, de situaciones de vulnerabilidad social que pueden conducir a la exclusión. Al asumir la presidencia de la Asociación Demográfica de los Estados Unidos de América, Douglas Massey visualizó el siglo XXI como una era de extremos, en la cual la pobreza y la riqueza tenderían a una concentración y un aislamiento crecientes (Massey, 1996). Este proceso de dualización —social y espacial a la vez—, que está presente en países desarrollados y en desarrollo, tendría profundas consecuencias sobre la capacidad de las sociedades contemporáneas de asegurar la integración social de sus miembros. Según Massey (1996, p. 407), estas limitaciones estarían potenciadas por factores socioculturales asociados con las nuevas condiciones de segregación de los pobres urbanos: 'En la emergente ecología de la desigualdad, los mundos sociales de los pobres y de los ricos divergirán para dar forma a subculturas distintas y opuestas. Entre quienes se hallan en el extremo inferior de la distribución de ingresos, la concentración espacial de la pobreza creará un entorno duro y destructivo, perpetuando así valores, actitudes y comportamientos que son adaptativos dentro de un nicho geográfico de pobreza intensa, pero que son perjudiciales para la sociedad en general y destructivos para los propios pobres'.

Diversos estudios, particularmente algunos efectuados en Estados Unidos y Europa,⁵ han abordado esta dimensión de análisis. En América Latina, y en Argentina en particular, son pocos los esfuerzos por explorar las nuevas condiciones socioespaciales de la pobreza.

En el transcurso de las últimas tres décadas, y con particular intensidad durante la de 1990, la sociedad argentina sufrió una profunda transformación socioeconómica, cuyos efectos sobre su estructura social apenas comienzan a percibirse. Varios estudios⁶ han explorado, como parte de las consecuencias sociales del nuevo modelo socioeconómico, el proceso de empobrecimiento de amplios sectores de la clase media que ha dado lugar a la emergencia de los llamados “nuevos pobres”. Menos interés, sin embargo, ha recibido el análisis de las nuevas condiciones enfrentadas por los “viejos pobres” o pobres estructurales. Los pocos estudios que se han concentrado en este tema coinciden en alertar sobre la concentración y acumulación de múltiples desventajas como un nuevo atributo de barrios tradicionalmente pobres, lo que puede dar lugar a una “nueva marginación en viejos territorios” (Auyero, 2001). En este sentido, Kaztman (2001) sugiere la emergencia de un creciente proceso de aislamiento social de los pobres urbanos en las grandes ciudades del Cono Sur, que estaría dando lugar a la conformación de guetos urbanos. De modo similar, Prévôt-Schapira (2001) observa para el caso de Argentina un proceso de fragmentación de la ciudad en

múltiples espacios urbanos y sociales, caracterizados no sólo por condiciones de vida contrastantes, sino también por profundas diferencias en las expectativas y oportunidades de movilidad e integración social.

En síntesis, los argumentos presentados hasta aquí destacan la importancia del espacio público barrial en el estudio de procesos de vulnerabilidad social. Siguiendo a Mayol (1999), se considera que el barrio constituye un objeto de consumo que hacen suyo los vecinos (o usuarios) mediante la apropiación del espacio público. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, los barrios no están exentos de conflictos y las prácticas sociales que predominan en ellos no son siempre las mismas. En este sentido, el espacio público barrial constituye una caja negra cuya exploración puede iluminar nuevos aspectos asociados con procesos de vulnerabilidad social. Quiénes se apropian del espacio público, cómo lo hacen y cómo se imponen a la comunidad local, qué tipo de sociabilidad se asocia con esta apropiación, cuáles son las consecuencias de este espacio público así conformado sobre las oportunidades de la comunidad y sus vecinos, son preguntas para investigación que emergen de este planteamiento. En las secciones siguientes se abordan estas interrogantes con la intención de deshilvanar, a través de un análisis etnográfico de los jóvenes de barrios pobres, el proceso de consolidación de ciertas prácticas, normas y valores en el espacio público y su efecto sobre la comunidad y sus habitantes.

III

El barrio como construcción simbólica

Lanús y Florencio Varela representan localidades con características ecológicas contrastantes. Si bien ambas pertenecen al Gran Buenos Aires, Lanús forma parte del anillo que limita con la ciudad de Buenos Aires, mientras Varela se halla en el segundo anillo del conurbano, a 25 km al sur de la capital federal. Lanús fue un centro de destino de las olas de migrantes europeos llegados al país a fines del siglo XIX y comienzos del XX, y ha experimentado un temprano y dinámico

desarrollo industrial. El proceso de urbanización en Varela, en cambio, ha sido más reciente, nutriéndose de migrantes internos provenientes de las provincias del norte, de migrantes de países limítrofes y de ex habitantes de “villas miseria” desplazados. Estos pobladores se vieron atraídos por la disponibilidad o el bajo precio de la tierra, pero como nunca se desarrolló un sector industrial local, tendieron a ocuparse en municipios vecinos o en la ciudad capital. Otro rasgo importante de mencionar es que Lanús está altamente urbanizado, tiene uno de los índices de densidad poblacional más altos del Gran Buenos Aires, y presenta una marcada heterogeneidad en su estructura social, con extensas clases medias y sectores obreros,

⁵ Véase Wilson (1987 y 1996), Jencks y Peterson (1991), Massey y Denton (1993) y Musterd y Ostendorf (1998).

⁶ Véase Minujin (1992), Minujin y López (1994), Minujin y Kessler (1995) y Kessler (2000).

pero también con áreas de extrema pobreza. En contraste, Florencio Varela tiene una muy baja densidad de población, áreas donde aún predominan las actividades agropecuarias, y es altamente homogéneo en su composición social, con un absoluto predominio de sectores pobres: es el municipio con el índice de pobreza más alto en el conurbano bonaerense.

Estas características de ambos municipios generan escenarios urbanos socioeconómicos claramente contrastantes, con importantes consecuencias para el proceso de transición a la adultez.⁷

Sin embargo, las disparidades no se limitan a los aspectos económicos y ecológicos. Las diferencias estructurales se reflejan en las distintas percepciones presentes en el imaginario social acerca de ambas áreas. Mientras Lanús tiende a ser caracterizado por el predominio de normas y valores prototípicos de la clase obrera (o trabajadora), a Florencio Varela se le atribuyen rasgos de un típico gueto de pobreza urbana, tales como bajos niveles educativos, venta y consumo de drogas, violencia y delincuencia, muy altos niveles de desempleo e inestabilidad laboral, entre otros. A través de procesos en que intervienen los prejuicios sociales, las experiencias individuales, los medios de comunicación e incluso el tipo de intervención estatal, la imagen pública de ambas localidades ha sido predefinida. A través de la decantación y objetivación de percepciones socialmente construidas, se les asignó a ambos espacios urbanos una identidad propia. Cabe recordar que estas identidades, sin embargo, no están necesariamente enraizadas en hechos empíricos, sino que han adquirido autonomía para reproducirse a sí mismas en el imaginario colectivo.

Cuando me aprestaba a iniciar el trabajo de campo en estos dos lugares, familiares, amigos, conocidos y otras personas que supieron lo que iba a hacer coincidieron en darme una misma recomendación (aunque muchos de ellos nunca habían estado en estas localidades): “sé cuidadoso en Varela que es muy peligroso”. Sin embargo, nadie me advirtió de los riesgos y peligrosidad de algunos barrios específicos de Lanús. Los antropólogos suelen estar habituados a este tipo de sugerencias y pasarlas por alto como simples comentarios derivados del exotismo que se acostumbra asociar a la antropología; sin embargo, tienen valor en sí mismas como manifestación de percepciones sobre la “otredad”. En este caso, a pesar de la heterogeneidad de situaciones que pueden encontrarse en ambas loca-

lidades (más evidente en Lanús), cada una de ellas fue presentada con una misma y única identidad.

Todos los jóvenes entrevistados conocían la otra localidad en la que yo estaba trabajando y tenían una opinión formada sobre ella; las experiencias de dos de ellos eran más cercanas, al haber vivido o tener familiares en ambos lugares. En sus entrevistas surgieron referencias a estas dos localidades, lo que puso nuevamente en evidencia la imagen pública de ambas.

¿Cómo cambió tu vida al mudarte de Varela a Lanús?

Y cambia por el vínculo de gente que uno hace. Porque en Varela o en Solano, yo me juntaba con gente que estaba en la droga por imposibilidad, por..., por muchos problemas sociales que había, y acá en Lanús los pibes que andaban en la droga tenían otros valores, me entendés. Es como que..., por ahí eran más nenes de mamá y lo hacían más por la cuestión de la moda, del salir, de los exámenes, de esto del otro..., o boludeces. Pero allá en Varela era como que los pibes lo hacían para sobrevivir muchas veces, entendés; había que colar 3 o 4 pastillas para poder salir a afanar, que te den las bolas para salir a afanar. Era como que allá había que bancársela..., era otra historia, otra historia. (Anibal, 23 años, Lanús).

Donde vivíamos eran tres casas. La de adelante era la de mi tío, la del medio era nuestra, y la de atrás era de mi abuela. Mi tío también se peleó [con los padres] y se fue, pero se fue al Barrio Fresno [en Varela]. No, una pena que se haya ido. Te das cuenta con los chicos, con mis primos, las diferencias, enormes, en cómo eran ellos y cómo éramos nosotros. Diferencias enormes en el sentido del vocabulario, educación, todo. *¿Y vos se lo atribuí al barrio?* Totalmente. Totalmente, porque la más grande es más parecida a mí, porque ella se crió en la casa de San Pablo [Lanús] donde estábamos nosotros. En San Pablo, vive gente trabajadora, humilde, pero medianamente educada, o sea, no hay villas, no hay malandras... *¿Y con tus primos cuáles son las diferencias?* Desde el vocabulario, la música que escuchan..., es todo cumbia, yo cumbia no escucho por ejemplo, bailo algo pero tengo otra tendencia a la música..., son cosas tontas, pero bueno, que... Los amigos también. Los amigos allá andaban calzados como dicen ellos, con armas, yo acá no tengo un amigo así ni... ; recién conocí chicos que fumaban o tomaban a los 22 años, ya era grande, cuando ellos de chiquititos ya estaban con todo ese tipo de gente. (Vicky, 25, Lanús).

Esta oposición, asociada además con diferencias sociales y culturales entre grupos, es un ejemplo específico del mecanismo oposicional fundante de la construcción (social) de identidad. Esta distinción básica entre “nosotros y ellos” es reproducida a diferentes

⁷ Véase un análisis de estos impactos en Saraví (2002).

niveles. Como ya se indicó, a nivel macro —Gran Buenos Aires— Lanús es asociada con una “localidad de clase trabajadora” y Varela con un “gueto de pobreza urbana”; sin embargo, cuando nos introdujimos en estas comunidades, descubrimos que “no todos son iguales”, y tanto a nivel meso (localidad) y micro (el barrio) emergen nuevas distinciones entre “nosotros y ellos”. En cada nuevo contexto social (*locus*) este mecanismo oposicional es reproducido mediante la distinción de diferentes grupos sociales caracterizados por aspectos socioculturales contrastantes (valores, creencias, actitudes, comportamientos, normas). Así entonces, escuchamos que en Lanús también existen guetos de pobreza urbana y que en Florencio Varela hay sectores de clase trabajadora, e incluso que dentro de esos guetos no todos adhieren a las normas, valores y prácticas dominantes.

José, uno de los entrevistados en Lanús, al hablar sobre la situación de los jóvenes fue claro en marcar las diferencias entre un “nosotros”, al cual él pertenecía y que estaba constituido por el barrio, y un “ellos”, representado por la villa vecina, de la cual lo separaba una delgada (pero suficiente) línea de asfalto.⁸ Aquí la distinción social entre nosotros y ellos se superpone con una diferenciación espacial, pero incluso en la villa, en el mismo espacio geográfico, emergen distinciones sociales. En su entrevista, Antonio mostró un claro interés por diferenciarse de los demás jóvenes habitantes de la villa. Una situación similar encontramos en Florencio Varela, donde, a pesar de que los contrastes espaciales son menos evidentes, los jóvenes marcaron diferencias similares. Julia, por ejemplo, señaló su intención de mudarse a un barrio de trabajadores, donde debería estar su familia, en contraste con su actual barrio, el cual fue presentado con los atributos opuestos, es decir, como un barrio de no trabajadores.

Ya te digo, el 70% de los chicos acá si no se drogan roban. Porque esto es todo barrios bajos, viste, y los chicos de 21 años como yo, el 60 o 70% están tirados en una esquina tomándose una cerveza... Yo también tomo cerveza, pero te quiero decir que se están toman-

do una cerveza, se están drogando, andan robando, o pasás vos y te piden monedas. *¿Pero vos no vivís en ese barrio?* No, yo vivo para allá. Para allá ya es distinto, o sea es más barrio, más gente civilizada, de este lado hay pasillos... Es más como un asentamiento, para allá no, es más barrial, ya hay calles de asfalto, todo eso. Mirá, yo creo que esos chicos caen por una cuestión de que ya está en la mentalidad de ellos por la zona en donde viven, por la delincuencia que los rodea, es más, ahí mismo les están vendiendo la droga, entonces la tienen al alcance de la mano. (José, 21, Lanús.)

Los del barrio no son amigos, son conocidos más que nada. Porque no hay una amistad acá. Aparte no sé que tienen en la cabeza, yo tengo 21 años pero parezco ..., no sé, tengo la mentalidad de 40 o 50 años. *¿Sos como una excepción en el barrio?* No sé si a tal punto, pero una cosa así. *¿Por qué?* Y porque a mí no me gustan los quilombos. Acá no tienen comportamiento, una educación, no..., no saben comportarse, son de otra clase. Aparte mucha droga. Y bueno, si vos no querés estar en un círculo así, para no tentarte, lo mejor es evitarlos. (Antonio, 21, Lanús.)

No, yo espero estar mejor, en todo nivel. Por ejemplo toda la cuadra son familiares y no me gustaría llegar a... no es que yo diga bueno es un barrio feo porque tiene esto, o porque tiene lo otro, pero me gustaría cambiar, como progresar, salir aunque sea a un barrio de gente trabajadora; acá vos ves que en la esquina se juntan a vender droga, todas esas cosas y es feo. (Julia, 18, Varela.)

De este modo la distinción entre “nosotros y ellos” es asociada con atributos contrastantes, los cuales son objetivados en diferentes grupos de jóvenes. Estas categorías de identidad, sin embargo, son relativas y flexibles dependiendo del nivel en el que se trace el corte demarcatorio; es decir, un joven será parte de “nosotros” o de “ellos” dependiendo de cuál sea el grupo de referencia. Antonio, por ejemplo, pertenecerá a la “clase trabajadora” cuando se enfatiza su condición de lanusense, será miembro de un “gueto urbano” cuando se marca su pertenencia a una villa, y nuevamente pertenecerá a la “clase trabajadora” cuando se consideren las distinciones internas de la villa.

Los individuos, jóvenes en este caso, no sólo están conscientes de estas percepciones asociadas con su lugar de residencia, sino que sus vidas e interacciones cotidianas suelen verse afectadas por ellas. La carga identitaria que transportan los jóvenes como resultado de su ubicación social y espacial puede ser emocionalmente estimulante e incrementar un sentimiento de autoestima, pero, como señalan Elias y Scotson (1994), también puede convertirse en fuente de rechazo y

⁸ Prévôt-Schapira (2002) sostiene que la multiplicación de gradientes de espacios de pobreza urbana exacerban la necesidad de “distinción” entre “nosotros y ellos”; el miedo a la exclusión acentúa las lógicas de delimitación en zonas empobrecidas, en un intento por reafirmar que no se está en la misma situación que los otros. Así, sostiene esta autora, surgen nuevas fronteras que atraviesan los espacios de la periferia, separando a los pobres de los menos pobres, los villeros de los habitantes de asentamientos, los propietarios de los no propietarios, etc.

exclusión. La distinción entre “nosotros y ellos” es aquí al mismo tiempo una diferenciación jerárquica en términos de estatus social, en ocasiones implica un juicio ético acerca de lo que es y no es deseable en la sociedad, y siempre actúa como fuente de estigmas que condicionan las prácticas de unos y otros: “A los dos meses del accidente, conseguí otra mina... Después me peleé porque la madre sabía donde yo vivía ..., después se enteró que yo vivía acá. Era media ‘fifi’” ... y podrían agregarse infinidad de experiencias en que los estigmas vinculados al lugar de residencia disminuyen la “empleabilidad” de los jóvenes: “Cada vez que llenás una solicitud y ponés La Cava ... ya sabés que no te van a llamar”.⁹

El análisis presentado hasta aquí sobre las percepciones sociales acerca de diferentes espacios urbanos pretende resaltar no sólo el entrecruzamiento entre distinciones socioculturales y espaciales, sino el efecto de esta asociación sobre las vidas (oportunidades) de sus habitantes. El barrio representa una especie de firma atada de manera indeleble a ciertos atributos específicos en el imaginario social; uno es de un lugar que al igual que uno tiene un nombre, y éste puede gustarnos o no, haberlo elegido o no, pero debemos cargar con él. La asociación entre atributos socioculturales y espaciales se constituye así en un mecanismo de exclusión, abriendo o cerrando las oportunidades de obtener un empleo, interactuar con otros, acceder a ciertos consumos. Como señalan Sabatini, Cáceres y Cerda (2001) la estigmatización de los barrios y áreas donde se concentran los grupos pobres constituye una dimensión

central de la segregación residencial, y es uno de los nuevos aspectos que se agrega a la pobreza estructural, no sólo en las ciudades latinoamericanas, sino casi como un rasgo inherente a las ciudades contemporáneas. Los estigmas territoriales (Wacquant, 2001) son un aspecto fundamental de los procesos de exclusión social.

Yo estoy lleno de tatuajes, estoy todo escrito. Pienso que era una cuestión también del lugar donde yo vivía, que tenía que imponer un respeto, quien era yo. Era jodido. Yo me movía en ambientes jodidos. Yo me movía en un ambiente de pendejos que andaban en la droga, chorros,..., era la que me tocaba, estar en esa..., en ese lugar. *¿Ahora te gustaría sacarte los tatuajes?* Sí, sí. Porque uno tiene una presencia ante el mundo, tiene ‘una’. No puedo decir que la primera impresión es lo más importante, pero la primera impresión te cierra muchas puertas. Yo hay muchos laburos que no los puedo tener porque estoy lleno de tatuajes, ¿me entendés? Yo de manga corta no puedo laburar en ningún lado; y es un problema que hoy lo tengo yo. (Aníbal, 23, Lanús).

Esta homogeneidad exterior, sin embargo, se disipa cuando exploramos las comunidades desde su interior. Como mencionábamos en párrafos más arriba, en el interior del barrio se pueden encontrar nuevas diferenciaciones entre “nosotros y ellos”. Estas diferenciaciones y conflictos, derivadas de quién domina y cómo se domina el espacio público local, tienen consecuencias igualmente profundas en las vidas cotidianas de sus habitantes. Este es el tema que me propongo explorar en la próxima sección.

IV

Disputando el espacio público local

El “mundo de la calle” se ha convertido para los jóvenes de sectores populares en el espacio privilegiado de socialización (Kuasñosky y Szulik, 2000). La calle, incluyendo no sólo las veredas y esquinas del barrio, sino también las “placitas”, las “canchitas” de fútbol, los quioscos y tienditas en los que se vende cerveza, constituye para estos jóvenes uno de los principales ámbitos de sociabilidad, interacción y esparcimiento, a diferencia de lo que sucede con jóvenes provenien-

tes de otros sectores sociales. La apropiación diferenciada del espacio público por sectores sociales es una variable determinante a la hora de considerar la creciente importancia que adquiere la presencia de los jóvenes en el espacio público barrial en contextos urbanos de pobreza estructural.¹⁰

⁹ *Clarín*, 10 de enero de 1999, citado en Auyero (2001).

¹⁰ Esta presencia de los jóvenes en enclaves de pobreza estructural ha sido observada por distintos autores en diversos contextos nacionales, y en todos ellos aparece de manera similar el fuerte impacto que ejerce esta “cultura de la calle” sobre la atmósfera y dinámica de la vida cotidiana en la comunidad en su conjunto (Avery, 1987; Anderson, 1991; Auyero, 1993; Wacquant, 2001).

La fragmentación de las sociedades latinoamericanas y en particular de la argentina durante la década de 1990 se refleja en la estructura urbana y el espacio público. Como señala Makowski (2003, p. 96), “los espacios públicos se han fragmentado, convirtiéndose en compartimentos estancos en los que se reproduce la desconexión y el autismo social que tiene lugar en la propia experiencia urbana”. En el caso de los jóvenes esta apropiación diferenciada del espacio público se presenta con particular nitidez. Mientras que los “shoppings” o centros comerciales y otros espacios cerrados han sido ocupados por sectores de clases medias y altas (Ariovich, Parysow y Varela, 2000), para los jóvenes de sectores populares “la calle” aparece como el único espacio accesible, disponible para la conquista. Como veremos más adelante, en los sectores medios el proceso ha sido en sentido inverso, dándose en ellos una retirada de “la calle” que puede observarse en distintas esferas de la vida cotidiana.¹¹ Pero al mismo tiempo, diversos factores confluyen para que “la calle” represente para los jóvenes de sectores populares no sólo un espacio público más importante que para otros sectores sociales, sino el más importante como espacio de encuentro y sociabilidad. La exclusión de ámbitos de institucionalización de la transición a la adultez como la escuela y el mercado de trabajo, la discriminación social que marca espacios de pertenencia y no pertenencia, la pobreza de recursos que impide acceder al mercado, el hacinamiento y otras deficiencias de las viviendas sumadas a frecuentes ambientes familiares conflictivos que expulsan a los jóvenes de sus hogares, así como los aspectos de identidad asociados a la calle, son algunos de los factores que nos ayudan a entender lo importante que es la calle para los jóvenes residentes en enclaves de pobreza.

En los barrios estudiados el espacio público se caracteriza por el predominio de una cultura juvenil particular o “cultura de la calle”, definida por un conjunto específico de normas y valores, prácticas y comportamientos. Los jóvenes que controlan las esquinas de estos barrios en general no estudian, no trabajan (o lo hacen esporádicamente), pasan la mayor parte del tiempo juntos en la calle, conversando, peleando con otros, tomando alcohol y algunas drogas, y en ocasiones involucrándose en pequeñas actividades delictivas. Pedro y Diego cuentan en sus entrevistas lo que representa formar parte de esta cultura de la calle.

¹¹ La proliferación de “barrios cerrados”, “shoppings” y escuelas privadas es uno de los ejemplos paradigmáticos de este fenómeno.

A los 16 vivía todos los días en la esquina, durmiendo ahí con mi hermano. Me la pasaba vagueando. Y mirá..., ahí te parás en la esquina todo el día y le empezás a pedir plata a los vecinos y así estás todo el día y juntás... qué sé yo, para una damajuana, juntás para el faso, y estás todo el día ahí en la esquina y vas a comer a tu casa y te volvé a ir. Así estuve un par de años, como dos años... Y todos mis amigos eran así, éramos como 15, más los que venían de otro lado, de pasada, igual que nosotros de otro barrio iban a juntarse con nosotros. Pero eso sí, no salíamos ni a robar, ni nada yo y mis hermanos. Yo a veces le decía a mi vieja, decir que gracias a Dios no salimos a robar. No, yo todo el tiempo pensaba en mi mamá, yo pensaba en mi mamá, digo no, no puedo hacer esto, ya que soy borracho, soy drogadicto, lo único que falta es que sea ladrón y que me encuentre en un zanjón. (Pedro, 22, Varela).

Entonces ya se empezó a arruinar un poco el grupo, se empezaron a separar un poco los pibes, empezaron con la droga, así a robar...; yo también tuve problemas, entonces dije no, nunca más, me abrí. [...] Es por el barrio, el tipo de barrio que es. Está por ejemplo..., la generación anterior a nosotros, son pibes de 25 o 26 años, que cuando nosotros estábamos jugando a la pelota, esos pibes ya estaban tomando..., en el club ya estaban tomando cerveza, estaban fumando marihuana y..., tomando cocaína y esas cosas. Nosotros lo veíamos y nunca..., nunca le dimos bola, porque no teníamos conciencia de lo que hacían o de lo que era. Claro, porque el barrio ese..., ahí se vende droga y todo eso, pastillas, ácido..., es un shopping eso...; a la noche..., hay más vida nocturna que diurna, porque empiezan a aparecer autos, camiones, colectivos, de todo. Y bueno, fue así. Se empezó a meter uno, se empezó a meter otro, y otro, y otro y así, todos fuimos cayendo..., casi todos. (Diego, 21, Lanús).

El objetivo central de esta sección no es analizar las causas por las que emergió esa cultura de la calle, sino las consecuencias de ella en términos de ventajas o desventajas para los jóvenes del barrio y el conjunto de la comunidad. Sin embargo, dada la reemergencia de enfoques culturalistas en el análisis de procesos de exclusión social, cabe hacer dos observaciones al respecto.

En primer lugar, como se señala en Massey y Denton (1993), el problema con los enfoques culturalistas reside precisamente en que han olvidado la conexión entre las características culturales de determinados grupos y sus condiciones estructurales de inserción en la sociedad. Diversos estudios muestran que, ante situaciones de concentración y segregación de sectores en extrema pobreza y carencia de oportunidades, resulta difícil seguir las normas y valores promovidos

por la sociedad. Particularmente, los jóvenes sometidos a estas condiciones de restricción tienden a desarrollar un conjunto de normas, valores y prácticas percibidas como alternativas o desviadas, pero que sin embargo les permiten hacer frente a la frustración generada por el reconocimiento de lo inalcanzable de las metas avaladas socialmente (Merton, 1984).

En segundo lugar, esta relación entre ambas dimensiones debe analizarse en su contexto, considerando que las oportunidades son relativas al entorno social e histórico. En Ciudad de Guatemala, por ejemplo, Roberts (1973) observó que los pobres urbanos, a pesar de sus condiciones de extrema precariedad, se mostraban muy activos en la persecución de valores y metas socialmente hegemónicas, aprovechando pequeñas oportunidades de mejoramiento asociadas a las características del proceso de urbanización, como la invasión de tierras, la autoconstrucción de viviendas y el trabajo en actividades informales. En este sentido, las condiciones de extrema pobreza no se asocian necesariamente con la emergencia de normas, valores y prácticas particulares.

No es aventurado sugerir que en Argentina se experimenta en el transcurso de los últimos años un proceso de fragmentación socioespacial de las grandes ciudades. Uno de sus rasgos principales es que, en contraste con el pasado, los espacios urbanos con alta concentración de pobreza tienden a caracterizarse por una evidente exclusión de los canales tradicionales de ascenso social. Al igual que lo señalado por Roberts para el caso de Guatemala, las “villas” en Argentina, si bien estaban sumergidas en situaciones de múltiples carencias, se mostraban como espacios dinámicos en la persecución de mejores condiciones de vida. La legalización de la propiedad de la tierra, la organización comunitaria, la escuela pública, la obtención de un empleo formal, eran algunos de los canales que prometían una movilidad social ascendente. Puede decirse que esas expectativas de movilidad social entre generaciones (revalidadas en la experiencia cotidiana) fueron el principal mecanismo de integración social durante buena parte del siglo XX en Argentina. Sin embargo, las últimas décadas fueron testigos de la transformación no sólo de un modelo de desarrollo económico, sino también de los mecanismos tradicionales de movilidad social, hoy fuertemente cuestionados (también a partir de la experiencia cotidiana) particularmente entre las generaciones más jóvenes.

¿Pensás en el futuro? Sí, sí!!!, pero ni quiero pensar a veces, porque de repente como estoy yo digo “qué vas a hacer boludo”; a veces tengo como dos personas que me

digo “qué vas a hacer boludo, no tenés nada...”. O sea, no es que no tenés nada sino que cómo estás..., me da un poco de miedo. Y aparte como está la mano..., hablar de lo económico ya me pone patético, ni siquiera quiero a veces prender la tele..., cuando prendo la tele solamente pongo canales de música. (Seba, 23, Varela).

¿Qué hacías en todo el día? No, no, leía, sí me encerraba, sí miraba tele e iba alternando, leía, miraba tele, escuchaba música y así. *¿Ahora ya no?* Sí, sigo hasta el día de hoy, pero ahora ya tengo más actividad, antes me encerraba, medio depresivo era lo mío. Por lo mismo que te digo, que no tenía laburo, no podía nada, no podía diagramar nada. Tampoco es una depresión ya es una forma de depresión, no es la literal que te tirás y te tirás al abandono, no, me quedo así pensando en los problemas... *¿En qué problemas?* Eh, el futuro, como voy a... como me voy a mantener, qué sé yo el día de mañana quiero tener yo mi propia casa y cómo lo voy a conseguir, eso me preocupa. (Federico, 21, Lanús).

Este último aspecto es crucial en nuestro problema. No se trata simplemente de un desgaste de los mecanismos tradicionales de integración social perceptible para el observador externo, sino que los propios sujetos de este proceso pueden visualizarlo. Esto añade una dimensión subjetiva fundamental en todo proceso de exclusión social. Como señalaba Mills (2003, p. 30), “cuando la gente estima una tabla de valores y no advierte ninguna amenaza contra ellos, experimenta bienestar; cuando estima unos valores y advierte que están amenazados experimenta una crisis”. Los jóvenes perciben la amenaza de la exclusión. Como indican Kuasñosky y Szulik (2000, p. 58), luego de trabajar con un grupo similar de jóvenes, “la sociedad es vista como algo extraño a ellos, un ámbito al que no pertenecen”.

La ausencia de oportunidades y expectativas de movilidad social (lo cual puede traducirse como una situación de desafiliación o exclusión) genera entre los jóvenes no sólo sentimientos de incertidumbre y frustración, sino también una profunda crisis de autoestima e identidad. Durante este período de transición, que es clave en el curso de vida, la construcción del individuo como persona y ciudadano resulta cuestionada. Diversos estudios etnográficos¹² han mostrado que bajo estas condiciones y en contextos urbanos particulares, los jóvenes tienden a desarrollar sistemas de roles y estatus alternativos, los cuales además tienden a basarse en normas y valores que difieren sustancialmente de los promovidos por la sociedad.

¹² Fordham y Ogbu (1986), Elias y Scotson (1994) y Craine (1997).

En otro trabajo (Saraví, 2002) observábamos que la transición familiar —ya sea a través del matrimonio, las uniones consensuales o la maternidad— brinda a las mujeres jóvenes un mecanismo socialmente aceptado de adquirir un nuevo estatus o rol. El inicio de una nueva familia ofrece a las jóvenes nuevas actividades y responsabilidades, pero, lo que es más importante aún, les asigna una nueva identidad social como esposas, madres o amas de casa. Aquí sugerimos que de manera similar los jóvenes encuentran un sistema de estatus y roles en la calle, en el espacio público barrial. Este nuevo contexto, con normas y valores propios, funciona como un mecanismo de defensa y repliegue para los jóvenes: algunos de ellos encuentran en la cultura de la calle una fuente de prestigio, autoestima e identidad; otros, simplemente una ventana de escape a una realidad de exclusión.

Mayol (1999) señala que el barrio puede concebirse como un objeto de consumo del cual se apropia el usuario apoderándose del espacio público, imponiendo su propia ley al orden externo de la ciudad. En este sentido, en barrios con alta concentración de pobreza pero fundamentalmente caracterizados por una extendida ausencia (real y percibida) de oportunidades, los jóvenes se apropian del espacio público, construyendo un entorno que no recrimina el abandono de la escuela, el desempleo, el no hacer nada, el uso de drogas y alcohol, el robo y la violencia. La cultura de la calle, con sus propias normas y valores, da sustento y reafirma este conjunto de prácticas que contradicen al “deber ser”. En esta forma, las evidencias de la exclusión o desafiación social son evadidas o resignificadas en el barrio, en el espacio público apropiado.¹³ Ante la percepción y experiencia de la exclusión, la sociedad exterior se convierte en una realidad amenazante. Con el control del espacio público local, los jóvenes responden construyendo un espacio interior de integración que, paradójicamente, será percibido por el exterior como fuente de amenaza, en un juego de espejos que acentúa los procesos de fragmentación y segregación urbana.

¿Qué hacías cuando estabas en la calle? Chupaba, andaba con amigos que andaban en la droga. Y bueno, ellos se drogaban y siempre me ofrecían pero yo nunca me drogué; estuve a punto pero nunca lo hice. Ese

grupo de amigos es como que yo iba y me olvidaba de los problemas. Y pienso que eso es lo que les afecta a los pibes, el de pensar que los problemas ya se fueron. (Ernesto, 25, Varela).

Los peores años [en el barrio] fueron los 1990s, hasta el '98. Por ejemplo, acá 4 años atrás cualquiera no pasaba; o sea, por la calle de mi casa cualquiera no pasaba. Los robaban, les pegaban. *¿Quiénes?* Personas que en este momento están presas o desaparecidas, no sé dónde están. *¿Eran pibes de tu edad?* De mi edad, más grandes, más chicos, de todo. *¿Y por qué había tanta violencia?* Porque eran muchos y estaban eufóricos. *¿Por drogas?* Por todo, y por creerse también..., por ignorancia también de creer que eran más [superiores], y al mismo tiempo sentirse discriminados, pero entre los suyos se sentían orgullosos de ser el mejor o..., bueno ese tipo de cosas. Yo jugaba a la pelota con ellos, pero siempre tuve en claro quiénes son mis amigos y... (Alberto, 23, Lanús).

La cultura de la calle, sin embargo, es dominante por su presencia en el espacio público barrial, pero no por una igual adherencia de todos sus habitantes jóvenes. Como señalábamos más arriba, en el barrio existen divisiones entre jóvenes: “nosotros y ellos”, “integrados y aislados”. La demarcación entre unos y otros es la participación e involucramiento en la cultura de la calle; así, los aislados son quienes no comparten las normas, valores y prácticas que caracterizan a la cultura juvenil dominante en el barrio; también llamados “giles” por los integrados, viven en el mismo barrio, y van a la escuela o trabajan, no consumen drogas, no se involucran en actividades violentas y/o delictivas. A pesar de las evidencias de la exclusión, los giles perseveran en los canales tradicionales de movilidad e integración social.

Y a veces es jodido vivir acá. Es decir, depende cómo te tome la gente, entendés, si te toman como ellos dicen ‘un gil’, la vivís mal. *¿Qué es un ‘gil’?* Un gil para ellos es uno que trabaja, que va al colegio, bueno, una cosa así. *¿Vos serías un gil?* Claro. Que no anda en..., que no tiene amistades así..., chabones que roban y esas cosas. (Antonio, 21, Lanús).

Si bien existe una relación de conflicto entre integrados y aislados, ambos manifiestan inseguridad respecto al patrón elegido. Los integrados suelen cuestionar la cultura de la calle fuera del espacio público del barrio. Esta inseguridad se pone de manifiesto cuando expresan su pretensión de “rescatarse”. Rescatarse significa hacer un viraje importante en sus vidas, abandonar la calle. En términos de prácticas,

¹³ La apropiación no es sólo simbólica sino también física. Ambas dimensiones de apropiación se encuentran íntimamente ligadas, lo cual se manifiesta claramente en el rechazo que produce la presencia de desconocidos o extraños en el barrio. La presencia de extraños no es sólo una ocupación del espacio, sino también la presencia simbólica del exterior (normas y valores).

significa dejar las drogas y el alcohol, volver a la escuela o buscar un trabajo, formar una familia; en términos simbólicos, rescatarse significa volverse un gil.

O sea, cuando me preguntan para qué estaba en la esquina, para qué paraba en la esquina y para qué me drogaba tanto, yo digo 'y bueno, para salir de la realidad', porque es la verdad. Es una excusa, en ese momento era una excusa. Es más para mí mismo era una excusa el parar en la esquina, era 'bueno, me voy a la esquina y estoy con los pibes, me tomo un par de vinos, me fumo un par de fapos' y estás re-colgado. Y bueno, te puede pegar el mambo de estar deprimido y te ponés peor, o te pega el mambo de no saber ni qué hacer. Pero la mayoría están con ganas de rescatarse y están esperando... Porque sabés, los pibes no son malos, viven en una burbuja. Se levantan, se fuman un faso, y se la pasan todo el día escabiando, llega la noche y siguen escabiando hasta que no dan más y se van a dormir. Pero no son 'mocos', así mal, 'bardos'. (Lautaro, 18, Varela).

Los aislados muestran las mismas inseguridades, pero en sentido contrario. Las experiencias cotidianas, aunadas a la presión que ejerce la cultura de la calle, corroen la perseverancia que los define. La incertidumbre que mortifica diariamente a los aislados es plantearse si no son realmente giles.

Los chicos acá están perdidos ahora. Yo no sé, yo digo por el hambre, o por la droga. Más por la droga, porque dicen que como no tienen trabajo van a robar para comprarse una zapatilla de marca, unas Adidas. Pero se compran la ropa, todo, y a las 3 horas roban otra vez y ya tienen ropa, y van para la droga. Y así es. ¿Y por qué vos no estás en esa? Porque me da miedo; pienso 'si salgo a robar y me pegan un tiro?'. A mí a veces no me faltan ganas, tampoco, de ir a robar, pero no para ir a comprar un par de zapatillas, para estar bien, entendés, para ayudar más a mi familia, viste. Pero un día perdés, un día perdés, entendés. Una vez ya estuve preso yo. (Matías, 21, Lanús).

Yo no veía la escuela desde ese punto de vista, porque tenía muchos compañeros que no seguían la secundaria. O sea, con los chicos que me juntaba del barrio casi ninguno iba a la secundaria me entendés? Y mi vieja me decía, 'tenés que estudiar, tenés que estudiar', pero yo no la veía así, para mí era terminar la primaria y listo. Porque era como que yo estaba en un ambiente en el cual todos terminaban la primaria y ya está, después vamos a joder y vamos a divertirnos. (Andrés, 18, Varela).

La cultura de la calle ejerce una enorme presión sobre los aislados, y lo hace desde diferentes frentes.

Sus vidas cotidianas están permanentemente afectadas por esta condición. En primer lugar, como vimos en párrafos anteriores, la sola presencia de la cultura de la calle representa la existencia de otra vía, la oferta de una alternativa a la espera de la desilusión y la desesperanza. Vivir en ese entorno no es sencillo, y los aislados responden con una combinación de aislamiento y confrontación. Estas respuestas, sin embargo, se transforman en nuevos problemas para ellos mismos y para la comunidad en su conjunto.

En sus estudios sobre los guetos afroamericanos de Chicago, Wilson (1987 y 1996) observa un proceso de migración selectiva por clases (*class-selective migration*): las familias negras de clase media abandonan estas comunidades para escapar a un entorno que exhibe falta de oportunidades, concentración de la pobreza, violencia, consumo de drogas y otros rasgos similares. Como es de esperar, el resultado es un círculo vicioso de creciente concentración de la pobreza y las desventajas. En los barrios estudiados en Varela y Lanús, varios de los jóvenes definidos como giles manifestaron sus deseos de emigrar. Diego, por ejemplo, cuando se decidió a "rescatarse" después de un problema de drogas, abandonó el barrio y se mudó a la casa de sus abuelos. De manera similar, Mauro contó sus deseos de poder estudiar en un colegio internado para evitar las influencias de su barrio.

Después me vine a vivir de vuelta a la casa de mi abuela. Porque ya no es lo mismo, estar ahí en ese barrio, porque ya ahora no es como cuando yo era chico que se jugaba a la pelota, se jugaba a la escondida..., ahora no, ahora los pibes lo único que hacen es drogarse, drogarse y robar, y eso. Entonces ya..., como a mí no me gusta andar así... Que hagan su vida, pero estar así entre ellos ya no porque si se mandan un moco grande después viene la policía y no mira a quién. Todavía tengo amigos ahí, lo que pasa es que no tengo tanto contacto con ellos porque ellos trabajan y otros.... [quiere decir que roban], y a los demás ya no les doy cabida. ¿Por qué vos no seguiste el mismo camino que ellos? Seguirlo lo seguí, lo que pasa es que después me rescaté un poco, además tuve problemas con la droga y... y dije 'listo, ya fue, ya fue' y me vine para lo de mi abuela. (Diego, 21, Lanús).

Quiero anotarme en esa escuela porque ahí tenés que estar de lunes a viernes y salís los fines de semana, como para probar... porque yo sé que puedo y mucha gente me dijo que yo puedo hacer lo que yo quiera. Yo quiero estudiar. Profesoras me dijeron que yo si quería lo iba a hacer, todos me dijeron igual, que a mí me jode la vagancia. Claro, tengo que estar sí o sí ahí adentro o hasta el fin de semana, bueno después el fin

de semana salgo, fumo con los vagos, salimos a bailar todo, un pedito puede ser, mamarnos por ahí y después llega el domingo, bueno ya estoy durmiendo hasta las 4 y pico de la tarde y después me vuelvo otra vez. (Mauro, 17, Varela).

Más frecuente, sin embargo, es un proceso de aislamiento dentro del propio barrio. Los jóvenes no integrados a la cultura de la calle de su barrio se retiran del espacio público. No hacen amigos en el barrio, evitan ciertas calles y esquinas, disminuyen sus relaciones con los vecinos, tratan de asistir a escuelas privadas u otras fuera de la comunidad. Entre las principales consecuencias de esta estrategia de retiro y aislamiento de los aislados se cuentan: por un lado, una mayor presencia de los integrados en el espacio público barrial, con lo cual sus normas, valores, y prácticas tienden a consolidarse aún más como dominantes; por otro, una pérdida de capital social comunitario, es decir, se debilitan las relaciones entre vecinos, disminuye la interacción entre grupos diferentes, los modelos alternativos a los de la cultura de la calle se hacen menos visibles, y el temor, la inseguridad y la desconfianza se extienden en la comunidad. De esta manera, la comunidad no sólo se aísla de la sociedad global, sino que comienza a padecer una creciente fragmentación interna.

¿Tenés amigos del barrio? No, porque es como que cada uno se ocupa de su casa, de su familia. Aparte no hay muchos chicos así de mi edad..., bueno, hay, pero son así adictos, van en mal camino digamos. Se juntan mucho en la esquina de mi casa, en la palmera. Se juntan a tomar, a drogarse, a hacer quilombo. (Martita, 19, Varela).

No, mis amigos son del colegio [privado], no, con los del barrio yo no me junto. Cuando era más pibe me juntaba, jugaba al fútbol, pero después ya no. Porque..., bueno, estos chicos no hacen nada, o sea, nada, es una vagancia total. Además las malas juntas..., se quedan a tomar cerveza en la esquina toda la noche. No es una buena junta para amigos. No sé, son otra clase de gente, porque no les interesaba mucho el colegio; por ejemplo, los pibes esos que están en mi barrio ninguno estudia, ninguno hace nada. Yo siempre los veo que van a jugar a la cancha, de la cancha al almacén de enfrente de mi casa a tomar cerveza y jugar al metegol, y siguen ahí en la esquina tomando cerveza. (Daniel, 18, Varela).

En un barrio el aislamiento tiene sus límites; “un individuo que nace o se instala en un barrio está obligado a darse cuenta de su entorno social, a insertarse

para poder vivir en él” (Mayol, 1999, p. 14). Literalmente, para los aislados o “giles” (principalmente jóvenes varones) vivir en el barrio no es una experiencia sencilla. Ellos son doblemente castigados y excluidos, por la sociedad y por su barrio, y sufren una fuerte presión en ambas direcciones. Si quieren sobrevivir en el barrio deben adoptar y usar normas y prácticas de la cultura de la calle para enfrentar a los integrados, pero al mismo tiempo deben resistir la oposición de la cultura de la calle y los obstáculos de sus carencias y desventajas para sostener y perseguir los valores, normas y prácticas que promueve la sociedad. La experiencia de Alberto, quien hoy persiste y persevera en su intento por obtener un título universitario, refleja estas múltiples presiones a las que son sometidos los aislados.

Me sentía afectado también. Porque yo no..., no tenía la misma mentalidad que ellos y se me presentaba..., me venía la violencia y yo no puedo hacer que ellos entren en mi pensamiento, no les puedo explicar, entonces tengo que hacer lo mismo que hacen ellos para sobrevivir. *¿Qué quiere decir que se venía la violencia?* Y que te aparecía alguien que te quería pegar o cualquier cosa y yo tenía que responder tratando de evitarlo, pero llegaba un punto que no se podía hablar más y tenía que responder de la misma forma porque ellos no iban a llegar a pensar lo mismo que yo. *Si te peleaban, ¿vos peleabas?* Claro. *¿Y por qué te peleaban?* Por tonterías. Porque me veían así que yo estudiaba, que yo no era lo mismo que ellos, entonces me querían probar, una cosa así. *¿Y qué te decían?* No, que me decían no, que me tiraban. Cuántas veces me habrán tirado grasa, piedras..., Algunas veces cuando los podía evitar, los evitaba, hacía que no me daba cuenta. Pero cuando yo tenía la seguridad que ellos sabían que yo estaba atento a lo que pasaba, entonces tenía que responder de alguna forma porque así se mueve la cosa..., así es esto. (Alberto, 23, Lanús).

La comunidad padece en múltiples formas la violencia asociada con la cultura de la calle y dominante en el espacio público del barrio. Como señala Auyero (2001, p. 16): “Hoy, en democracia, los habitantes de las villas no tienen miedo de los militares, sino de sus propios vecinos, sobre todo de los más jóvenes”. Los robos perpetrados por los propios vecinos, el cobro de “peaje” en ciertos accesos del barrio, las peleas entre bandas de jóvenes, y la violencia indiscriminada constituyen experiencias cotidianas.

Sí, acá la mayoría, acá de este barrio, vos preguntás y te dicen: no, no te conviene meterte porque es como

que te metés en la boca del lobo. No..., es muy jodido acá, va por lo menos en mi barrio, acá es jodido. (Martita, 19, Varela).¹⁴

La cultura de la calle surge como un mecanismo de defensa ante la crisis, ante la evidencia de la exclusión. Sin embargo, como señala Massey en la cita reproducida al inicio de este trabajo, se convierte al

mismo tiempo en un factor perjudicial para la sociedad en su conjunto y destructivo para los propios sujetos de este proceso. El análisis previo sugiere que el espacio público dominado por esta cultura de la calle representa un eslabón más en una cadena de desventajas y tiene efectos diferentes pero igualmente profundos sobre los integrados, los aislados y la comunidad en su conjunto.

V

Conclusión

El espacio público en barrios de pobreza estructural fue promovido durante mucho tiempo (y aún lo sigue siendo) por especialistas en el combate contra la pobreza y en particular por organismos internacionales, en calidad de potencial activo de los pobres. Como ámbito de encuentro, interacción y diálogo, el espacio público suele asociarse con la participación comunitaria, la gestación de acciones colectivas, la promoción de relaciones de solidaridad y cooperación. Aunque no siempre de manera explícita, el espacio público es considerado el esqueleto del capital social comunitario. En este artículo he tratado de mostrar que esto no es siempre así, y que antes que un activo dicho espacio puede incluso ser un pasivo. Uno de los nuevos atributos, o mejor dicho, una de las nuevas desventajas de la pobreza estructural, que además le da a este fenómeno un carácter totalmente nuevo, se asocia con las características que adquiere el espacio público en estas comunidades. Como señala Borja (2003, p. 60), “la pobreza del espacio público los hace aún más pobres”.

En un trabajo reciente, Sabatini, Cáceres y Cerda (2001) mencionan con absoluta claridad dos aspectos vinculados a la segregación residencial que complementan la importancia dada en este artículo al rol del espacio público: la dimensión subjetiva de la segregación residencial como uno de los atributos más importantes de ella, y la malignidad de la segregación residencial en las ciudades latinoamericanas como una de sus nuevas características. Al primero de estos aspectos

los autores mencionados lo definen como la percepción subjetiva que los pobres tienen de la segregación “objetiva”. Sería conveniente, sin embargo, extenderlo no sólo al reconocimiento de la propia segregación, sino al reconocimiento de la ausencia de oportunidades, al sentimiento de no pertenencia, a una intuición de la exclusión. El segundo aspecto, la malignidad, se refiere a la asociación creciente entre la segregación residencial y síntomas de “desintegración social” que para los autores citados incluyen indicadores como la inacción juvenil, la deserción o retraso escolar y los embarazos adolescentes, a los que además podrían agregarse la violencia, las actividades delictivas, la inseguridad y el consumo de drogas y alcohol, entre otras cosas. Como vemos, la malignidad de la segregación residencial guarda relación con las normas, valores, prácticas y comportamientos que definen la cultura de la calle de los barrios de pobreza estructural estudiados, y con los estigmas que pesan sobre algunos de estos barrios o espacios urbanos y que son predominantes en el imaginario colectivo. Se podría definir la malignidad como la dimensión cultural de la segregación.

Cabe sugerir que el espacio público barrial constituye el eslabón que asocia la dimensión subjetiva y la dimensión cultural de la segregación.¹⁵ El barrio es espacio de tránsito entre la esfera privada y la esfera pública, espacio intermedio de privatización de lo público en el que los individuos reconstruyen a su modo una parte del mundo exterior. En este sentido, el espacio público barrial, así apropiado, permite reducir la extrañeza o la amenaza del mundo exterior.

¹⁴ Pocas semanas después de esta entrevista, Martita fue víctima de una violación a pocas cuadras de su casa, sumándose a una lista de jóvenes que habían padecido una agresión de esta índole en el mismo barrio.

¹⁵ Sería correcto decir también que constituye el factor que permite entender la relación entre ambas dimensiones.

Es en el espacio público del barrio donde, a partir de la dimensión subjetiva, la segregación urbana comienza a adquirir una dimensión cultural. La cultura de la calle surge como una resultante de la experiencia y la percepción de la exclusión. Los jóvenes construyen en este espacio público privatizado o apropiado un entorno con normas, valores, prácticas y comportamientos que les permite enfrentar o evadir la frustración y exclusión que les ofrece el mundo exterior.

La dimensión cultural de la segregación (también llamada efecto gueto), cuyo *locus* es el espacio público barrial, constituye uno de los atributos principales que dan a la pobreza estructural un nuevo carácter. Estudios en Estados Unidos y Europa han asociado a esta nueva pobreza el concepto de *underclass*. ¿Es posible que las transformaciones en la estructura social de Argentina (en Buenos Aires y tal vez en muchas otras ciudades latinoamericanas) sean tan profundas como para que se esté asistiendo al surgimiento de una nueva pobreza estructural? Como ha señalado MacDonald (1997), un proceso de ese tipo no puede percibirse en el transcurso de una sola generación. Sin embargo, se observan algunas tendencias que muestran una creciente vulnerabilidad y riesgo de exclusión de sectores específicos de la sociedad. En este artículo he intentado destacar que entre los factores de riesgo se

hallan las transformaciones asociadas con el espacio público del barrio en enclaves de pobreza estructural. Dos aspectos merecen destacarse al respecto.

Como hemos visto en secciones anteriores, la apropiación del espacio público barrial no está exenta de conflictos. El dominio del espacio público genera inmediatamente una frontera entre “nosotros y ellos”, entre integrados y aislados. De aquí se derivan dos observaciones que conviene retomar en estas conclusiones. En primer lugar, la homogeneidad que se percibe en el espacio público es siempre falsa o aparente. En el caso estudiado, un análisis profundo de las relaciones al interior de la comunidad permitió encontrar las divisiones antes mencionadas entre integrados y aislados. Ambos grupos padecen en forma diferente las desventajas del barrio, de la cultura de la calle. Sin embargo, la presencia de aislados o “giles” representa aún un recurso (potencial) para que la comunidad transforme el espacio público. En segundo lugar, es sin embargo sobre esta falsa homogeneidad (entre otros aspectos) que se construyen los prejuicios y estigmas territoriales. Así, el espacio público, y más concretamente la cultura de la calle, deja de ser un mecanismo de defensa producto de la exclusión para convertirse en un poderoso factor de exclusión para la comunidad en su conjunto.

Bibliografía

- Anderson, E. (1991): Neighborhood effects on teenage pregnancy, en C. Jencks y P. Peterson (comps.), *The Urban Underclass*, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Ariovich, L., J. Parysow y A. Varela (2000): Juegos en el shopping center, en M. Margulis (comp.), *La juventud es más que una palabra*, Buenos Aires, Biblos.
- Auyero, J. (1993): *Otra vez en la vía. Notas e interrogantes sobre la juventud de sectores populares*, Buenos Aires, Espacio Editorial.
- _____ (2001): Introducción. Claves para pensar la marginación, en L. Wacquant, *Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*, Buenos Aires, Manantial.
- Avery, D. (1987): *Civilisations de La Courneuve. Images brisées d'une cité*, París, L'Harmattan.
- Bhalla, A. y F. Lapeyre (1999): *Poverty and Exclusion in a Global World*, Nueva York, St. Martin's Press.
- Borja, J. (2003): La ciudad es el espacio público, en P. Ramírez Kuri (coord.), *Espacio público y reconstrucción de ciudadanía*, México, D.F., Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)/Editorial Porrúa.
- Castel, R. (1999): Vulnerabilidad social, exclusión: la degradación de la condición salarial, en J. Carpio e I. Novacovsky (comps.), *De igual a igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Craine, S. (1997): The 'black magic roundabout': cyclical transitions, social exclusion and alternative careers, en R. MacDonald (comp.), *Youth, Underclass, and Social Exclusion*, Londres, Routledge.
- Elias, N. y J. Scotson (1994): *The Established and the Outsiders*, Londres, Sage Publications.
- Fordham, S. y J. Ogbu (1986): Black students' school success: coping with the burden of acting white, *The Urban Review*, vol. 18, N° 3, Amsterdam, Kluwer Academic Publishers.
- Freie, J. (1998): *Counterfeit Community. The Exploitation of Our Longings for Connectedness*, Lanham, Rowman/Littlefield Publishers.
- Jencks, C. y P. Peterson (1991) (comps.): *The Urban Underclass*, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Kasarda, J. y M. Janowitz (1974): Community attachment in mass society, *American Sociological Review*, vol. 39, Pennsylvania, University of Pennsylvania.
- Kaztman, R. (2001): Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos, *Revista de la CEPAL*, N° 75, LC/G.2150-P, Santiago de Chile, diciembre.
- Kessler, G. (2000): Redefinición del mundo social en tiempos de cambio. Una tipología para la experiencia de empobrecimiento, en M. Svampa (comp.), *Desde abajo. La transformación de las identidades sociales*, Buenos Aires, Biblos.
- Kuasñosky, S. y D. Szulik (2000): Desde los márgenes de la juventud, en M. Margulis (comp.), *La juventud es más que una palabra*, Buenos Aires, Biblos.

- MacDonald, R. (1997): Youth, social exclusion at the millennium, en R. MacDonald (comp), *Youth, Underclass, and Social Exclusion*, Londres, Routledge.
- Makowski, S. (2003): Alteridad, exclusión y ciudadanía. Notas para una reescritura del espacio público, en P. Ramírez Kuri (coord.), *Espacio público y reconstrucción de ciudadanía*, México, D.F., Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)/Editorial Porrúa.
- Massey, D. (1996): The age of extremes: concentrated affluence and poverty in the twenty-first century, *Demography*, vol. 33, N° 4, Silver Spring, Population Association of America.
- Massey, D. y N. Denton (1993): *American Apartheid. Segregation and the Making of the Underclass*, Cambridge, Harvard University Press.
- Mayol, P. (1999): Habitar, en M. De Certeau, L. Giard, y P. Mayol, *La invención de lo cotidiano*, México, D.F., Universidad Iberoamericana/Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO).
- Merton, R.K. (1984): *Teoría y estructura social*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Mills, W. (2003): *La imaginación sociológica*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica. Publicado originalmente en 1959.
- Minujin, A. (comp.) (1992): *Cuesta abajo: los nuevos pobres. Efectos de la crisis en la sociedad argentina*, Buenos Aires, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- Minujin, A. y G. Kessler (1995): *La nueva pobreza en Argentina*, Buenos Aires, Planeta.
- Minujin, A. y N. López (1994): *Nueva pobreza y exclusión: el caso argentino*, Nueva Sociedad, N° 131, Caracas, mayo-junio.
- Musterd, S. y W. Ostendorf (1998): Segregation, polarization and social exclusion in metropolitan areas, en S. Musterd y W. Ostendorf (comps.), *Urban Segregation and the Welfare State: Inequality and Exclusion in Western Cities*, Londres, Routledge.
- Paugam, S. (1995): The spiral of precariousness: a multidimensional approach to the process of social disqualification in France, en G. Room (comp.), *Beyond the Threshold: The Measurement and Analysis of Social Exclusion*, Bristol, The Policy Press.
- Prévôt-Schapiro, M. (2001): Fragmentación espacial y social: conceptos y realidades, *Perfiles latinoamericanos*, vol. 10, N° 19, México, D.F., Sede Académica de México de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- _____ (2002): Buenos Aires en los años '90: metropolización y desigualdades, *EURE*, vol. 28, N° 85, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Rabotnikof, N. (2003): Introducción: pensar lo público desde la ciudad, en P. Ramírez Kuri (coord.), *Espacio público y reconstrucción de ciudadanía*, México, D.F., Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)/Editorial Porrúa.
- Roberts, B. (1973): *Organizing Strangers. Poor Families in Guatemala City*, Austin, The University of Texas Press.
- Room, G. (1995): Poverty and social exclusion: The new European agenda for policy and research, en G. Room (comp.), *Beyond the Threshold: The Measurement and Analysis of Social Exclusion*, Bristol, The Policy Press.
- Sabatini, F., G. Cáceres, y J. Cerda (2001): Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción, *EURE*, vol. 27, N° 82, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Sampson, R. (2001): Crime and public safety: insights from community-level perspectives on social capital, en S. Saegert, P. Thompson y M. Warren (comps.), *Social Capital and Poor Communities*, Nueva York, Russell Sage Foundation.
- Saraví, G. (2002): *Youth and Social Vulnerability: Becoming Adult in Contemporary Argentina*, tesis doctoral en sociología, Universidad de Texas en Austin, www.utexas.edu/cola/llilas/centers/claspo/Dissertation_GonzaloSaravi.pdf.
- Sen, A. (1981): *Poverty and Famines: An Essay on Entitlements and Deprivation*, Oxford, Oxford University Press.
- _____ (1983): Poor, relatively speaking, *Oxford Economic Papers*, vol. 35, Oxford, Oxford University Press.
- _____ (1995): *Inequality Reexamined*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Wacquant, L. (2001): *Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*, Buenos Aires, Manantial.
- Wilson, W.J. (1987): *The Truly Disadvantaged: The Inner City, the Underclass, and Public Policy*, Chicago, University of Chicago Press.
- _____ (1996): *When Work Disappears: The World of the New Urban Poor*, Nueva York, Knopf.

El empleo rural no agrícola y la diversidad rural en América Latina

Martine Dirven

En el decenio de 1990 el empleo rural no agrícola (ERNA) y los factores que lo determinan fueron despertando un interés cada vez mayor entre los especialistas en desarrollo rural. Poco a poco, en el discurso político y algunos programas de fomento se fueron incorporando consideraciones sobre este tema. La localización es uno de los aspectos mencionados en muchos estudios como un elemento que influye en las características del ERNA, entre las cuales están la magnitud, el tipo, el ingreso generado y los miembros del hogar que participan. El presente artículo recoge esas menciones y postula que la localización y las diversas “distancias” que la acompañan constituyen un elemento central del ERNA.

Martine Dirven

Jefa, Unidad de Desarrollo Agrícola,

División de Desarrollo

Productivo y Empresarial,

CEPAL

 mdirven@eclac.cl

I

Introducción

Para delinear política es importante saber si todas las zonas rurales pueden tener economías diversificadas, y si los campesinos pobres son capaces de optimizar las oportunidades que les ofrezca el empleo rural no agrícola (ERNA) o si para hacerlo necesitan la ayuda de políticas especiales. La información de que se dispone revela que las modalidades de participación y las posibilidades de aprovechar las oportunidades difieren marcadamente entre los grupos de población, según el género, la edad y, sobre todo, el patrimonio personal o del hogar, la localización de su residencia y el acceso a bienes públicos y privados. En este artículo se aborda, entre otros, un tema poco estudiado: la relación de la localización en el territorio —y, por lo tanto, las “distancias”— con el ERNA.

Desde el decenio de 1990 en América Latina se ha estado prestando creciente atención al ERNA. Diversos estudios han examinado la forma en que se relacionan con él los distintos activos (públicos y privados) en cada grupo de ingresos y, a la vez, la forma en que las distintas ocupaciones no agrícolas influyen

en los ingresos mismos. Varios de esos estudios fueron publicados en una edición especial de *World Development* (2001) dedicada al empleo y los ingresos rurales no agrícolas, y recientemente aparecieron traducidos al español (BID/FAO/CEPAL/RIMISP, 2004). Aquí recurriremos ampliamente a esos trabajos.

El presente artículo consta de siete secciones. La sección II siguiente explica algunas de las definiciones utilizadas en América Latina y las que se emplearán en el resto del texto. La sección III reseña las causas del crecimiento del ERNA. La sección IV muestra la magnitud del ERNA en América Latina. La sección V trata del ERNA y los activos privados (tierra, educación, características de los miembros del hogar) y públicos (camino, electrificación), pero también de la localización y el dinamismo de la agricultura local. La sección VI examina el ERNA y las “distancias”. Y, por último, la sección VII contiene algunas conclusiones en materia de políticas y menciona algunos temas que merecen mayor estudio.

II

Definiciones

El empleo no agrícola de los residentes en zonas rurales puede abordarse de distintas maneras, entre las cuales destacaremos tres. La primera de ellas generalmente gira en torno a estudios de casos sobre una de las ocupaciones de los miembros del hogar, tomando

el hogar como unidad de análisis. El énfasis no recae necesariamente en la actividad principal de la familia ni en la de sus miembros, sino en la actividad que el autor desea examinar con más detalle.¹ La segunda se centra en la principal actividad o fuente de ingresos del hogar, la que suele obtenerse de las respuestas a las encuestas de hogares, entre las cuales por lo general son determinantes las respuestas del jefe de hogar. La tercera considera la actividad principal de cada persona y tiene como fuentes de información primordiales las encuestas de hogares o los censos de población. El

□ Una versión anterior del presente artículo fue presentada en el simposio “The rural non-farm economy in the developing world and transition economies: an answer to rural poverty?”, en el marco de la 77a conferencia anual de la Agricultural Economics Society del Reino Unido (Seale-Hayne, Newton Abbott, Devon, 11 a 14 de abril de 2003). Una versión abreviada se presentó con el título de “Rural non-farm employment: the importance of distances” en la sesión dedicada a transformaciones sociales del seminario internacional “El mundo rural: transformaciones y perspectivas a la luz de la nueva ruralidad” (Bogotá, 15 a 17 de octubre de 2003). La autora agradece las útiles observaciones de Steve Wiggins, del Overseas Development Institute, y las de un juez anónimo que comentó ese artículo.

¹ En el Tercer Simposio Latinoamericano sobre investigación y difusión de sistemas agrícolas, que trató de nuevos enfoques para la superación de la pobreza rural y para el desarrollo de las capacidades locales (Lima, agosto de 1998), se dieron a conocer varios ejemplos de esta clase de estudios (sobre la fabricación de sombreros de paja en Perú o la confección de “bluyines” en Ecuador).

análisis que sigue se hará por esta tercera vía y considerará el empleo principal en actividades no agrícolas de residentes en zonas rurales.

Para describir dicho empleo se acuñó en español la expresión “empleo rural no agrícola” (ERNA). El ERNA no incluye las actividades agrícolas realizadas “fuera de la granja” que, según el autor de que se trate, forman o no parte del concepto utilizado en inglés: *rural non-farm employment* (RNFE). Para simplificar, el presente artículo utilizará la sigla ERNA, como lo han hecho muchos autores y traductores, ciñéndose a la definición de Reardon, Berdegú y Escobar (2001, p. 396), quienes señalan que al hablar de ERNA se refieren al empleo de los miembros de los hogares rurales en el sector no agrícola; que “no agrícola” significa cualquier actividad externa a la agricultura, es decir, en la manufactura o los servicios; que se atienen a las definiciones estándares de las cuentas nacionales, según las cuales la agricultura produce bienes agroalimentarios no procesados utilizando recursos naturales (tierra, ríos/lagos/océanos, aire) como uno de los factores de producción, y que el proceso puede ser “de cultivo” (siembras, acuicultura, crianza de ganado, silvicultura) o “de recolección” (caza, pesca, silvicultura).

Sin embargo, tanto la sigla en español como la sigla en inglés dan la impresión errónea de que la actividad considerada tiene lugar en una zona rural. Esto ha confundido tanto a los analistas como a quienes formulan políticas y ha alentado cierto entusiasmo por un “renacimiento rural” que, al menos en parte, obedece a una percepción errada de la realidad. En verdad, a lo que se refieren ambas es al empleo de quien reside en una zona definida como rural por el censo de su país y que lleva a cabo una labor no agrícola, sin que se indique el lugar en que realiza dicha labor.

Algo que debe tenerse en cuenta al analizar el ERNA en América Latina es el tema de las definiciones del término “rural”. En la región, los censos de población y, por ende, las encuestas de hogares, utilizan cinco definiciones amplias del término que se basan respectivamente en la población máxima de la localidad (alrededor de 2.000 personas por localidad en la mayoría de los países); en el número de viviendas contiguas (Perú); en definiciones legales (Brasil, Ecuador, Guatemala, Uruguay); en el hecho de encontrarse fuera de la denominada “cabecera municipal” (Colombia, República Dominicana, El Salvador, Paraguay) y en “características no rurales” (Costa Rica y Haití). Además, casi ningún país utiliza exactamente la misma definición que otro y varios la han modificado a lo largo de los años.

La mayoría de las zonas rurales de la región se caracteriza por una baja densidad poblacional y por grandes distancias físicas y de otra naturaleza entre asentamientos. De hecho, en América Latina la densidad media de la población es de 21 habitantes por km² (fluctúa entre 257 en El Salvador y seis en Bolivia), lo que equivale a menos de la quinta parte del promedio de la Unión Europea (15 países), a un poco menos que el promedio del África subsahariana y a bastante menos que el de otras regiones en desarrollo. En cuanto a la población dispersa,² América Latina en su conjunto tiene 6,7 habitantes por km², mientras que en países como Argentina, Bolivia, Chile, Uruguay y Venezuela la cifra es inferior a la mitad y resulta bajísima según los estándares europeos (Persson y Ceccato, 2001). La importancia que reviste para la estructura del ERNA esta baja densidad de población y las “distancias” asociadas a ella es uno de los temas que trataremos de subrayar —si no demostrar— en el presente artículo.

III

Causas del incremento del empleo rural no agrícola

Según datos tomados de censos de población latinoamericanos, el ERNA se habría elevado de alrededor de 17% de la población económicamente activa (PEA) rural en el decenio de 1970 a 24% de la PEA rural en el decenio de 1980; esto es, su aumento anual habría sido de 4,3%. La PEA agrícola, en tanto, sólo se elevó en

² Calculada dividiendo la población de las localidades con menos de 2.000 habitantes por el 90% de la superficie total del país. El cálculo es más bien moderado, puesto que de acuerdo con estimaciones del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (CNUAH, 1996, p. 418), en la mayoría de los países las zonas urbanas no sobrepasan el 1% del territorio nacional.

0,03% al año. En rigor, el empleo agrícola bajó en casi la mitad de los países latinoamericanos, mientras que el ERNA aumentó en todos ellos.³ Como se verá más adelante, en la década de 1990 el ERNA volvió a aumentar apreciablemente.

En las zonas rurales de América Latina la pobreza se ha mantenido en niveles más o menos estables (en términos porcentuales) durante varios decenios. Puede sostenerse, por lo tanto, que el incremento del ERNA no se debió a un aumento de la pobreza, pese a que hay evidencias de que buena parte de las microempresas rurales se crean para paliar la pobreza más extrema.

La población rural y el empleo agrícola también se han mantenido más o menos estables en los últimos decenios. Sin embargo, entre las personas dedicadas principalmente a actividades agrícolas se observan cambios de lugar de residencia, con una creciente tendencia a vivir en zonas urbanas; esto sucede entre migrantes recientes que encuentran menos barreras al empleo como obreros agrícolas ocasionales que en el mercado de trabajo de las ciudades (Hataya, 1992), y también entre agricultores relativamente más prósperos que siguen trabajando en su actividad agrícola pero se trasladan a vivir en zonas más urbanas (Berdegú, Ramírez y otros, 2001). A primera vista, esto no explica el crecimiento del ERNA.

En los últimos tres decenios, la agricultura creció a una tasa media anual relativamente vigorosa de 2 a 3%. Aunque no sé de cálculos similares respecto de la economía rural, es probable que ésta haya crecido al menos en proporciones parecidas. Por lo tanto, el incremento del ERNA podría ser una reacción “normal” ante el crecimiento y también ante la mayor demanda de servicios de una agricultura en vías de modernización. Sigue siendo una incógnita por qué han de prestar estos servicios los residentes rurales mientras los agricultores se trasladan a vivir en zonas urbanas.

También es posible que haya varones jóvenes y de edad mediana que resuelven seguir viviendo en zonas rurales (por motivos relacionados con la vivienda, su gusto por la vida familiar, su preferencia por el estilo de vida rural, etc.) pero que no quieren dedicarse a la agricultura o no tienen acceso a tierras de cultivo (Dirven, 2002). En consecuencia, postulan a empleos rurales no agrícolas, o “crean” empleos de esta

indole, o bien, si la distancia lo permite, se trasladan diariamente a trabajar en una zona urbana.

Otra causa del incremento del ERNA podría ser la incorporación a la fuerza de trabajo de mujeres rurales (en su mayoría jóvenes), lo que las pone ante las mismas opciones que confrontan los varones jóvenes: migrar, permanecer en zonas rurales pero fuera de la actividad agrícola, o viajar diariamente hasta su lugar de trabajo.

Un hallazgo reciente —que hay que investigar más a fondo, pero que probablemente guarda estrecha relación con lo señalado en los dos párrafos anteriores y con la localización del ERNA, a la cual volveremos luego— es que los más jóvenes parecen concentrarse i) en torno a zonas más dinámicas, próximas a pequeños pueblos o villorrios rurales que han dado muestras de progreso económico o han recibido recientes inversiones del gobierno, a menudo relacionadas con la mitigación de la pobreza o con políticas de descentralización; o ii) en zonas situadas cerca de caminos pavimentados que conducen a esos centros más dinámicos.⁴

Esto nos lleva a destacar la importancia que tuvieron para el crecimiento del ERNA las políticas de descentralización y desarrollo rural aplicadas en la mayoría de los países latinoamericanos durante el decenio de 1990. Gracias a esas políticas se crearon nuevos empleos en municipios y gobiernos regionales, así como en los servicios de salud, educación, crédito, asistencia técnica, infraestructura y otros. La verdad es que hasta en municipios muy poco dinámicos de zonas con agudos procesos de desertificación y claros patrones de emigración neta se observa la llegada de nuevos migrantes de todas las edades y diversos perfiles de empleo, aunque predominan entre ellos los funcionarios públicos y los consultores, técnicos y voluntarios de organizaciones no gubernamentales (Morales, 2003).

Otro factor que puede explicar el incremento del ERNA es la mayor demanda originada por el turismo; por residentes urbanos adinerados que pasan fines de semana y vacaciones en segundas viviendas, o por residentes en zonas periurbanas —pobres o relativamente prósperos— que quieren vivir a distancia y tiem-

³ Reardon, Berdegú y Escobar (2001), a partir de cifras de Klein (1992).

⁴ Estas aseveraciones se basan en una interpretación visual de los mapas preparados por Pablo Ávalos como parte de su pasantía en la Unidad de Desarrollo Agrícola de la CEPAL y de la preparación de su tesis como geógrafo de la Universidad de Chile. Ávalos elaboró una serie de mapas de la VI, VIII y IX regiones de Chile y comparó los datos de la estructura por edades y género de los censos de población de 1992 y 2002 a nivel de distritos censales, para lo cual utilizó el programa de recuperación de datos para áreas pequeñas por microcomputador (Redatam), desarrollado por CEPAL/CELADE.

po de traslado “razonables” de las zonas urbanas, que disfrutaran la vida en el campo o que desearan invertir menos en vivienda.⁵

Según de Janvry y Sadoulet (1993),⁶ la distribución extremadamente inequitativa de los activos en América Latina, peor que en otras regiones, dificulta la creación de vinculaciones locales. En realidad, debido a la marcada asimetría de la distribución del ingreso y de la tierra (con coeficientes de Gini en torno a 0.60 y a 0.80, respectivamente), la mayor parte de los beneficios por concepto de ingresos que produce el crecimiento agrícola va a un número reducido de terratenientes. Ellos son en su mayoría propietarios ausentes, de manera que la mayor parte de esos ingresos no acrecienta la demanda local. Sin embargo, esto no impide que el sector agrícola moderno, que en

América Latina es relativamente amplio, utilice más insumos y servicios que la agricultura de otras regiones en desarrollo y, por lo tanto, genere vinculaciones relativamente vigorosas con el resto de la economía, aunque no tanto en el plano local (de Janvry y Sadoulet, 2002, p. 18). Estimaciones recientes realizadas en 2003 por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) en varios países de la región muestran multiplicadores agrícolas de alrededor de 3, que en todo caso son bastante modestos si se les compara con los de países desarrollados (el mismo estudio registró un multiplicador de 11 para los Estados Unidos). Todavía no está claro cuánto de esto se traduce en empleo rural no agrícola, y en qué condiciones. Esto es algo que habría que estudiar más a fondo.

IV

El empleo rural no agrícola en cifras: panorama a fines del decenio de 1990

Mediante la ampliación de las cifras que entregaron las encuestas de hogares realizadas en 1999 calculamos el ERNA de once países latinoamericanos,⁷ que en conjunto representan alrededor de 72% de la población económicamente activa de América Latina⁸ (esto es, la población empleada y desempleada). El ERNA resultante fue de 39% de la población rural ocupada (cuadros 1 y 2). Esto marca un incremento apreciable respecto de estimaciones de comienzos y mediados del decenio de 1990, que fluctuaron en torno al 30-35%.⁹ Para obtener el cuadro 1 se utilizaron las respuestas a una pregunta de las encuestas de hogares: ¿cuál fue su actividad principal la semana pasada?¹⁰ La cifra total que se

obtuvo, en especial la que se refiere a las mujeres, excede considerablemente las proyecciones efectuadas por CEPAL/CELADE (1999)¹¹ de la población económicamente activa para el año 2000 (que incluye el 2 a 3% de población rural desempleada). Esto podría tener tres explicaciones: i) una de índole metodológica: las cifras del CELADE se basan en censos de población, que no captan tan bien el empleo —en especial de las mujeres— como las encuestas de hogares; ii) se incorporó a la fuerza de trabajo un número de mujeres superior al previsto, y iii) se está produciendo un fenómeno similar al de la “década perdida” de 1980, esto es, que las migraciones del campo a la ciudad han disminuido como resultado de una nueva “media década perdida” (1998-2002), fenómeno que fue captado por las encuestas de hogares realizadas en 1999.

La población ocupada total de los 11 países examinados es cercana a los 140 millones de personas, de

⁵ Véase, entre otros, Graziano da Silva y del Grossi (2001).

⁶ Mencionados por Lanjouw (2001).

⁷ Países que cuentan con encuestas de hogares de cobertura nacional y para los cuales la CEPAL disponía de microdatos. Ellos son Bolivia Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Paraguay.

⁸ Además de los países comprendidos de norte a sur entre México y Chile/Argentina, la expresión “América Latina” incluye Cuba, Haití y la República Dominicana, no así los países angloparlantes del Caribe, Belice y Guyana.

⁹ Véase, entre otros, Dirven (2000) y Reardon, Berdegú y Escobar (2001).

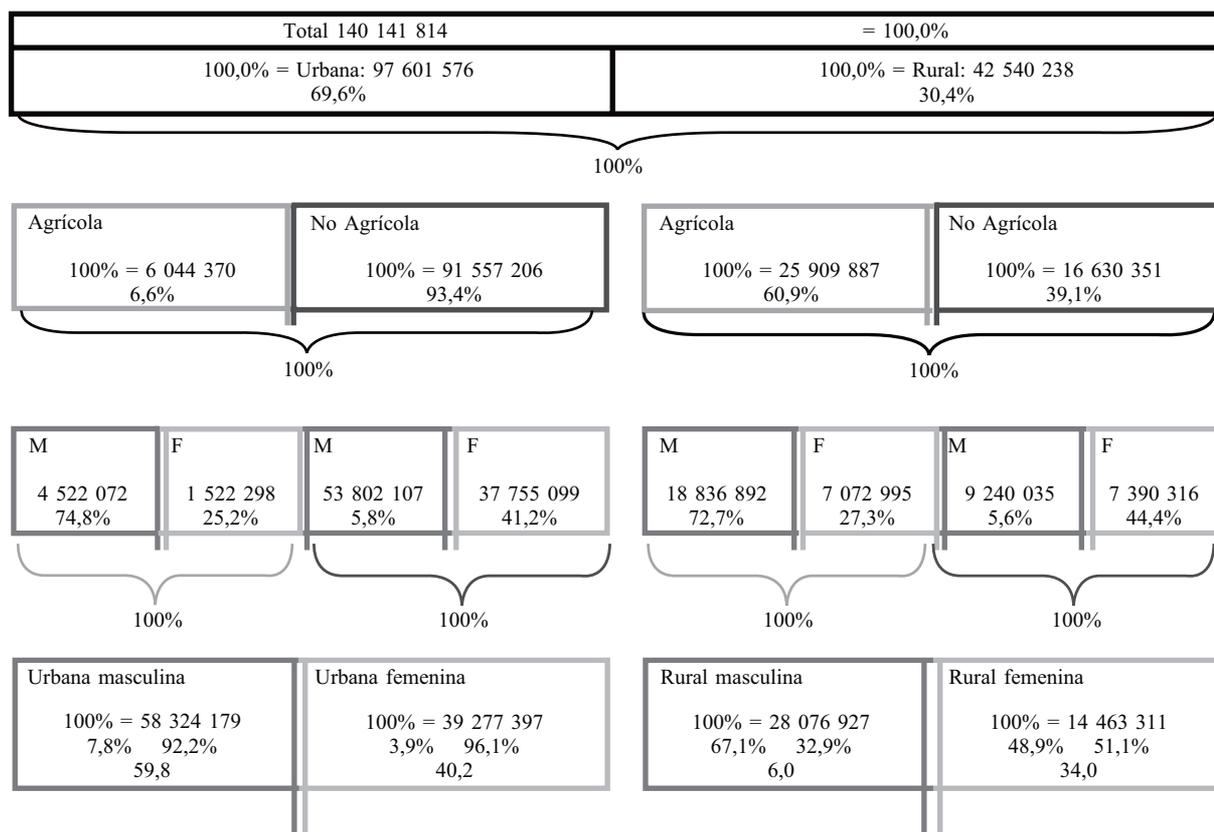
¹⁰ En algunos países, el período de referencia es el último mes. Las encuestas son extremadamente sensibles al momento en que se rea-

lizan y al período abarcado. En Brasil, por ejemplo, 14,6 millones de personas respondieron que en 1997 su principal actividad había sido la agricultura. Cuando el período de referencia fue la última semana de septiembre de ese mismo año, sólo 13,4 millones dieron esa respuesta (Graziano da Silva y del Grossi, 2001).

¹¹ Actual División de Población de la CEPAL, antes Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía. (CELADE).

CUADRO 1

América Latina (11 países): Estimaciones de la población rural ocupada, 1999



Fuente: Elaboración propia, a partir de extrapolaciones para 1999 de encuestas de hogares en Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Paraguay realizadas por la Unidad Mujer y Desarrollo, de la CEPAL.

CUADRO 2

América Latina (11 países): Población urbana ocupada en actividades agrícolas, y población rural ocupada en actividades agrícolas y en empleo rural no agrícola (ERNA)

(Número de personas y porcentajes)

	Urbana		Rural				Total rural	
	En activ. agrícolas	Mujeres (%)	En activ. agrícolas	Mujeres (%)	ERNA	Mujeres (%)	Mujeres (%)	
Bolivia	75 066	25,8	1 192 603	45,9	202 024	45,5	1 394 627	45,9
Brasil	4 476 541	27,8	11 689 984	36,7	4 239 238	44,3	15 929 222	38,7
Chile	279 070	19,6	456 893	10,9	235 594	39,3	692 487	20,5
Colombia	298 067	12,3	3 183 960	11,5	2 462 521	49,1	5 646 482	27,9
Costa Rica	30 791	8,8	220 977	7,7	425 662	36,3	646 639	26,5
El Salvador	72 870	9,1	399 037	7,5	386 139	48,1	785 176	27,5
Honduras	84 390	10,1	647 926	6,0	448 022	59,7	1 095 949	27,9
México	536 329	23,3	6 974 498	22,5	7 528 597	42,3	14 503 095	32,8
Nicaragua	95 120	13,5	445 780	9,8	229 823	49,8	675 603	23,4
Panamá	47 465	4,0	121 666	3,6	127 608	38,7	249 274	21,6
Paraguay	48 660	17,4	576 563	20,5	345 121	45,7	921 684	29,9
Total	6 044 370	25,2	25 909 887	27,3	16 630 351	44,4	42 540 238	34,0

Fuente: Elaboración propia, a partir de extrapolaciones para 1999 de encuestas de hogares realizadas por la Unidad Mujer y Desarrollo, de la CEPAL.

América Latina (11 países): Población rural ocupada, por subsectores económicos, 1999

	Agricultura Mujeres (%)	Minería Mujeres (%)	Mujeres (%)	Industria Mujeres (%)	Mujeres (%)	Elec., gas y agua Mujeres (%)	Construc- ción Mujeres (%)	Comercio, hoteles y restaurantes Mujeres (%)	Mujeres (%)	Transporte y telecomu- nicaciones Mujeres (%)	Servicios financieros Mujeres (%)	Mujeres (%)	Servicios sociales y personales Mujeres (%)					
Bolivia	1 192 603	45,9	30 501	21,0	35 928	62,3	2 260	0,0	29 270	2,2	51 789	75,3	6 667	9,6	2 146	29,8	43 463	51,5
Brasil	11 689 984	36,7	64 669	9,5	775 079	27,0	0	0,0	568 680	10,8	745 894	43,8	184 256	10,0	22 075	55,8	1 878 584	66,3
Chile	456 893	10,9	7 296	1,9	34 395	26,4	2 485	11,4	34 545	1,2	55 201	51,2	17 662	9,6	4 721	30,1	79 288	64,6
Colombia	3 183 960	11,5	52 341	30,1	331 294	48,4	17 844	8,8	149 589	2,1	782 405	55,3	160 600	8,8	36 991	34,0	931 458	61,1
Costa Rica	220 977	7,7	1 598	10,7	93 854	35,7	5 878	2,9	46 942	0,7	103 082	41,0	30 457	7,9	16 614	22,7	127 238	56,7
El Salvador	399 037	7,5	1 139	0,0	103 053	48,6	1 139	0,0	41 788	0,5	116 295	65,7	18 086	2,4	9 484	15,9	95 155	59,9
Honduras	647 926	6,0	789	0,0	119 964	59,2	1 884	0,0	34 229	0,9	161 076	74,5	12 270	10,0	3 285	28,0	114 525	64,2
México	6 974 498	22,5	73 047	6,5	1 918 459	47,1	78 045	0,0	814 473	0,6	1 959 586	51,7	223 656	12,8	29 026	32,8	2 432 306	50,3
Nicaragua	445 780	9,8	3 623	0,0	37 856	42,6	2 228	7,1	20 186	0,0	77 168	57,7	11 185	2,8	518	0,0	77 059	69,1
Panamá	121 666	3,6	2 49	21,6	16 911	31,8	1 745	21,6	12 870	1,3	38 450	41,5	10 563	5,6	2 620	32,8	44 200	58,9
Paraguay	576 563	20,5	2 583	0,0	79 260	32,4	922	29,9	3 638	0,0	113 089	61,7	12 450	6,7	7 467	22,2	97 712	61,0
Total	25 909 887	27,3	237 834	14	3 546 053	42,5	114 430	2,7	1 784 211	4,0	4 204 036	52,5	687 850	10,1	134 947	33,5	5 920 989	58,3
% rural	60,9		0,6		8,3		0,3		4,2		9,9		1,6		0,3		13,9	
% ERNA			1,4		21,3		0,7		10,7		25,3		4,1		0,8		35,6	

Fuente: Elaboración propia, a partir de extrapolaciones para 1999 de encuestas de hogares realizadas por la Unidad Mujer y Desarrollo, de la CEPAL.

las cuales 30% vive en zonas rurales. De los residentes urbanos ocupados, cerca de 6,6% trabaja principalmente en la agricultura (en especial los mayores de 45 años) y de los residentes rurales ocupados alrededor del 39% realiza actividades no agrícolas (en especial los menores de 45 años, y sobre todo aquellos entre 30 y 44 años).

La participación de las mujeres ocupadas rurales y urbanas en actividades no agrícolas es superior a su participación en actividades agrícolas.¹² Las mujeres representan el 44,4% del ERNA y el 41,2% de los ocupados urbanos que trabajan en actividades no agrícolas. En el empleo agrícola rural, las mujeres representan el 27,3%, y en el empleo agrícola urbano, el 25,2% de los ocupados urbanos que se dedican a actividades agrícolas.

En estudios anteriores, Dirven (2002 y 2000) mostró que la incidencia de mayores de 60 años (hombres y mujeres) es claramente más alta en la PEA rural (8,3%) que en la urbana (4,6%). Esto se explica por el peso de la PEA agrícola en la PEA rural y por el hecho de que 10% de la primera tiene más de 60 años. Por su parte, la participación del grupo etario de 30 a 44 años en la PEA agrícola es inferior, debido a la migración. En cambio, el grupo etario de 15 a 29 años tiene representación similar en las zonas rurales y urbanas, ya que aun cuando en las primeras la actividad laboral se inicia a una edad más temprana, en este grupo hay especial prevalencia de la migración.

La PEA femenina dedicada a actividades rurales no agrícolas muestra claramente una importante participación de las jóvenes: casi la mitad tiene entre 15 y 29 años. Del total de mujeres rurales ocupadas, un elevado 51% se desempeña en el ERNA, mientras que entre los hombres la proporción es de 33%.

Desde el punto de vista del empleo, los sectores más importantes son i) los servicios sociales, comunales y personales; ii) el comercio, los hoteles y los restaurantes, y iii) la manufactura, que representan respectivamente 36%, 25% y 21% del ERNA total. Curiosamente, estos tres sectores también se caracterizan por una marcada participación de mujeres: 51%, 53% y 43%, respectivamente (cuadro 3).

¹² Esto se debe en parte a información incompleta, pese a que la OIT ha realizado grandes esfuerzos por fomentar el uso de preguntas concretas sobre el trabajo agrícola de la mujer. Gracias a esos esfuerzos, a mediados del decenio de 1990 las cifras de la FAO para la PEA agrícola en América Latina aumentaron de 40 a 44 millones de personas entre la base de datos anterior a 1994 y la que se inicia en 1990.

Reardon, Berdegú y Escobar (2001) encontraron que en América Latina el 46% de los ingresos que perciben los residentes rurales proviene de actividades no agrícolas; este porcentaje supera el del ERNA como actividad principal. En promedio, entonces, la productividad del ERNA parece ser mayor que la de las actividades agrícolas. Cabe señalar, sin embargo, que el ingreso no agrícola total suele calcularse incluyendo las transferencias públicas y privadas. Además, parte del ERNA corresponde a actividades secundarias, mientras que las cifras relativas a los ocupados se refieren sólo a su actividad principal. Ambas cosas llevan a sobreestimar la productividad media del ERNA. En qué medida lo hacen es lo que ilustran por ejemplo Berdegú, Ramírez y otros (2001) respecto de Chile. Estos autores comprobaron que las transferencias constituían 35% del ingreso total en un municipio rural pobre (Portezuelo), y que representaban 22% del ingreso de las personas sin tierras y 12% del de aquellas con tierras en un municipio rural más rico (Molina).

Hay que tener en cuenta, sin embargo, que en el ERNA es posible distinguir dos clases de actividades: por un lado, las de baja productividad que son un “refugio contra la pobreza”, brindan remuneraciones bajas, no tienen grandes barreras de entrada o salida, y son generadas sobre todo por la oferta; y por otro lado, las actividades dinámicas, de mayor productividad,¹³ generadas

principalmente por la demanda, pero que imponen barreras relativamente altas a la entrada en términos de capital financiero y humano. En la mayoría de los casos, la participación relativa de los ingresos provenientes del ERNA en el ingreso total, en relación con los activos de los hogares (en especial la tierra), forma una curva en U, mientras que el total de ingresos procedentes del ERNA generalmente aumenta con los distintos activos (tierra, educación, capital, acceso a caminos y otra infraestructura, y proximidad a los mercados o más bien a concentraciones de población).

En América Latina, los mercados de trabajo rurales distan mucho de ser perfectos y a menudo los salarios de cuenta difieren de los salarios de mercado. En ellos influye la productividad marginal de la mano de obra, pero también el precio de los bienes de consumo, los costos de transacción, el tiempo disponible, los ingresos no laborales, la dotación de activos públicos y privados, y la indivisibilidad de algunas decisiones de producción o de consumo. En consecuencia, las decisiones relativas a la asignación del trabajo a asalariados o a trabajadores por cuenta propia en la agricultura o en el ERNA dependen de todos estos aspectos.

En seguida, y utilizando principalmente información contenida en *World Development* (2001), trataremos de avanzar desde una visión “plana e indefinida” de “lo rural” a una descripción mucho más compleja, que hace hincapié en las “distancias”.

V

Activos y empleo rural no agrícola

1. Activos privados

a) Tierra

La información disponible acerca de la relación entre los activos territoriales de los hogares y el ERNA no es unívoca. Pese a que en muchos casos se da la

curva en U antes mencionada, Reardon, Berdegú y Escobar (2001) concluyen más bien que la participación de los ingresos provenientes del ERNA en el ingreso total del hogar disminuye a medida que aumenta la cantidad de tierra que éste posee, pues los poseedores de más tierras tienen menos incentivo para depender del ERNA. Por otra parte, la evidencia disponible indica que los ingresos del ERNA se elevan a la par con el ingreso de los hogares.

Según la reseña general incluida en la edición especial de *World Development* (2001), tanto en Perú (Escobar, 2001) como en México (Yúnez-Naude y Taylor, 2001) el hecho de ser propietario de activos fijos agrícolas aumenta la participación del ingreso agrícola en el ingreso total del hogar, y disminuye la

¹³ La mayoría de los autores distinguen entre el ERNA de “alta” productividad y el de “baja” productividad. Aquí hemos preferido hablar en el primer caso de ERNA de productividad “mayor”, para evitar confusiones con los empleos de alta productividad real y elevados ingresos a los que, por desgracia, en América Latina acceden muy pocos residentes rurales. En realidad, como lo indica Wiggins (2003) para el caso de México, en vez de dos categorías estrictas de ingresos por concepto de ERNA, hay un continuo que va de ingresos muy bajos a ingresos relativamente altos.

necesidad de empleo asalariado, sea agrícola o no agrícola. Además, en México reduce las migraciones.¹⁴ Por su parte, la crianza de ganado, que requiere relativamente menos mano de obra, eleva la participación del hogar en el ingreso por concepto de ERNA, y la presencia de un miembro adicional acrecienta la probabilidad de ingresos por concepto de salarios.

Por otra parte, en Honduras la participación en el empleo por cuenta propia es relativamente independiente del tamaño o uso de la propiedad agrícola, pero la participación asalariada en el ERNA guarda directa relación con el tamaño del predio, particularmente en el norte del país —donde se ha instalado la mayoría de las zonas francas industriales— y cuando parte de las tierras del hogar son regadas y la mecanización reduce la necesidad de mano de obra (Ruben y Van den Berg, 2001).

Una posible interpretación de esta dispar realidad podría ser la de que, dependiendo de la localización y las “distancias”, los hogares que poseen tierras suficientes como para originar excedentes con fines de reinversión invierten en ERNA cuando están bien localizados, o en la agricultura y en terrenos adicionales, cuando enfrentan limitaciones impuestas por la distancia.

b) *El ahorro y el acceso a crédito*

El mal funcionamiento de los mercados financieros en las zonas rurales de los países en desarrollo no sólo se debe a deficiencias de información, costos de transacción elevados y derechos de propiedad mal definidos que limitan el acceso al crédito formal, sino también a la inadecuada captación del ahorro de los hogares rurales. Esto impide a menudo que esos ahorros tengan una rentabilidad positiva, a menos que se les invierta en una empresa casera (Lanjouw, 2001). Así, el ingreso rural no agrícola puede provenir de ahorros invertidos, aunque al mismo tiempo con frecuencia se procura obtener ingresos del ERNA para superar las restricciones de crédito.

En concordancia con lo anterior, en El Salvador la gran mayoría de las empresas rurales no agrícolas declara que su capital inicial provino del ahorro personal. En rigor, originalmente sólo un 7% de las empresas se financió mediante créditos institucionales (Lanjouw, 2001). En Perú, el acceso a crédito es un

factor decisivo del empleo por cuenta propia (sea en el sector agrícola o en el no agrícola), mientras que en Honduras la búsqueda de empleo rural asalariado no agrícola, con los costos de transporte pertinentes, o los recursos para iniciar actividades de ERNA, generalmente se financian con cargo al ahorro personal o del hogar, o mediante crédito informal. Dicho de otra manera, sin ahorro ni acceso a crédito formal o informal difícilmente se puede acceder al ERNA, ya sea debido a costos de búsqueda o a la inversión requerida. Con todo, es importante destacar que, al igual que en otros países, en Perú y Honduras las fuentes de ingreso no agrícolas son un sustituto del crédito formal, extremadamente restringido, y alivian las restricciones de capital (Escobal, 2001; Ruben y Van den Berg, 2001).

Por lo general, los estudios sobre el ERNA tienen presente en sus análisis, de manera implícita, el empleo por cuenta propia o el empleo asalariado en microempresas o en empresas pequeñas.¹⁵ En consecuencia, no destacan lo suficiente el empleo en servicios gubernamentales (educación, difusión, asistencia técnica, servicios sociales, administración local, etc.), cuyos costos de búsqueda difieren de los que requiere el empleo en el sector privado. Reardon, Berdegú y Escobar (2001) sostienen que en los países latinoamericanos examinados el ERNA del sector público generalmente es bastante bajo. No nos convence que esto sea así, y habría que investigar más a fondo este punto. En Chile, por ejemplo, el empleo vinculado al gobierno representa un nada despreciable 16% del ERNA total (educación, 8%; administración pública incluido defensa, 6%, y servicios sociales y de salud, 2%). En Brasil, alrededor de 70% de las personas que trabajan en la categoría de “servicios sociales” prestan servicios en las escuelas públicas y 8% en la salud pública. El resto trabaja en organizaciones deportivas, clínicas y escuelas privadas y distintos tipos de servicios de asistencia social (Graziano da Silva y del Grossi, 2001).

c) *Educación y experiencia*

No hay duda alguna de que la relación entre la educación y el tipo de ERNA mejor remunerado es

¹⁴ La migración al resto de México o a los Estados Unidos está altamente relacionada con tener menos de tres años de enseñanza básica, en el primer caso, y más de esos tres años en el segundo (Yúnez-Naude y Taylor, 2001).

¹⁵ Wiggins (2003) destaca que clasificar las actividades en “asalariadas” o “por cuenta propia” puede ser inadecuado, puesto que muchos empleos por cuenta propia se ajustan de tal manera a las necesidades del cliente que equivalen a trabajo asalariado. A continuación, el autor cita el ejemplo del peón y del pintor, cada cual aporta sus propias herramientas (el machete y la brocha, respectivamente), a ambos se les paga por día, los dos generalmente son dirigidos por el contratista en cuanto a algunas especificidades del trabajo y mientras que a uno se le considera obrero asalariado, al otro se le clasifica como trabajador por cuenta propia.

positiva, ya que todos los estudios apuntan en la misma dirección. Sin embargo, por lo general el ERNA menos productivo no acusa una correlación significativa con los niveles educativos, pese a que los conocimientos técnicos y la experiencia indudablemente constituyen activos.

En el noreste de Brasil, la probabilidad de participar en el ERNA entre quienes han completado la enseñanza básica¹⁶ es dos puntos porcentuales más alta que entre los analfabetos, manteniendo constantes las demás variables. Para quienes han completado la enseñanza secundaria, esta probabilidad es 24 puntos porcentuales más alta. Iguales tendencias se observan en el sureste de Brasil. Esto queda aún más de manifiesto cuando dentro del ERNA se distingue entre actividades de mayor productividad y de baja productividad (Ferreira y Lanjouw, 2001).

En México, la relación positiva entre educación e ingresos (procedentes estos últimos tanto de la agricultura como del ERNA) se torna particularmente manifiesta cuando el hogar tiene un miembro adicional con más de nueve años de educación formal. Esto da lugar a que el ingreso asalariado registre un aumento marcado, equivalente a unos 780 dólares. En cambio, tener en el hogar un miembro más con enseñanza básica incompleta (1 a 3 años de escolaridad) se relaciona con la producción de bienes de primera necesidad, ya que con estos niveles educativos no tiene más alternativa que dedicarse a una actividad tradicional, como el cultivo del maíz (Yúnez-Naude y Taylor, 2001).

En Ecuador, el nivel educativo también guarda relación directa con el ERNA. Los hogares tienen mayores probabilidades de trabajar en empresas rurales no agrícolas cuando al menos uno de sus miembros tiene educación formal básica o secundaria. Además, si todos los miembros del hogar tienen alguna escolaridad, es mucho más probable aún que se dediquen a una actividad rural no agrícola, mientras que los que cursaron estudios postsecundarios tienen más probabilidades de desempeñarse en un trabajo asalariado que de establecer una empresa familiar (Elbers y Lanjouw, 2001).

En Perú, los efectos de la educación también son claros: a mayor escolaridad, menor es la inclinación a

obtener ingresos de las tierras de la familia y mayor el estímulo a destinar su tiempo al ERNA, ya sea por cuenta propia o en forma asalariada. Las estadísticas revelan que los ingresos de la mano de obra especializada en la agricultura son 30% más altos que los de la mano de obra agrícola no especializada, y alrededor de 50% más altos que los del ERNA. Sin embargo, esta diferencia sólo se observa en la costa, mientras que en el altiplano y en el Amazonas prácticamente no hay diferencia. Escobal (2001) lo atribuye a que en estas regiones el mercado de trabajo está relativamente poco desarrollado.

En Nicaragua, las personas que no poseen tierras pero que tienen un nivel educativo alto, en especial las que viven cerca de caminos y pueblos, obtienen altos ingresos del ERNA en actividades como la enseñanza (Corral y Reardon, 2001).

Cabe señalar que en el caso del ERNA parece aplicarse lo mismo que había concluido Schultz (1964) respecto de la agricultura en general, y posteriormente, Figueroa (1986) respecto de América Latina: esto es, que la rentabilidad de un año adicional de educación no es la misma en una zona pobre y aletargada que en una más rica y dinámica. Así, Berdegué, Ramírez y otros (2001) encontraron que los trabajadores con nivel educativo más alto de Portezuelo (municipio rural poco dinámico) generalmente realizaban las mismas labores que aquellos con menor nivel educativo de Molina (municipio rural dinámico), y que en este último las personas con más educación tenían más oportunidades. En rigor, cifras correspondientes a varios países latinoamericanos revelan que quienes trabajan primordialmente en el ERNA tienen más años de escolaridad que los residentes rurales dedicados principalmente a la agricultura, pero que sus años de escolaridad son similares a los de residentes urbanos que se desempeñan sobre todo en faenas agrícolas. En cambio, los residentes urbanos que trabajan principalmente en actividades no agrícolas exhiben niveles educativos más elevados.¹⁷

d) *Los miembros del hogar*

En muchos lugares, el hogar campesino es una importante unidad de toma de decisiones. Se caracteriza por ser a la vez productor y consumidor de un conjunto de bienes, como los alimentos y el tiempo de sus miembros (utilizado para el trabajo o para el es-

¹⁶ Cabe señalar que Brasil exhibe uno de los niveles medios de educación rural más bajos de América Latina y que en el noreste del país ellos son aún peores. En promedio, 63% de la población rural brasileña de 15 a 24 años de edad tiene cinco años o menos de enseñanza básica, y en el grupo etario de 25 a 59 años, el 83% ha asistido cinco años o menos a la escuela (CEPAL, 2001).

¹⁷ Resultados de tabulaciones especiales de encuestas de hogares realizadas en la CEPAL.

parcimiento). Teóricamente, el hogar “maximizará” en un proceso en dos etapas que es repetido y, por lo tanto, separable. Primero, maximizará sus utilidades como productor, lo que maximizará sus ingresos; y a continuación, distribuirá sus ingresos de manera de maximizar su utilidad como consumidor. La divisibilidad del proceso de maximización depende de si hay o no diferencias entre los precios de mercado de los bienes de producción/consumo y el valor de ellos para el hogar (los precios de cuenta). La endogeneidad de los precios de cuenta¹⁸ puede darse en una amplia gama de circunstancias. Está presente potencialmente cuando el mercado de al menos uno de los bienes de producción o consumo es “imperfecto”, es decir, cuando el hogar no es tomador de precios, considera que el producto vendido o comprado en el mercado es un sustituto imperfecto del bien producido y utilizado en la granja, o debe hacer frente a diferencias entre el precio de compra y el de venta originadas por los costos de transacción. La endogeneidad señalada también se da cuando el trabajo del hogar en la agricultura o fuera de ella no cumple igual función de utilidad. Y lo mismo sucede cuando ninguno de sus miembros trabaja en labores no agrícolas, pese a su opción de hacerlo, en un contexto en que la mano de obra familiar y la asalariada son elementos independientes de la función de producción del hogar (Löfgren y Robinson, 1999).

Al parecer, tanto en Honduras como en El Salvador los hogares utilizan primero la mano de obra familiar para la autoproducción de sus alimentos de primera necesidad y sólo después comprometen a sus “miembros supernumerarios” en el ERNA. En consecuencia, el tamaño del hogar influye positivamente en la probabilidad de que uno de sus miembros participe en el ERNA. Tal participación es importante como estrategia para diversificar los ingresos del hogar cuando éste dispone de recursos suficientes para reemplazar a los miembros que tienen más educación, los que pueden ganar más fuera de la agricultura (Lanjouw, 2001, y Ruben y Van den Berg, 2001).

Por el contrario, en Brasil el tamaño del hogar no parece guardar relación directa con la participación en el ERNA y los datos incluso indican que el hogar que se especializa en actividades agrícolas (esto es, en que un porcentaje ya elevado de sus miembros trabaja en la agricultura) tiene pocas probabilidades de que uno

de sus miembros se dedique a una actividad no agrícola (Ferreira y Lanjouw, 2001).

El tipo de ERNA principal varía en los distintos estratos de ingresos. Los hogares de ingresos medianos¹⁹ trabajan principalmente en faenas no agrícolas, los de ingresos altos trabajan por cuenta propia en actividades rurales no agrícolas o tienen empresas pequeñas y medianas que realizan labores de la misma índole, mientras que la mayoría de las familias pobres llevan a cabo actividades agrícolas asalariadas y obtienen algunos ingresos no agrícolas adicionales de la artesanía o del comercio menor. Esto guarda relación también con la acumulación de capital que generalmente se produce a lo largo del ciclo de vida y con las necesidades de capital del ERNA. El corolario de lo anterior es que, para aumentar su participación en el ERNA, los hogares rurales i) tienen que superar las barreras de entrada de índole financiera, y ii) tener acceso o posibilidad de acceso, desde el punto de vista de la inversión, a tecnologías que ahorran mano de obra, o iii) contar con una familia numerosa. La probabilidad de ingresar al ERNA aumenta con la edad hasta los 40 años, para luego disminuir, pese a que en Honduras los que ingresan al ERNA asalariado son generalmente personas con más años y la edad tiene un importante efecto positivo en el ingreso no agrícola, lo que posiblemente indique que el ERNA requiere a la vez más preparación y más experiencia.²⁰

Por lo que respecta al género, las cifras para los once países latinoamericanos considerados revelan que los varones constituyen algo más que la mitad (56%) del ERNA total. Sin embargo, como las mujeres se dedican mucho menos que los hombres a la agricultura (al menos según las cifras oficiales), la proporción de mujeres que trabaja en el ERNA en el total de la PEA femenina rural (alrededor de 51%) es mucho más alta que la proporción de hombres (33%). Por lo general, los hombres que no son jefes de hogar realizan actividades asalariadas, mientras que las mujeres y los hombres jefes de hogar tienden a trabajar por cuenta propia. Sin embargo, hombres y mujeres se desempeñan en subsectores diferentes. Los primeros trabajan sobre todo en la construcción, los transportes y la industria pesada, y las mujeres generalmente en labores administrativas, la industria textil, la educación, actividades

¹⁸ Esto es, el hecho de que esos precios no sean determinados por el mercado, sino en forma endógena por la acción recíproca entre la oferta y la demanda del hogar.

¹⁹ Este concepto es relativo, ya que en la América Latina rural el 38% de las familias vive por debajo de la línea de indigencia y 64% por debajo de la línea de pobreza (CEPAL, 2002).

²⁰ Ruben y Van den Berg (2001), Dirven (2000), Ferreira y Lanjouw (2001) y Corral y Reardon (2001).

por cuenta propia y servicios personales y domésticos (cuadro 3). En general, las mujeres tienden más a trabajar por cuenta propia, pero usualmente, a igualdad de otras condiciones, ganan mucho menos que los hombres: hasta 29% menos en El Salvador, por ejemplo, según señala Lanjouw (2001).

Al considerar otras características, se observa que en Brasil la probabilidad de participar en el ERNA parece no guardar relación con la raza, contrariamente a lo que sucede en otros países (Ferreira y Lanjouw, 2001). En México, a los indígenas les resulta más difícil acceder al ERNA que a los no indígenas con similar nivel educativo; además, entre ambos grupos se observa una importante disparidad educativa (de Janvry y Sadoulet, 2001). Más allá de atribuirse a simple discriminación, la que ciertamente existe, esto podría explicarse porque tiende a haber una significativa correlación entre la pertenencia a grupos indígenas y la residencia en zonas más alejadas, con baja densidad de población y menos ERNA (Corral y Reardon, 2001).

Otro hallazgo interesante, al menos en Brasil, es que las personas nacidas en el mismo municipio en que viven actualmente tienen una probabilidad levemente menor de participar en el ERNA (Ferreira y Lanjouw, 2001). Se puede trazar un paralelo entre esto y las conclusiones sobre la mayor apertura a la innovación (y sus riesgos) exhibida por los migrantes que regresan de Lima, la capital, en Perú y por los ex soldados o guerrilleros de Centroamérica y Colombia. La exposición a experiencias y actividades diferentes de las que habrían tenido en su aldea natal parece haber producido en ellos un cambio de mentalidad y capacidades que, entre otras cosas, afecta sus decisiones en materia de inversión y de trabajo.

2. Bienes públicos, infraestructura y otros activos derivados de la localización

a) *El dinamismo en la agricultura*

La gran variedad de vinculaciones entre el sector no agrícola y el agrícola, así como las diferentes fuerzas tras ellas, han sido objeto de abundantes análisis teóricos y empíricos. Johnston y Kilby (1975), así como muchos otros autores, han sostenido que puede surgir un círculo virtuoso de la intensificación de las actividades agrícolas y no agrícolas, sobre la base de vinculaciones entre la producción y el consumo. No hay duda de que, en principio, ello es así y la mayoría de los estudios apunta en esa dirección. Sin embargo, las políticas de apertura al comercio y las inversiones externas que han aplicado en distinta medida todos los

países de América Latina desde mediados del decenio de 1980, unidas al mejoramiento de la red de transporte, han acrecentado las posibilidades de fortalecer vinculaciones no locales que conduzcan a una “filtración” parcial de los efectos locales al “resto del mundo”, es decir, a la economía nacional o a economías extranjeras. Sin embargo, también puede suceder lo contrario y haber mayores posibilidades de “motores” externos que originen dinamismos locales.

Compartimos la impresión de Elbers y Lanjouw (2001) de que el modelo tradicional de crecimiento en el cual Lewis apunta a las transferencias intersectoriales mantiene toda su validez cuando se reconoce que el sector no agrícola moderno puede desarrollarse igualmente bien en las zonas rurales y en las urbanas. Los datos indican que este proceso tiende a incrementar la inequidad, pero ello no significa que los pobres no se verán beneficiados. Además, no puede excluirse la posibilidad de que el sector agrícola sea la fuerza que subyace los cambios en materia de bienestar, a la vez que los cambios en los patrones del ERNA.

Varios de los autores de estudios examinados en este artículo comprobaron la existencia de algunas vinculaciones vigorosas. Escobal (2001) encontró que en Perú, mientras mayor fuera la productividad de la tierra en un distrito determinado —y en consecuencia, mientras más dinámico fuera el sector agrícola local— mayor era la participación del ingreso no agrícola en el ingreso total del hogar. Por su parte, Ruben y Van den Berg (2001) llegaron a la conclusión de que las microempresas de Honduras tienen importantes vinculaciones con el sector agrícola, ya sea a través del suministro de insumos (eslabonamientos hacia atrás) o bien mediante la transformación o distribución de sus productos, principalmente a sus consumidores rurales (eslabonamientos hacia adelante).

Lanjouw (2001) se muestra más cauteloso y sostiene que en El Salvador, sobre la base de los datos disponibles, es difícil verificar el vigor de los eslabonamientos hacia atrás y hacia adelante que se deben al aumento del ingreso agrícola. Pero sí concluye que tanto las vinculaciones que se originan en la agricultura como aquellas provenientes del consumo están presentes porque, de alguna manera, parte importante de las actividades no agrícolas gira en torno al comercio, la preparación de alimentos, el transporte y las actividades de reparación.

En Chile, sin embargo, se observa que en dos municipios rurales diferentes (Molina, con una agricultura dinámica, y Portezuelo, con una agricultura mucho menos dinámica) los ingresos generados por el

ERNA están menos vinculados con la agricultura en Molina que en Portezuelo (22% y 57%, respectivamente) y que, en promedio, los ingresos provenientes del ERNA son superiores cuando están menos relacionados con la agricultura. La verdad es que el ERNA directamente vinculado con la agricultura, como el empleo en las agroindustrias, genera ingresos equivalentes a entre 33% y 43% de los brindados por el ERNA que no tiene esta vinculación directa. Además, los ingresos provenientes de las actividades no agrícolas de los hogares rurales en zonas rurales sólo se aproximan al 70% de los originados por las actividades de esos hogares en centros urbanos. Estas últimas, sin embargo, contribuyen a generar una importante afluencia de ingresos hacia las zonas rurales (Berdegué, Ramírez y otros, 2001).

Para explicar el tipo de vinculaciones que se producen, un estudio reciente sobre las aglomeraciones de empresas y las cadenas de valor de la industria láctea en varios países latinoamericanos (Dirven, 2001) mostró claramente la validez de la teoría decimonónica de von Thünen sobre la gradiente del valor de la tierra, por una parte, y la importancia del tipo de empresas (desde empresas micro, pequeñas, medianas y grandes de propiedad nacional a empresas transnacionales) que participan en cada nodo, por la otra. Así, cerca de las grandes ciudades, los predios productores de leche hacen uso mucho más intensivo de la tierra y, en consecuencia, de toda clase de insumos. Por lo tanto, tienen mucho más vinculaciones hacia atrás con la producción y los servicios que los predios lecheros de zonas más apartadas, aunque a menudo con importadores más que con productores locales de insumos. En segundo lugar, los procesos industriales también varían según la localización. Así, los bienes de más valor, como el yogur, el queso fresco y la leche líquida, se producen cerca de las ciudades más grandes, y los quesos maduros y la leche en polvo en zonas productoras de leche más apartadas, mientras que en las zonas tropicales estos dos últimos productos provienen de ganado que sirve para dos fines: la producción de carne y la de leche. Naturalmente, las vinculaciones resultantes con los proveedores de maquinaria, transporte, embalaje y otros insumos son muy diferentes. El hecho de que las granjas, agroindustrias o proveedores de insumos y servicios sean microempresas o empresas transnacionales —o empresas de cualquier tamaño intermedio— también tiene efectos significativos en el uso de tecnología y en las vinculaciones resultantes (Dirven, 2001). Hasta ahora, la literatura especializada se ha preocupado poco de integrar la agricultura y sus vinculacio-

nes con los efectos de la distancia y de conocer el impacto combinado de ambas cosas en el ERNA.

b) *Los caminos y otro tipo de infraestructura*

En general, en América Latina el ERNA parece hallarse estrechamente relacionado con la localización. El nivel de los ingresos procedentes de actividades no agrícolas depende principalmente del contexto económico, en especial el dinamismo de la economía local o territorial, y también de la calidad de los caminos. El acceso a buenos caminos es particularmente importante para poder participar en el empleo asalariado agrícola y no agrícola. Sin embargo, en las actividades no agrícolas por cuenta propia este factor parece tener menos peso. Hasta ahora los datos disponibles indican que en estas últimas predominan empresas pequeñas administradas mayoritariamente por mujeres, que abastecen a mercados rurales locales (Berdegué, Ramírez y otros, 2001; Corral y Reardon, 2001).

En especial, todo indica que el ERNA es más dinámico en las zonas que tienen buenas conexiones con los mercados y que cuentan al menos con un mínimo de infraestructura (Ferreira y Lanjouw, 2001).²¹ En consecuencia, el acceso a bienes públicos como la electrificación rural y los caminos eleva de manera apreciable los ingresos globales provenientes de la agricultura y particularmente de actividades no agrícolas (Escobal, 2001). Lo más probable es que esto no se deba a que los caminos sean menos importantes para la agricultura, sino más bien a que, según la “ley” de von Thünen, la agricultura se adapta a zonas menos próximas a los caminos principales, mientras que las actividades no agrícolas tienden a ubicarse más cerca de ellos y en la proximidad de concentraciones rural-urbanas (Corral y Reardon, 2001). Sin embargo, por lo general son pocas las empresas rurales que tienen acceso a infraestructura básica. Por ejemplo, en El Salvador, 35% de las empresas dijeron tener dificultades con el transporte debido al mal estado de los caminos, y eran muy pocas las que tenían teléfono. Y si bien es cierto que el acceso a infraestructura parecía influir en el ERNA de manera similar a la antes señalada y que el ERNA de baja productividad al parecer se concentraba más bien en torno a pequeños villorrios y otros asentamientos rurales, curiosamente esto no

²¹ El juez anónimo que comentó este artículo destacó que a menudo las actividades más dinámicas dan lugar a inversiones en caminos y otro tipo de infraestructura y que, por lo tanto, hay que interpretar con cautela la relación de causa a efecto entre la infraestructura y el ERNA. La observación es sin duda pertinente.

parecía pesar demasiado en las remuneraciones y, en el caso del ERNA de mayor productividad, la distancia no parecía tener mucha importancia (Lanjouw, 2001).

Cabe recordar sin embargo que, como se dijo antes y a diferencia de la mayoría de los países de la región, El Salvador está densamente poblado.

VI

Las “distancias” y el empleo rural no agrícola

1. Territorios y localización

Como puede deducirse de la sección anterior, y como ya se está comenzando a hacer en la región, las políticas de desarrollo rural y de mitigación de la pobreza rural deberían considerar de manera explícita la heterogeneidad de los territorios. Un estudio general reciente sobre el desarrollo territorial rural en América Latina (Schejtman y Berdegué, 2003) distinguió cuatro tipos de territorios, caracterizados por diferentes trayectorias y potencialidades históricas, socioeconómicas e institucionales, a los cuales es preciso aplicar políticas también diferentes. Ellos son: i) territorios que han progresado en materia de desarrollo productivo y que han alcanzado un desarrollo institucional que les permite un grado razonable de inclusión y diálogo sociales; ii) territorios que han experimentado un importante proceso de crecimiento económico, aunque éste ha influido poco en el desarrollo local y aún menos en las oportunidades de los segmentos más pobres; iii) territorios con instituciones vigorosas que suelen expresarse en una fuerte identidad cultural, pero carentes de opciones económicas propias que puedan sustentar procesos de largo plazo para mitigar la pobreza, y iv) territorios que atraviesan por un abierto proceso de desestructuración económica y social.

Esta tipología, que fue concebida para las políticas de desarrollo territorial, ciertamente es útil también para explicar los tipos de empleo rural no agrícola que se encuentran en dichos territorios, puesto que el ERNA influye en el territorio circundante y a la vez recibe su influencia. Uno de los inconvenientes de esta tipología, sin embargo, es que sus autores no tomaron expresamente en cuenta el factor localización, es decir, la distancia a que se encuentran los mercados. Poco a poco —y bajo la influencia de Krugman, entre otros— los economistas han comenzado a reexaminar la localización como factor del desarrollo económico.

Wiggins y Proctor (2001) lo expresan de esta manera: ‘En torno a la mayoría de las ciudades hay una zona periurbana que interactúa intensamente con la

ciudad, zona que podría definirse como aquella en la cual las personas pueden trasladarse diariamente entre la aldea y la ciudad para trabajar. Más allá está el campo, desde el cual la distancia impide el traslado diario y en que el costo de viajar hacia y desde la ciudad es significativamente mayor. Más lejos aún, hay zonas rurales de acceso difícil debido a la falta de infraestructura, a las grandes distancias y a obstáculos físicos. En este caso, el costo del traslado de bienes y personas hacia y desde las zonas urbanas es extraordinariamente elevado.²² Cabe señalar que la densidad del asentamiento generalmente guarda relación directa con su proximidad a las ciudades (y la riqueza natural de la zona).²³ En seguida, los autores citados superponen la calidad de los recursos naturales a las zonas periurbanas, al campo situado a distancia mediana y a las zonas rurales muy apartadas, y configuran así un cuadro con seis categorías de localizaciones y recursos (calidad del terreno, belleza del paisaje, etc.). Estas categorías indican la probabilidad de encontrar ciertos tipos de actividades en determinados lugares (o desde otro punto de vista, las posibilidades de desarrollo del territorio). El monto y control de los activos, sobre todo la tierra, también tienen un papel importante, especialmente en el caso de América Latina por su muy asimétrica distribución de ingresos y activos.

2. Las “distancias” y los costos de transacción

La localización es crucial porque, junto con la infraestructura, determina la distancia hasta los mercados,

²² Incluso puede darse el caso de que los mercados “fallen” para cierto individuo u hogar, cuando la diferencia entre el precio de venta y el precio de compra de un bien determinado es demasiado grande. En estos casos, es posible que al hogar le convenga más producir el bien para su propio consumo (Escobal, 2000; Key, Sadoulet y de Janvry, 2000).

²³ Esta cita de Wiggins y Proctor (2001) fue traducida del inglés, junto con el resto del presente artículo, por los servicios de la CEPAL. Se reproduce entre comillas simples, no dobles, para indicar que no corresponde a una traducción oficial de la obra citada.

entendiendo aquí por distancia la lejanía física ponderada por los costos de transacción. Un estudio en Perú (Escobal, 2000) calculó los costos de transacción de la venta de productos agrícolas, en este caso papas, en dos distritos de Huancavelica. En promedio, esos costos eran cercanos al 50% del valor de los productos vendidos. Además, eran 60% más altos para los campesinos conectados al mercado a través de un sendero que para aquellos que contaban con un camino apto para vehículos y transitable todo el año. El mismo estudio confirmó que los costos de transacción eran muy superiores para los pequeños agricultores que para los que trabajaban a una escala mayor (67% y 32% del valor de la venta, respectivamente).

Sin embargo, hay varias otras “distancias” que también influyen en los costos de transacción. Según Escobal (2000), las decisiones de los agricultores no sólo dependen del costo y del tiempo que tardan en llegar a un mercado, sino también de su experiencia en un mercado determinado, de la estabilidad de sus relaciones con los compradores y de los recursos invertidos para obtener información y para supervisar los arreglos contractuales implícitos.

Un estudio sobre la “distancia organizacional” efectuado en Perú reveló que las organizaciones e instituciones rurales tienen una marcada tendencia a relacionarse con entes de su misma naturaleza, lo que sugiere que sus profesionales y técnicos no miran a las organizaciones comunitarias como sus iguales. Esta tendencia a relacionarse con los pares introduce un factor de exclusión adicional de los pobres y de los “más rurales” (Andersen, 2003).

Las “distancias” sociales y culturales²⁴ cumplen asimismo una función esencial en las transacciones de bienes, mano de obra, servicios e ideas. Además, en esta interacción bidireccional de causas y efectos, la ubicación de los hogares dentro del villorrio, distrito o región también es crucial. El aislamiento social y económico que puede resultar de estas distintas “distancias” puede ser bastante acentuado, incluso entre hogares de una misma localidad, dada la gran dispersión que muestran muchas localidades rurales. Además, como las “distancias” aumentan las asimetrías de información, los pobres y las personas que viven aisladas —que de por sí tienen pocas alternativas en cuanto a dónde, con quién y a qué precio comerciar— par-

ticiparán en los diversos mercados en condiciones desiguales (Primi, 2002).

En suma, la decisión de ofrecer o utilizar recursos laborales o de inversión para el ERNA y no para la agricultura o la migración tiene que ver con el salario o ingreso esperado, menos los costos de transacción (información, “supervisión del contrato” o riesgo de que el contrato esperado no se materialice o se suspenda tempranamente, transporte propio o de los bienes producidos hasta el mercado, etc.). La combinación de costos de transacción en cada caso dependerá de cada persona o familia (su capital humano, capital social, experiencia, información acumulada y canales de información), de las características locales específicas y de cada mercado (Escobal, 2000). Los distintos tipos de “distancias” desempeñan en esto un papel esencial.

3. Los ingresos provenientes del ERNA y la gradiente de actividad

Volviendo a la concepción más económica de la “distancia” (es decir, la de los costos de transacción mediados por la distancia física), la información disponible sobre el ERNA es aún escasa, pero no hay duda de que la distancia y los costos de transacción consiguientes influyen directa e indirectamente en él, ya sea por la indivisibilidad de los bienes de producción-consumo a nivel del hogar, o porque si el ERNA tiene vinculaciones al menos en parte con la agricultura y con el consumo de bienes y servicios por los hogares agrícolas, el efecto de la “distancia” en la agricultura y sus productos también debería influir en el ERNA.

Reardon, Berdegú y Escobar (2001) llegaron a la conclusión de que la proporción del ingreso originada por el empleo rural no agrícola asalariado y por los servicios tiende a aumentar cuando se pasa de los territorios rurales del interior a zonas rurales próximas a pueblos y con buenos caminos. A su juicio, esto demuestra empíricamente las dificultades con que tropiezan las pequeñas empresas manufactureras rurales para competir con las manufacturas urbanas o importadas y la razón por la cual tales empresas generalmente sólo sobreviven en zonas apartadas. A igual conclusión llegó Renkow (1998), esto es, que la construcción de caminos es una medida de doble filo, que mejora la movilidad en ambos sentidos y amenaza con desplazar las manufacturas y servicios locales. Reardon, Berdegú y Escobar (2001), por su parte, sostienen que estos efectos merecen mayor estudio, pero que a primera vista parece probable que a medida que mejore la infraestructura caminera en las zonas rurales de América

²⁴ Primi (2002) entiende por distancia cultural las diferencias de idioma, lógica, ideas, convicciones y valores entre los distintos hogares, grupos sociales y localidades.

Latina y éstas queden mejor conectadas con los mercados nacionales e internacionales, el ERNA tenga cada vez más el carácter de asalariado y de servicios.

Concordando en gran medida con la descripción que hacen Wiggins y Proctor (2001) de las distintas zonas rurales, el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) divide las zonas rurales en cuatro categorías. Pese a que en Brasil las “zonas exclusivamente rurales” (con población dispersa, menos de dos servicios comunitarios como escuela, iglesia o centro de salud, y ausencia de centros comerciales o de fábricas) albergan el 82% de la población rural ocupada, sólo representan un 59% del ERNA. Esto indica que el ERNA está estrechamente relacionado con los centros de comercio y con la infraestructura básica que generalmente los acompaña. Los datos sugieren también que las actividades manufactureras (y otras conexas) no se concentran específicamente en los centros más urbanizados, contrariamente a lo que sucede con las actividades comerciales. Vemos así que la localización influye en las probabilidades de participar en el ERNA, incluso después de considerar todas las demás características (Ferreira y Lanjouw, 2001). Estos mismos autores concluyen que es muy probable que las economías de los pueblos más pequeños estén más directamente relacionadas con la economía rural que con las economías de zonas urbanas más importantes.

Por lo que toca a la mayor dependencia de la economía rural que exhiben las ciudades más pequeñas y a la inversa, Wiggins (2003) sostiene que, salvo raras excepciones, los bienes y servicios producidos por el ERNA provienen de materias primas locales y se venden localmente. En consecuencia, en la cadena de oferta a menudo intervienen no más de dos o tres actores que generalmente viven en la misma localidad, se conocen bien y comercian cara a cara.

Los ingresos mensuales per cápita disminuyen cuando se pasa de las zonas urbanas a las zonas rurales, y entre estas últimas, desde las zonas de actividades múltiples a las más especializadas en la agricultura; esto se observa tanto para los hogares que dependen exclusivamente de la agricultura como para aquellos que dependen de actividades múltiples. Además, los ingresos per cápita varían de una región a otra, observándose que en Brasil los ingresos más altos corresponden a las zonas rurales del estado de São Paulo y los más bajos a las regiones del noreste y el sudeste del país (Graziano da Silva y del Grossi, 2001).

De Janvry y Sadoulet (2002)²⁵ examinaron los factores que determinan en México el crecimiento del

empleo en la manufactura y los servicios en municipios rurales y semiurbanos (de 15 mil habitantes o menos). Encontraron que la proximidad a centros urbanos de 250.000 o más habitantes, el contexto regional y la calidad de las conexiones entre las zonas rurales y urbanas explicaban 94% y 67% del crecimiento de dicho empleo en los municipios rurales y semiurbanos, respectivamente

En El Salvador, Honduras y Nicaragua, el ERNA varía significativamente de una zona a otra, y se concentra principalmente en torno a la capital y en otras zonas particularmente dinámicas o densamente pobladas. Así, en la zona central de El Salvador (que incluye la capital, San Salvador) alrededor de 50% de la PEA rural trabaja en el ERNA, mientras que en el oriente la cifra sólo alcanza a 23%, aunque en todas las regiones la gama de actividades del ERNA es relativamente similar y la localización geográfica no parece influir demasiado en las remuneraciones (Lanjouw, 2001). En Nicaragua, el ingreso rural no agrícola tiende a concentrarse en las zonas rurales en torno a la capital, Managua; en los hogares de mayor nivel educativo de las zonas rurales densamente pobladas del Pacífico, que cuentan con buenos caminos y están cerca de los pueblos, ciudades y puertos principales; y en el cuartil de hogares rurales con mayores ingresos. En cambio, las zonas del interior se limitan a pequeñas manufacturas, mercados locales de escasa actividad y ocupaciones en el ERNA con bajas remuneraciones (Reardon, Berdegú y Escobar, 2001). En Honduras, el empleo asalariado no agrícola es particularmente importante en el norte, donde se han establecido zonas libres industriales en las proximidades de San Pedro Sula y cerca de Puerto Cortez, que han dado empleo a unas 50.000 personas, especialmente mujeres jóvenes. En las aldeas rurales, el empleo asalariado no agrícola en pequeñas industrias o servicios tiene particular importancia. El trabajo por cuenta propia es más común en el sur del país, donde los servicios de distribución son relativamente satisfactorios; incluye servicios, artesanías, elaboración de alimentos y comercio, todas ellas actividades que para ser sostenibles requieren mayor densidad de población. Las personas sin tierras y las que viven en caseríos rurales generalmente son las que registran mayor participación en el ERNA. A su vez, los agricultores que viven en pequeños villorrios rurales tienden a recurrir a sistemas de producción que hacen uso relativamente más alto de insumos (Ruben y Van den Berg, 2001).

En Perú, el cultivo de tierras propias sigue siendo la principal fuente de ingreso de la mayoría de los hogares rurales. Debido a que las zonas costeras son

²⁵ Citados por Schejtman y Berdegú (2003).

más ricas, cuentan con una red vial más densa y tienen mejor acceso a mercados y ciudades, se esperaba encontrar en ellas más empleo asalariado dentro de la distribución laboral de los hogares. Sin embargo, los datos revelan que no hay grandes diferencias entre los patrones regionales del empleo asalariado agrícola y el ERNA y entre el empleo asalariado y el empleo por cuenta propia. En realidad, se comprobó que los ingresos rurales no agrícolas de asalariados y trabajadores por cuenta propia eran más importantes en las regiones más pobres, seguramente por factores de presión. Esto contrasta con las acentuadas diferencias entre regiones del ingreso per cápita, que coinciden con amplias disparidades de salarios agrícolas (en las zonas costeras se pagan salarios más altos). Los salarios reflejan las diferencias de productividad de la agricultura entre la costa y el altiplano, debidas al clima y al tamaño de los predios. Sin embargo, en el ERNA las diferencias de productividad no son tan marcadas (Escobal, 2001).

En Ecuador, la encuesta de hogares realizada en 1995 también desagregó los datos relativos a las zonas rurales, esta vez en tres categorías. Contrariamente a lo que sucede en Brasil, México y Centroamérica, la gente que vive en la periferia de las ciudades, y también en zonas dispersas, de Ecuador tiene menos probabilidades de participar en el ERNA, en ocupaciones de mayor o de menor productividad, que la que vive en zonas rurales “amanzanadas” (asentamientos que cuentan con alguna infraestructura básica pero que tienen menos de 5.000 habitantes). Elbers y Lanjouw (2001) sostienen que en el caso de las zonas dispersas esto no resulta tan sorprendente, puesto que en ellas las probabilidades de que los hogares trabajen en la agricultura son mayores. Sin embargo, en vista de las oportunidades de empleo no agrícola que ofrecen los centros urbanos, la incidencia relativamente baja del ERNA en la periferia urbana desconcierta. Además, en la periferia hay más pobreza que en las zonas “amanzanadas” o que en las zonas urbanas. A juicio de los autores citados, en Ecuador las zonas periurbanas funcionan como asentamientos transitorios para residentes rurales que desean establecerse en zonas urbanas. En estas circunstancias, pocos estarían dispuestos a invertir lo requerido para acceder a empleo por cuenta propia. La segunda razón es que la proximidad de los grandes mercados urbanos induce a trabajar la tierra en forma intensiva. Por último, otra razón, no examinada por dichos autores, es que muchos migrantes recientes a zonas periurbanas trabajan como temporeros agrícolas. Por ejemplo, Hataya (1992) explicó que en Manizales, Colombia, los migrantes adul-

tos de primera generación generalmente sólo estaban en condiciones de desempeñarse en ocupaciones menores, informales, debido a carencias educativas o de documentación (falta de certificados de nacimiento, de situación militar u otros). Por lo tanto, podían ganar más en empleos agrícolas transitorios (principalmente la recolección del café). Sus hijos, en cambio, realizaban durante las vacaciones trabajos agrícolas asalariados, que no tienen grandes barreras al ingreso, pero aspiraban a encontrar un empleo urbano formal después de terminar la escuela.

A diferencia de lo que sucede en el vecino Perú, en Ecuador la población de la costa tiene mayores probabilidades que la de las tierras altas de trabajar en el ERNA. Sin embargo, la diferencia no es significativa en el caso del ERNA mejor remunerado, lo que indica que la costa tiene una mayor proporción de ERNA poco productivo. Esto coincide con lo encontrado por el Banco Mundial (1995): que en la costa ecuatoriana las personas pobres trabajan principalmente en actividades asalariadas agrícolas y no agrícolas, mientras que en las tierras altas hay mayores probabilidades de que los pobres se dediquen a la agricultura de subsistencia. En el este, la probabilidad de participar en el ERNA es menor que en las tierras altas, particularmente cuando se trata de ocupaciones de baja productividad (Elbers y Lanjouw, 2001).

En su estudio sobre el ERNA en Chile, Berdegú, Ramírez y otros (2001) fueron al parecer los primeros en preocuparse del lugar en que trabajan efectivamente las personas que viven en las zonas rurales. Encontraron que tanto en una zona con agricultura dinámica como en una zona con agricultura en crisis, cerca de la mitad de las personas que se desempeñaban en el ERNA se trasladaba diariamente al trabajo en un pequeño pueblo vecino. Este es un hallazgo muy importante al que debería prestarse mucha atención en futuros estudios de casos: si no correspondiese sólo a una situación particular de estos dos municipios de Chile o a alguna característica singular del país, sino que fuese aplicable a la mayoría de los países de América Latina —y quizá incluso de otras regiones— llevaría a enfriar el entusiasmo despertado hasta ahora por el ERNA como estrategia para reactivar las áreas rurales. Los ejemplos anteriores muestran también que, salvo escasas excepciones, el ERNA es más frecuente y más dinámico cerca de las zonas más densamente pobladas o que están bien conectadas con las ciudades. Esto arroja también nueva luz sobre el ERNA y las políticas para estimularlo, así como sobre las posibilidades de éxito de tales políticas.

VII

Conclusiones y algunos temas que merecen mayor estudio

Desde el decenio de 1990 América Latina ha estado prestando creciente atención al empleo rural no agrícola. En la región, entre 30% y 40% de los residentes rurales económicamente activos trabajan en el ERNA y más de 40% del ingreso rural proviene de fuentes no agrícolas. Sin embargo, los responsables de elaborar las políticas siguen orientando sus directrices y acciones en materia de desarrollo rural esencialmente hacia el sector agrícola. Habría que eliminar este sesgo, de modo que los esfuerzos de desarrollo rural fomentaran la creación de vinculaciones de producción y de servicios entre los “motores de crecimiento” —sean o no agrícolas— y la economía local, incluyendo en el concepto de economía local no sólo las zonas rurales propiamente tales sino también el territorio “natural” en que se encuentra incorporada la zona local y del cual se sienten parte los residentes locales, abarcando también el área en que se produce la mayor parte de las vinculaciones entre lo rural y lo urbano. Y como lo expresan Reardon, Berdegué y Escobar (2001), el reto que se plantea es el de movilizar inversiones y capacidades adicionales, tanto públicas como privadas, puesto que el ERNA no debería promoverse con recursos desviados de las actividades de desarrollo agrícola.

En el decenio de 1990, los países latinoamericanos aplicaron mayoritariamente políticas de descentralización y casi todos ellos dieron impulso a la infraestructura rural. Hasta ahora no se ha estudiado la influencia de estas medidas en los patrones de migración de los nuevos empleados públicos o del sector privado, ni de la población rural que busca nuevos trabajos. A su vez, las políticas de descentralización han permitido que los gobiernos locales influyan o participen en decisiones sobre planificación del uso de la tierra, educación, capacitación, infraestructura pública y otros asuntos, entre ellos la recaudación de impuestos y el otorgamiento de licencias, que tienden a convertirse en grandes barreras para ingresar al ERNA. Los gobiernos locales deberían aprovechar al máximo tales posibilidades. Por otra parte, particularmente en los países o regiones más pobres, los proyectos de desarrollo rural financiados por donantes multilaterales o bilaterales a menudo constituyen las principales ma-

nifestaciones de las políticas públicas. Por lo tanto, debería entablarse un diálogo provechoso en pos de una visión común de las prioridades y las complementariedades y de los requisitos indispensables. También habría que estudiar la posibilidad de establecer alianzas con el sector privado,²⁶ es decir, con aglomeraciones nacionales o transnacionales de empresas o incluso con empresas más pequeñas que tienen intereses en el territorio o en sus proximidades. Últimamente, algunas empresas importantes de la región se están preocupando cada vez más del efecto de sus actividades en el medio físico y de la imagen que se tiene de ellas. Además, algunas están aplicando criterios con mayor contenido social. Las autoridades nacionales y locales y la sociedad civil deberían fomentar y aprovechar decididamente estas actitudes.

Las cifras muestran claramente que algunos grupos de población están más representados que otros en el ERNA: las mujeres (respecto de su participación en la PEA rural), los con mayor nivel educativo y los jóvenes (hasta 40 años entre los varones y hasta alrededor de 30 años entre las mujeres). Habría que estudiar detenidamente el tema para saber cuál es la causa. Es posible que esto se deba en parte a la correlación entre juventud y años de escolaridad, puesto que los más jóvenes generalmente tienen más años de educación que la generación anterior; o bien a la falta de acceso a la tierra en mercados relativamente estáticos de este recurso y a usos y leyes que retardan la sucesión; o bien a horizontes más amplios que, sumados al debilitamiento de las tradiciones campesinas, dan a los jóvenes más libertad de elegir que la que tuvieron sus padres.

No cabe duda de que la dotación de bienes —tanto públicos como privados— también influye en el ERNA. Aunque las evidencias no siempre apuntan en una

²⁶ En Chile, la Fundación contra la Pobreza inició recientemente un proyecto para el cual buscó empresarios exitosos dispuestos a trabajar durante un año codo a codo con microempresarios, en reuniones periódicas de discusión, para asesorarlos en sus proyectos. La respuesta ha resultado inesperadamente positiva, en especial de parte de empresarios de la misma localidad que habían comenzado como pequeños empresarios algunas décadas antes.

misma dirección, en la mayoría de los casos se encuentra una curva en U entre la participación de los ingresos del ERNA en el ingreso total y la dotación de activos (tierras, número y nivel educativo de los miembros del hogar, ahorro, etc.). En su mayoría, las personas con escaso acceso a activos que trabajan en el ERNA realizan tareas mal remuneradas y son motivados más bien por factores de presión y no de demanda, sea que trabajen por cuenta propia, como asalariados o —alternativa que no menciona ninguno de los estudios examinados— en ocupaciones no remuneradas. Debido a las características del lado izquierdo de la curva en U, tanto respecto de los activos personales o del hogar como del tipo de actividad y las remuneraciones pertinentes, la promoción del empleo e ingreso rurales no agrícolas como medio de paliar la pobreza rural plantea grandes desafíos a las autoridades. No obstante, ellas deberían estar atentas al papel que desempeña el ERNA de baja productividad como red de protección para los pobres, y abstenerse de adoptar medidas que podrían socavarlo. Cabe señalar, además, que el último refugio contra la pobreza parece ser el trabajo agrícola asalariado.

De hecho, en América Latina todos los datos indican que el acceso al ERNA reduce la pobreza por dos vías diferentes, pero igualmente importantes. En primer lugar, al parecer las actividades con mayor productividad proporcionan ingresos suficientes para que eludan la pobreza los hogares con acceso limitado a la tierra. En segundo lugar, los segmentos más vulnerables de la población, como las mujeres, las minorías y muchos de los que viven en condiciones de pobreza extrema, tienden a concentrarse en el ERNA menos productivo; pero aun así, el ingreso adicional que suministran estas ocupaciones es de primordial importancia para impedir que se agrave la miseria.

Las zonas rurales más ricas y las más pobres deben ser objeto de trato diferente. En las primeras, es importante reducir los costos de transacción que confrontan tanto quienes realizan inversiones para dinamizar el ERNA como los hogares rurales que tratan de participar en él. Con miras a acrecentar el atractivo de estas regiones para el sector privado es preciso que el sector público cumpla una función importante (de construcción de caminos, electrificación, telecomunicaciones, riego) y que haga hincapié en inversiones públicas encaminadas a desarrollar en los hogares rurales (mediante la educación, el acceso a crédito, la activación de los mercados inmobiliarios, etc.) la capacidad de participar en una gama más amplia de actividades. En las zonas pobres, donde la relación con

los mercados dinámicos es escasa o nula, es indispensable ser prudentes y no promover microempresas que terminen por ser un “ERNA de amparo” por no poder vincularse con los mercados dinámicos que demandan los bienes y servicios producidos por sus actividades (Reardon, Berdegú y Escobar, 2001). Al mismo tiempo, hay que tener presente lo señalado en el párrafo anterior.

Los estudios sobre el ERNA destacan en su mayoría la importancia de la infraestructura para el desarrollo rural. Sin embargo, al parecer es mejor contar con una infraestructura básica que combine servicios de comunicaciones, transporte, energía y agua sencillos e incluso rudimentarios, en vez de tener uno o incluso algunos servicios más complejos. En consecuencia, antes que intentos aislados sería más provechoso realizar un esfuerzo concertado de inversión pública (o privada) dirigido a un territorio determinado. Algunos estudios han demostrado que esto debería acompañarse de acceso al crédito y a tecnología (o asistencia técnica). Por último, otros estudios señalan que habría que focalizar todos los esfuerzos en un grupo de población que esté suficientemente abierto al cambio (a menudo por debajo de cierta edad y por encima de determinado nivel educativo). Lamentablemente, esfuerzos concertados de esta índole que se orientan a subgrupos de población específicos suelen ser difíciles, si no imposibles, de definir (y luego coordinar) entre diversos organismos públicos habituados a trabajar en forma sectorial e independiente. Además, tales esfuerzos de focalización se contraponen con los intereses de políticos locales, y con frecuencia también nacionales, cuya reelección depende de la amplitud de su electorado, y también van en contra del sentido de oportunidad en la programación de las políticas y los proyectos, pues no todos tienen la visibilidad deseada ni fructifican en el momento político preciso. El tira y afloja entre impacto y *real politik* es arduo. Pero si se busca el desarrollo y la mitigación de la pobreza, hay que optar por el impacto.

Los especialistas en desarrollo rural están comenzando a preocuparse del territorio y de su heterogeneidad al efectuar sus análisis y elaborar políticas de desarrollo, y los economistas empiezan lentamente a ver la localización como un factor que explica el crecimiento, la aglomeración de las actividades económicas y otros procesos. Sin embargo, de alguna manera, hasta ahora no se ha considerado cabalmente la localización dentro de las zonas rurales ni las “distancias” (de los mercados, la información, las organizaciones, así como de los conceptos, la lógica y los valores)

inherentes a ella. Estos aspectos tienen particular importancia en América Latina, donde la densidad de la población rural es baja y la infraestructura y los servicios rurales no satisfacen las necesidades humanas y productivas básicas. La mayoría de los artículos sobre el ERNA latinoamericano examinados en el presente artículo parecen poner de manifiesto una asociación estrecha entre la localización y el tipo y dinamismo del ERNA, pero en general los autores no llegan a relacionar este aspecto con sus demás hallazgos, ni a señalar la localización como quizá el principal factor explicativo.

Siguiendo el mismo razonamiento, habría que prestar mayor atención al tipo de vinculaciones que emanan de la agricultura extensiva en contraposición a la intensiva; de las agroindustrias y otras actividades relacionadas o no con la agricultura; de los agentes económicos (desde microempresas hasta transna-

cionales) que se dedican a ellas en relación con la localización y las “distancias” (desde las físicas hasta las sociales) y con la creación de ERNA a nivel local, o la generación de “filtraciones al resto del mundo”. Ciertamente, hay margen para aplicar políticas destinadas a fomentar vinculaciones de carácter más local y, en consecuencia, también más ERNA.

Por último, es indispensable analizar más a fondo el traslado diario al trabajo de residentes rurales hacia zonas urbanas y viceversa, los patrones de migración rural-rural y su relación con el acceso a la infraestructura y los servicios públicos, y el empleo rural no agrícola. Lo más probable es que los resultados de ese análisis modifiquen sustancialmente lo que sabemos hasta ahora sobre el ERNA, lo que a su vez tendrá efectos en las políticas.

(Traducido del inglés)

Bibliografía

- Andersen, J. (2003): Redes interorganizacionales e intervenciones en la salud, documento presentado en el Seminario “Capital social, herramienta para los programas de superación de la pobreza rural y urbana” (Santiago de Chile, CEPAL, 8 y 9 de enero de 2003), Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Banco Mundial (1995): *Ecuador Poverty Report*, Report N° 14533-EC, Washington, D.C.
- BID/FAO/CEPAL/RIMISP (Banco Interamericano de Desarrollo/Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación / Comisión Económica para América Latina y el Caribe / Red Internacional de Metodología de Investigación de Sistemas de Producción) (2004): Empleo e ingresos rurales no agrícolas en América Latina, serie Seminarios y conferencias, N° 35, LC/2069-P, Santiago de Chile, CEPAL, abril. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.12.
- Berdegú, J., E. Ramírez y otros (2001): Rural nonfarm employment and incomes in Chile, *World Development*, vol. 29, N° 3, edición especial, Amsterdam, Elsevier Science.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2001): *Panorama social de América Latina, 1999-2000*, LC/G.2068-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.18.
- _____ (2002): *Panorama social de América Latina, 2001-2002*, LC/G.2183-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.65.
- CEPAL/CELADE (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/División de Población de la CEPAL-Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía) (1999): Población económicamente activa, 1980-2025, *Boletín demográfico*, N° 64, LC/G.2059, Santiago de Chile.
- CNUAH (Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos) (1996): *An Urbanizing World: Global Report on Human Settlements, 1996*, HS/382/95/E, Oxford, Oxford University Press.
- Corral, L. y T. Reardon (2001): Rural nonfarm incomes in Nicaragua, *World Development*, vol. 29, N° 3, edición especial, Amsterdam, Elsevier Science.
- De Janvry, A. y E. Sadoulet (1993): Rural Development in Latin America: relinking poverty reduction to growth, en M. Lipton y J. Van der Gaag, *Including the Poor*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- _____ (2001): Income strategies among rural households in Mexico: the role of off-farm activities, *World Development*, vol. 29, N° 3, edición especial, Amsterdam, Elsevier Science.
- _____ (2002): World poverty and the role of agricultural technology: direct and indirect effects, *Journal of Development Studies*, vol. 38, N° 4, abril, Londres, Frank Cass & Co.
- Deininger, K. y P. Olinto (2001): Rural nonfarm employment and income diversification in Colombia, *World Development*, vol. 29, N° 3, edición especial, Amsterdam, Elsevier Science.
- Dirven, M. (2000): Empleo rural, grupos etarios y género, documento presentado en el Seminario “Ocupaciones rurales no-agrícolas” (Londrina, Brasil, 16 al 20 de octubre de 2000), Londrina, Paraná, Instituto Agronômico do Paraná (IAPAR).
- _____ (2001): Dairy clusters in Latin America in the context of globalization, *International Food and Agribusiness Management Review*, vol. 2, N° 3-4, Amsterdam, Elsevier Science.
- _____ (2002): *Las prácticas de herencia de tierras agrícolas: ¿una razón más para el éxodo de la juventud?*, serie Desarrollo productivo, N° 135, LC/L.1837-P, Santiago de Chile, CEPAL, diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.143.
- Elbers, C. y P. Lanjouw (2001): Intersectoral transfer, growth and inequity in rural Ecuador, *World Development*, vol. 29, N° 3, edición especial, Amsterdam, Elsevier Science.
- Escobal, J. (2000): *Costos de transacción en la agricultura peruana: una primera aproximación a su medición e impacto*, Documento de trabajo, N° 30, Lima, Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).
- _____ (2001): The determinants of nonfarm income diversification in rural Peru, *World Development*, vol. 29, N° 3, edición especial, Amsterdam, Elsevier Science.
- Ferreira, F. y P. Lanjouw (2001): Rural nonfarm activities and poverty in the Brazilian Northeast, *World Development*, vol. 29, N° 3, edición especial, Amsterdam, Elsevier Science.

- Figueroa, A. (1986): *Productividad y educación en la agricultura campesina de América Latina*, Rio de Janeiro, Programa de Estudios Conjuntos de Integración Económica Latinoamericana (ECIEL).
- Graziano da Silva, J. y M.E. del Grossi (2001): Rural nonfarm employment and incomes in Brazil: patterns and evolution, *World Development*, vol. 29, N° 3, edición especial, Amsterdam, Elsevier Science.
- Hataya, N. (1992): Urban-rural linkage of the labour market in the coffee growing zone in Colombia, *The Developing Economies*, vol. 30, N° 1, marzo, Tokio, Instituto de las Economías en Desarrollo.
- Johnston, B. y P. Kilby (1975): *Agriculture and Structural Transformation: Economic Strategies in Late Developing Countries*, Londres, Oxford University Press.
- Key, N., E. Sadoulet y A. de Janvry (2000): Transaction costs and agricultural household supply response, *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 82, N° 2, mayo, Massachusetts, Blackwell Publishers.
- Klein, E. (1992): *El empleo rural no agrícola en América Latina*, Documento de trabajo, N° 364, Santiago de Chile, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC).
- Lanjouw, P. (2001): Nonfarm employment and poverty in rural El Salvador, *World Development*, vol. 29, N° 3, edición especial, Amsterdam, Elsevier Science.
- Löfgren, H. y S. Robinson (1999): *To Trade or Not to Trade: Non-separable Farm Household Models in Partial and General Equilibrium*, TMD Discussion Paper, N° 7, Washington, D.C., Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI), Washington, D.C.
- Morales, C. (2003): Lo rural y lo urbano: un ejercicio de simulación sobre estos conceptos, Santiago de Chile, Unidad de Desarrollo Agrícola, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Persson, L. y V.A. Ceccato (2001): *Dora-Dynamics of rural areas. National report: Sweden*, Nordregio, Nordic Centre for Spatial Development, octubre (versión electrónica).
- Primi, A. (2002): *The Costs of Distance: Rural Poverty Through a Territorial Perspective*, tesis de grado elaborada sobre la base del trabajo de práctica realizado en la División de Población de la CEPAL-Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) (septiembre-diciembre de 2002), Pavia, Italia, Universidad de Pavia.
- Reardon, T., J. Berdegue y G. Escobar (2001): Rural nonfarm employment and incomes in Latin America: Overview and policy implications, *World Development*, vol. 29, N° 3, edición especial, Amsterdam, Elsevier Science.
- Renkow, M. (1998): *Cities, Towns, and the Rural Non-farm Economy*, documento presentado al taller del Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI) "Strategies for stimulating growth of the rural non-farm economy in developing countries" (Washington, D.C., 17 al 20 de mayo de 1998).
- Ruben, R. y M. Van den Berg (2001): Nonfarm employment and poverty alleviation of rural farm households in Honduras, *World Development*, vol. 29, N° 3, edición especial, Amsterdam, Elsevier Science.
- Schejtman, A. y J. Berdegue (2003): Desarrollo territorial rural, borrador presentado en el Taller del Inter Agency Group for Rural Development (Milán, 21 de marzo de 2003).
- Schultz, T. (1964): *Transforming Traditional Agriculture*, New Haven, Yale University Press.
- Wiggins, S. (2003): *Can the Rural Non-farm Economy Beat Poverty in the Developing World? An Overview*, documento presentado al Simposio "The rural non-farm economy in the developing world and transition economies: an answer to rural poverty?", 77a Conferencia anual de la Agricultural Economics Society (AES) (Seale-Hayne, Newton Abbott, Devon, 11 al 14 de abril de 2003).
- Wiggins, S. y S. Proctor (2001): How special are rural areas? The economic implications of location for rural development, *Development Policy Review*, vol. 19, N° 4, Londres, Instituto de Desarrollo de Ultramar.
- Yúnez-Naude, A. y J.E. Taylor (2001): The determinants of nonfarm activities and incomes of rural households in Mexico, with emphasis on education, *World Development*, vol. 29, N° 3, edición especial, Amsterdam, Elsevier Science.
- World Development* (2001): Vol. 23, N° 3, edición especial, Amsterdam, Elsevier Science.

Seguridad alimentaria y agricultura familiar

Gustavo Gordillo de Anda

Este trabajo parte del debate sobre la seguridad alimentaria que ha tenido lugar después de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación realizada en 1996. Se analiza la viabilidad de un tipo de propuesta programática que deriva de la Declaración de Roma y del Plan de Acción suscritos por los gobiernos de 148 países, y se sugiere que para llevarlo a cabo se requiere de un vínculo estructural entre la población que se encuentra en condiciones de inseguridad alimentaria, generalmente desprovista de voz y de capacidad de presión, y las diversas instancias encargadas de impulsar intervenciones públicas. Se plantea como hipótesis central de este trabajo que ese vínculo estructural puede construirse a partir de los agricultores familiares. Y en torno al derecho a la alimentación, se postula que la seguridad alimentaria sustentada en ese derecho es una expresión territorial de derechos ciudadanos.

Gustavo Gordillo de Anda
Subdirector General de la
Organización de las Naciones Unidas
para la Agricultura y la Alimentación (FAO).
Representante Regional para América
Latina y el Caribe

 gustavo.gordillodeanda@fao.org

I

Seguridad alimentaria: nuevas visiones y nuevas prácticas

Aunque, como hoy sabemos, el mundo produce muchos más alimentos de los que se necesitan para atender las necesidades de sus habitantes, casi 800 millones de seres humanos —uno de cada siete— sufren hambre (FAO, 2002a). La superación de este flagelo no pasa tanto por aumentar la producción agrícola en los países en desarrollo, como antiguamente se creía, sino por generar oportunidades de empleo e ingresos, así como por ampliar la posibilidad de comercializar los productos agrícolas generados por la población de estos países.

Los últimos 50 años de la agricultura familiar han estado marcados por una combinación de: aumento de los precios de los insumos y aperos para la producción agrícola, disminución de los subsidios y del aparato protector estatal y una caída vertiginosa en los precios de mercado de los productos agrícolas.

Esa caída se ha debido a las transformaciones en las telecomunicaciones y la computación, la revolución verde y los cambios en materia de biotecnología. En la actualidad, sin embargo, la causa principal parece hallarse en las políticas de subsidios a la producción y a la exportación que aplican los países desarrollados, especialmente los de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Un estudio del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (Burfisher, 2001) encontró que los aranceles y subsidios de los países desarrollados deprimen los precios agrícolas hasta en un 12% y que originan casi el 80% de las distorsiones del comercio mundial.

En conjunto, la distorsión de la capacidad exportadora de los países en desarrollo y la caída de los precios agrícolas internacionales estarían contribuyendo de manera decisiva a un menor desarrollo del sector agrícola en estos países (Rello y Trápaga, 2001).

No obstante, según Burfisher (2001), para eliminar las distorsiones a la capacidad exportadora de los

países en desarrollo no bastaría con suprimir los aranceles y subsidios a la producción y exportación de los países desarrollados. Esas medidas tendrían que combinarse con otras destinadas a mejorar en los países en desarrollo la competitividad de sus economías agrícolas, y en especial de sus pequeños agricultores, sobre todo a través de inversiones en infraestructura y formación de capital humano; a fortalecer sus instituciones, y no menos importante, a superar los altos niveles de desigualdad social, pobreza y subnutrición que los aquejan.

1. La situación en América Latina y el Caribe

Como se ha venido señalando, el tema de la seguridad alimentaria mundial en el corto plazo no es estrictamente un problema técnico. Es un problema de carencia de medios de producción para satisfacer la demanda de alimentos, así como de falta de poder adquisitivo de los grupos más necesitados de las zonas rurales y urbanas (FAO, 2000). En América Latina y el Caribe existen casi 54 millones de personas que sufren hambre y desnutrición. Lejos de disminuir, este número se ha elevado en algunas subregiones, siendo especialmente preocupante la situación de Centroamérica y el Caribe. Además, hay en la región aproximadamente 211 millones de pobres, 11 millones más que en 1990, de los cuales 89 millones viven en extrema pobreza. La mayor incidencia de pobreza (CEPAL, 2002) se encuentra en el sector rural; allí casi el 54% de la población se halla bajo la línea de pobreza, y el 31% está bajo la línea de indigencia, es decir, con su ingreso no puede satisfacer sus necesidades alimentarias básicas.

Los problemas de inseguridad alimentaria y pobreza se ven agravados por la desigualdad en la distribución de los ingresos. En la mayoría de los países de la región el 10% de los hogares más ricos percibe más del 30% de los ingresos, en tanto que la fracción de ingresos recibida por el 40% de los hogares más pobres se ubica, en casi todos los países de la región, entre el 9% y el 15% (CEPAL, 2002). Producto de los bajos salarios locales, los niveles de producción y productividad conseguidos han permitido a algunos países convertirse en

□ Las informaciones y puntos de vista que contiene este artículo son de exclusiva responsabilidad de su autor y no coinciden necesariamente con los de la FAO. El autor agradece a Hernán Gómez, Carlos Icaza, Paul Lewin y Rodrigo Paillacar sus comentarios y colaboración en la edición preliminar de este artículo.

exportadores de algunos productos agrícolas y aumentar sus ingresos. Sin embargo, lo cierto es que la pobreza extrema y la subnutrición crónica no han desaparecido y en muchos países han aumentado (FAO, 2002a).

En suma, las transformaciones agrícolas del último medio siglo han llevado a la agricultura de la región hacia dos extremos: por un lado se halla una agricultura moderna, rentable, mecanizada, que utiliza productos agroquímicos y variedades de alto rendimiento, y por el otro, una agricultura de subsistencia, empobrecida, excluida y hambrienta (FAO, 2000).

2. La FAO y el Programa Especial de Seguridad Alimentaria

Con las metas de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación en mente, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) ha impulsado el Programa Especial de Seguridad Alimentaria (PESA). Éste se compone de acciones tendientes a mejorar la seguridad alimentaria de un país y pretende ser algo más que un proyecto demostrativo, pues busca proponer y desarrollar políticas nacionales de seguridad alimentaria en el país que lo solicite. En su concepción inicial, partió de la premisa de que existen tecnologías viables que, al ser aplicadas correctamente en los países más afectados por problemas de seguridad alimentaria, podrían incrementar la productividad de la agricultura y la producción de alimentos. La visión original estaba demasiado orientada al ámbito de la oferta de alimentos y no consideraba el papel de las instituciones y de los actores en los resultados que se obtendrían.

Las tendencias que exhiben actualmente las dimensiones económicas, políticas y sociales¹ han llevado a una nueva concepción de la seguridad alimentaria y, con ello, a la necesidad de que la FAO reoriente sus programas en esta materia. Efectivamente, las evaluaciones realizadas al PESA han subrayado lo siguiente (FAO, 2002c):

¹ Entre otras, caída de los precios internacionales; altos niveles de pobreza, hambre, subnutrición e inequidad; heterogeneidad en la dotación de activos de los agricultores familiares; segmentación de los mercados laborales; bajos niveles de inversión de la familia rural; asimetría de la información en los mercados; escasa disponibilidad y mala asignación de bienes públicos en el sector rural; dualidad del sector rural en que coexisten dos sectores, uno competitivo y otro de subsistencia; falta de infraestructura rural; falta de capacidad institucional; poca capacidad de respuesta de los sistemas de investigación y desarrollo y existencia de una brecha digital entre las zonas rurales y urbanas.

- i) “Cuando comenzó a ejecutarse, el PESA había sido formulado con arreglo a lo que el Equipo de evaluación considera un diseño rígido e inflexible. Se determinó también que inicialmente se pondría en práctica en zonas que tenían el potencial de aumentar rápidamente la producción, lo que significaba que en esas zonas debían existir posibilidades de riego. Se consideraba que centrar las iniciativas en la producción contribuiría a resolver los problemas de seguridad alimentaria tanto en los hogares como a nivel nacional. Pronto quedó patente que el enfoque inicial a nivel “micro”, orientado a la producción, era insuficiente para garantizar el progreso en la solución del problema de la seguridad alimentaria y que las cuestiones de tipo “meso” y “macro” eran importantes para conseguir aumentos de la producción y asegurar que los productores obtuvieran beneficios”.
- ii) Como consecuencia de lo anterior, “los lugares seleccionados para realizar las actividades del PESA en los países estudiados presentan en general una productividad relativamente elevada en comparación con las zonas más marginales, en las que la malnutrición de las zonas rurales es mayor y el potencial para aumentar la productividad agrícola más reducido. Así pues, aunque a juicio del Equipo de evaluación las zonas elegidas para las actividades del PESA son, probablemente, las que presentan mejores condiciones desde el punto de vista de la mejora de la seguridad alimentaria nacional, el impacto de las actividades del PESA en la mejora de la seguridad alimentaria familiar habría sido mayor en las zonas marginales”.
- iii) “El éxito de intervenciones como el PESA depende en gran medida de la solidez de las estructuras institucionales, incluidos los sistemas de extensión, crédito, distribución de insumos y comercialización de los productos. Cuando existen deficiencias en estos aspectos, es muy poco probable que un plazo de dos o tres años sea suficiente para que se puedan apreciar efectos notables”.
- iv) “No fue posible disponer de datos sistemáticos sobre el grado de adopción de las tecnologías demostradas en el marco del PESA, tanto porque no se ha recogido esa información, como porque muchos de los proyectos están todavía en curso de ejecución o han concluido en fecha reciente. [...] se encontraron pocas pruebas de que siguieran utilizándose las tecnologías después de las demostraciones de los proyectos o de que las

adoptaran campesinos que no habían tenido relación con el PESA”.

- v) “En el marco del PESA se conceden frecuentemente subvenciones para fomentar la adopción de tecnologías. Esto suele hacerse de dos formas distintas: proporcionando gratuitamente insumos a los agricultores y aportándolos a precios subvencionados. Estos procedimientos deben ser revisados porque no favorecen la sostenibilidad de las tecnologías una vez que han concluido las ayudas directas a las iniciativas”.
- vi) “En general, el PESA ha tenido hasta la fecha efectos limitados sobre las políticas nacionales relativas a la seguridad alimentaria y sobre la comunidad de donantes en cuanto a las estrategias destinadas a aumentar la seguridad alimentaria en los países de bajos ingresos y con déficit de alimentos (PBIDA) y la movilización de recursos para la continuación del programa...”²

El PESA también ha experimentado adaptaciones específicas a las condiciones prevalecientes en América Latina y el Caribe: i) se financia con recursos públicos nacionales; ii) se da en países de desarrollo intermedio³ y no sólo en aquellos de bajos ingresos y con déficit alimentario; iii) es multisectorial; iv) tiene cobertura nacional desde el inicio, y v) es de larga duración. Asimismo, algunos fenómenos propios de la región, o de algunas zonas dentro de ella, afectan la seguridad alimentaria; entre esos fenómenos están la debilidad institucional; los problemas de consolidación de los procesos descentralizadores; la alta vulnerabilidad a desastres naturales y la imperiosa necesidad de mejorar el manejo de los riesgos (por ejemplo, a través de sistemas de alerta temprana); el alto riesgo social y económico de depender excesivamente de algún producto básico que puede sufrir caídas dramáticas,

como el café; y las diversas tensiones que provocan los procesos de integración comercial —como el que apunta al Área de Libre Comercio de las Américas— y los tratados.

En esta visión actualizada de la seguridad alimentaria, concebida como un derecho de las personas y cuyo objetivo central es mejorar la capacidad de las familias para acceder a los alimentos, la unidad de referencia deja de ser la finca y pasa a ser la familia rural. Esto genera una concepción integral, orientada a mejorar el nivel de bienestar de las personas más que a incrementar la producción o la productividad agrícolas.

Así, la seguridad alimentaria deja de ser concebida como un simple ejercicio de transferencia tecnológica para establecerse como un derecho ciudadano. De aquí surge una pregunta crucial: ¿a qué segmento de la población están dirigidos estos programas de seguridad alimentaria?

Evidentemente, toda política de seguridad alimentaria que hace del derecho a la alimentación su principal eje discursivo requiere una clara definición de la población vulnerable, como los campesinos sin tierra, los pequeños agricultores, las familias campesinas, las poblaciones indígenas, las mujeres, los niños y los pobladores de zonas periurbanas. Sin embargo, el hecho de focalizar la población vulnerable no es en sí garantía de que esa población será incorporada en los programas y proyectos de seguridad alimentaria. Se precisa un vínculo estructural entre esa población, generalmente desprovista de voz y de capacidad de presión, y las diversas instancias encargadas de impulsar intervenciones públicas. Sin ese vínculo estructural, el vacío suele llenarse mediante el clientelismo político, o bien las intervenciones no llegan a la población vulnerable y son atrapadas por otros sectores con más poder de negociación. En este artículo se sugiere que dicho vínculo estructural puede construirse a partir de los agricultores familiares, tanto por su dinamismo como por su vasta presencia debida al carácter multifuncional de sus actividades productivas.

El interrogante central después de presentar el tipo de propuesta programática a la que llevan las versiones ampliadas de los programas de seguridad alimentaria es el siguiente: ¿qué grado de viabilidad política y económica tiene ese tipo de propuesta en el ámbito latinoamericano? Es claro que una estrategia básica para impulsar nuevas formas públicas de intervención en el medio rural supone la construcción de consensos acerca de los objetivos, términos y costos de las principales políticas para la promoción rural, y

² La evaluación la llevó a cabo un equipo representativo de nueve consultores externos superiores con el apoyo operativo del Servicio de Evaluación de la FAO. El Equipo de evaluación visitó las oficinas regionales de la FAO y 12 países provenientes de las regiones en desarrollo en las que se ha aplicado el PESA (a saber, Bangladesh, Bolivia, Camboya, China, Ecuador, Eritrea, Haití, Mauritania, Níger, Senegal, Tanzania y Zambia). El Equipo de evaluación seleccionó los países que debería visitar, basándose en una lista preparada por la FAO de 18 países, representantes de todas las regiones en desarrollo. En esos países, el trabajo sobre el terreno se había iniciado al menos tres años antes y había abarcado al menos tres de los cuatro componentes del PESA. Los criterios de selección permitieron tener la certeza de que el Equipo efectuaría la labor de evaluación sobre la base de una experiencia considerable en la aplicación del PESA.

³ Tal sería el caso de Brasil, México, la República Dominicana y Venezuela.

la conversión de estos acuerdos en reformas legales que garanticen el cumplimiento de los compromisos y la certidumbre de la continuidad de las políticas. Para poder juzgar la viabilidad de esta propuesta es necesario ahora examinar las condiciones que harían posibles los consensos. Comienzo con una reflexión sobre

las movilizaciones sociales recientes en el medio rural y sobre la naturaleza de las reformas estructurales del decenio de 1990, que en buena medida están en el origen de esas movilizaciones, para después avanzar en un conjunto de propuestas específicas a partir del concepto de derecho a la alimentación.

II

La movilización social como medio de generar instituciones

1. Conjeturas sobre el sentido de las movilizaciones rurales

Las profundas transformaciones que está experimentando América Latina hacen inevitables las protestas y la intranquilidad sociales. De acuerdo con el enfoque adoptado en este trabajo, las protestas sociales pueden ser vistas no sólo como una forma de cambiar la correlación de fuerzas y aumentar las capacidades negociadoras de ciertos actores sociales, sino también como un factor que induce a la reestructuración productiva y a la innovación institucional en sociedades bastante desiguales, fragmentadas y frágiles desde el punto de vista institucional. En esta perspectiva se tiene un dilema específico: ¿cómo dar solución a los conflictos sociales en el campo, evitando enfrentamientos irreversibles entre actores sociales? Y a la vez, ¿cómo aprovechar el impulso y el proceso de solución de conflictos para reforzar o generar nuevos acuerdos institucionales?

La movilización social surge como un proceso de posicionamiento ante los cambios de actores y organizaciones sociales que se sienten afectados, o potencialmente afectados, por la aparición de nuevos arreglos institucionales o por el abandono de otros antiguos. Aquí es necesario subrayar que todo intento de tipificar las movilizaciones rurales en categorías excluyentes tropieza con el hecho de que a menudo existe un traslape de demandas y tipos de lucha, dado el carácter ambivalente y la naturaleza cambiante de los actores rurales en sus relaciones con la sociedad en general y con el Estado y el mercado en particular.

Es posible canalizar la movilización social mediante acuerdos basados en una ética de la responsabilidad que permita experimentar con arreglos institucionales innovadores. Evidentemente, no toda

movilización social se convierte en innovación institucional, pues tiene en sí un alto riesgo disruptivo, que en América Latina es acicateado por dos factores cuya confluencia ha influido en el panorama actual de la región: una desigualdad social estructural —que nos viene de muy lejos y no sólo del período reciente de reformas— y procesos vertiginosos de cambio, llevados a cabo con prisa y descuido, que erosionan la cohesión social e impactan las certidumbres culturales.

Después de casi dos décadas de reformas estructurales, debiera quedar claro que cualquier sociedad es una construcción humana muy dinámica, en la cual los conflictos y las tensiones no son la excepción, sino la regla. Es todavía más evidente que estos conflictos se hacen presente en momentos como los actuales, cuando las sociedades están inmersas en profundos cambios de factura mundial y local. Justo en estas coyunturas es esencial establecer un vínculo fuerte entre un marco legal sólido y las movilizaciones sociales, con el propósito de ayudar al tránsito desde una protesta social —que por su propia naturaleza es espontánea y disruptiva— a una acción colectiva ciudadana. Este tránsito de la espontaneidad al sentido racional en la acción colectiva no sólo es un paso del plazo corto al largo en el horizonte de los actores sociales. Es también la base de los acuerdos mutuos entre los órganos del Estado y los actores sociales. Más importante aún, este puente entre legalidad y movilización puede garantizar la transformación de las protestas y conflictos sociales en innovaciones, experimentos y soluciones, tanto en el ámbito de las propias reglas para canalizar conflictos como en los ámbitos que originaron la movilización. Al proceso de construcción de estos puentes lo denominó movilización social como medio de generar instituciones.

Lo que ha ocurrido recientemente en muchas de las movilizaciones sociales ocurridas en la región ha sido la irrupción espontánea y violenta de sectores de la sociedad, seguida por la represión directa, y por soluciones *ad hoc* y cortoplacistas para contener las movilizaciones. Véanse si no todos los casos en que las protestas han conducido a la renuncia de presidentes electos democráticamente: De la Rúa en Argentina, Fujimori en Perú y recientemente Sánchez de Losada en Bolivia.⁴

El mensaje de las recientes movilizaciones rurales parece relativamente claro, pese a ser ellas diversas y de distinta intensidad. Se reclama no sólo mayor igualdad de oportunidades, sino que además se rechaza una visión de justicia redistributiva centrada exclusivamente en acuerdos corporativos. Se demanda, además, participación en la toma de decisiones y en su puesta en marcha. El principio unificador es una visión ampliada de la noción de soberanía popular, en la cual el principio de justicia se articula con el principio de democracia. La libertad por la que se lucha implica igual participación en las diversas instancias de la sociedad y del Estado.

Frente a estas demandas, las reformas tendientes a la liberalización económica y política en América Latina habían prometido anular formalmente las políticas con sesgo antiagrícola; sin embargo, la apreciación del tipo de cambio, la caída sistemática de los precios agrícolas internacionales y la astringencia crediticia han anulado en buena parte las ventajas que para el sector agrícola había pregonado este modelo. En consecuencia, las políticas públicas rurales fueron aprovechadas por un pequeño sector oligárquico, que sesgó su elaboración e implementación, o bien subordinadas a los intereses de los actores urbanos más poderosos, tendiendo a ser accesorios de las estrategias de desarrollo.

2. La ansiedad por concluir:⁵ el ritmo de las reformas

La evolución del sector rural en América Latina en los últimos años puede describirse como una larga transición hacia formas institucionalizadas de gobernabilidad democrática.

⁴ Lo que Luis Maira ha llamado “la revocatoria social de los mandatos presidenciales”.

⁵ Me refiero a la famosa frase de Flaubert, citada por Albert Hirschman en su importantísima obra sobre los esfuerzos reformistas inconclusos en América Latina en la segunda mitad del siglo pasado, titulada *Journeys towards Progress* (Hirschman, 1963).

Las reformas estructurales de las décadas recientes buscaban la estabilización económica como medio para lograr competitividad. Los principales cambios emprendidos fueron: la desregulación, la modernización de las burocracias y la privatización de las principales empresas estatales.⁶

Estas reformas dieron paso a un período de crisis institucional en el sector rural, marcado por cuatro factores: i) vacío institucional, ya que la liberalización económica se vio afectada por procesos de transferencia fallida o inconclusa de las funciones operativas del Estado hacia el sector privado en determinadas áreas, como la extensión agrícola, la comercialización de productos agropecuarios o el crédito formal;⁷ ii) desequilibrio entre la intención y la capacidad de renovación de las instituciones rurales; iii) resistencia al cambio y a las reformas, manifestada en la ausencia de mecanismos de diálogo y concertación, y iv) ausencia de sincronía entre el desarrollo institucional del sector rural y los cambios en el resto de la economía y de la sociedad.

La combinación de estos factores con frecuencia desembocó en una modernización selectiva en algunos sectores o regiones, con base en criterios económicos simplistas que clasificaron a las regiones, e incluso a las personas, como “viables” y “no viables”. De hecho, éste fue un camino seguro hacia la profundización de los desequilibrios productivos y sociales en el sector rural.

Por su parte, el factor de eficiencia en la transformación institucional no puede ser separado de los factores distributivos involucrados en todos los tipos de reformas institucionales, que suponen cambios en el poder y en los procesos políticos.

En las condiciones actuales, el entorno macroeconómico de los países de la región no puede ofrecer por sí solo una alternativa real y duradera a los actores o

⁶ Una primera fase buscó la estabilización económica, ajustando los precios macroeconómicos (tipo de cambio, tasa de interés y control de la inflación) para corregir los sesgos contra ciertos sectores y desatar crecimiento económico no inflacionario. Una segunda fase enfrentó las fallas de mercado a través del “cambio estructural”; sus principales ingredientes (liberalización comercial, privatizaciones y desregulación) pretendían mejorar y transparentar el financiamiento de los mercados para resolver los problemas de información asimétrica. Una tercera fase, que comienza apenas en muchos países de la región, apunta a las fallas de cooperación entre actores sociales (véase Gordillo, 1999).

⁷ Los vacíos institucionales dejados por el retiro de algunas intervenciones —en ausencia de una política deliberada para la creación de nuevos arreglos institucionales— han sido ocupados desordenadamente por mercados paralelos y arreglos informales, a un costo económico y social alto, sobre todo cuando se analizan esos procesos a más largo plazo.

zonas rurales desplazados. Por esto, el resultado seguro de la falta de políticas de desarrollo activas es el vacío institucional y la exclusión social.

En consecuencia, no tiene sentido promulgar la flexibilidad, la transparencia y la participación sin reconocer la importancia crucial de la intervención pública. A la vez, parece trascendental incorporar las numerosas estrategias diferenciadas y los actores sociales que las encarnan en un diálogo amplio que tenga como resultado la inclusión: la piedra angular de una estrategia efectiva de reformas rurales es la incorporación de todos los actores sociales dentro de los acuerdos institucionales que se estén gestionando, es decir, la inclusión de los trabajadores rurales, la agricultura familiar, las poblaciones indígenas, las mujeres, los agricultores comerciales, los empresarios agroindustriales, los inversionistas, y otros actores que están adquiriendo una importancia creciente, como las redes de supermercados.⁸

Pero este diálogo requiere reglas precisas y una estructura de incentivos para garantizar una participación sin exclusiones en el marco de una ética de la responsabilidad.

En tal contexto, entiendo por reconstrucción institucional un proceso deliberado emprendido por sectores mayoritarios del Estado y de la sociedad como respuesta a una situación límite —producto de una combinación de fragmentación social y debilidad institucional— que requiere el establecimiento de compromisos mutuos de derechos y obligaciones. A estos compromisos los denomino pacto de garantías, que es una construcción institucional específica a esas situaciones y que abarca los tres ámbitos institucionales: operativo, gubernativo y constitucional. Puesto que el pacto de garantías no se puede dar en el vacío, el papel de los actores sociales y sus movilizaciones tiene que estar ensamblado en este andamiaje institucional. El pacto de garantías tiene un propósito único: construir un piso básico para resolver diferencias inevitables en sociedades pluralistas. No se trata de mitificar el papel de la construcción de consensos, pero sí de señalar que es insustituible para modular el ritmo de cambio. Este proceso de reconstrucción institucional —cuya expresión es el pacto de garantías— puede ser alimentado por impulsos provenientes de la movilización social,

⁸ Las políticas sectoriales ya no son capaces de atender los intereses de la mayoría de las familias dedicadas a la sola agricultura. Hoy se requiere un acercamiento a políticas territoriales que se extienden más allá de la agricultura para reducir las desigualdades y para explotar racionalmente los recursos naturales.

de determinadas políticas y de una buena estructura de incentivos y sanciones que garantice el cumplimiento de las reglas (*enforcement institutions*).

La reconstrucción institucional busca enfrentar problemas de cohesión social. Este debe ser el objetivo central de las políticas públicas en el sector rural, y debe tener una legitimidad social incontestable, que sólo puede proporcionar la participación de los actores rurales en el diseño e implementación de tales políticas.

Los actores rurales se interrelacionan con el cambio institucional: son agentes activos⁹ y al mismo tiempo pueden ser sujetos afectados por la transformación. No todos los actores participan en la misma forma o al mismo tiempo en el cambio institucional, pero todos sienten sus repercusiones, aunque con diferente intensidad. Sin duda, la reconstrucción institucional en el ámbito rural puede significar que determinados agentes enfrenten el riesgo de que su existencia sea cuestionada,¹⁰ o que tengan que adoptar una identidad colectiva diferente. Pero en todo caso lo fundamental es a qué ritmo han de llevarse a cabo esos cambios.

Desde el punto de vista de la economía política de las reformas —de su adopción y puesta en marcha—,¹¹ una consecuencia importante del enfoque que propongo en este texto es que la única forma de definir un “ritmo de cambio” que logre administrar la inestabilidad que conlleva, es a través de la construcción de consensos. El propósito es establecer una ruta de transformación que refleje el consenso, la direccionalidad y la certidumbre en las políticas agrícolas y rurales, con el fin de generar seguridad y evitar riesgos de acciones discrecionales y políticas agrícolas y rurales autoritarias. Estos elementos establecen una base fundamental para que el desarrollo institucional futuro contenga las características deseadas de autonomía, inclusión y acción subsidiaria efectiva por parte del Estado.

Es necesario, pues, visualizar un marco institucional que abarque no sólo las formas de intervención estatal o de organización de las agencias estatales, sino

⁹ Participan o promueven el cambio institucional, por ejemplo, a través de movilizaciones; o allí donde existen foros o consejos locales (es decir, donde la interacción social está institucionalizada), mediante su participación en las discusiones o el proceso de toma de decisiones.

¹⁰ Un cacique local, o un actor público ineficiente o no competente, podrá ser destituido o fiscalizado como resultado de un proceso de cambio institucional.

¹¹ Probablemente uno de los textos más destacados sobre el tema del ritmo de cambio sea la obra de Karl Polanyi, titulada *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time* (Polanyi, 1957).

también el conjunto de reglas y convenciones no formales e incluso incorpore normas éticas y morales de comportamiento que son parte de la interacción social. En este enfoque más amplio, el principal papel del desarrollo institucional es aumentar la eficiencia y reducir la incertidumbre mediante el diseño de una estructura estable, aunque no inmutable, que favorezca la interacción económica y social. Esa estructura de

oportunidades e incentivos es el factor determinante del desempeño económico.

Dicho marco institucional trascendente, que emerge de estos cambios desde abajo y desde arriba, invita a un conjunto de reflexiones acerca del derecho a la alimentación como expresión territorial de derechos ciudadanos, y de la descentralización en el marco de una política de desarrollo regional.

III

El derecho a la alimentación y la descentralización

1. Avances en el enfoque del desarrollo basado en los derechos humanos

Tanto el diseño de políticas públicas para favorecer la competitividad de los agricultores familiares como el establecimiento de reglas equitativas que permitan el acceso de sus productos al comercio internacional deben trascender la idea de que el desarrollo de los pueblos o de las personas y el combate al hambre son concesiones graciosas de la autoridad, y dejar establecido que, por el contrario, son parte de la obligación de todo Estado de garantizar derechos humanos universales a sus ciudadanos.

Aunque tradicionalmente los derechos humanos se han asociado sobre todo con el ámbito civil y político, vale la pena subrayar que a partir de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 se han reconocido con igual jerarquía diversos derechos económicos, sociales y culturales, que en 1976 dieron origen al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En dicho Pacto se estableció la obligación de los Estados de garantizar el derecho a la alimentación, el cual se considera cumplido cuando las personas tienen acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada y a los medios para obtenerla.

A menudo se interpreta erróneamente que el derecho a la alimentación obliga al Estado a alimentar a su población, cuando de lo que se trata es de que el Estado —y particularmente el gobierno— respete y proteja el derecho de las personas a alimentarse. Para esclarecer las dudas, en 1999 el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales estableció en su

Observación general N° 12 el ámbito de las obligaciones estatales al respecto,¹² las que pueden clasificarse en tres niveles:

- i) *Obligación de respetar*. Establece el límite al ejercicio del poder del Estado. Significa que el gobierno no debe interferir con los medios de subsistencia de las personas, ni dificultar su acceso a los alimentos o privarlas arbitrariamente de su derecho a ellos.
- ii) *Obligación de proteger*. Significa que el gobierno debe promulgar leyes para evitar que personas u organizaciones poderosas conculquen el derecho a la alimentación, y también establecer órganos para investigar y proporcionar recursos eficaces si se viola ese derecho.
- iii) *Obligación de facilitar y en caso necesario proveer*. Significa que el gobierno debe adoptar medidas positivas para individualizar a los grupos vulnerables y aplicar políticas para que tengan acceso a una alimentación suficiente, facilitando su capacidad de alimentarse. La obligación de proveer va más allá de la de facilitar, pero sólo aparece cuando la seguridad alimentaria de las personas se ve amenazada por motivos ajenos a su voluntad. Se considera que, como último recurso, puede ser necesaria la prestación de asistencia directa mediante redes de protección.

Estos tres niveles precisan mejor el ámbito de las obligaciones de los Estados en lo que se refiere a

¹² Véase Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (1999).

garantizar el derecho a la alimentación y sirven como un marco de referencia ética, política y legal. Basar políticas públicas de desarrollo rural en el ejercicio de los derechos humanos, particularmente el derecho a la alimentación, permite sacarlas del terreno de la caridad asistencial y hacerlas menos vulnerables a los vaivenes políticos. De esta forma se vuelven exigibles por la vía jurídica, sujetas a escrutinio y, eventualmente, a instancias de arbitraje.

A pesar de que el derecho a la alimentación se ha reconocido en diversos instrumentos internacionales, la preocupación por hacer que se le considere en su calidad de tal en las políticas de desarrollo rural y combate al hambre comenzó a cuajar ya entrado el decenio de 1990, en el marco del debate sobre los derechos de tercera generación. La Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996 recogió este debate y estableció entre sus compromisos el de esclarecer el contenido del derecho a una alimentación suficiente y a no padecer hambre, junto con atender en especial a su aplicación.

Establecer una mejor definición del concepto del derecho a la alimentación, con miras a crear instrumentos concretos para mejorar su aplicación, ha comenzado a ser una preocupación importante de la sociedad civil y de algunos gobiernos del mundo. Al respecto, vale la pena mencionar la propuesta para crear un código de conducta internacional para el derecho a la alimentación. Aunque este código sería fundamentalmente un documento político más que legal, de aprobarse permitiría establecer una serie de obligaciones y responsabilidades a nivel nacional e internacional, con lo que se haría un valioso aporte a la construcción de una nueva institucionalidad mundial basada en el derecho a la alimentación y con fuerte influencia en el diseño de políticas de desarrollo.

2. Descentralización y disparidades regionales

A pesar de la aceptación casi universal de los méritos supuestos de las reformas de descentralización, y aunque éstas proliferaron ampliamente en la región, existe todavía un entendimiento científico bastante limitado de los arreglos institucionales que sustentan una gestión descentralizada efectiva. Además, un creciente cuerpo de evidencia empírica sugiere que la descentralización —administrativa, fiscal o política, o una combinación de ellas— puede facilitar el surgimiento de instituciones para la acción colectiva, pero no produce automáticamente las ventajas pensadas por sus partidarios. Por eso es necesario precaverse de ideas simplistas de que la sola descentralización resuelve algunos de los problemas más acuciantes del medio

rural. Como en todo proceso de construcción institucional, lo que se requiere es una adecuada mezcla de intervenciones nacionales y locales. Aunque en general la descentralización ha sido vista como un mecanismo que fortalece la participación social en el diseño e implementación de políticas públicas, para evitar medidas aisladas que suelen dislocar la acción gubernamental quizás sea esencial insertar la descentralización en el marco de una política de desarrollo regional.

Más recientemente, producto de los propios procesos de globalización, se ha acrecentado la necesidad de promover diversas medidas enfocadas específicamente a disminuir las disparidades socioeconómicas entre territorios y ciudades y a optimizar sus oportunidades de desarrollo. Esas medidas se conocen ahora como políticas de desarrollo territorial (o más simplemente, como política territorial). Tales políticas no se enfocan sólo a los territorios más desfavorecidos, sino a todos, desde los más ricos hasta los más pobres. Su objetivo no es atraer inversiones a los territorios marginados por medio de subsidios y otros beneficios ofrecidos a los inversionistas, sino asegurar que todos sean capaces de maximizar sus oportunidades de desarrollo endógeno. Para alcanzar esta meta es clave aprovechar las ventajas de cada uno de ellos, el potencial de arrastre de sus ciudades y la creación de activos. No se trata desde luego de suspender las formas de asistencia y compensación a los territorios más pobres, que deben beneficiarse de una “ecualización financiera”, sino de generar vínculos y enlaces adecuados entre aquellos que avanzan a un ritmo mayor y los que no lo hacen. Además, se debe asegurar infraestructura para todos, garantizándoles un mínimo nivel de accesibilidad. Puesto que esto depende de las características propias de cada uno de ellos, las políticas de infraestructura deben estar basadas en una tipología de territorios (Schejtman y Berdegué, 2003).

Los esquemas territoriales son por definición multisectoriales y sin duda deben ayudar a construir puentes entre los diversos objetivos de desarrollo, así como a conciliarlos. Además, estos esquemas ofrecen dos beneficios adicionales: catalizan una mayor conciencia de la naturaleza y urgencia de los problemas, y ofrecen soluciones más compatibles con las restricciones locales (institucionales, financieras, ecológicas). Por lo tanto, cuando se obvia la heterogeneidad del sector rural, identificando el espacio rural con el espacio agropecuario,¹³ se reducen las potencialidades de

¹³Al no tener en cuenta los nexos del sector rural con los núcleos urbanos, o la importancia del empleo rural no agrícola, cada vez más extendido y que condiciona cada vez más el desempeño rural.

mejorar la competitividad y de mitigar la pobreza rural, pues no se consideran los factores que dinamizan la propia agricultura y que pueden derivarse del fortalecimiento de los vínculos con los núcleos urbanos inmediatos. El grueso de las actividades se centra entonces en lo agrícola, siendo que el diagnóstico debe considerar como espacio rural a aquel constituido por los núcleos urbanos a los que los pequeños productores están vinculados de manera directa.

Un examen de las demandas entre esos núcleos urbanos y el ámbito territorial de los pequeños productores agrícolas puede dar pistas sobre requerimientos que no están siendo satisfechos, o que lo están pero con altos costos de transacción. Con medidas simples, tales requerimientos podrían contribuir a elevar la competitividad de algunos de esos productores o, en el caso de familias con poca o ninguna tierra, mejorar sus condiciones de vida y de trabajo al reducir sus

costos de transacción en una gama de actividades. En este sentido, para que los proyectos sean piezas clave de las estrategias de desarrollo rural es necesario que en su diseño se tengan en cuenta el territorio involucrado, los sectores de actividad en que se interviene, la estructura social del territorio, la duración de los procesos y una institucionalidad que asegure que sean sostenibles en el tiempo.

Las políticas de desarrollo territorial buscan elevar el valor agregado del territorio, lograr un crecimiento significativo de la economía rural y, en especial, fortalecer el capital social del territorio más que promover el desarrollo de una actividad económica en particular (Abramovay, 1999). Para esto, el desarrollo territorial incorpora una visión de cadenas productivas que va más allá de la agricultura ampliada,¹⁴ agregando la articulación de los distintos sectores y actores de una misma cadena.

IV

La agricultura familiar

1. Un factor movilizador: los agricultores familiares

La experiencia de la última década, tanto en términos de movilización social como de esfuerzo productivo e innovaciones institucionales, nos dice que el segmento más dinámico del medio rural son los agricultores familiares, quienes en la región se caracterizan por la heterogeneidad de su dotación de recursos y de sus activos, es decir, de su capital natural, físico, financiero, humano y social (de Janvry y Sadoulet, 2001a). Esta desigualdad de condiciones más las fallas de mercado son algunas de las causas de la pobreza rural.

En una simplificación que, sin embargo, refleja las características principales del medio rural en América Latina y el Caribe, los agricultores familiares pueden clasificarse en dos grandes grupos, según el nivel de sus activos. En el primero están los campesinos cuyos recursos territoriales son tan reducidos que viven esencialmente como trabajadores asalariados —agrícolas o no agrícolas—, para los cuales la agricultura es un complemento. En el segundo se hallan los agricultores familiares, poseedores de tierras en diferentes cantidades, que obtienen gran parte de su ingreso de sus cultivos y lo complementan con la venta de su fuerza de trabajo (CEPAL, 1999).

En ambos grupos los trabajadores se ven obligados a recurrir a formas de empleo rural no agrícola que proveen gran parte del ingreso de los hogares rurales y son un sustituto de la tierra como fuente de ingresos. En un estudio recopilatorio¹⁵ efectuado por de Janvry y Sadoulet (2001a) se encontró que en el ejido mexicano, por ejemplo, el empleo rural no agrícola representaba el 55% de los ingresos totales (de Janvry y Sadoulet, 2001b), en Nicaragua y Panamá el 61% (Davis, Carletto y Sil, 1997; Banco Mundial, 1998), en Chile y El Salvador el 67% y el 60%, respectivamente (López y Valdés, 1997), y en Ecuador el 86% (Lanjouw, 1996). Cabe añadir, sin embargo, que estas formas de complementar el ingreso no permiten a los agricultores familiares superar la condición de pobreza en que viven. Además, debido a fallas en las instituciones y mercados, en el último tiempo las familias dependen cada vez más del ingreso rural no agrícola

¹⁴ La agricultura ampliada reconoce las distintas articulaciones que tiene la agricultura con otro tipo de actividades que se generan alrededor de ella. Estas actividades incluyen, entre otras, la demanda de insumos, de instrumentos y maquinarias, las actividades de poscosecha o de procesamiento de los productos agropecuarios, y los procesos de comercialización.

¹⁵ Basado en un trabajo pionero sobre las familias rurales en el sector reformado de México (Gordillo, de Janvry y Sadoulet (2000).

(especialmente remesas) y de la inversión en animales y granos como fuente de ahorro y liquidez para casos de emergencia.

El proceso de transición desde una agricultura protegida a una con amplia base de crecimiento y competitividad necesitará mucho tiempo para acrecentar la baja inversión que predomina entre los agricultores familiares. La meta de mejorar el acceso a los alimentos está íntimamente ligada al mejoramiento de la competitividad de los agricultores familiares, sobre una base territorial y focalizada en la familia y en sus ingresos.

Pero si se sigue a Easterly (2002), se puede decir que la competitividad de los pequeños productores está también relacionada con el grado de inequidad que existe en el país, puesto que la desigualdad impide el desarrollo. Sokoloff y Engerman (2002)¹⁶ plantean que la dotación de activos determina la inequidad, la cual a su vez determina la existencia de instituciones deficientes (poco democráticas e inestables), malas políticas de redistribución, baja inversión en capital humano y subdesarrollo.

Fortalecer el papel de los agricultores familiares está asociado a mejorar su competitividad en los mercados de tierras, productos, trabajo y financiamiento, para lo cual deben disponer de la información necesaria para insertarse en condiciones ventajosas en esos mercados. La hipótesis, según Escobal (2002), es que en las instituciones existen cuatro tipos de fallas que afectan la competitividad de las familias rurales: i) la asimetría de la información, ii) la disponibilidad y asignación de los bienes públicos, iii) las externalidades, y iv) los problemas de pobreza y equidad.

La asimetría de la información reduce el acceso a mercados necesarios para la competitividad de los pequeños productores. Hay problemas en el acceso a la información sobre los mecanismos de funcionamiento de los créditos rurales, tanto por parte de las familias rurales como por parte de los mismos bancos, y lo mismo sucede en el acceso a la propiedad de la tierra. También es muy importante que a las organizaciones de base¹⁷ se les facilite información sobre los programas y las políticas de desarrollo local, los mecanismos para acceder a fondos que financien proyectos y la forma de interactuar con el gobierno y el mercado (Alkire y otros, 2001).

La escasez y mala asignación de bienes públicos dificulta el desarrollo de los sectores rurales. La dispersión espacial y la menor densidad de población guardan relación estrecha con infraestructuras inadecuadas y un acceso limitado a los servicios públicos, por lo cual las inversiones en estos sectores son consideradas de alto costo y riesgosas. Además, el acceso restringido a los bienes y servicios públicos debilita el mercado local de insumos y productos, lo que se suma a los altos costos de transacción para restringir las posibilidades de ahorro de las familias rurales. Es posible que los esfuerzos locales por organizarse colectivamente permitan avanzar en este aspecto, sobre todo cuando se trata de bienes y servicios de baja complejidad,¹⁸ en pequeña escala y que requieren de cooperación local, ya sea comunitarios (pastizales comunales, agua de riego y otros) o públicos (infraestructura local).

Los problemas de pobreza y desigualdad generan un círculo vicioso.¹⁹ Cuando las instituciones de mercado no resuelven estos problemas, los arreglos institucionales combinados de organismos públicos y organizaciones de la sociedad civil tienen que apoyar la equidad y sostenibilidad de las políticas y el consenso entre las partes. Para esto es necesario mejorar la estructura de la política social, a través de una gestión pública basada en la transparencia, el control ciudadano y la rendición de cuentas.

Por lo que se ha expuesto, se precisan políticas orientadas a elevar la competitividad de las familias rurales para que éstas puedan incrementar sus ingresos. Es fundamental mejorar la productividad de los más pobres y que esta mejora signifique su inserción en una economía en crecimiento, en el marco de mercados justos. Si las familias logran mejorar sus niveles de ingreso, tendrán seguridad alimentaria.

Como ya se ha señalado en diversos estudios, casi la mitad del ingreso percibido por las familias rurales en la región proviene de actividades no agropecuarias. Por lo demás, como consecuencia lógica de esta diversificación de las economías rurales, los procesos de inversión de capital en el sector rural son muy heterogéneos. En este sentido, las políticas destinadas

¹⁶ Citados por Easterly (2002).

¹⁷ Los grupos con intereses comunes, como por ejemplo de mujeres, de ahorro, cooperativas, asociaciones de productores o de riego, y otros.

¹⁸ Baja complejidad en este sentido se refiere a la homogeneidad de los actores y sus intereses.

¹⁹ Lynn Karl (2002) ha explicado este círculo vicioso como una situación en la que la pobreza y los altos niveles de desigualdad se reproducen mutuamente y frenan a su vez el crecimiento económico. Dicha situación disminuye apreciablemente la capacidad para atender los problemas derivados de la pobreza y la inequidad.

a incrementar la competitividad de las familias rurales deben considerar la heterogeneidad y diversificación de los mercados rurales,²⁰ y apuntar a un desarrollo territorial más que sectorial.

En la agricultura, la heterogeneidad implica la coexistencia de dos sectores en cuyo interior hay también diversas modalidades. De esos dos sectores, uno es moderno, comercial, hace uso intensivo de capital y tecnología y se orienta principalmente a las exportaciones. El otro hace uso intensivo de mano de obra de baja productividad, exhibe grandes deficiencias y segmentaciones, tiene subdotación de activos y muy baja inversión, todo lo cual dificulta el logro de la eficiencia, competitividad, reconversión y rentabilidad que una política sectorial puede buscar. La experiencia ha mostrado que la mayor parte de las familias rurales en situación de riesgo alimentario depende de este tipo de agricultura. Por su parte, el sector agrícola moderno, más que crear demandas importantes de mano de obra, ha desplazado población y ha absorbido la mayor parte de la ayuda a la agricultura, debido a su mayor capacidad de negociación y su poder político. Con esto ha acentuado la concentración de la tierra y los recursos productivos, y la brecha entre la agricultura comercial y la agricultura familiar

Los agricultores familiares, por lo tanto, encaran restricciones internas y externas para mejorar su competitividad. Una de las formas para enfrentarlas es buscar el incremento de su capital social y humano, acrecentando su participación en organizaciones que les permitan influir en el diseño y aplicación de políticas de desarrollo y comercialización, y también mejorando sus técnicas de producción. A su vez, los gobiernos debieran contribuir a mejorar el funcionamiento y la confiabilidad de los mercados de productos, tierras, trabajo y financiamiento, así como la confianza de los productores en los dispositivos de seguridad social para superar limitaciones en materia de recursos naturales, mercado e infraestructura. Además, los Estados debieran tratar de mitigar la inequidad a través de instituciones más democráticas y estables, mejores políticas de redistribución y una mayor inversión en capital humano.

²⁰ En el mundo rural se ha dado un vigoroso proceso de crecimiento de los sectores de servicios no ligados directamente a las cadenas agroalimentarias e industriales, sino a la demanda de los asentamientos humanos rurales. Además, las actividades de construcción, infraestructura y servicios públicos aparecen cada vez más dentro del marco de la economía rural, restando participación al sector agropecuario.

2. Un programa de apoyo a la agricultura familiar

Con base en lo anterior, se ha estilizado²¹ un programa mínimo para el fomento de la agricultura y el desarrollo rural, que combina intervenciones de políticas de desarrollo encaminadas a mejorar el funcionamiento de los mercados rurales. Se partió constatando que la dispersión de instrumentos daña a los actores rurales, afecta especialmente a los agricultores familiares, genera mayores costos de transacción, propicia la corrupción y promueve disputas entre las burocracias estatales, originando duplicaciones de esfuerzo. Por ello nunca se insistirá lo suficiente en que, más allá del monto de los recursos públicos que se destinen al medio rural, importa la forma en que ellos se canalizan.

Dicho programa mínimo debe contener algunos elementos que permitan generar una estrategia básica para impulsar nuevas formas públicas de apoyo al sector rural. Sus objetivos son los siguientes:

- i) Hacer más competitiva la producción de los habitantes rurales afectados por los cambios económicos y las reformas estructurales en la región, mediante apoyos directos, temporales y selectivos que los pongan en condiciones de competir en nuevas áreas de especialización, con pleno respeto a la conservación de los recursos naturales. Una política de ingresos rurales, cuya continuidad sea garantizada por la ley y periódicamente revisable,²² puede convertirse en el núcleo de un programa unificado de apoyo a la agricultura familiar.
- ii) Promover acciones de asociación voluntaria y autosostenible de los grupos rurales afectados, a fin de que puedan formar organizaciones capaces de mantener en el tiempo los logros iniciales de estos programas de apoyo a los ingresos.
- iii) Proporcionar asistencia directa y servicios a los hogares en áreas desfavorecidas. Esta política de apoyo directo puede convertirse en el punto de partida para un conjunto de instrumentos de política que, adecuadamente diseñados, contribuyan a fortalecer los nuevos vínculos entre las políticas, los productores y otros agentes económicos.

²¹ Es decir, se ha planteado un conjunto de elementos invariables que evidentemente deben adaptarse al carácter muy heterogéneo del medio rural de la región, y a prioridades que dependen también de cada contexto.

²² Un ejemplo de lo anterior es el Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO) en México, que puede sentar las bases para esto particularmente con las recientes modificaciones introducidas en la Ley de Capitalización Rural.

- iv) Un sistema de financiamiento rural que movilice el ahorro en el marco de la agricultura familiar y haga hincapié en la formación de capital.
- v) Una política de infraestructura que, sin olvidar algunos grandes proyectos estratégicos de riego, se oriente a aumentar considerablemente tanto la pequeña infraestructura productiva (riego, conservación de suelos y de acuíferos) como la infraestructura comercial (caminos, bodegas, frigoríficos y sistemas de transporte).
- vi) Una política de fomento de la innovación y la transferencia tecnológica que implique la integración de universidades e institutos tecnológicos en un programa de divulgación y transferencia masiva de habilidades y conocimientos, apoyado por nuevas interacciones con los productores y teniendo como respaldo la premisa de que el capital humano es un factor fundamental de la competitividad.
- vii) Políticas equitativas y sostenibles de acceso a los recursos naturales necesarios para sostener medios de vida adecuados a las poblaciones rurales de la región, incluyendo entre esas políticas, según sea el caso, reformas agrarias y otros mecanismos de acceso a la tierra.

Bibliografía

- Abramovay, R. (1999): Sete desafíos para desenvolvimiento territorial, Fundação Lyndolpho Silva/Banco Nacional da Agricultura Familiar (BNAF), www.bnaf.org.br/palest04.htm.
- Alkire, S. y otros (2001): Community-driven development, *PRSP Sourcebook*, www.worldbank.org/poverty/strategies/sourctoc.htm.
- Banco Mundial (1998): *Panama LSMS*, Washington, D.C.
- Burfisher, M.E. (comp.) (2001): *Agricultural Policy Reform in the WTO: The Road Ahead*, ERS Agricultural Economics Report, N° 802, Washington, D.C., Departamento de Agricultura de los Estados Unidos.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1999): Efectos sociales de la globalización sobre la economía campesina: reflexiones a partir de experiencias en México, Honduras y Nicaragua, LC/MEX/L.382, México, D.F., Sede Subregional de la CEPAL en México.
- _____ (2002): *Panorama social de América Latina, 2001-2002*, LC/G.2183-P, Santiago de Chile, octubre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.65.
- Davis, B., C. Carletto y J. Sil (1997): *Los hogares agropecuarios en Nicaragua: un análisis de tipología*, Berkeley, Universidad de California.
- De Janvry, A. y E. Sadoulet (2001a): La inversión en el desarrollo rural es buen negocio, en R. Echeverría (comp.), *Desarrollo de las economías rurales en América Latina y el Caribe*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- _____ (2001b): Income strategies among rural households in Mexico: The role of off-farm activities, *World Development*, vol. 29, N° 3, Amsterdam, Elsevier Science.
- Easterly, W. (2002): *Inequality Does Cause Underdevelopment: New Evidence*, Washington, D.C., Center for Global Development.
- Escobal, J. (2002): Nuevas instituciones para el desarrollo agrícola y rural en América Latina y el Caribe, *CUREMIS II*, Roma, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) (2000): *El estado mundial de la agricultura y la alimentación, 2000*, Roma.
- _____ (2002a): El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo, 2002, Roma.
- _____ (2002b): *Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después*, www.fao.org/worldfoodsummitt/spanish/index.htm
- _____ (2002c): *Evaluación externa independiente del Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA)*, Roma, www.fao.org/spsfs/ y www.fao.org/docrep/meeting/004/y672s/y6172s99.htm.
- Gordillo, G. (1999): *La ansiedad por concluir: lecciones de las reformas estructurales en América Latina. Mercado de valores*, México, D.F., Nacional Financiera, octubre. También disponible en www.rlc.fao.org/quienom/rlc/gordillo/default.htm.
- _____ (2003): El desarrollo rural y el combate al hambre, la pobreza y la desigualdad, documento presentado en el Taller "La importancia del enfoque territorial en el desarrollo rural de América Latina y el Caribe" (Milán, 20 y 21 de marzo de 2003), organizado por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con el financiamiento del gobierno de Italia.
- Gordillo, G., A. de Janvry y E. Sadoulet (2000): *La segunda reforma agraria en México*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Hirschman, A. (1963): *Journeys towards Progress*, Nueva York, Twentieth Century Fund.
- Izam, M. y V. Onffroy (2000): *El sector agrícola en la integración económica regional: experiencias comparadas de América Latina y la Unión Europea*, serie Comercio internacional, N° 8, LC/L.1419, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.91.
- Karl, T.L. (2002): *The Vicious Cycle of Inequality in Latin America*, Working Paper, N° 2002-177, Berkeley, Universidad de California.
- Lanjou, P. (1996): *Rural Poverty and Non Agricultural Employment in Ecuador*, Washington, D.C., Departamento de Investigaciones sobre Políticas de Desarrollo, Banco Mundial.
- López, R. y A. Valdés (1997): *Rural Poverty in Latin America: Analytics, New Empirical Evidence and Policy*, Washington, D.C., Departamento Técnico, Banco Mundial.
- Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1999): *Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, Observación general N°12, 20° período de sesiones del Comité, Ginebra, 26 de abril.
- Polanyi, K. (1957): *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, Boston, Beacon Press.
- Rello, F. y Y. Trápaga (2001): *Libre mercado y agricultura: efectos de la Ronda Uruguay en Costa Rica y México*, LC/L.1668-P, México, D.F., Sede Subregional de la CEPAL en México.

Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.203.

Schejtman, A. y J. Berdegú (2003): *Desarrollo territorial rural*, Santiago de Chile, Red Internacional de Metodología de Investigación de Sistemas de Producción (RIMISP).

Sokoloff, K. y S. Engerman (2002): *Factor Endowments, Inequality, And Paths Of Development Among New World*

Economies, NBER Working Paper, N° 9259, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research, octubre.

Székely, M. y J. Londoño (1998): Sorpresas distributivas después de una década de reformas: Latinoamérica en los noventa, *Pensamiento iberoamericano*, vol. extraordinario, Madrid, Universidad Complutense de Madrid.

Crecimiento, competitividad y empleo en Perú, 1990-2003

Norberto E. García

El crecimiento del empleo de calidad necesario para disminuir el empleo informal y el desempleo en Perú, depende de que se acelere y diversifique la inversión privada en el sector transable. Una de las principales restricciones para acelerarla es la débil competitividad del sector transable no extractivo. En 1990-2003, la mejora de su competitividad se basó esencialmente en el descenso de los costos laborales, enfoque socialmente injusto y económicamente ineficaz. Para elevar la competitividad es indispensable un régimen macroeconómico con un tipo de cambio real competitivo y estable —cuya aplicación enfrenta obstáculos— y el aumento de la productividad total a nivel microeconómico. Esto último debe buscarse a través de políticas microeconómicas y mesoeconómicas, siendo el principal obstáculo la visión estrecha que dominó el escenario económico en el decenio de 1990, según la cual el incremento de la competitividad se logra reduciendo los costos laborales medios.

Norberto E. García
Investigador Asociado
del Instituto de Estudios Peruanos (IEP)
e Investigador Líder de la Red de Políticas
de Empleo del Consorcio de Investigaciones
Económicas y Sociales (CIES)
Perú
✉ ngarcia@terra.com.pe

I

Empleo, pobreza y crecimiento

En Perú existe un estrecho vínculo entre el tipo de empleos generados y la evolución de la pobreza. Para las familias de ingresos medios y bajos, la principal fuente de ingresos es el trabajo de sus miembros ocupados. No debería sorprendernos entonces que la pobreza se mantenga a niveles muy altos, puesto que la mayoría de los empleos generados en el decenio de 1990 era de muy baja calidad, en términos de productividad, ingresos, estabilidad y protección social asociada. En dicho decenio el empleo formal creció a una tasa anual de 1,2%, mientras que el empleo informal lo hizo a un ritmo de 4,7% al año, acentuándose así la tendencia observada en décadas anteriores.

En la actualidad, menos de 25% de los peruanos activos tiene acceso a un empleo estable cuya productividad permita una remuneración digna. El 75% restante se desempeña en actividades independientes informales de muy baja productividad, en labores agrícolas con una productividad aun menor, como asalariados sin contrato laboral en microempresas informales que no brindan estabilidad ni un ingreso digno, o se encuentra abiertamente desempleado en las zonas urbanas del país. Es importante señalar que sólo un 10% de este 75% está en situación de desempleo abierto, mientras que la mayor parte del 90% restante se inserta en ocupaciones de muy baja productividad. Por consiguiente, el problema del empleo en Perú es percibido por su población no tanto como desempleo

abierto, sino principalmente como una muy baja expectativa de tener un empleo digno y estable que contribuya a elevar su nivel de vida.

Por el lado de los ingresos laborales, entre 1980 y 1991 los salarios registraron una caída de 65%. Pese a la recuperación observada en 1992-1997, en el año 2000 estaban todavía muy por debajo del nivel de 1980, y los ingresos de la mayor parte de los trabajadores informales y agrícolas eran inferiores a la línea de pobreza por persona activa. La participación de las remuneraciones en el producto interno bruto (PIB) se redujo de 37% en 1978 a 32% en 1992 y 24,5% en 2001.¹

Las magnitudes expuestas indican que el problema del empleo en Perú no puede abordarse sólo con políticas de corto plazo, políticas activas de empleo y programas de empleo directo, que por su naturaleza inciden en no más de un 5 ó 6% de la población económicamente activa (PEA). Debe enfrentarse entonces con una política de mediano y largo plazo, es decir, con una estrategia de crecimiento.

A mediano plazo, el incremento del empleo de calidad está determinado por el ritmo de crecimiento de la inversión. Tanto el aumento del empleo de calidad en los segmentos modernos como los recursos necesarios para transformar productivamente los segmentos atrasados y mejorar la situación de los allí ocupados, dependen de que se acelere la inversión y el crecimiento económico.

II

La política macroeconómica reciente

La administración que asumió a mediados de 2001 heredó una recesión que se inició en 1998 y se profundizó hasta principios de 2002. Desde mediados de 2001 se llevó adelante una política de reactivación que incluyó un aumento mesurado del gasto público y una política monetaria expansiva y focalizada en el descenso de la tasa de interés interna. Esta política logró sacar al país de la recesión sin elevar la tasa inflacionaria, pero se ocupó poco de la mejora de la competitividad. Así, impulsado por la reactivación y la puesta en mar-

cha de nuevos proyectos extractivos, el crecimiento del PIB fue de 4,9% en 2002 y de 4,0% en 2003 (INEI, 2004).

Junto con aumentar el gasto público, en 2001-2003 se redujo el déficit fiscal, debido al aumento de

¹ Tres choques explican esta tendencia: la crisis de la deuda de principios del decenio de 1980, la hiperinflación de 1989-1990 y la desregulación laboral que siguió de hecho a la reforma laboral "flexibilizadora" de la década de 1990.

los ingresos tributarios y, sobre todo, del endeudamiento externo público en 2002-2003; esto acentuó la vulnerabilidad financiera y real frente a un eventual repunte de la tasa de interés internacional.

Se suponía que la reactivación vía gasto público y baja de la tasa de interés, unida a una política de equilibrios macroeconómicos y de estabilidad de los precios y del tipo de cambio real (a través de una flotación sucia), abrirían el camino al aumento de la inversión privada. No obstante, la inversión bruta total, que había caído 26% en 1997-2001, creció sólo 0,7% en 2002 y 4,0% en 2003, año en que el coeficiente de inversión bruta total se situó en 15,2% del PIB. Esta cifra estaba aproximadamente 10 puntos porcentuales por debajo de la necesaria para alcanzar el crecimiento económico anual de 7% que se requeriría para ir reduciendo el problema de empleo. En particular, las importaciones mensuales de bienes de capital siguieron siendo bajas en 2001-2003, pese a la incidencia de los grandes proyectos de Antamina y Camisea,² y lo mismo señalan los registros mensuales de las inversiones en construcción. La debilidad de la inversión privada se explica en parte por la desaceleración de las principales economías del Norte en 1999-2002. Pero también, como se verá posteriormente, existen razones internas más profundas.

El impulso derivado del aumento del gasto público y de la expansión monetaria en 2001 y 2002 tendió a diluirse con el transcurso del tiempo. Desde fines de 2003 se percibe una nueva desaceleración del PIB y del empleo, a pesar de la liquidez existente. El repentino

aumento de las exportaciones a principios de 2003 (la tasa del año llegó a 15%) compensó en parte el debilitamiento del efecto expansivo del gasto público y de la política monetaria. Como el 70% de ese aumento se debió a alzas en los precios y el volumen de los productos básicos tradicionales exportados por Perú, es difícil otorgarle carácter permanente. Aunque también es cierto que crecen rápidamente las exportaciones no tradicionales.

El crecimiento por reactivación en 2001-2002 generó un crecimiento muy bajo del empleo formal y un incremento alto del empleo informal, en línea con el muy escaso crecimiento de la inversión privada y pública y reproduciendo las tendencias de largo plazo. La ausencia de un fuerte impulso inversor contribuyó a un muy escaso aumento del empleo de calidad.

En las circunstancias descritas, cobra vida el debate en torno al rumbo que ha de seguirse y las políticas que han de adoptarse para acelerar la inversión privada y lograr un crecimiento sostenido del empleo de calidad. Este trabajo plantea una hipótesis como aporte a ese debate, centrando la atención en los sectores modernos formales de la economía peruana, ya que es allí donde se ubica el obstáculo principal para lograr un crecimiento alto y sustentable. Un crecimiento elevado en los segmentos modernos es condición necesaria, pero no suficiente, para lograr la transformación productiva de los segmentos atrasados y su incorporación al crecimiento: así lo sugieren, entre otras experiencias, las de Chile (1983-2003) y México (1986-2003).

III

Un curso estratégico

La economía peruana enfrenta dos grandes problemas prioritarios: su débil competitividad y la necesidad de crear empleos de calidad. Por consiguiente, cualquier estrategia de crecimiento debe necesariamente atacar ambos frentes.

En una economía pequeña, abierta y endeudada como la peruana, lo anterior implica aplicar políticas a nivel macroeconómico, mesoeconómico y microeconómico para: i) acelerar decisiones de inversión privada

en sectores transables (productores de bienes y servicios exportables e importables), y ii) ampliar los mercados para esos bienes y servicios. La combinación de políticas de los tres niveles indicados es lo relevante en una concepción estratégica (García, 2004).

Como ha sucedido en otros países de América Latina, Perú se integró mucho más plenamente a los mercados financieros internacionales —a través del endeudamiento y la entrada de capitales— que a los mercados comerciales externos, donde sigue siendo esencialmente un exportador de productos primarios sujetos a fluctuaciones. Este desequilibrio en su inserción

² Compañía Minera Antamina y Yacimiento de Gas Camisea.

externa debe ser corregido para que el país pueda acelerar el crecimiento de las exportaciones, crecer a un ritmo alto, reducir el peso del pago de la deuda y generar empleo. Si se desea acelerar las exportaciones, hay que saber cuáles son las de comportamiento más dinámico en el ámbito mundial, esto es, considerar la calidad de su inserción comercial y no sólo el coeficiente de apertura (Svarzman, 2004).

En 1990-2000 las exportaciones mundiales de productos primarios —lo que exporta Perú— han sido las de más lento crecimiento. Esto si se las compara con las de alta tecnología, que hacen uso intensivo de conocimiento y capacidades; con las de tecnología intermedia, cuyos productos y procesos se basan en economías de escala y que crecieron por encima del promedio; o incluso con las de baja tecnología, como confecciones y calzado, o las de manufacturas que hacen uso intensivo de recursos naturales (Svarzman, 2004). Sólo la gran demanda de productos primarios extractivos originada en el alto crecimiento de China alteró a partir de 2003 esa tendencia, al presionar sobre la oferta de *commodities*. Sin embargo, es difícil suponer que este hecho ha de modificar en forma permanente las tendencias estructurales en materia de exportaciones de productos primarios.

Por consiguiente, la política económica debería crear las condiciones para consolidar lo avanzado en materia de exportaciones y estimular gradualmente la producción de bienes y servicios de mayor demanda en mercados internacionales y con mayor valor agregado. En particular, para Perú son importantes las exportaciones de bienes y servicios que hacen uso intensivo de recursos naturales, pero que han sido sometidos a procesamientos posteriores para elevar su valor agregado mediante un mayor contenido de empleo y mejores eslabonamientos de empleo hacia atrás.

El factor prioritario es el rápido aumento de la inversión privada en productos transables (particularmente exportables). El constante aumento de la disponibilidad de divisas así logrado es una condición necesaria pero no suficiente, en una economía endeudada externamente como la peruana, para lograr un crecimiento más rápido de la inversión en productos no transables y, por ende, de la inversión en los segmentos modernos en su conjunto. Cabe señalar que la dinamización de los sectores no transables no es automática —como lo señala la experiencia de México en 1994-2002— y que se necesitan acciones y políticas para lograrla.

A su vez, un crecimiento alto y sostenido de la inversión privada en productos transables, que sea

acompañado también por un aumento de la inversión privada en productos no transables de segmentos modernos, permite la generación sostenida de empleos de calidad a un ritmo elevado en los segmentos modernos y proporciona los recursos necesarios para la transformación productiva de los segmentos atrasados, si se consigue profundizar las políticas de transformación productiva e ir articulando los segmentos rezagados con el crecimiento de los segmentos modernos.

Las estimaciones preliminares efectuadas para este trabajo muestran que para lograr un crecimiento del empleo de calidad de 4% anual en los próximos años —cifra indispensable para absorber el alto crecimiento de la PEA en los segmentos modernos y reducir significativamente la informalidad en un plazo razonable— la inversión privada en sectores transables deberá aumentar aproximadamente en 8% anual, lo que demandará un aumento anual de las exportaciones de casi 9%. Estas cifras son compatibles con un crecimiento sostenido del PIB de 7% anual.³

Con un crecimiento anual sostenido de la inversión privada en sectores transables que supere ligeramente el 8% y que induzca un incremento anual de la inversión en no transables de 7%, en veinte años el empleo de calidad casi se triplicaría, gracias a los nuevos empleos de mayor productividad y al aumento de las remuneraciones reales inducido por la mejora de la productividad. Dado el alto ritmo de crecimiento esperado de la PEA total, superior al 2,6% anual, el bolsón de ocupados en niveles de muy baja productividad se reduciría desde un 67% a cerca de 39%. Sobre dicho bolsón deberían incidir, paralelamente, las políticas orientadas a transformar y mejorar la productividad de los allí ubicados.

Aun cuando se haga hincapié, correctamente, en que los factores decisivos para acelerar la inversión privada son: i) los equilibrios macroeconómicos, ii) la estabilidad de las reglas del juego para la inversión pri-

³ Las proyecciones expuestas en el texto fueron elaboradas con la expresión reducida del modelo que se presenta en forma completa en García (2002a). Se trata de un modelo de macroempleo que distingue entre un sector transable y otro no transable, e incorpora funciones que ajustan la rentabilidad de la inversión privada a través del tipo de cambio real y la productividad total. La inversión en sectores transables y no transables depende de la rentabilidad y aumentos esperados de la demanda de productos transables. El incremento de la inversión en cada sector determina el crecimiento a mediano plazo del empleo, dado el aumento ya citado de la productividad total de cada sector. El modelo distingue un sector de empleo de calidad vinculado al comportamiento de los sectores transables y no transables, y un sector de empleo de baja calidad, vinculado a segmentos atrasados rurales y urbanos.

vada, iii) la seguridad jurídica y iv) la credibilidad del gobierno y el país y la confianza en ellos, hay que tener en cuenta un quinto factor omitido: la competitividad, que determina la rentabilidad de la inversión privada, necesaria para que las empresas inviertan al alto ritmo requerido.

Una rentabilidad elevada de los sectores transables no extractivos es indispensable para atraer nuevos emprendimientos y diversificar la inversión en ellos, actualmente concentrada en minería, pesca industrial y gas e hidrocarburos. Una alta rentabilidad es también necesaria para transferir parte de ella a menores precios y mayor calidad. En un enfoque de largo plazo, la rentabilidad de los sectores transables no extractivos debe alcanzar gradualmente el nivel que se necesita para inducir un alto crecimiento de la inversión privada en ellos.

En el caso de Perú, la rentabilidad depende esencialmente del aumento de la competitividad de las empresas y del país. La competitividad está determinada por el tipo de cambio real y la productividad total a nivel microeconómico —de todos los recursos utilizados por las empresas—, incluyendo la infraestructura productiva y otros factores del entorno microeconómico. Para elevar la rentabilidad en sectores transables

no extractivos a los niveles requeridos, es indispensable: i) contar con un tipo de cambio real competitivo y estable que, en una fase de ignición, estimule decisiones de invertir; ii) comenzar a reducir la diferencia entre la productividad total de Perú y la de los países competidores. Elevar la productividad total a nivel microeconómico reduce los costos totales unitarios, da margen a mejoras de calidad y permite aumentar la rentabilidad de la inversión. Pero como este proceso tiene un plazo de maduración significativo, es importante contar con un tipo de cambio real competitivo y estable, que puede ser implementado con mayor rapidez y sostenido hasta que se logre el crecimiento sustentable de dicha productividad total.

Cabe señalar también que una rentabilidad elevada es condición necesaria pero no suficiente. Si se trata de impulsar expectativas e imprimir dinamismo a las decisiones de inversión privadas en un escenario como el actual, habrá que efectuar fuertes cambios institucionales que estimulen esas decisiones. Los nuevos convenios de comercio exterior pueden cumplir esa función.

En la práctica, se trata de estimular decisiones de inversión privada locales, ya que un porcentaje muy alto de la inversión esperada es interna y no externa.

IV

Crecimiento de la inversión privada, tipo de cambio real y productividad

En un contexto como el del Perú, la rentabilidad en sectores transables no extractivos está determinada, esencialmente, por la evolución del tipo de cambio real y por el ritmo de aumento de la productividad total a nivel microeconómico. Veamos cómo se comportaron estas variables en el pasado reciente.

1. Tipo de cambio real

Como muestra el gráfico 1, en Perú el tipo de cambio real (TCR) multilateral ha caído persistentemente. Desde principios de 1985 hasta comienzos de 2003 bajó cerca de 64%, según las series estadísticas del Banco Central de Reserva de Perú (BCRP), y 73% entre 1985 y 1992, tomando en este caso como año de comparación uno posterior al programa de *shock* de 1990. Si se retrocede hasta fines del decenio de 1970, se obser-

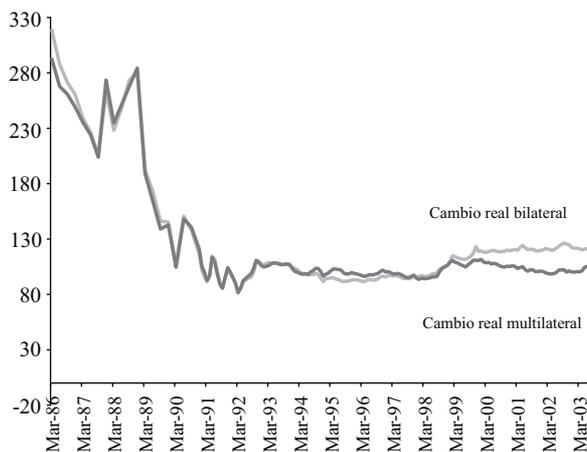
va también un apreciable descenso, de 70%, entre 1978 y 1995 (Moguillansky, 1996). Aunque la hiperinflación de 1989-1990 hubiese distorsionado los datos, y el descenso efectivo del tipo de cambio real fuese menor que el registrado en las series estadísticas, es indudable que el tipo de cambio real multilateral cayó significativamente entre 1978 y 1992, porque aun antes de 1990 ya se había observado un fuerte descenso (en 1978-1989). De 1992 a 1994 tuvo una leve recuperación y de ahí en adelante, con fluctuaciones, tendió a permanecer estable hasta 2002. En 2003, el BCRP tuvo éxito en acompañar la depreciación del dólar, lo que desembocó en una recuperación parcial del tipo de cambio real multilateral.

La relación de precios entre los productos transables y no transables, medida por el índice del BCRP, cayó 68% en 1985-2002, confirmando así que el

GRAFICO 1

Perú: Evolución del tipo de cambio real, 1985-2003

(Índices del tipo de cambio real, 1994=100)



Fuente: Series estadísticas, boletines mensuales y base de datos del Banco Central de Reserva de Perú (BCRP).

descenso del tipo de cambio real redujo notablemente la rentabilidad media de los transables, aun cuando también aquí la hiperinflación de 1989-1990 puede estar llevando a sobreestimar la magnitud del descenso. De esta tendencia deriva el empeoramiento de los precios relativos para el sector agrícola y el sector turismo, con efectos adversos sobre la rentabilidad de ambos. En la economía peruana, tanto la agricultura como el turismo son importantes proveedores de divisas y generadores de empleo directo e indirecto.

Conviene hacer presente que la objeción al alza del tipo de cambio real por su impacto adverso sobre los salarios reales deja de tener peso cuando esa alza es gradual y el ritmo de aumento de la productividad compensa su efecto sobre los salarios.

2. La productividad total

El segundo factor relevante para la rentabilidad es el comportamiento de la productividad total a nivel microeconómico. Es importante aquí la productividad de todos los recursos utilizados por las empresas y, además, la oferta de infraestructura crítica para la competitividad. Los indicadores disponibles son macroeconómicos, que agregan los comportamientos microeconómicos.

Como se desprende del cuadro 1, todos los estudios empíricos disponibles muestran un considerable estancamiento o incluso descenso de la productividad total en 1970-1990, seguido por una leve alza en 1990-

1997 que osciló —según el autor de que se trate— en torno al 1% anual. A partir de este último año, es muy probable que la recesión que afectó al país en 1998-2001 haya contribuido al descenso de la productividad total. Un trabajo reciente del Banco Mundial (De Ferranti y otros, 2003) confirma los resultados expuestos para los decenios de 1970 y 1980 y estima un crecimiento de la productividad total de 0,7% anual en 1991-1997. Por lo tanto, en 1970-2000 la productividad total de Perú exhibió un virtual estancamiento como tendencia neta de largo plazo, en circunstancias de que muchos de los países con que compite (China, Chile, Estados Unidos, Japón, la República de Corea y otros) exhiben alta productividad y/o registran en ella avances significativos, de 1 a 4% anual. En un estudio reciente (García, 2002a) se afirma que el estancamiento a mediano plazo de la productividad aparente por sectores fue un fenómeno difundido en todas las ramas de actividad, salvo la minería.

Un indicador que ratifica las tendencias en materia de productividad total es el comportamiento a largo plazo de la inversión en maquinaria y equipo como proporción del PIB. Según señala Iguñiz (2001), este indicador bajó de 24% en 1975 a aproximadamente 8,6% en 2001. La acumulación de capital a largo plazo en maquinaria y equipo es en sí un indicador significativo, dado su efecto sobre la composición del acervo de capital y, por ende, sobre la productividad total. Pero además es importante porque complementa otras variables clave que forman parte del acervo de capital. Este acervo, definido en un sentido amplio, abarca el crecimiento a largo plazo de la proporción de mano de obra capacitada, la difusión de criterios de gestión en materia de productividad y competitividad, el aumento del conjunto de conocimientos específicos para lograr mejoras de productividad, la introducción de innovaciones tecnológicas blandas y duras, y otros aspectos. Dicho de otro modo, la caída en la proporción del PIB destinada a inversión en maquinaria y equipo está advirtiendo que hay otros factores clave para elevar la productividad —como los enumerados— que están siendo también afectados u omitidos. Esto lo confirma el propio Iguñiz (2001) cuando verifica que el gasto público real en educación por alumno, utilizado como variable sustitutiva de la calidad del gasto en educación para el 80% de menores ingresos, declinó persistentemente desde fines del decenio de 1960 y actualmente es inferior en 50% al de 1968.

Además, los análisis empíricos de Porter (2003) confirman lo expuesto, al señalar que Perú se encuen-

CUADRO 1

**Perú: Estimaciones de la productividad total de los factores,
1950-1959 a 1991-2000**
(Variaciones anuales medias, en porcentajes)

Período	IPE	Beltrán y Seminario (1998)	Vega Centeno (1989)	Vega Centeno (1997)	Vallejos y Valdivia (1999)	Calvo y Bonilla (1998)
1950-59	1,5 ^a	1,0	1,5	1,1	2,7	...
1960-69	1,4 ^b	2,5	2,0	1,3	1,7	...
1970-80	-0,8 ^c	0,3	1,1	-0,8	-0,6	...
1981-90	-3,9	-3,6	0,3 ^d	-2,4	-4,0 ^e	...
1991-2000	1,0	3,4 ^f	...	-0,4 ^g	1,8 ^h	1,8 ⁱ

Fuente: Instituto Peruano de Economía (IPE, 2001).

^a 1951-1960. ^b 1961-1970. ^c 1971-1980. ^d 1981-1988. ^e 1980-1990. ^f 1991-1995. ^g 1991-1996. ^h 1991-1998. ⁱ 1993-1996

tra entre los países más atrasados en materia de competitividad microeconómica, como se verá posteriormente.

En síntesis, las tendencias del tipo de cambio real y de la productividad total impulsaron la baja a largo plazo de la rentabilidad en los sectores transables no extractivos.

Por consiguiente, la reducción de aranceles y la eliminación de controles administrativos que se llevaron a cabo en los primeros años del decenio de 1990 se hicieron con un tipo de cambio real en descenso y una productividad total muy baja. Todo esto afectó sin duda la protección efectiva y la rentabilidad de los sectores transables, ante lo cual la válvula de escape fue la reducción de los costos laborales medios. Como se verá en una sección posterior, la reducción de tales costos sólo compensó parcialmente el efecto combina-

do de la caída del tipo de cambio real, la apertura comercial y una productividad estancada. Aunque permitió la sobrevivencia y el nacimiento de algunas actividades transables cuya productividad les aseguraba un margen competitivo, no fue suficiente para impulsar significativamente la diversificación de las inversiones en productos exportables ni la sustitución competitiva de importaciones, lo que tuvo repercusiones graves para el empleo.

Dicho de otro modo, como consecuencia de las tendencias descritas, la tasa de protección efectiva sobre las utilidades se redujo sensiblemente en las actividades transables, afectando su rentabilidad. Sin embargo, no sufrieron efectos adversos sectores como la minería, los hidrocarburos y la pesca, cuya rentabilidad depende más de las características del recurso natural que valorizan.

V

Tipo de cambio real y competitividad

En la actualidad, tiende a predominar la idea de que el tipo de cambio real multilateral debería permanecer estable. De hecho, a partir de 1994 ha permanecido relativamente estable, aunque con fluctuaciones, excepto en 2003. En este año, como se dijo antes, la devaluación del dólar incidió en el tipo de cambio real, al lograr el BCRP acompañar el descenso del dólar respecto de las demás divisas.

Son varias las razones que explican la estabilidad del tipo de cambio real. Entre ellas cabe destacar las siguientes: i) cuando a principios del decenio de 1990

se abrió la economía, el BCRP estaba batallando por controlar una hiperinflación y el rezago cambiario era usado con ese fin; ii) en 1990-1998, el BCRP asumió que la mejora de la competitividad, como sostenía el gobierno, descansaba en la reducción de los costos laborales y el mejoramiento de la infraestructura, y no en el tipo de cambio real; iii) la economía peruana se caracteriza por generar divisas a través de la gran producción primaria extractiva tradicional y de los cultivos y actividades ilegales, por lo que el tipo de cambio que equilibra las cuentas externas tiende a ser inferior al

necesario para alcanzar una alta rentabilidad en sectores transables no extractivos; iv) en el decenio de 1990 se instaló en la cultura empresarial y técnica especializada la meta de un tipo de cambio real estable, pero no se analizó en qué grado éste era competitivo ni se tuvo en cuenta la caída que había tenido en 1980-1992; v) hacia fines del decenio de 1990, el elevado endeudamiento privado y público en divisas generó un escenario en el que una devaluación real podía causar pérdidas instantáneas en muchas empresas, elevar el costo fiscal de servir la deuda pública externa y debilitar gravemente la confianza en el país; vi) el síndrome recesivo que afecta a las decisiones de inversión de muchas empresas conduce a una demanda de divisas más débil, y vii) el ingreso de divisas en cuentas financieras sólo se reguló a principios de 2004.

Los factores señalados no justifican la omisión de un régimen de tipo de cambio real competitivo. Pero explican por qué en la práctica el BCRP tuvo que estar muy activo en el mercado de divisas para impedir que cayera el tipo de cambio real bilateral con el dólar. De hecho, en 2002, 2003 y los primeros meses de 2004 dicho banco compró grandes cantidades de divisas, en términos netos, las que constituyeron una proporción muy elevada de las reservas internacionales. Y en marzo del 2004 tuvo que adoptar, por vez primera desde la implantación de la apertura financiera, una regulación de la cuenta de capital, estableciendo un encaje de 20% sobre los créditos externos.

No obstante, lo principal es que no es factible modificar aisladamente la política cambiaria. Habría que modificar el régimen macroeconómico en su conjunto, alineando las políticas monetaria, fiscal y cambiaria, para defender no sólo una meta de inflación, como se hace en la actualidad, sino además una meta de tipo de cambio real competitivo y estable.⁴ Sólo se puede alcanzar y sostener un tipo de cambio real competitivo si se coordinan estrechamente las políticas cambiaria, monetaria y fiscal para perseguir los dos

objetivos intermedios señalados, y si se utiliza un instrumental no ortodoxo para regular los grandes movimientos de capital de corto plazo y, en situaciones críticas, evitar la fuga de divisas. Por definición, siguiendo a Frenkel (2004), el carácter expansivo de la política macroeconómica en una economía pequeña, abierta y endeudada con el exterior descansa en un tipo de cambio real competitivo, y no en las políticas monetaria y fiscal.⁵ Por consiguiente, aunque sería deseable un alza gradual del tipo de cambio real, en Perú esto sólo sería viable si se modificara el régimen macroeconómico en su conjunto y no sólo la política cambiaria. Y un cambio de esa profundidad es menos esperable en las presentes circunstancias, pues la estrategia predominante es la inversa: estabilidad del tipo de cambio real a un nivel no competitivo y rol expansivo de las políticas monetaria y fiscal.

Hay que recordar que el rezago cambiario afecta no sólo a la producción exportable, sino también a la producción que compite con las importaciones, está orientada al mercado interno y es una gran generadora de empleo.

A falta de un alza del tipo de cambio real, la mejora de la competitividad dependerá enteramente de la reducción de costos unitarios y/o del aumento de la productividad total a nivel microeconómico. Un incremento esperado muy lento o nulo en dicho tipo de cambio ejerce una presión adicional sobre el ritmo de crecimiento de la productividad total, que debería acelerarse para mejorar la competitividad en un mundo en que muchos países devalúan y todos se esfuerzan por mejorar esa productividad.

⁴ Frenkel (2004), Ball (1998), Rodrik (2003) y Williamson (2003).

⁵ Siguiendo a Frenkel (2004), diremos que un régimen de tipo de cambio real competitivo y estable contribuye a aumentar el empleo por tres vías: i) a través del aumento a mediano plazo de las exportaciones netas, de la inversión y de la tasa de crecimiento, inducido por la mayor rentabilidad de los sectores transables; ii) por el alza en la elasticidad empleo-producto debido al abaratamiento del componente nacional y de la fuerza de trabajo, y al mayor costo de los componentes importados y equipos (que incide en los sectores transables y no transables), y iii) por la función preventiva frente a los impactos de perturbaciones externas, típica de un régimen de tipo de cambio real competitivo y estable que reduce las pérdidas de empleo provocadas por choques externos.

VI

Costos laborales medios frente a costos totales unitarios

En el decenio de 1990 se buscó elevar la competitividad a través de mejoras de la infraestructura y, principalmente, de la reducción de los costos laborales medios. Se entiende por costo laboral medio el costo laboral total por unidad de trabajo, y por costo laboral unitario el costo laboral total por unidad producida.

El ajuste a la crisis de la deuda externa de principios de la década de 1980, así como el impacto de la hiperinflación en 1989-1990, hicieron caer las remuneraciones reales en un 65%. Por consiguiente, la apertura comercial de comienzos del decenio de 1990 se apoyó en un costo laboral muy bajo, y a lo largo de ese decenio las remuneraciones medias se fueron recuperando muy lentamente: en 2000 aún eran 40% más bajas que en 1980.

Si bien hubo un descenso de los sobrecostos⁶ laborales no salariales y se redujo la indemnización por despido, la vía principal para aminorar los costos en la década de 1990 fue la reforma laboral y las conductas que ella indujo. Al introducir la flexibilidad contractual —múltiples contratos más baratos que los contratos estables— y reducir de hecho la capacidad de negociación de los trabajadores, la reforma laboral influyó directamente en los costos laborales medios; pero además provocó conductas desreguladoras que también afectaron a dichos costos (gráfico 2).

El camino que se adoptó fue principalmente el de trasladar una proporción mayoritaria de los asalariados a contratos más baratos. Según Martínez y Tokman (1999), hacia 1996 el costo laboral de un asalariado estable en la industria era de 2,1 dólares por hora, pero se reducía a 1,37 dólares para el que tenía contrato de corto plazo y a 1,1 dólares para aquel sin contrato.⁷ El

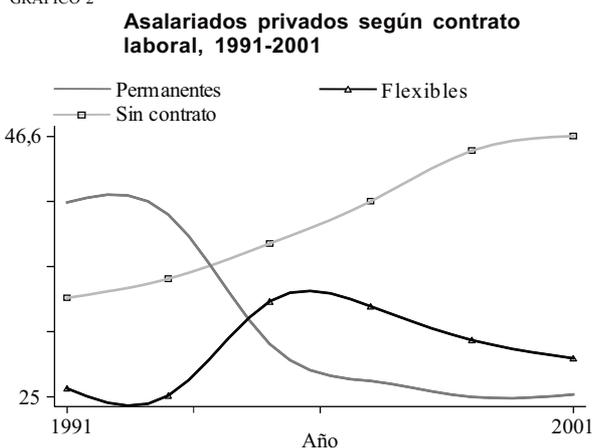
gráfico 2 muestra que entre 1991 y 2001 aumentó a 32% la proporción de asalariados con contratos temporales (flexibles), como cabía esperar después de la reforma. Pero, paradójicamente, se acrecentó mucho más la proporción de asalariados sin contrato, que se elevó a 47% en 2000.

La fuerte alza en la proporción de asalariados sin contrato en el sector privado se debió al aumento de la evasión —para reducir costos— y al crecimiento en la década de 1990 de la proporción de asalariados de empresas pequeñas y microempresas en el total de asalariados privados. En estas empresas la evasión tiende a ser mayor que en las medianas y grandes.

Como resultado de estas tendencias, el empleo con contratos estables descendió a un 21% de la ocupación asalariada privada en 2000: un 79% de los asalariados en el sector privado del país tenían contratos de corta duración o no tenían contrato.

El traslado masivo de asalariados a contratos menos onerosos redujo en 14% los costos laborales medios, lo que equivalió a un descenso de una sola vez de 4,7% en los costos totales unitarios (García, 2002a). Por lo tanto, aun cuando fue una válvula de escape, la baja de los costos laborales resultó del todo insuficiente para

GRAFICO 2



Fuente: Chacaltana y García (2002); Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Encuesta Nacional de Hogares, tercer trimestre (varios años).

⁶ En Perú, los sobrecostos laborales se definen como todas las partidas que se agregan al costo salarial para estimar el costo laboral que enfrentan las empresas. Incluye la imputación por vacaciones, y feriados, el impuesto de solidaridad sobre la nómina salarial, el aporte empresarial para la compensación por tiempo de servicio, los aportes para el pago del seguro de salud ocupacional y accidentes del trabajo, y otros componentes del costo laboral no salarial.

⁷ Los asalariados sin contrato se definen estadísticamente como aquellos que, según las encuestas de hogares, no registran un contrato laboral ni contribuciones para seguridad social, salud o pensiones.

compensar las presiones generadas por la caída del tipo de cambio real, la reducción de la protección arancelaria y de los controles, y el estancamiento de la productividad.

La reducción de los costos laborales medios dio pie a un considerable aumento del trabajo precario, y a una conflictividad laboral larvada que se hizo manifiesta en los primeros años de los gobiernos de transición y democrático. Esto último, como quedó demostrado en 2002 y 2003, creó un grave problema al incipiente modelo exportador.

En esencia, ese problema no es sólo de justicia social, sino también de eficacia económica. En contraste con la escasa reducción de costos unitarios que puede obtenerse mediante una conflictiva reducción de los costos laborales, un aumento sostenido de la productividad de 2 a 4% anual genera una disminución de los costos unitarios de cerca de 25% en siete años. La baja de los sobrecostos laborales puede contribuir, pero no es la base principal para un aumento significativo de la competitividad a mediano plazo.

La reducción de los sobrecostos laborales es insuficiente: i) porque los costos laborales unitarios son una fracción pequeña de los costos totales unitarios, dada la drástica caída de las remuneraciones como proporción del PIB en 1980-2000; y ii) porque con una gran reducción de los sobrecostos laborales se puede lograr un descenso de una sola vez de 7% a 8% de los costos laborales medios, lo que equivale a una disminución de una sola vez de cerca de 3% de los costos totales unitarios. Esto da una idea de lo que puede lograr esta estrategia.

Lo expuesto hasta acá sugiere que hacia el futuro la estrategia de competitividad basada en la reducción de los costos laborales tenderá a agotarse. En cambio, una estrategia que se asiente en el aumento sostenido de la productividad total para bajar los costos totales unitarios y mejorar la calidad del producto tiene mayor viabilidad sociopolítica, porque las mejoras de la competitividad no se obtienen a expensas de alguno de los actores y, sobre todo, son compatibles con el alza a largo plazo de las remuneraciones reales, al ritmo que permita el respectivo crecimiento de la productividad.

El tema, entonces, no es sólo la reducción de los costos laborales medios y los sobrecostos laborales, enfoque simplificado que se utilizó en el pasado reciente y que perdura en la actualidad. De lo que se trata es de cómo llevar a la práctica con rapidez un esfuerzo sostenido por elevar la productividad de todos los recursos a nivel de las empresas, y lograr así reducciones persistentes de los costos totales por unidad producida y mejoras de calidad. En Martínez y Tokman

(1997) se plantea como alternativa el aumento de la productividad del trabajo para reducir los costos laborales por unidad en dólares, con el fin de elevar la competitividad. En García (2002a) y en este artículo se hace hincapié en el incremento de la productividad total para reducir los costos totales unitarios en dólares a nivel microeconómico incluyendo los del entorno y la infraestructura para facilitar la inversión, así como el alza del tipo de cambio real para lograr la reducción de los costos en divisas. Por consiguiente, en esta propuesta el menor costo laboral proviene del aumento de la productividad laboral, pero éste no es el único factor de reducción de los costos totales unitarios, ya que por definición el aumento de la productividad total implica prestar atención a todos los principales componentes de los costos totales unitarios, y el alza del tipo de cambio real disminuye el costo en divisas.

Los costos totales por unidad producida a nivel microeconómico pueden verse como la suma de los insumos necesarios por unidad de producto multiplicados por el precio de cada insumo. Reducir el conjunto de coeficientes de requerimientos de cada tipo de insumo por unidad de producto (o aumentar la productividad de cada insumo) es la principal vía para disminuir a mediano plazo los costos totales unitarios y mejorar la calidad a nivel microeconómico. Esto equivale a plantear que el descenso de los costos totales unitarios depende del aumento de la productividad de todos los insumos —productividad total— a nivel microeconómico.

Una manera de incorporar como objetivo de la política económica el aumento requerido de la productividad total es suponer que con una política macroeconómica de corto plazo “correcta”, en sucesivos cortos plazos, el proceso de ajuste a largo plazo de los mercados generará espontáneamente un aumento sostenido de la productividad total. No obstante, Katz (2000), García (2002a) y Porter (2003) señalan que en los actuales procesos de modernización productiva son indispensables acciones y políticas deliberadas a nivel microeconómico, y no sólo macroeconómico, para inducir procesos exitosos de modernización y de mejora de la productividad. No basta con aplicar políticas macroeconómicas, porque ellas implican plazos más largos y, por su situación social, Perú no dispone de tanto tiempo. Se torna así impostergable la adopción de políticas que incidan significativamente, a nivel microeconómico, en una mayor productividad total de las empresas y el mejoramiento de su entorno.

Este enfoque no ignora la necesidad de transformar a los segmentos más atrasados, en áreas rurales o en actividades informales, aun cuando no es ese el tema

del presente trabajo. Pero para transferir recursos hacia esos segmentos con el propósito de mejorar significativamente su productividad y sus ingresos, es indispensable que los sectores más modernos puedan crecer a ritmos muy elevados, que permitan una mayor transferencia de recursos. De otro modo, las transferencias para elevar la productividad de los segmen-

tos rezagados continuarán siendo relativamente muy débiles, como lo han sido en los últimos 30 años. Para acelerar el crecimiento de los segmentos modernos es imprescindible elevar la productividad total de las actividades transables no extractivas y establecer un régimen macroeconómico de tipo de cambio real competitivo y estable.

VII

El crecimiento de las exportaciones y el empleo

No obstante, cabe destacar que una mayor productividad total puede hacer más competitivo al país, pero no garantiza por sí sola que aumente el empleo de calidad. Para lograr esto último es imprescindible combinar las políticas destinadas a elevar la productividad con las medidas orientadas a impulsar decididamente la ampliación de mercados externos y promover las exportaciones.

En un país pequeño, con tres cuartas partes de su población activa ocupada en actividades de muy poca productividad o desocupada, no existe un mercado interno dinámico que pueda impulsar decisiones de inversión privadas en un contexto de economía abierta. Si el tipo de cambio real se eleva a mediano plazo, cabe esperar un mejor desempeño de las actividades que compiten con las importaciones. Pero en ausencia de un tipo de cambio real alto, es difícil que las actividades de sectores transables orientadas hacia el mercado interno puedan contribuir mucho a acelerar el crecimiento, antes de que los efectos del aumento de la productividad en sectores exportables contribuyan a dinamizar dicho mercado.

Es preciso entonces aplicar un conjunto de medidas destinadas a eliminar los obstáculos a las exportaciones, obtener su diversificación, y lograr que crezcan a tasas muy superiores al aumento de la productividad, es decir, a tasas sostenidas de 8 a 9% anual durante plazos prolongados. Para alcanzar el efecto buscado en el empleo, el incremento de las exportaciones deberá preceder, y después acompañar, el aumento de la productividad total.

Es útil recordar aquí que el punto de partida es el retraso absoluto y relativo de Perú en materia de exportaciones. En 2001, sus exportaciones per cápita a

precios constantes eran inferiores a las registradas en 1975, y a principios del siglo XXI, lo mismo que 50 años atrás, en las exportaciones peruanas siguen predominando (casi con 70%) los productos primarios, principalmente minerales y metales.

Además, las exportaciones se encuentran muy concentradas en tres sentidos (Aráoz, 2002): i) el 68% corresponde a productos tradicionales, como mineros, pesqueros, hidrocarburos y productos agrícolas, aun cuando estos últimos han declinado mucho y representan sólo un 5% de las exportaciones tradicionales; ii) el 25% se destina a los Estados Unidos, el 24,9% a tres países de la Unión Europea y Suiza, y el 15% a cinco países de América Latina (Brasil, México, Colombia, Chile y Venezuela); y iii) el 95% es generado por el 12% de las empresas exportadoras. En consecuencia, la política debería orientarse a diversificar las exportaciones por tipo de bienes, mercados de destino y empresas que las generan.

En la actualidad hay ocho mecanismos principales para acelerar las exportaciones: i) la negociación de acuerdos de comercio, en los que se viene avanzando con la firma del Acuerdo de promoción comercial andina y erradicación de la droga (ATPDEA) con los Estados Unidos, la ya inminente negociación con Brasil y el Mercosur y las negociaciones en marcha con los Estados Unidos, la Unión Europea, Japón y China; ii) el acceso al crédito previo y posterior al embarque y la difusión de los respectivos seguros y fianzas; iii) la difusión de normas de calidad y tipificación de productos; iv) la identificación de mercados, nichos y estándares para productos exportados, lo que exigirá una estrategia público-privada más potente de la que se ha venido desarrollando; v) la difusión a la mayoría de las

empresas de prácticas de gestión de la productividad y la calidad, que hoy están circunscritas a unas 400 empresas extranjeras y grandes empresas nacionales; vi) la reducción y mayor homogeneidad de los aranceles, que han sufrido importantes modificaciones de 1992 en adelante; vii) el desarrollo de la infraestructura productiva, lo que implica promover la aceleración de concesiones al sector privado; y viii) la eliminación de los obstáculos para el desarrollo del sector turismo.

Aráoz (2002) nos recuerda que en 1993-2002 hubo ocho reformas sustantivas al régimen arancelario, que desembocaron en una baja de la tasa media original y, lo que es más importante, en una fuerte variación entre las tasas específicas por tipo de bienes. Hacia fines de 2002, el arancel medio, ponderado por las importaciones, se había reducido a 10,8%, pero en cambio había aumentado a casi 32% el coeficiente de variación de la distribución de los aranceles. Además, existen sobretasas temporales a la importación (“salvaguardas”) establecidas apresuradamente en 2003 para contener las importaciones de China y otros países asiáticos. Las modificaciones señaladas no responden a un programa, sino a decisiones puntuales que apuntan a disminuir el costo de importar insumos intermedios y bienes de capital o a elevar el costo de productos de consumo, y reflejan iniciativas para beneficiar por esta vía a los productores locales, dado que no pueden lograrlo a través del tipo de cambio real. Por consiguiente, de manera paradójica, un tipo de cambio real estable se ha asociado últimamente a una política de tasas y sobretasas arancelarias variables para ganar competitividad por esta segunda vía.

Respecto a infraestructura, el Instituto Peruano de Economía estimó en 2002 el monto de la inversión necesaria para llevar la infraestructura de puertos, aeropuertos, comunicaciones, autopistas, caminos, energía, etc., al nivel que actualmente se registra en Colombia o Chile (IPE, 2002a y 2002b).

Para contar en 2014 con una infraestructura similar a las existentes en Chile y Colombia en 2002, se requerirá en el decenio una inversión de unos 18.200 millones de dólares, equivalente a 3% del PIB durante 10 años. Puesto que el sector público carece de los recursos financieros, humanos y materiales necesarios para encarar este desafío, es indispensable desarrollar con rapidez una estrategia de concesiones al sector privado, inexplicablemente detenida en los últimos cuatro años.

Una estimación conservadora efectuada para este trabajo sugiere que una inversión en infraestructura de 18.200 millones de dólares se traduciría en la creación

directa de aproximadamente 200.000 puestos de trabajo de un año de duración media, distribuidos en diez años, y la creación indirecta de alrededor de 500.000 puestos de trabajo, estos últimos con algún rezago. Esto indica que al fomentar la inversión privada en infraestructura pública que contribuya a mejorar la productividad de las empresas no sólo se genera empleo por la mayor competitividad que se confiere a esas empresas, sino también porque la construcción misma de infraestructura da origen a una gran cantidad de empleo directo e indirecto. Se trata, por lo tanto, de una actividad a la que debería darse prelación.

Respecto al sector turismo, su desarrollo es prioritario por tres razones: i) cuenta con un enorme potencial para generar divisas; ii) tiene un elevado efecto directo e indirecto sobre el empleo; iii) es un sector en el que no existen barreras de entrada relacionadas con el conocimiento y grandes innovaciones, porque las características técnicas y de organización de las diferentes actividades que lo componen son ya conocidas y dominadas en el país.

Según Chacaltana (2002), el desarrollo del turismo en Perú se aceleró en 1992-1998, período en que el número de turistas se triplicó. En 1998 los turistas fueron 600.000 y los ingresos de divisas llegaron a 920 millones de dólares. En la actualidad, pese a las dificultades planteadas por el conflictivo escenario internacional, el número anual de turistas supera los 900.000, y los ingresos de divisas por este concepto se han elevado proporcionalmente.

Hacia fines del decenio de 1990, y sin que existiese una política activa para impulsar este sector, el turismo aportaba 40% por ciento de las divisas que generaban las exportaciones no tradicionales. Por su parte, entre 1992 y 1998 el empleo vinculado a actividades turísticas creció muy rápidamente, a una tasa anual de 15%. En 2000 el nivel de empleo del sector turismo era similar al del sector de la construcción y equivalente a 40% del de la industria manufacturera, aunque el desarrollo turístico era aún incipiente después de muchos años de estancamiento, y el tipo de cambio real no era favorable. De otra parte, como el turismo es un generador neto de divisas, contribuye por esa vía a la generación indirecta de empleo en otros sectores. Por consiguiente, su potencialidad para incidir en la creación de empleo es igual o mayor que la de la construcción, con la ventaja sobre esta última de ser un sector transable que contribuye a mejorar la balanza de pagos. Todo lo anterior apunta a la necesidad de políticas que fomenten el desarrollo del sector a través de mejoras de la seguridad personal y de la

infraestructura turística en distintas zonas del país, la colocación de paquetes turísticos mayoristas, la diver-

sificación de la actividad turística hacia el Amazonas, el desarrollo del turismo de aventura y otras medidas.

VIII

La capacitación, la flexibilidad laboral y la productividad

En línea con los planteamientos teóricos de Amadeo y Camargo (1996), la evidencia empírica acerca de la industria manufacturera peruana —cuyo perfil se acerca al perfil medio del sector transable— sugiere que el fuerte aumento de la inestabilidad contractual reduce los costos laborales medios, pero inhibe el aumento de la productividad laboral. En consecuencia, el efecto neto sobre los costos laborales unitarios es inferior al que se aprecia si se observan sólo los costos laborales medios. La razón es simple: la mayor inestabilidad laboral inhibe el gasto en capacitación que hacen las empresas y, de ese modo, afecta el incremento de la productividad laboral (Chacaltana y García, 2002).

Una fuerte dosis de inestabilidad contractual —que como se vio en una sección anterior, en 2000 afectaba al 79% de los asalariados del sector privado— genera, por el temor a la pérdida del empleo, un aumento de la intensidad del trabajo y una mayor productividad laboral. Pero, por otro lado, desincentiva el gasto en capacitación que efectúan las empresas, ya que en estas circunstancias se hacen menos proclives a invertir en capital humano y prefieren captar trabajadores capacitados de otras empresas. El efecto neto de una mayor inestabilidad laboral sobre la productividad es, por lo tanto, un tema empírico.

Chacaltana y García (2002) encontraron que las empresas manufactureras de Perú con una mayor proporción de contratos laborales inestables tienen 28% menos probabilidades de invertir en capacitación que aquellas con una mayor proporción de empleo estable. También comprobaron empíricamente que las empresas que capacitan generan 25% más valor agregado que aquellas que no lo hacen, considerando otras variables como tamaño del negocio, nivel de activos y rama de actividad. Asimismo, encontraron una elasticidad (productividad laboral en la empresa/gasto en capacitación de la empresa) cercana a 0,10. Esto es, una reducción (aumento) de 50% en el gasto en capacitación de la empresa genera una caída (elevación) de 5% en su productividad laboral. Por lo tanto, el efecto que pre-

domina es el impacto neto negativo sobre la productividad.

La evidencia empírica, por lo tanto, apunta a una connotación de política nada trivial: en la medida en que predomine el efecto adverso sobre la productividad laboral, la reducción de costos laborales medios provocada por un incremento significativo de la flexibilidad contractual es parcialmente neutralizada por el efecto adverso de esa flexibilidad sobre los costos laborales unitarios, causado por un menor crecimiento de la productividad.

En Perú, la reforma laboral buscó aminorar los costos laborales medios por hora y facilitar el manejo de la mano de obra. Pero al hacerlo, ignoró sus repercusiones sobre la capacitación y la productividad. La falta de capacitación se transformó así en una restricción para el aumento de la productividad total.

Según Chacaltana y García (2002), la evidencia presentada plantea también una suerte de paradoja conceptual. Para movilizar la inversión privada se necesita cierto margen de flexibilidad respecto de la mano de obra. Sin embargo, si esa flexibilidad es demasiado extrema —como parece haber sucedido en el caso peruano— empiezan a surgir desincentivos para la capacitación y, por ende, obstáculos al aumento de la productividad y la competitividad.

¿Cómo compatibilizar la dosis necesaria de flexibilidad en el mercado laboral y la también necesaria inversión en el capital humano de los trabajadores que, como ya se dijo, genera mayor productividad en las empresas?

Existen al menos tres alternativas, no excluyentes. La primera es capacitar a través de un sistema público de capacitación, de amplio acceso, fuerte incidencia y costo nulo para las empresas. Pero esta alternativa supone una enorme disponibilidad de recursos fiscales, que no se concilia con la situación vigente en Perú.

La segunda es hacer que la institucionalidad laboral que establece los plazos y características de los

contratos laborales tenga en cuenta los plazos necesarios para que una inversión en capacitación brinde una rentabilidad razonable a las empresas. Lo esencial aquí es que la institucionalidad laboral vigente —de hecho y de derecho— no debería incentivar plazos de contratación medios inferiores a los requeridos para que la inversión en capacitación sea rentable. Reducir la duración media de los contratos laborales a pocos meses, en forma generalizada y profunda, equivale a suponer que la inversión en capacitación puede generar en esos pocos meses la rentabilidad que la amortiza, lo que claramente no es realista.

La tercera alternativa es abrir paso a la flexibilidad en las empresas con miras al aumento de la productividad, lo que además de servir de amortiguador

ante choques externos, demanda una menor dosis de inestabilidad laboral.

Adicionalmente, Chacaltana y García (2002) hicieron presente un factor relacionado con el contexto económico. En una economía que crece por períodos breves para luego volver a caer en una fase recesiva, son muchas las empresas que no pueden hacer planes de largo plazo. En consecuencia, exhiben en sus negocios tasas de descuento bastante altas, lo que implica desechar todas las inversiones en capacitación cuya rentabilidad sea inferior a esas tasas. Por esta razón, un factor decisivo para inducir a las empresas a invertir más en capacitación y así elevar sistemáticamente la productividad total, es generar expectativas de crecimiento elevado y permanente.

IX

La apertura y el comportamiento microeconómico

1. Apertura y crecimiento de la productividad a nivel microeconómico

La apertura económica debería haber traído consigo aumentos significativos de la productividad total a nivel microeconómico. Es importante reflexionar por qué no sucedió así, para tener en cuenta lo que surja de esa reflexión en el diseño de nuevas propuestas. Al respecto, García (2002b) señala los factores que se enumeran a continuación.

En primer lugar, una economía más abierta ofrece mayores oportunidades de información y conocimiento de innovaciones que una economía más cerrada, y por este motivo, brinda un marco mucho más propicio para el crecimiento potencial de la productividad. Edwards (1998) analizó empíricamente la experiencia de 93 países y concluyó que la productividad total de los factores tiende a crecer con más rapidez en una economía abierta que en una cerrada, porque en la abierta hay mayores posibilidades de absorber el progreso tecnológico generado por los países líderes; aunque no apuntó estrictamente a los factores causales, señaló la necesidad de mayor investigación empírica microeconómica en torno a la apertura y al aumento de la productividad total de los factores. Respecto a esto último, Baily y Solow (2001) elaboraron

comparaciones internacionales de la productividad, conceptualmente construidas a partir de la empresa, y concluyeron que la intensidad de la competencia internacional (e interna) impacta fuertemente sobre la productividad. Esto, en el caso de Perú, lleva a preguntarse cuáles son los factores que inhibieron a nivel microeconómico el crecimiento de la productividad total. Sobre este tema se volverá en los párrafos siguientes.

Un segundo aspecto importante es la influencia de un impulso exportador. El aumento de las exportaciones depende de la mejora de la productividad y la competitividad. Pero también es cierto que el énfasis en las exportaciones exige un alineamiento que conduzca a aumentos de productividad. El esfuerzo de exportar demanda menores costos y mayor calidad en materia de productos, conservación, transporte, comunicaciones y entrega. Obliga también a adaptarse a mercados y pautas de países más avanzados. Todo ello repercute en exigencias de mayor productividad y calidad que, a medida que el impulso exportador se diversifique, se irán difundiendo a diferentes ámbitos de la economía. Pero si el impulso exportador queda confinado a los enclaves tradicionales —en Perú, la minería, la pesca industrial y el gas e hidrocarburos—, las presiones que conducen al aumento de la productividad no se difunden.

El tercer aspecto tiene que ver con la forma en que los empresarios peruanos —muchos de ellos sin experiencia en materia de competitividad externa— percibieron concretamente la mayor competitividad exigida por la apertura. Si el mensaje central para lograr competitividad —como lo fue en Perú en el decenio de 1990— es el de reducir los costos laborales medios a través de la flexibilización laboral y la reducción de los sobrecostos laborales, no existe relación entre la percepción y la realidad, ya que ni siquiera una fuerte baja de costos laborales medios generaría un descenso apreciable y sistemático de los costos totales unitarios y una mejora de la calidad todos los años. Sólo el aumento permanente de la productividad total puede causar tal descenso. Por consiguiente, el énfasis en la reducción de los costos laborales medios que se registró en la década de 1990 sirvió como medida defensiva, pero también actuó como un “mito”, impidiendo que el problema real fuese percibido y colocándolo fuera de la reflexión empresarial. Tal reflexión habría sido necesaria para adoptar estrategias encaminadas a elevar la productividad de las empresas.

Lo expuesto tiene particular relevancia hoy: ¿qué se debe hacer para terminar con el mito y entregar a los empresarios peruanos un mensaje apegado a la realidad que supere las limitaciones de lo planteado en el decenio de 1990? La información sobre índices de competitividad provista por el World Economic Forum confirma lo dicho. En el ordenamiento según el Índice de Competitividad del Crecimiento, que se basa en una muestra de 80 países, Perú bajó de la posición 54 a la 57 en el período 1999-2002. Pero según el Índice de Competitividad Microeconómica, descendió de la posición 47 a la 68, principalmente por el deterioro del entorno para los negocios y las estrategias de las empresas.⁸

Tomar la decisión de elevar la productividad a nivel microeconómico es importante además desde el punto de vista de la equidad. El crecimiento macroeconómico se difunde más a nivel microeconómico en un proceso con aumento de la productividad que en un ajuste con reducción de costos laborales medios. La razón es simple: el aumento de la productividad permite un alza de las remuneraciones reales, no así la estrategia de reducción de costos laborales.

Un cuarto aspecto es el siguiente: para que la potencialidad que ofrece una mayor apertura se transfor-

me en un impulso sistemático y permanente hacia el aumento de la productividad, es preciso alinear las decisiones microeconómicas con ese objetivo (Porter, 1998; Katz, 2000). Esto a su vez requiere que el entorno de los negocios (Porter, 2003) y la institucionalidad (Stiglitz, 1998; Katz, 2000) incidan a nivel microeconómico en forma concordante. Quizás lo más significativo sea el mejoramiento del entorno para los negocios y del tejido institucional, con miras a facilitar e inducir decisiones permanentes de elevar la productividad a nivel microeconómico (Porter, 1998; Katz, 2000). Los elementos del entorno microeconómico que deben mejorarse o reformarse se examinan en Porter (2003), mientras en García (2002a) se explora lo relativo a la institucionalidad microeconómica en la experiencia peruana. Una economía de mercado no funciona sin las instituciones correspondientes. De igual manera, un ajuste en la competitividad mediante aumentos de la productividad no se logra —o demora mucho en concretarse— sin una institucionalidad que estimule la adopción de este tipo de decisiones.

Stiglitz (1998) señaló la importancia de aplicar nuevas formas de ingeniería institucional y nuevos modelos de interacción de lo público y lo privado, si se desea dar bases firmes a los nuevos modelos de crecimiento, contribuir a un mayor incremento de la productividad total y lograr más equidad en los procesos de modernización. Porter (2003) describió la mejora del entorno de los negocios y las estrategias de las empresas como factor clave para elevar la competitividad, en tanto que Katz (2000) hizo hincapié además en que es preciso analizar los cambios microeconómicos para entender lo que ha sucedido con el surgimiento de los nuevos modelos abiertos y orientados al mercado.

En quinto lugar, además de generar un entorno y una institucionalidad que faciliten y estimulen el aumento de la productividad a nivel microeconómico, hay que sincronizar las políticas públicas de nivel intermedio con la misma finalidad. El ejemplo típico, ausente en la experiencia peruana de la década de 1990, es la batería de políticas orientadas a mejorar sistemáticamente la capacitación de la mano de obra y su productividad.

2. El índice de competitividad microeconómica y el aumento de la productividad

Al analizar cómo operan las empresas de un país, Porter (2003) señala tres fases. En la primera, típica de los países más pobres (entre los cuales dicho autor clasifica a Perú), la competitividad descansa en la mano

⁸ Véase Cornelius (2003), Porter (2003) y World Economic Forum (www.worldeconomicforum.com).

de obra barata y el uso de los recursos naturales del país, y la tecnología es asimilada vía imitación, importaciones e inversión directa. En la segunda fase, conducida por la inversión y típica de los países de ingreso medio, la competitividad pasa a descansar en las mejoras de la eficiencia para producir bienes y servicios estándares; esta fase se caracteriza por grandes inversiones en infraestructura, una administración preocupada por el desarrollo de las empresas y fuertes estímulos a la inversión privada y a la llegada de capitales, todo lo cual repercute en mejoras de la productividad; los bienes y servicios se tornan más sofisticados, pero el cambio tecnológico sigue viniendo del exterior, pese a que existe la capacidad de adaptar y mejorar la tecnología extranjera. En la tercera fase, típica de los países de altos ingresos, la fuente de competitividad predominante es la habilidad para producir bienes y servicios innovadores, en la frontera tecnológica global, utilizando los métodos más avanzados disponibles; el entorno empresarial se caracteriza por su fortaleza en diversas actividades y por la existencia de cadenas de producción y aglomeraciones productivas (*clusters*).

Cabe hacer aquí dos comentarios al planteamiento de Porter (2003), dada su relevancia para este trabajo. El primero, que las fases pueden entenderse como procesos en los que ciertos factores gradualmente van ganando masa crítica, o desapareciendo, no como consecuencia de una ley histórica sino por diversas causas, entre las cuales se encuentra la acción de políticas privadas y públicas. Esto significa que pesa y tiene impacto el cambio en las actitudes, ideologías y enfoques respecto al desarrollo de las empresas, proyectados en las reglas que rigen su conducta.

El segundo comentario es que el análisis de Porter (2003) se refiere a países. Pero en muchas de las realidades latinoamericanas, caracterizadas por la convivencia de segmentos modernos con un conjunto de actividades rezagadas o atrasadas, ese análisis sólo es válido para los segmentos modernos de cada país, que son los proclives a invertir y tienen la posibilidad de hacerlo. Sólo para ellos tiene sentido un proceso secuencial de construcción, a nivel microeconómico, de capacidades interdependientes. La heterogeneidad estructural en que hizo hincapié la escuela estructuralista latinoamericana en los decenios de 1960 y 1970, es típica de muchos países de América Latina, donde coexisten persistentemente segmentos modernos y relativamente desarrollados con otros muy rezagados. Esto quiere decir que si se considera el segmento moderno y estructurado del país, para el cual

tienen sentido las estrategias de modernización microeconómicas, los factores que influyen en la competitividad, el grado de organización y el PIB per cápita no corresponden al promedio del país en su conjunto. Por consiguiente, son los datos que caracterizan a los segmentos modernos, y no los promedios del país, los útiles para evaluar la estrategia competitiva más apropiada.

Un ejemplo de lo que se viene exponiendo emerge del propio trabajo de Porter (2003), en cuyo gráfico 6 se correlaciona la distribución del Índice de Competitividad Microeconómica por países con la distribución del PIB per cápita por países correspondiente a 2001, ajustado por la paridad de poder de compra. En ese gráfico, Brasil aparece con un Índice de Competitividad Microeconómica ligeramente inferior al de Túnez, mientras que el de México se halla por debajo del de Croacia, Namibia, Jordania y Marruecos. En la práctica, lo que sucede es que los indicadores que constituyen la base de dicho índice son representativos del país en su conjunto, siendo que en el caso de Brasil y México deberían utilizarse los representativos de sus segmentos modernos. Lo mismo ocurre con Perú. Según el gráfico citado, el Índice de Competitividad Microeconómica peruano es inferior al de Jordania, Botswana, Namibia, Vietnam, Marruecos, El Salvador y Túnez, esto porque los indicadores adoptados como base y normalizados para el país son sólo atribuibles al segmento moderno de la economía peruana. Lo mismo pasa cuando consideramos el PIB per cápita de Perú. A fines del decenio de 1990 éste ascendía a aproximadamente 4.650 soles de 1994 (unos 2.400 dólares), pero cuando se intenta una estimación del PIB per cápita del segmento moderno, pertinente para el análisis de la competitividad, el resultado casi triplica dicha cifra. Lo que esto implica es claro: si se considera el PIB per cápita del segmento moderno, Perú clasifica como país de ingreso medio y, por lo tanto, el análisis de Porter lo ubica en la fase en que la conducción de la inversión debería haber contribuido al aumento de la productividad, y no en la fase en la que la competitividad descansa sólo en mano de obra barata.

Cuando se tiene en cuenta el conjunto de comentarios anteriores, no hay duda de que los segmentos modernos de la economía peruana podrían haber pasado a la segunda fase en la década de 1990. Lo que los frenó fue una visión restrictiva de la competitividad, confinada a la reducción de los costos laborales, que causó graves daños sociales y tuvo consecuencias económicas más graves aún. El tema ahora es cómo cambiar esa visión.

X

Las políticas para elevar la productividad total

En esta sección se pasa revista al tipo de propuestas que ya han sido formuladas para mejorar la productividad total.

Porter (2003) describe un conjunto de factores prioritarios a nivel microeconómico por su efecto sobre la competitividad de las empresas, y los agrupa así: i) factores que determinan el entorno microeconómico, como la infraestructura física —de particular importancia para Perú—, la infraestructura administrativa, la calidad de los recursos humanos, el marco jurídico y judicial, la infraestructura tecnológica, el desarrollo de los mercados financieros, el marco regulatorio de la inversión, los incentivos a la competitividad, las barreras comerciales y la intensidad de la competencia interna; y ii) factores que influyen sobre las estrategias de las empresas, como la naturaleza de la ventaja competitiva, la sofisticación de los procesos productivos, la capacitación del personal, la comercialización, la delegación de decisiones, la penetración en mercados externos, la capacidad de innovación y el uso de la gerencia profesional.

En García (2002a) se plantean cambios en el entorno institucional y económico que influyen en las decisiones microeconómicas, entre ellos los siguientes:

- i) Reemplazar gradualmente el modelo predominante de negociación laboral por otro que, además de los temas habituales de poder adquisitivo de los salarios y protección social, incluya:
 - aspectos y compromisos de ambas partes que contribuyan a elevar la productividad en la empresa, e
 - incentivos salariales a la productividad que permitan vincular los reajustes de salarios reales con aumentos de la productividad.
- ii) Desarrollar la institucionalidad necesaria para difundir gradualmente hacia la mediana y pequeña empresa conductas y prácticas encaminadas a elevar su productividad.
- iii) Fortalecer y modernizar la fiscalización del cumplimiento de la legislación laboral, para reducir la muy elevada proporción de asalariados sin contrato; es probable que, por razones de eficiencia, esto deba asociarse a la fiscalización del

pago de impuestos directos e indirectos por las empresas.

- iv) Poner en práctica políticas activas para fomentar y financiar la innovación tecnológica. Puesto que actualmente la mayor parte de los países que compiten con Perú tienen políticas de esta índole, la ausencia de ellas en el ámbito peruano refuerza la tendencia a quedar atrás en materia de aumento de la productividad. Lo que debe hacerse no es abandonar una estrategia basada en recursos naturales valiosos, sino contribuir a darles más valor agregado a esos recursos mediante su elaboración y el estímulo a la innovación. Esto ayudará además a sentar las bases para una evolución gradual hacia un modelo de competencia basado en la innovación, recurriendo a la adaptación de las innovaciones efectuadas en el exterior. Como Perú está inserto en un mundo que se mueve hacia la competencia en productos y servicios que hacen uso intensivo del conocimiento y la innovación, se propone crear un Fondo concursable para innovaciones y otras medidas destinadas a estimular y facilitar la innovación en las empresas, generar masa crítica en centros tecnológicos y universitarios, y, sobre todo, a articular estos segmentos. El Fondo haría préstamos para financiar la etapa inicial de desarrollo y prueba de las innovaciones.
- v) Impulsar un mercado de servicios de capacitación y establecer un marco regulatorio para él. Con ese propósito se propone lo siguiente: crear un Consejo nacional de formación y establecer por ley un marco que regule el mercado de servicios de capacitación y formación; establecer un Fondo nacional para la formación; estimular el desarrollo de oferentes de calidad para este mercado; orientar este mercado hacia la formación por competencias; establecer un sistema de certificación de calidad de los oferentes de servicios de capacitación; desarrollar un método para evaluar y certificar la pertinencia de los oferentes y de sus servicios; hacer mucho más uso de la formación en la empresa y ayudar a difundir prácticas que elevan la productividad; establecer incentivos fiscales para que las empresas inviertan en formación

laboral y fortalecimiento de la gestión de la productividad y la calidad; y, siguiendo a Sierra y Sato (2002), ampliar los recursos destinados a subsidiar los “bonopymes” con miras a cofinanciar los servicios de capacitación orientados a la pequeña y mediana empresa, pero focalizando su uso en la gestión de la productividad. Según Chalcaltana y García (2002), la capacitación en la empresa contribuye significativamente a elevar la productividad a nivel microeconómico. En rigor, no se trata sólo de mejorar la capacitación en la empresa, sino también de que ésta adopte nuevas prácticas laborales y una concepción más avanzada de la gestión de los recursos humanos, que acreciente la comunicación con los trabajadores, que haya formación permanente y que todo ello se traduzca en incentivos salariales. Todo esto, junto con más capacitación en la empresa, es lo que redundará en alzas significativas de productividad.⁹

vi) Fomentar la articulación de las pequeñas y medianas empresas en aglomeraciones (*clusters*) o cadenas productivas, o su vinculación con redes productivas lideradas por empresas mayores, como lo exige el actual desarrollo de las pymes. Todos estos lazos, unidos a un mayor acceso a los recursos, contribuyen a elevar su productividad, de modo que la eliminación de los obstáculos para desarrollar tales aglomeraciones, cadenas o redes productivas es una vía muy eficaz para mejorar la competitividad de las pymes que las integran. El Gobierno de Perú ya está poniendo en marcha iniciativas en esta dirección, y sería muy positivo que las profundizara, facilitando sistemas mancomunados de información sobre los mercados, los proveedores, los sistemas de *benchmarking* y las mejores prácticas entre las pymes. Estas medidas tienen mucho más trascendencia de lo que parece, puesto que la mayor parte de las empresas de Perú son pequeñas o medianas.

XI

Conclusiones

Este artículo hace hincapié en que el concepto de una competitividad basada en la reducción de los costos laborales medios, que fue promovido en el decenio de 1990 y persiste hasta hoy en Perú, no sólo no contribuyó a generar una rentabilidad suficiente para inducir un aumento sostenido de la inversión privada en sectores transables, sino que ocultó la necesidad de elementos esenciales para mejorar la competitividad de las empresas peruanas: i) un tipo de cambio real competitivo y estable en la fase de ignición, y ii) un crecimiento sostenido de la productividad total a nivel microeconómico. Lo que se enfrenta ahora es cómo reorientar gradualmente el régimen macroeconómico y las decisiones microeconómicas en las direcciones expuestas. Es en este contexto que conviene situar las siguientes conclusiones.

1. La competitividad, el tipo de cambio real y la productividad total a nivel microeconómico

A partir de fines de la década de 1970, la productividad dejó de ser una variable exógena y se transformó

cada vez más, de manera paulatina, en una variable de política, susceptible de modificarse positivamente mediante acciones privadas y públicas. Esto ocurrió tanto en las economías desarrolladas como en las emergentes, aunque de distinta manera. En un escenario como el actual, caracterizado por la revolución tecnológica y organizacional más profunda de la historia, esa posibilidad de influir condujo gradualmente a la aceptación generalizada de que, en un entorno globalizado, las mejoras de la competitividad dependían del aumento de la productividad total.

Dos cosas sobresalen en este contexto. La primera es que para promover aumentos de productividad a nivel microeconómico es preciso que en las empresas haya propensión a invertir (en innovaciones, capacitación, equipos, etc.), particularmente en sectores transables. Un régimen macroeconómico de tipo de cambio real competitivo y estable durante la larga fase de ignición, puede asegurar la rentabilidad necesaria para acelerar decisiones de inversión en esos sectores.

La segunda es que un régimen de esa índole debe servir para dar tiempo al proceso de maduración que se necesita para que hagan sentir sus efectos las políticas de aumento de la productividad total a nivel microeconómico.

⁹ Véase Ichniowski, Shaw y Prennushi (1995).

Para definir apropiadamente el criterio de competitividad que corresponde a un país como Perú, no se puede desestimar que en él, como en muchos otros países de América Latina, persiste la convivencia de segmentos modernos, y relativamente desarrollados, con segmentos muy rezagados. Esto quiere decir que cuando se consideran estrategias de modernización microeconómica que tienen sentido para los segmentos modernos y estructurados del país, son los datos de estos segmentos, y no los datos medios del país, los que permiten evaluar la estrategia de competitividad más apropiada. Es por este motivo que puede rechazarse la reducción de los costos laborales como única vía para elevar la competitividad, y aceptarse lo que ha sido una tesis central de este trabajo: que la competitividad mejora con el aumento de la productividad total a nivel microeconómico, en el contexto de lo que Porter (2003) denomina fase de la economía conducida u orientada por la inversión.

El enfoque propuesto de tipo de cambio real competitivo y estable y de aumento de la productividad total microeconómica no invalida el aporte que puede hacer la reducción de los sobrecostos laborales, pero lo sitúa en una dimensión realista.

2. El tipo de cambio real, la productividad, las exportaciones y el empleo

Un tipo de cambio real competitivo en la fase de ignición y el aumento sostenido de la productividad total en sectores transables a nivel microeconómico son la base de la competitividad. Pero para que el empleo de calidad crezca a las tasas deseadas, la demanda de productos transables y no transables debe crecer con mucho más rapidez que la productividad. Con un tipo de cambio real competitivo y estable, el aumento de la demanda descansa inicialmente en el crecimiento de las exportaciones y de la producción que compite con las importaciones. Por lo tanto, para avanzar más rápido en este campo se necesitan políticas que fomenten las exportaciones y también convenios comerciales. El aumento de la producción e inversión en los segmentos transables contribuirá paulatinamente a dinamizar, de manera directa e indirecta, la demanda interna de bienes sustitutivos de las importaciones. Con esto el grueso de la inversión en sectores transables podrá crecer a una tasa elevada y, si se aplican políticas de articulación apropiadas, inducir a nivel agregado un ritmo más rápido de crecimiento económico y un incremento significativo del empleo de calidad en los segmentos modernos. A su vez, el alza en el em-

pleo y los salarios (en estos últimos por las mejoras de productividad) dinamiza la demanda interna. En consecuencia, la mejor política de empleo es combinar las medidas encaminadas a sostener un tipo de cambio real competitivo y estable, a elevar la productividad total a nivel microeconómico y a mejorar la calidad del producto, por un lado, con medidas orientadas a acelerar aún más el crecimiento de las exportaciones, por el otro.

3. La institucionalidad microeconómica

Para aprovechar el acceso a innovaciones que ofrece una economía abierta no sólo es preciso aplicar una política macroeconómica "correcta", sino también generar un entorno microeconómico apropiado y, sobre todo, establecer un contexto institucional que facilite la adopción de innovaciones a nivel microeconómico. Dicho de otro modo, es imprescindible un contexto institucional (entendido como un conjunto de reglas del juego que rigen la conducta de las empresas) que incida a nivel microeconómico y que induzca en ese nivel a la adopción de políticas para elevar la productividad.

Un corolario importante de lo expuesto es que el sistema institucional de incentivos no debería obstaculizar la adopción de estrategias microeconómicas para mejorar la productividad, como lo hizo la institucionalidad laboral peruana en la década de 1990, al sesgar las estrategias microeconómicas hacia la reducción de los costos laborales medios y borrar de la agenda empresarial el aumento de la productividad total.

4. La flexibilidad del mercado laboral y la flexibilidad para elevar la productividad

En 1990-2003, la reforma laboral peruana y la reacción pendular a décadas de protección laboral llevaron a conductas que de hecho fueron más allá de lo que la reforma planteaba. Sea por ingenuidad de los responsables de las políticas, sea por prescindencia, el resultado fue un fuerte aumento del empleo precario en el mercado laboral, con un exceso de contratos inestables y desprotegidos, surgidos en su mayor parte al propagarse la contratación "en negro". Esto acrecentó la precariedad laboral y el conflicto social. Asimismo, inhibió el gasto en capacitación de las empresas, lo que pasó a restringir el incremento de la productividad total. Lo grave fue que el énfasis puesto en la reducción de los costos laborales medios impidió reconocer cuáles eran las fuentes reales de competitividad para el

país. El mayor daño que esto causó fue llevar el debate sobre la competitividad a un ámbito poco relevante, económicamente ineficaz y socialmente conflictivo, y convencer al actor principal, el empresariado peruano, de que era el correcto. De ahí que una de las mayores tareas en adelante sea la de aclarar a los empresarios que el enfoque predominante en el decenio de 1990 debe ser reemplazado gradualmente por una estrategia de aumento de la productividad a nivel microeconómico y mesoeconómico. Esto supone mantener los costos laborales reales alineados con el crecimiento de la productividad microeconómica e instalar un régimen de tipo de cambio real competitivo y estable.

En consecuencia, lo que deberá dilucidar la política económica en este terreno es:

- i) qué medidas concretas pueden adoptarse para reemplazar gradualmente la vieja flexibilidad del mercado de trabajo, ya agotada como estrategia de competitividad, e impulsar en cambio la “flexibilidad del proceso productivo para el aumento de la productividad total”, bajo el espacio de protección brindado por un tipo de cambio real competitivo y estable durante el período de ignición de esta estrategia; y
- ii) cómo efectuar el tránsito de uno a otro enfoque de la competitividad, lo que implica combinar empíricamente la flexibilidad difundida para elevar la productividad, por un lado, con el margen

de flexibilidad del mercado de trabajo que efectivamente necesitan las empresas, por otro, pues en la práctica la competitividad del país dependerá de esta mezcla.

Sin un régimen macroeconómico de tipo de cambio real competitivo y estable, estrategias microeconómicas de aumento de la productividad y una política agresiva de diversificación de las exportaciones y de suscripción de convenios comerciales, es poco probable que aumenten significativamente la competitividad, la inversión privada y el empleo de calidad.

Lo que se sostiene en este artículo difiere de las recomendaciones predominantes en Perú, que siguen haciendo hincapié en la reducción de los costos laborales medios y que son promocionadas desde dentro y fuera del país. Se plantea aquí que la mejor política de empleo está dada por la voluntad de ampliar y diversificar mercados externos y por la pujanza para mejorar constantemente la competitividad a través de un tipo de cambio real competitivo y estable y del aumento de la productividad, particularmente en el sector transable. Aunque esto puede parecer contradictorio desde una perspectiva económica tradicional, es después de todo coherente con lo que el sentido común nos anticiparía para una economía pequeña y abierta, inserta en un proceso de globalización y en una etapa histórica caracterizada por la calidad y variedad de las innovaciones disponibles.

Bibliografía

- Amadeo, E. y J.M. Camargo (1996): Labour flexibility, productivity and adjustment, en J.B. Figueroa (comp), *Las instituciones laborales frente a los cambios en América Latina*, Ginebra, Instituto Internacional de Estudios Laborales (IIES)/Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Aráoz, M. (2002): Perspectivas de la política arancelaria y de integración, *Economía y sociedad*, N° 48, Lima, Consejo Interamericano Económico y Social (CIES).
- Baily, M. y R. Solow (2001): International productivity comparisons built from the firm level, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 15, N° 3, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- Ball, L. (1998): *Policy Rules for Open Economies*, NBER Working Paper, N° 6760, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research (NBER).
- CAF (Corporación Andina de Fomento) (2002): *Obstáculos al aumento de la productividad en el Perú*, Caracas, documento interno.
- Cornelius, P. (2003): *Growth Competitiveness Report, 2003*, www.worldeconomicforum.org.
- Chacaltana, J. (2002): *El desarrollo del sector turismo y el empleo*, Red de políticas de empleo, Lima, Consejo Interamericano Económico y Social (CIES).
- Chacaltana, J. y N. García (2002): *Estabilidad laboral, capacitación y productividad*, Red de políticas de empleo, Lima, Consejo Interamericano Económico y Social (CIES).
- De Ferranti, G. y otros (2003): *Cerrando la brecha en educación y tecnología*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Edwards, S. (1998): Openness, productivity and growth: what do we really know?, *The Economic Journal*, vol. 108, N° 447, Oxford, Blackwell Publishing, marzo.
- Frenkel, R. (2004): La política macroeconómica para el crecimiento y el empleo, *Estrategia de crecimiento y empleo en el Mercosur*, Lima, Organización Internacional del Trabajo (OIT), abril, versión preliminar.
- García, N. (2004): Estrategia de crecimiento y empleo: el enfoque, *Estrategia de crecimiento y empleo en el Mercosur*, Lima, Organización Internacional del Trabajo (OIT), abril, versión preliminar.
- _____ (2002a): *Productividad, competitividad y empleo*, Lima, Consejo Interamericano Económico y Social (CIES).
- _____ (2002b): *La calidad del empleo en el Perú*, Red de políticas de empleo, Lima, Consejo Interamericano Económico y Social (CIES).
- Iguñiz, J. (2001): Desarrollo económico reciente del Perú, *Pobreza y desarrollo en el Perú*, Lima, Oxford Famine Relief Organization (OXFAM).
- Ichniowski, C., K. Shaw y G. Prennushi (1995): *The Effects of Human Resource Management Practices on Productivity*, NBER Working Paper, N° W5333, Cambridge, Massachusetts.

- INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática) (2004): *Cuentas nacionales del Perú*, www.inei.gob.pe, abril.
- IPE (Instituto Peruano de Economía) (2001): *Productividad y crecimiento económico en el Perú*, Lima, mayo.
- _____ (2002a): *Estado actual de la infraestructura de servicios públicos: estimación de la brecha de inversión*, Lima.
- _____ (2002b): *Impacto de la infraestructura de servicios públicos sobre la productividad de la economía peruana*, Lima.
- Katz, J. (2000): *Reformas estructurales, productividad y conducta tecnológica*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica (FCE)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Martínez, D. y V. Tokman (1997): Costo laboral y competitividad en el sector manufacturero de América Latina, *Costos laborales y competitividad industrial en América Latina*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- _____ (1999): Costos laborales y productividad: estrategias para la competitividad, *Inseguridad laboral y competitividad*, Lima, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Moguillansky, G. (1996): El contexto macroeconómico y la inversión en América Latina, *Revista de la CEPAL*, N° 58, LC/G.1916-P, Santiago de Chile, abril.
- Porter, M. (1998): *The Competitive Advantage of Nations*, Nueva York, The Free Press.
- _____ (2003): *Building the Microeconomic Foundations of Prosperity: Findings from the Microeconomic Competitiveness Index*, www.worldeconomicforum.org.
- Rodrik, D. (2003): *Growth Strategies*, NBER Working Paper, N° 10050, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research (NBER).
- Sierra, J. y E. Sato (2002): *Políticas para mejorar la calidad del empleo en las PYMES*, Red de políticas de empleo, Lima, Consejo Interamericano Económico y Social (CIES).
- Stiglitz, J. (1998): Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo: hacia el consenso post-Washington, *Desarrollo económico*, vol. 38, N° 151, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social, octubre-diciembre.
- Svarzman, G. (2004): La política de exportaciones y la integración en el Mercosur, *Estrategia de crecimiento y empleo en el Mercosur*, Lima, Organización Internacional del Trabajo (OIT), abril, versión preliminar.
- Williamson, J. (2003): Exchange rate policy and development, *Initiative for Policy Dialogue (IPD)*, Columbia, University of Columbia.

Mercado y reforma de la gestión del agua en Perú

Eduardo Zegarra

En este artículo se examinan los intentos fallidos de introducir el mercado de aguas en Perú, en la década de 1990. Esta reforma fue frustrada al identificarse la operación del mercado con la privatización del recurso, aunque es posible introducir el mercado a base de derechos no privados con dominio pleno del Estado sobre el recurso. Se plantea que, corrigiendo estas deficiencias, es deseable crear el mercado de aguas para mejorar el sistema de asignación y gestión de este recurso y enfrentar dificultades cada vez más graves vinculadas al sistema administrativo de acceso al agua, bajos incentivos para la inversión y serios problemas de eficiencia y equidad. Se analizan las ventajas y desventajas económicas del mercado de aguas, así como los requisitos normativos y de regulación para introducir un tipo de mercado que promueva de manera efectiva una mejor asignación de este recurso en la necesaria reforma institucional.

Eduardo Zegarra
Investigador Principal del
Grupo de Análisis para el Desarrollo
(GRADE),
Lima, Perú
 ezegarra@grade.org.pe

I

Introducción

Crear mecanismos de mercado para la asignación del agua es una de las ideas más controvertidas del debate sobre la adecuada gestión de los recursos naturales en las últimas décadas. Esta propuesta, que inicialmente se discutió en algunos países desarrollados, ha empezado a ser planteada en algunos países en desarrollo que enfrentan crecientes problemas de escasez de agua, como Perú.

Durante la década de 1990, el sistema económico peruano experimentó un profundo cambio, al pasar de un esquema de intervencionismo del Estado estatal en la economía a un modelo de amplia liberalización y de no interferencia estatal en el mercado. Dentro de este esquema de liberalización económica se planteó una radical propuesta de reforma de la legislación de aguas basada en la privatización de los derechos de agua y la introducción del mercado en su asignación, tomando como modelo la legislación chilena vigente en ese momento. Esta alternativa finalmente no fue adoptada, ante el rechazo de diversos actores sociales y políticos en el marco de un escaso debate público de la propuesta.

En estas circunstancias, recientemente se lanzó una nueva iniciativa gubernamental para reformar la legislación y crear nuevas instituciones de gestión del agua, la cual recogió muchas de las ideas y debates de la década de 1990. Esta iniciativa descartó definitivamente la idea de privatizar el agua, pero mantuvo la posibilidad de introducir mecanismos de mercado para la asignación de este recurso.

La propuesta indicada viene siendo ampliamente debatida en Perú. Uno de los temas que sigue siendo

polémico es el de introducir el mercado de aguas, que aún es mirado con desconfianza por amplios actores sociales y económicos, y en especial por los agricultores, que consumen el 85% del agua utilizada en el país. Se considera que el mecanismo de mercado puede reducir el acceso al agua de la agricultura y favorecer a otros sectores con mayor poder económico, y convertirse en una fuente de inestabilidad jurídica para derechos adquiridos. Asimismo, diversos grupos creen que el mercado de aguas puede agudizar la desigualdad en el acceso al recurso en función de posiciones de dominio. En general, el rechazo a la idea de un mercado de aguas ha venido siendo formulado en medio de una reacción adversa a la privatización del recurso, confundiendo dos conceptos distintos.

Hoy parece fundamental, para el futuro de la reforma de la gestión del agua en Perú, dar a conocer de manera coherente las ventajas y desventajas del funcionamiento del mercado de aguas para los distintos tipos de usuarios y para la gestión integral del recurso. También es importante examinar y discutir los requisitos normativos y regulatorios que harían eficiente y sostenible el mecanismo de mercado para un recurso que tiene características especiales, como el agua. El presente artículo está orientado a pasar revista a estos temas y a analizar a fondo la conveniencia y las posibles formas de introducir mecanismos de mercado en la gestión del agua en Perú, país que tiene una historia de polémicas sobre el tema a partir de la década de 1990.

II

Los intentos de reformar la legislación de aguas en Perú en la década de 1990

Si uno mira la agenda legislativa del Congreso de la República del Perú en el decenio de 1990, encontrará que en casi todos los años hubo iniciativas para discutir y aprobar una nueva ley de aguas, algunas de ellas provenientes del poder ejecutivo y otras de los propios

congresistas. Sin embargo, ninguna de ellas tuvo éxito, por lo cual el país aún no dispone de una legislación actualizada y moderna sobre este tema de tanta importancia. En esta sección, se describen las iniciativas más importantes y se examinan los factores que han

hecho imposible hasta la fecha el cambio legislativo en esta materia.

Nuestro análisis de los factores gira en torno a la privatización del agua y la operación de un mercado para este recurso. Ambos temas, que han sido muchas veces confundidos y mal explicados, han influido decididamente en las dificultades con que se ha tropezado para que se produzca el necesario cambio legislativo en un entorno de consenso de los usuarios.

1. Antecedentes

La legislación de aguas de Perú ha venido experimentando reformas parciales en los últimos 30 años, en los ámbitos administrativos y ante necesidades o urgencias concretas. El manejo del agua entre 1970 y 1980 tendió a un continuo debilitamiento del sistema de autoridad y planificación de la gestión del agua que había establecido la ley de aguas de 1969. A fines de la década de 1980 el gobierno decidió transferir a las organizaciones de usuarios —en su mayoría regantes— funciones críticas de administración y distribución del agua, incluyendo el cobro de tarifas. Y hacia fines del decenio de 1980, el agudo proceso hiperinflacionario que se desencadenó en el país debilitó tremendamente al Estado y a su capacidad de financiar actividades públicas, entre ellas la de gestión del agua.

En 1990 se inició un viraje político y económico muy importante, marcado por la liberalización económica y un posterior debilitamiento del sistema democrático.¹ En particular, a partir de 1991 el gobierno adoptó una serie de medidas drásticas de liberalización económica y privatización de los activos estatales, con el objetivo básico de promover la inversión privada. Surgieron para los diversos sectores medidas específicas orientadas a promover la inversión. Para uno de ellos, el sector agrario, se aprobó un dispositivo legal —la Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Público Agrario (D.L. 653)— que creó algunos incentivos para la inversión privada en la extracción de agua subterránea, violando la norma general de 1969. En esta etapa, el gobierno comenzó a plantearse la necesidad de aprobar una nueva ley de aguas que fuese compatible con la liberalización económica en marcha.

¹ El régimen del Presidente Alberto Fujimori disolvió el Congreso en 1992, y luego convocó a un nuevo Congreso con atribuciones constituyentes que aprobaría una nueva constitución en 1993. El gobierno de Fujimori fue adquiriendo un perfil cada vez más autoritario a lo largo de la década de 1990.

2. El primer intento: copia del modelo chileno

Así, hacia fines de 1991 el Ministerio de Agricultura decidió contratar un consultor chileno para generar una propuesta de ley de aguas muy parecida a la del vecino país, que en 1981 había aprobado un Código de Aguas que privatizaba los derechos e introducía plenamente el mecanismo de mercado.

Esa propuesta inicial, sin embargo, fue complementada por el Ministerio de Agricultura con una serie de disposiciones para mantener atribuciones burocráticas en ese ámbito. Por esta razón la norma propuesta apareció como una mezcla de liberalización de los derechos y de burocratización en la parte administrativa.

Pero la propuesta inicial también presentaba problemas de carácter formal. Por ejemplo, era incompatible con la Constitución vigente (de 1979), que declaraba que los recursos naturales son patrimonio de la nación; por ende, el agua no puede ser privatizada.

Además, en esa época empezaron a surgir algunos cuestionamientos a la legislación chilena: se le imputaba, por ejemplo, que incentivaba la especulación con los derechos de agua por parte de algunos agentes económicos, que tenía un impacto negativo en el acceso al agua de grupos sociales vulnerables (indígenas) y que su marco institucional era inadecuado para el manejo de los conflictos intersectoriales, entre otros. Estos cuestionamientos incluso fueron evaluados por el gobierno democrático que llegó al poder en Chile en 1990, al efectuar una revisión del conjunto de la legislación previa.

Aparte de lo señalado, la propuesta inicial no fue mayormente consultada ni analizada con diversos actores importantes dentro del gobierno o entre los usuarios. Estos últimos, especialmente los agricultores, rechazaron abiertamente el proyecto. El principal argumento esgrimido por los agricultores fue el temor al funcionamiento de un mercado de aguas, que era visto como una posibilidad de perder acceso al recurso ante intereses económicos. Pero también se opusieron al proyecto grupos ambientalistas y administradores de aguas, que veían con preocupación el debilitamiento normativo de las funciones reguladoras del Estado respecto a dicho recurso.

3. Segundo intento: algunos cambios al modelo

Entre 1993 y 1994 nuevamente se intentó aprobar una ley de aguas, buscando esta vez superar algunas de las limitaciones de la tentativa anterior. En 1993 se aprobó una nueva Constitución, que mantuvo la figura de los recursos naturales como patrimonio de la nación,

pero indicando que estos podrán ser otorgados en concesión y que además estipuló que el Congreso debía promulgar una Ley Orgánica de Recursos Naturales antes de aprobar leyes para recursos específicos, como el agua.

En este nuevo escenario, el Ministerio de Agricultura, presionado por el Ministerio de Economía y Finanzas, decidió lanzar nuevamente su propuesta de ley de aguas, pero esta vez con algunas modificaciones. Por ejemplo, se incluyó en ella un impuesto sobre los derechos de agua a fin de evitar la especulación. Asimismo, se incorporaron algunas nociones de manejo del agua a través de cuencas y se consideraron algunas limitaciones a la propiedad del agua en las fuentes naturales.

Este nuevo proyecto tuvo muchas posibilidades de ser aprobado, especialmente en el período 1995-1996. No obstante, en esta etapa aparecieron adversarios al proyecto del Ministerio de Agricultura dentro del propio gobierno, especialmente en el área del agua potable y el saneamiento, los que veían con preocupación la posibilidad de que el proyecto eliminara las prioridades ya establecidas para el consumo de agua potable. Finalmente, el proyecto no fue aprobado y con el cambio de Ministro de Agricultura se generó un nuevo escenario.

4. Tercer intento: una visión más amplia y multisectorial

A raíz de estos antecedentes, en el período 1996-1998 se hizo un tercer intento de aprobar una nueva ley de aguas en Perú. Dentro del gobierno se establecería una comisión multisectorial, en la que participarían los principales sectores interesados: agricultura, agua y saneamiento, energía y minas, economía y finanzas, entre otros. En esta etapa se iría perfilando una propuesta más integral para la reforma de la legislación, en la cual se eliminaría la figura de la privatización de los derechos de agua y se iría a una visión multisectorial del recurso, generando una autoridad multisectorial en lugar de la tradicional autoridad dentro del sector agrícola.

Este tercer intento no llegaría a consolidarse, debido a que los sectores agrícola y de economía y finanzas perdieron interés en el tema. En 1997 se aprobó finalmente la Ley Orgánica para el Manejo Sostenible de los Recursos Naturales, que crea el marco general para la generación de leyes específicas, como la de aguas.

Los años 1999 y 2000 estarían marcados en Perú por una muy complicada situación política: el Presidente Fujimori intentaba una segunda reelección y el país se

había polarizado seriamente. En estos años no hubo iniciativas de importancia sobre legislación de aguas.

5. Las iniciativas más recientes

Hacia fines del año 2000 cayó el gobierno de Fujimori y asumió el poder un gobierno de transición encabezado por Valentín Paniagua, que llamó a elecciones generales y entregó el poder a mediados de 2001 al actual presidente, Alejandro Toledo. Durante el gobierno de transición hubo un intento de generar una nueva ley de aguas promovido desde el sector agrícola, con un proyecto de ley que fue publicado con anticipación y debatido por la opinión pública durante varios meses. Este proyecto exhibió algunos avances interesantes, pero no llegó a superar el esfuerzo multisectorial de 1997-1998, pues la propuesta aún tenía un claro sesgo sectorial y, en el ámbito de la definición de los derechos de agua, presentaba ambigüedades que no aclaraban el estatus jurídico del recurso.

Posteriormente, gobernando ya el Presidente Toledo, se expidió la Resolución Suprema 122-2002-PCM que crea la Comisión Multisectorial para redactar un proyecto de nueva ley de aguas. La Comisión, que incorporaría a miembros de todos los ministerios y organismos públicos relacionados con el agua, así como a los usuarios privados de los sectores agrario, minero, industrial y urbano, se instaló en enero del 2003. Trabajó intensamente durante cuatro meses y produjo un documento preliminar de proyecto de ley de aguas, que se dio a conocer en mayo de ese año para someterse al debate público.

El proyecto preparado por la Comisión aceptó el principio de que el agua es una sola y que su aprovechamiento múltiple requiere de una institucionalidad equilibrada y con una única autoridad técnico-normativa para hacer cumplir la ley y velar por el recurso en sus fuentes naturales.² El proyecto también planteó una forma novedosa de articular la institucionalidad del agua dentro del proceso de regionalización en marcha. Se crearían los Consejos de Cuenca a nivel regional y multirregional (dependiendo de las características objetivas de las cuencas), como instancias básicas para la

² El proyecto planteó crear una única autoridad nacional de aguas de alto rango administrativo, el Instituto Nacional del Agua, encargado de hacer cumplir las normas, velar por la calidad y cantidad de las aguas y otorgar los derechos de agua, entre otras funciones importantes. El Instituto Nacional del Agua estaría adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), dado su carácter multisectorial, pero seguiría las políticas y lineamientos establecidos por un Consejo Nacional de las Aguas, también de carácter multisectorial y con participación pública y privada.

gestión del recurso en los niveles descentralizados. En estos aspectos hubo algunas discrepancias iniciales entre los miembros de la Comisión, la cual finalmente consiguió un adecuado consenso sobre estos temas.

Sin embargo, el elemento de la propuesta normativa que generó reacciones adversas, especialmente en el sector de la agricultura, fue el propuesto nuevo sistema de derechos de aguas basado en la figura de la “concesión” sobre el recurso natural agua, tal como lo señala la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales y la propia Constitución vigente. Las concesiones de aguas otorgarían a sus titulares un derecho de usufructo del recurso bajo condiciones establecidas, pero le darían un derecho de dominio (propiedad) sobre el agua.

Igualmente, en consonancia con los lineamientos de la Ley Orgánica, la propuesta consideró que las concesiones de aguas sí podían ser intercambiadas por sus titulares, siempre y cuando se respetaran las condiciones originales de otorgamiento (es decir, siempre y cuando no se cambiaran atributos importantes de la propia concesión). En la práctica, esto equivalía a permitir el funcionamiento de un mercado de derechos de agua, aunque en condiciones distintas a la establecida por la legislación chilena, que es más liberal. En otras palabras, se podría operar un mercado, pero bajo las condiciones establecidas al otorgarse las concesiones respectivas y sin que se pierda el dominio público sobre el recurso.

6. Las reacciones iniciales

La primera reacción de los usuarios del sector de la agricultura —el más importante desde el punto de vista

social y el mayor consumidor de agua— fue adversa al proyecto, por considerarlo “un nuevo intento de privatización del agua”. Esta reacción, que a todas luces no aparece en consonancia con la forma y el fondo de la propuesta, llevó incluso a una paralización de ese sector y, por ende, a que en junio de 2003 se estableciera el estado de emergencia en el país, en medio de otras paralizaciones de maestros y transportistas.

En esta situación, el gobierno decidió otorgar un plazo de seis meses a los usuarios de agua del sector agrícola para que prepararan una propuesta alternativa de proyecto de ley de aguas. La propuesta preparada por los usuarios de agricultura fue presentada recientemente ante el Congreso de la República, y en ella se observa claramente un rechazo a la idea de generar un mercado de aguas. Por lo demás, insiste en una visión sectorial del agua, en la cual la agricultura tiene preeminencia sobre otros sectores.

Cabe señalar que este rechazo a la idea de que opere un mercado de aguas se asocia casi directamente con el rechazo a la privatización del recurso. Esto, pese a que ambos conceptos son distintos, ya que es posible que opere un mercado de aguas sin que los derechos de acceso al recurso tengan los atributos de la propiedad privada.³

La experiencia descrita demuestra que en Perú aún no ha habido un debate profundo sobre las ventajas y desventajas de introducir el mecanismo de mercado en la asignación del agua ni sobre las formas apropiadas de hacerlo para mejorar la eficiencia, equidad y sostenibilidad de la gestión. En ausencia de ese debate, el rechazo a las propuestas de reforma parece tener escaso sustento, lo que es urgente remediar.

III

Mercado de aguas: ventajas y desventajas

En esta sección se hace un análisis de las ventajas y desventajas para la sociedad de incorporar mecanismos de mercado en la asignación del agua, tanto en términos conceptuales como para el caso concreto de un país que pasa por una crisis de gestión, como Perú. La evaluación se realizará en función de objetivos económicos, sociales y ambientales, y desde el punto de vista de la gestión integrada del recurso.

1. Mercado de agua y eficiencia económica

El buen funcionamiento de los mercados es uno de los medios más eficaces para lograr el crecimiento

³ Es decir, la privatización de los derechos de agua no es condición necesaria para introducir el mercado en la asignación del agua, ya que el intercambio puede establecerse para derechos condicionados. Así ocurre en la mayor parte de los países desarrollados que tienen mercados de agua.

económico, entendido como una expansión permanente y sostenible del producto material del conjunto de la población. Para un bien específico, un mercado que funciona bien permite la movilización adecuada de factores para que la sociedad en su conjunto obtenga de ellos el mayor beneficio neto posible.

En el caso del agua, que es un insumo de producción para muchas actividades, el buen funcionamiento del mercado tiene que ver con la asignación de este recurso escaso a diversas actividades económicas (es decir, actividades que generan beneficios o valor económico) o a diversos agentes económicos con preferencias distintas. En una situación en que un insumo (escaso) debe ser asignado a diversas actividades alternativas o agentes heterogéneos, el mercado del insumo funcionará bien como mecanismo de asignación si dicho insumo es destinado a las actividades o agentes que más lo valoran.

En otras palabras, el insumo en cuestión tendrá un "costo de oportunidad" para cada una de las actividades o de los agentes posibles, y la asignación más eficiente será aquella en la cual el insumo es asignado de manera tal que ninguna actividad o agente tenga un costo de oportunidad distinto por el insumo. Si esto último ocurriera, el insumo podría ser reasignado, obteniéndose un mayor beneficio neto para la sociedad.

Es importante entonces plantear que las ganancias de eficiencia de la operación del mercado de aguas pueden ser muy importantes, en la medida en que el recurso se asigne a las actividades con mayor valor. Además, una ventaja crucial en la operación del mercado de aguas es que tiende a favorecer la inversión privada tanto en infraestructura como en técnicas ahorradoras de este recurso, en la medida en que los agentes privados puedan apropiarse de las ganancias de eficiencia que estas inversiones significan al costo de oportunidad vigente.

Las ganancias de eficiencia, sin embargo, pueden verse afectadas por algunos factores fundamentales que influyen en la operación de los mercados, y que podemos clasificar en tres tipos: costos de transacción, externalidades y competencia limitada. Estos factores pueden disminuir y hasta revertir ganancias potenciales de eficiencia del funcionamiento del mercado de aguas. A continuación veremos cómo.

El tema de los costos de transacción se refiere a los recursos necesarios para que el mercado opere, tanto en términos legales como en términos de la información requerida para las transacciones. Cuando dos agentes deben transar un bien, puede existir informa-

ción limitada y/o asimétrica sobre atributos importantes del bien, y esto influye en los beneficios potenciales del intercambio. Igualmente, los requisitos legales para llevar a cabo las transacciones pueden ser muy onerosos y también pueden dificultar tales transacciones. Así, en un mercado con altos costos de transacción las potenciales ganancias de eficiencia disminuyen y en algunos casos incluso desaparecen, si no es posible operar el mercado de aguas.

Dicho mercado es un caso típico de altos costos de transacción por diversos motivos (Young, 1986; Colby, 1990). En primer lugar, el agua es un bien móvil de medición costosa e imperfecta, de modo que para conocer con precisión sus atributos de cantidad y calidad es necesario contar con recursos. En segundo lugar, la situación jurídica del recurso generalmente es compleja y se precisa un eficiente aparato técnico-administrativo que establezca claros derechos de propiedad y los mantenga y actualice en el tiempo. Finalmente, la reasignación del agua en un sistema de distribución fijo puede requerir alteraciones costosas de infraestructura y operativos, elementos que figuran como costos de transacción en cualquier operación de mercado.

Pero aunque los costos de transacción tienden a limitar las ganancias de eficiencia del mercado (o incluso a impedir su funcionamiento),⁴ la presencia de externalidades sí puede en algunas situaciones generar pérdidas netas de eficiencia. Hay una externalidad cuando los costos individuales de una acción económica son menores que (o diferentes a) los costos sociales de ella.⁵

En el caso del mercado de aguas, una de las posibles consecuencias de las externalidades es que aumente la incertidumbre de los usuarios en cuanto a sus derechos sobre este recurso. Si no existe un adecuado marco institucional y regulatorio⁶ para que el mecanismo de mercado no afecte los derechos de terceros, éste

⁴ Los costos de transacción efectivamente pueden reducir las ganancias de eficiencia, pero en situaciones de creciente escasez del agua estos costos tienden a ser menores como proporción de los beneficios esperados y, por ende, menos importantes como limitantes de la operación del mercado.

⁵ En la operación de un mercado se pueden producir externalidades cuando en el intercambio existen agentes no participantes que puedan ser afectados positiva o negativamente por la transacción. Es decir, el costo de oportunidad que perciben los agentes involucrados en la transacción no considera adecuadamente la valoración del conjunto de agentes involucrados en ella, y por lo tanto, es posible que el resultado del intercambio no acreciente el beneficio social sino que lo disminuya.

⁶ Véase más adelante la sección IV.

efectivamente puede generar pérdidas de eficiencia al acrecentar la inseguridad del acceso de los usuarios. Esta posibilidad es real en los sistemas de riego tradicionales en países en desarrollo, donde existen limitadas capacidades técnicas e institucionales para hacer que las complejas externalidades de las transacciones potenciales sean adecuadamente internalizadas por los agentes que efectúan el intercambio.

Finalmente, en un mercado que funciona con eficiencia no debe existir la posibilidad de que algunos agentes lo manipulen en beneficio propio. En otras palabras, es necesario que existan condiciones de libre competencia o libre entrada. Sólo en condiciones de libre competencia los actores del mercado no están en condiciones de manipular los precios para mejorar sus beneficios en detrimento del resto de la sociedad. Este es un problema importante cuando existen condiciones tecnológicas de economías de escala para la provisión de un bien o servicio, ya que en estas condiciones se generan los llamados monopolios naturales. El tema central en este caso es la regulación de los monopolios para lograr el mayor beneficio social posible bajo las condiciones tecnológicas existentes.

En síntesis, el mercado de aguas puede generar ganancias de eficiencia, pero estas sólo se materializarán si ese mercado opera con bajos costos de transacción, dentro de un adecuado marco institucional para el manejo de las externalidades y en un entorno de libre entrada y libre competencia de los agentes.

2. Mercados de agua y equidad

Asociamos el objetivo de lograr equidad al de lograr igualdad de oportunidades para que los ciudadanos puedan desarrollar plenamente sus potencialidades físicas e intelectuales, en un entorno de instituciones democráticas y libertades individuales. El buen funcionamiento del mercado puede promover la equidad en muchas circunstancias. Por ejemplo, si existe una innovación tecnológica que favorece un mayor uso de mano de obra no calificada —uno de los activos más importantes de los sectores pobres—⁷ un mercado laboral que funcione bien ayudará a mejorar sustancialmente la rentabilidad de la mano de obra no

⁷ No puede ser considerada equitativa una situación en la que amplios sectores de la población carecen de condiciones materiales mínimas para su existencia (pobreza y pobreza extrema), ya que estas personas no pueden desarrollar plenamente sus potencialidades aun cuando se hallen en un contexto democrático y disfruten de libertades individuales.

calificada y así contribuirá significativamente a que la sociedad sea más equitativa.

En el caso del agua, las críticas al mecanismo del mercado apuntan con mayor frecuencia a la posibilidad de que empeoren las condiciones de equidad en la explotación de este recurso. Frente a esto, algunos economistas plantean que es casi imposible que un mercado de aguas desmejore la equidad, puesto que ningún agente participaría voluntariamente en una transacción de este recurso que terminara reduciendo su bienestar (Donoso, 1994; Lee y Juraslev, 1998). Sin embargo, las consecuencias adversas para la equidad pueden provenir de posibles efectos colaterales del funcionamiento del mercado, que no afectan necesariamente a los involucrados en una transacción.

La existencia de elevados costos de transacción puede significar que sólo algunos agentes, generalmente aquellos con mayor capacidad económica, participen en el mercado. En ciertos contextos esto puede afectar a la equidad. Sin embargo, el problema de equidad más importante que enfrenta la operación de un mercado de aguas está asociado a la presencia de externalidades que afectan a grupos vulnerables y con escasa capacidad de respuesta frente a cambios en las reglas de juego y en las asignaciones del agua. Así, una transacción de agua puede mejorar el bienestar de los socios comerciales, pero a la vez tener un efecto adverso en el bienestar de otros agentes no participantes, sin que este último efecto sea adecuadamente incorporado en la operación. Esto puede ocurrir precisamente porque en un contexto de mercado también se requieren recursos para oponerse a transacciones que afectan a terceros. Es posible que los afectados sean los actores más pobres, que son los que tienen menos recursos para oponerse a las transacciones.⁸

3. Mercado de aguas y objetivos ambientales

Entendemos por objetivos ambientales los vinculados al logro de condiciones que aseguren la explotación

⁸ Un problema de equidad que aparece muchas veces asociado a la introducción de mercados de aguas se refiere a la asignación inicial de derechos de agua. En muchos contextos particulares, las condiciones de asignación inicial de derechos está sujeta a la capacidad económica y política de los agentes para acceder a tales derechos. Este proceso no tiene por qué ser equitativo y puede llevar a que importantes grupos sociales pierdan derechos de acceso al agua por carecer de poder político o económico. Esta posibilidad no está directamente ligada al funcionamiento del mercado de aguas, sino a la asignación de los derechos de agua. Una redefinición de derechos que no incorpore la operación del mercado enfrentaría el mismo problema.

sustentable de los recursos naturales y la adecuada preservación de los activos ambientales que valoran las actuales y futuras generaciones.

La relación entre los objetivos ambientales y el funcionamiento del mercado de aguas puede ser muy compleja. En un marco institucional en el cual los objetivos ambientales carecen de expresión real tanto en las instituciones como entre quienes toman las decisiones, el mercado de aguas tenderá a reflejar esta situación y será muy difícil que tenga efectos ambientales positivos (Brisbane Institute, 2002). Por ejemplo, si el conjunto de políticas económicas favorece el rápido crecimiento económico con un uso intensivo de actividades contaminantes, la existencia de un mercado de aguas no hará sino amplificar tal política, ya que la asignación del agua irá hacia las actividades que esa política favorezca.

Al margen de esta consideración general, el mecanismo de mercado puede ser útil para alcanzar objetivos ambientales bajo diversas circunstancias. Por ejemplo, la activación de mercados de agua es muy útil para enfrentar una creciente demanda de este recurso. La respuesta tradicional de los gobiernos frente a la creciente demanda ha sido favorecer la construcción de infraestructura para el control y la distribución del agua. Estas construcciones generalmente han tenido impactos ambientales negativos, por lo cual la solución de mercado aparece como una alternativa para evitar efectos de esta índole.

El funcionamiento del mercado de aguas también puede ser útil desde el punto de vista del medio ambiente y cuando existe una institucionalidad ambiental adecuada para proteger ciertos *hábitat* muy valiosos para diversos grupos sociales. En países desarrollados se ha visto que en algunas circunstancias estos grupos o el Estado adquieren derechos de agua para asegurar la preservación de ciertos espacios ecológicos, sin tener que recurrir a complejos y muy costosos esquemas de reasignación administrativa. Para hacerlo, sin embargo, es preciso que estos grupos efectivamente tengan poder de compra o que el Estado disponga de recursos fiscales para este tipo de operaciones. En los países en desarrollo esta posibilidad es muy limitada.

4. Gestión multisectorial del agua y el mecanismo de mercado

El agua es, como se dijo más atrás, un recurso múltiple que es utilizado prácticamente por todas las actividades económicas importantes: energía, agricultura, industria, minería, acuicultura, consumo

urbano y saneamiento, recreación y otras. El mayor beneficio económico que ofrece el mercado proviene de la posibilidad de asignar este recurso cada vez más escaso a las actividades más valoradas por la sociedad. Igualmente, las potenciales ganancias del funcionamiento de un mercado de aguas también se pueden producir dentro de sectores específicos, donde quizás haya gran ineficiencia en la asignación del recurso e importantes diferencias en la valoración social de las actividades.⁹

Por sus características especiales, el agua necesita ineludiblemente un sistema de gestión que permita su uso ordenado y pacífico frente a múltiples demandas. En todo sistema de control y distribución de agua es preciso adoptar decisiones técnicas, a ciertos niveles del sistema, relativas a cantidad y calidad del recurso; operación y mantenimiento; distribución del agua en función de criterios establecidos; resolución de conflictos; penalización de acciones de usuarios que afecten el normal proceso de asignación, y otros asuntos.

Este conjunto de funciones no pueden ser cubiertas espontáneamente por los usuarios individuales de un sistema. Se necesita de una u otra forma una "autoridad" que ejerza estas funciones y tome las decisiones del caso. Este conjunto de decisiones de corto y largo plazo constituye lo que denominamos la gestión del agua, para la cual se requiere contar con recursos específicos y capacidades técnicas, de organización y de coordinación. Las formas en que se ejerzan estas funciones en diversos ámbitos pueden diferir por cuestiones legales e históricas, pero en general hacen viable el uso ordenado del agua. Cabe examinar ahora el tema de las ventajas y desventajas que podría tener la introducción de mecanismos de mercado en la gestión del agua en contextos particulares.

⁹ La introducción de mecanismos de mercado para el agua en cada una de estas actividades tendrá condiciones específicas. Por ejemplo, en los sectores donde predomina la condición de monopolio natural (como energía y agua potable), es fundamental la adecuada regulación del operador del servicio para evitar que abuse de la posición de dominio. En este caso no tiene mucho sentido la idea de un mercado de derechos de agua dentro de un área cubierta por un proveedor único; sólo llega a tenerlo como posibilidad de que estos proveedores compren agua de otros proveedores o sectores o que la vendan a otros proveedores o sectores. El caso de la agricultura sí abre un abanico más amplio de posibilidades respecto al funcionamiento de los mercados de agua al interior de la propia actividad: podría haber condiciones para que se realicen intercambios de derechos de agua dentro de áreas irrigadas, y también obviamente entre la agricultura y otras actividades u otras zonas irrigadas (Zegarra, 2003).

Una de las claras ventajas de operar un mercado de aguas es que se generará un precio del recurso (costo de oportunidad) que no puede ser generado en contextos de asignación administrativa. Esta información es muy valiosa para la gestión eficiente del agua, y la autoridad respectiva no tendrá que generar otra información para poder tomar decisiones encaminadas a una asignación eficiente del agua. Si este es uno de los objetivos de la autoridad, el funcionamiento del mercado de aguas obviamente crea un entorno favorable para lograrlo.

Otra ventaja de la operación de un mercado tiene que ver con la manera de manejar conflictos por el uso del agua entre usuarios de un mismo sistema, especialmente en condiciones de escasez extrema. En sistemas de asignación administrativa, frente a una escasez de agua la asignación normal será seriamente cuestionada por muchos usuarios que empezarán a presionar a la autoridad de distribución. Cuando está funcionando un mercado, las diversas necesidades y preferencias de los usuarios ante una situación de escasez pueden procesarse a través de él, y la autoridad no estará sometida a una presión que puede terminar desgastándola y restándole legitimidad. Además, si el mercado funciona bien, la asignación que haga ante la escasez extrema será probablemente más eficiente y equitativa que la decidida por otros métodos.

El funcionamiento del mercado del agua puede generar un entorno favorable para los objetivos de eficiencia y equidad. Sin embargo, para alcanzar estos objetivos también se necesita contar con capacidades de gestión bastante concretas y complejas.

Por ejemplo, para que el mercado opere en un sistema de riego los usuarios deben tener bien delineados y establecidos sus derechos individuales de agua, y toda transacción debe ser procesada y ejecutada por

la autoridad que distribuye el recurso. En muchos casos las autoridades no tienen la capacidad de establecer con precisión los derechos individuales de agua ni pueden reasignar con facilidad las dotaciones individuales, dadas las restricciones físicas de los sistemas de riego. En estos casos la operación del mercado puede no ser viable, porque las autoridades respectivas carecen de la capacidad de gestión requerida.

Igualmente, el funcionamiento de un mercado de aguas puede generar conflictos y aumentar la inseguridad jurídica bajo circunstancias posibles. Si los derechos de agua no están claramente establecidos y existen múltiples externalidades difíciles de medir y compensar, es posible que surjan severos conflictos que compliquen enormemente la gestión de un sistema, en lugar de facilitarla.

Este conjunto de consideraciones indica que la introducción de mecanismos de mercado en la asignación del agua debe ir necesariamente acompañada de nuevas capacidades y, en muchos casos, de mayores atribuciones regulatorias y de gestión de las autoridades encargadas de este recurso. No debe extrañar que en los países desarrollados los mercados de agua funcionen generalmente con fuerte control de las autoridades respectivas. Estas tienen atribuciones para bloquear transacciones que no cumplan con ciertos requisitos técnicos o legales, así como para restringir la actividad de mercado cuando el interés público esté en peligro. Incluso las autoridades de distribución que son elegidas por los propios usuarios cuentan con atribuciones restrictivas frente al mercado, como una forma de minimizar transacciones que tengan efectos adversos en terceros. En la sección siguiente se pasa revista a algunos de los requisitos normativos y regulatorios para un adecuado funcionamiento del mercado de aguas.

IV

Requisitos regulatorios para la adecuada operación del mercado de aguas en Perú

El primer requisito para que opere el mercado de aguas es obviamente de carácter legal: se requiere una nueva norma que establezca la posibilidad de que los usuarios de agua puedan intercambiar bajo ciertas condiciones sus derechos de agua (y apropiarse de los be-

neficios), en transacciones de carácter temporal o permanente, dentro de un sector o entre sectores. En un marco legal de este tipo, es indispensable establecer una institucionalidad capaz de generar algunos elementos importantes para el buen funcionamiento de dicho

mercado, sobre todo en materia de manejar y reducir externalidades, disminuir los costos de transacción y evitar posiciones de dominio en el mercado.

En primer lugar, hay que definir a nivel agregado e individual los derechos de agua correspondientes, teniendo en cuenta algún parámetro objetivo, como el uso previo. Este es un proceso extremadamente complejo en el caso de la agricultura, donde el acceso al agua ha sido muy distorsionado por grupos de interés y donde no existen registros adecuados del uso individual o colectivo del recurso. Será preciso realizar en este caso una tarea compleja y delicada, que es la de establecer el sistema básico de derechos de agua por asignar, teniendo en cuenta factores técnicos, sociales y hasta políticos. Es evidente que para ello se debe diseñar un modelo participativo, de manera que los usuarios actuales puedan demostrar que han hecho uso pacífico y continuo del agua. El proceso de establecer el sistema básico de derechos de agua es previo al proceso de otorgar efectivamente tales derechos, y es distinto de él.

Para el otorgamiento de derechos de agua es necesario crear y mantener un eficiente sistema de catastro y registro público de ellos, que dé a los usuarios plena seguridad jurídica en cuanto a sus derechos y permita efectuar intercambios de ellos en condiciones apropiadas. Asimismo, la autoridad encargada de otorgar los derechos de agua debe ser capaz de formalizarlos en un tiempo razonable, evitando así situaciones de inestabilidad en los derechos adquiridos, y hacerlo a un costo aceptable para los usuarios. Estas tareas, que son de gran envergadura e involucran grandes costos, deberán ser asumidas de manera integral por las autoridades políticas y las autoridades especializadas, ya que sin este proceso de titulación y registro de los derechos de agua no es posible que opere eficazmente un mercado de este bien.

En la agricultura peruana, la enorme cantidad y dispersión de los usuarios del agua sugiere que no será posible otorgar títulos individuales a los agricultores en el corto plazo y quizá ni siquiera en el mediano plazo. Por lo tanto, lo más recomendable es llevar a cabo un proceso de generación de derechos formales de agua "en bloque" (por ejemplo, a nivel de las comisiones de regantes, que son unidades menores dentro de las Juntas de Regantes). Los usuarios individuales podrán tener un derecho individualizado dentro de los derechos en bloque, pero a partir de un proceso organizado y financiado por las propias Juntas de Regantes.

Otro requisito fundamental para que opere el mercado de aguas es el esquema regulatorio. Como señalamos, uno de los problemas más importantes relativos a este mercado es el de las externalidades (es decir, de los efectos externos positivos o negativos que puedan tener las transacciones en agentes no participantes). Por lo tanto, es preciso, definir claramente las atribuciones de la autoridad de aguas para condicionar las transacciones al compromiso de no generar externalidades, o de compensarlas, y de brindar todas las oportunidades y recursos del caso a los potenciales afectados para que puedan participar en el proceso de autorización de las transacciones. Además, las autoridades deberán tener gran capacidad de medir los impactos de externalidades, lo cual implica mejores mecanismos de medición y mayores recursos para la realización de estudios y contratación de personal especializado.

El tema de las externalidades es especialmente crítico en el caso de transacciones intersectoriales, así como en situaciones de aguas reutilizadas dentro de un mismo ámbito de uso. En ambos casos se requiere capacidad técnica para establecer y medir los impactos de externalidades, para que éstos sean tomados en cuenta en el proceso de autorización y negociación de transacciones de derechos de agua.

Otro elemento básico de regulación es el de las reglas para evitar situaciones de dominio en el mercado de aguas. Al respecto, un instrumento legal importante es el de establecer el **requisito de uso efectivo y beneficioso** del agua, para evitar la monopolización de los derechos de agua y la especulación con ellos, y generar incentivos para que dicho mercado opere más activamente. En Perú existe una entidad encargada de combatir las prácticas monopólicas, el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de Protección de la Propiedad (INDECOPI); este instituto debería establecer parámetros adicionales para evitar situaciones de esta índole en casos particulares.

El esquema regulatorio debe considerar asimismo el tratamiento de los temas ambientales. En Perú ha habido un debate sobre la legislación ambiental y los instrumentos que tiene el Estado para alcanzar objetivos ambientales. Según la legislación vigente, los ministerios son a la vez autoridad ambiental, situación poco propicia para el logro de dichos objetivos. En el caso del agua, los temas más importantes se refieren a los estándares mínimos de calidad y la capacidad real de las autoridades para hacerlos respetar. Se estima que es necesario fortalecer la capacidad regulatoria en la materia, creando una sola autoridad de aguas que vele por estos estándares. Un tema adicional es la necesidad

de establecer caudales mínimos ecológicos en los ríos, lo que podría afectar de alguna manera al establecimiento de derechos y la operación del mercado.

Finalmente, cabe señalar que la operación de los mercados de agua también tendrá impactos significativos en los modos de gestión del agua. Por ejemplo, en el caso de la agricultura se debería eliminar la noción de que el acceso al agua depende de un plan de

cultivo y riego o de lo que el agricultor desea sembrar. El paso de este concepto al de que cada usuario tiene una dotación fija por hectárea por año (por ejemplo, proporcional a la oferta disponible ese año) implica un cambio muy importante en la forma de gestión del agua en los principales sistemas de riego de la costa peruana. Esto requerirá un proceso de capacitación del personal involucrado en la administración de este recurso.¹⁰

V

La experiencia con mercados de aguas en otros países

La investigación sobre el rol y las implicancias de los mercados de aguas no es muy amplia, en gran parte porque este tipo de mercados no se desarrollan con facilidad debido a factores institucionales, económicos y políticos (Young, 1986). Sin embargo, a partir de la década de 1980 se ha observado un mayor interés por este tema, en los países tanto desarrollados como en desarrollo. En los países en desarrollo este interés ha venido aumentando a raíz de la apertura del mercado de aguas en Chile en esa década y actualmente el tema es considerado con mayor frecuencia tanto por investigadores y organismos internacionales como por autoridades políticas y activistas ambientales, tendencia que probablemente se mantenga o aumente en el futuro dada la necesidad de buscar mecanismos institucionales alternativos para la asignación y uso eficiente de este vital recurso. (Lee y Juraslev, 1998).

Hoy, la mayor parte de la literatura teórica y empírica sobre los mercados de agua proviene de países desarrollados, especialmente de zonas áridas con gran desarrollo económico como el oeste y suroeste de los Estados Unidos, algunas regiones de España y Australia. Los mercados de agua desempeñan en estas zonas un papel importante en la distribución intersectorial de este recurso, por la cual los sectores urbanos e industriales adquieren agua de la agricultura. En dichas zonas operan también mercados de agua dentro del sector agrícola, ya sea para compraventa de derechos o para arriendos temporales del acceso al recurso. En la región latinoamericana se han desarrollado algunos trabajos importantes en Chile y México, países donde el mercado de aguas ya viene operando regularmente tanto en la agricultura como en otros sectores.

Al revisar la literatura sobre el tema se ve que una parte importante de los autores ha empezado a analizar con mayor detalle las ventajas y desventajas de introducir el mecanismo de mercado para asignar el agua en las economías, en una situación de creciente escasez del recurso y de fracaso en las formas tradicionales de asignación de corte administrativo. Uno de los argumentos a favor del mecanismo de mercado es que los usuarios (especialmente agricultores) empiezan a valorar realmente el agua como un bien económico cuyo manejo eficiente puede significar beneficios concretos. Asimismo, se considera que dicho mecanismo es más eficiente para responder a los continuos cambios que experimentan la oferta y la demanda de este recurso móvil y de costosa medición y administración, si se compara con la rigidez de la tradicional asignación administrativa (Lee y Juraslev, 1998).

Algunos trabajos que cabe destacar en el análisis de los mercados de aguas en países desarrollados es el reciente de Hanak (2002) para California, así como el estudio conjunto de la Australian Academy of Technological Sciences and Engineering (ATSE, 1999) para el caso de Australia. Igualmente, los trabajos de Colby, Randall y Bush (1993) presentan amplia información empírica sobre el funcionamiento de los mercados de aguas en los estados áridos de los Estados Unidos, y encuentran diversos niveles de imperfecciones que limitan la eficiencia de tales mercados, sin que esto implique que ellos sean menos eficientes que los esquemas de carácter administrativo. En estos casos se

¹⁰ La agricultura consume el 85% del agua en Perú.

trata de estudios sobre mercados de agua bastante maduros y con complejidades que aún están lejos de darse en países en desarrollo.

Un estudio interesante sobre el funcionamiento del mercado de aguas en la agricultura estadounidense es el de Miller (1987), que analiza empíricamente las condiciones en las cuales un mercado de aguas controlado por los propietarios del recurso es una alternativa más eficiente que un mercado sin mayor regulación, debido al problema de las externalidades entre regantes interdependientes en un mismo sistema de distribución de agua.

Los trabajos sobre el funcionamiento de los mercados de agua en Chile pueden agruparse según dos tendencias claramente definidas. Un grupo de investigadores considera que el mercado de aguas en Chile

ha tenido efectos bastante positivos en términos de eficiencia (Hearne y Easter, 1995; Thobani, 1997), y que esto habría contribuido al notable crecimiento del sector agropecuario chileno en las décadas de 1980 y 1990.

Otro grupo de investigadores ha sido más cauto y ha señalado que la legislación de aguas chilena, de claro enfoque privatista, terminó generando serios problemas de acaparamiento y rigidez en la asignación de derechos privados que no han podido ni pueden ser resueltos por el propio mercado (Bauer, 1995; Solanes y Dourojeanni, 1995). Las críticas de este grupo van dirigidas a fallas en la asignación original de derechos y a problemas generados por el control privado del recurso, pero no necesariamente a la operación del mercado de aguas, que puede tener efectos positivos pese a sus imperfecciones y limitaciones.¹¹

VI

Conclusiones

La experiencia peruana de la última década en lo que se refiere al debate sobre una nueva ley de aguas indica que la idea de introducir el mecanismo del mercado para asignar los derechos de agua es aún muy polémica y todavía está muy asociada a la idea de "privatización" de esos derechos, pese a tratarse de conceptos distintos. El rechazo se ha concentrado en el sector de usuarios agrícolas, quienes consideran que un mecanismo como el de mercado terminaría perjudicando sus intereses, aunque no han dejado en claro cuáles serían las causas de esta posibilidad.

Frente a esta realidad, es preciso que en Perú se continúe profundizando el debate sobre las ventajas y desventajas de introducir el mecanismo de mercado en una necesaria reforma de la gestión del agua. Aun si se rechaza la idea, es preciso que el rechazo sea formulado luego de haber discutido el tema sobre la base de una adecuada información.

En primer lugar, cabe señalar que en el debate actual influye todavía el que se llevó a cabo en la década de 1990, cuando la propuesta de crear un mercado de aguas apareció directamente relacionada con el modelo establecido por la legislación de Chile, país en el cual la introducción del mecanismo de mercado se realizó junto con la privatización del recurso. Además, los intentos iniciales por cambiar la legislación de aguas en Perú se hicieron en un entorno crecientemente

autoritario, con escaso debate y generando mucha incertidumbre en los usuarios del sector de la agricultura frente a un posible cambio radical en las reglas para acceder al agua.

Así, pese al renovado escenario democrático en Perú, donde temas de este tipo pasan ahora por una amplia discusión nacional, los antecedentes mencionados siguen distorsionando el debate sobre la reforma de la legislación de aguas. Por esto, es indispensable cumplir ante todo con una tarea de aclaración conceptual que lleve a distinguir nítidamente entre las propuestas actuales y aquéllas que prevalecieron en la década de 1990 (especialmente hasta 1996), y que marque las diferencias con el Código de Aguas de Chile.

En segundo lugar, también se puede observar que el debate sigue estando muy polarizado. Por ejemplo,

¹¹ En mi propia investigación sobre el funcionamiento de un mercado de aguas en la agricultura en el valle chileno de Limarí (Zegarra, 2002) encontré que este mercado ha sido beneficioso para el desarrollo agrario de esa región, pero también que su funcionamiento puede verse afectado por la estructura productiva del valle y la variabilidad en la oferta de agua, incluso dentro de un sistema altamente regulado. En efecto, la amplia presencia de cultivos permanentes de alto valor en este valle y la ocurrencia de una severa sequía por tres años consecutivos originaron algunos problemas para la operación del mercado de arriendos de agua, con alta volatilidad de los precios y efectos adversos para la inversión en el corto y largo plazo.

el tema del mercado de aguas se trata como si existiera una sola alternativa, siendo que puede haber múltiples fórmulas que contemplen la regulación y control sociales de tal mercado conforme a criterios específicos.

Y es que existen muchos tipos y grados de mercado posibles para el agua, asociados al sistema de derechos de agua y a la institucionalidad para la gestión y regulación de estos derechos. La posibilidad más amplia es la de generar un sistema de derechos que permita llevar a cabo intercambios intersectoriales e intrasectoriales de los derechos mismos (compraventa) y de todos sus atributos (arriendo, hipoteca, opción de uso futuro), sin que intervenga la autoridad administrativa.

Las fórmulas intermedias o condicionadas para la operación de los mercados de aguas son más comunes en los países desarrollados. En particular, la legislación puede otorgar a la autoridad administrativa una importante cuota de poder de decisión respecto a transacciones intersectoriales, en la medida en que pueden estar en juego intereses muy complejos. Asimismo, la legislación puede otorgar a los propios usuarios organizados la capacidad de limitar los intercambios con otros sectores o dentro de cada sector. Finalmente, es posible que se establezca que sólo se puede transar algún atributo del derecho de agua (como el uso temporal, o arriendo), y bajo condiciones específicas definidas por la propia organización de usuarios.

Otro reto fundamental, mirando hacia el futuro, es el de debatir lo más a fondo posible las ventajas y desventajas del mercado de aguas en el caso de la agricultura, sector que en la actualidad se opone radicalmente a este mecanismo. Lo que debe plantearse ante todo es que dicho mercado debe estar sujeto a diversos grados de regulación administrativa y que es posible mejorar su funcionamiento para adecuarlo a las necesidades de los productores agropecuarios en cada caso particular. Más aún, incluso la introducción del mecanismo de mercado puede ser una decisión autónoma de las asociaciones de regantes, como lo es en España.

Pero lo que hay que explicar es que la posibilidad de intercambiar el agua entre agricultores sí tiene algunas ventajas importantes para ellos. El hecho de poder valorizar los ahorros (ganancias de eficiencia) en el uso del agua genera un claro incentivo para invertir en técnicas y prácticas que economicen este recurso: sin ese incentivo, los agricultores no ven beneficios en ahorrar agua y carecen de señales de eficiencia. Fren-

te a problemas graves de deterioro de suelos, dicha posibilidad es realmente atractiva como instrumento de política. Igualmente, un mercado de aguas aumenta la eficiencia agregada de la producción agraria frente a oscilaciones importantes en la oferta de agua, y permite que los agricultores con cultivos más rentables pero más expuestos al riesgo por falta de agua cuenten con un instrumento adicional para protegerse ante esta eventualidad.

Además, con un mercado que opera a base de derechos de agua claramente definidos, los agricultores en conflicto tienen incentivos para resolver sus disputas mediante una negociación comercial, lo que reduce la presión sobre el sistema administrativo y permite que este sistema se oriente más a temas de gestión.

Por otro lado, el efecto que tenga el funcionamiento del mercado de aguas en la equidad de un sistema de riego depende fundamentalmente del buen o mal funcionamiento de otros mercados, como el financiero, así como de la definición inicial de los derechos de propiedad.

Puesto que el agua es utilizada en casi todas las actividades económicas y productivas, es preciso que exista un sistema multisectorial de regulación. La agricultura es sólo uno de los usuarios de este elemento, y aunque importante, debe convivir en armonía con otros sectores usuarios. No hay aquí una sola "cadena productiva", sino una matriz de interacciones entre sectores y tipos de usuarios.

Esto hace indispensable un esquema institucional mucho más complejo, tanto para el establecimiento y gestión de los derechos de propiedad del agua como para la asignación del recurso dentro del sistema de derechos y normas establecido. En este caso, lo recomendable es crear autoridades multisectoriales a nivel de las cuencas, con el fin de enfrentar esa complejidad adicional a un nivel socioecológico y administrativo adecuado.

Se plantea en este trabajo, por último, que es recomendable impulsar en Perú la introducción de mecanismos de mercado para la asignación y gestión del agua en los diversos sectores, incluido el de la agricultura, donde el país enfrenta en especial graves problemas de eficiencia, equidad y sostenibilidad. Una reforma de esta índole debe hacerse con cautela y en un proceso de largo aliento, considerando en particular las debilidades del propio Estado y de las organizaciones de regantes, que deben tener un rol activo y voluntario en la introducción de formas de intercambio del agua.

Bibliografía

- ATSE (Australian Academy of Technological Sciences and Engineering) (1999): *Water and the Australian Economy*, Parkville Vic, Australia, abril.
- Bauer, C. (1995): *Property Rights, Environment and Market Institutions: Water Use, Law and Policy in Chile, 1979-1993*, Berkeley, Universidad de California.
- Brisbane Institute (2002): *To Market, To Market - Why Dogma Hasn't Worked with Water*, Brisbane Institute, Brisbane, Australia, septiembre.
- Colby, B. (1990): Transaction costs and efficiency in western water allocation, *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 72, N° 5, Massachusetts, Blackwell Publishing, diciembre.
- Colby, B., K. Randall y D. Bush (1993): Water right transactions: market value and price dispersion, *Water Resources Research*, vol. 29, N° 6, Florida, Water Resources Research Center.
- Donoso, G. (1994): Proyecto de reforma al código de aguas: ¿mejora la asignación del recurso?, *Panorama económico de la agricultura*, N° 92, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, enero-febrero.
- Hanak, E. (2002): *California's Water Market, By the Numbers*, Public Policy Institute of California, San Francisco, octubre.
- Hearne, R. y W. Easter (1995): *Water Allocation and Water Markets. An Analysis of Gains from Trade in Chile*, Technical Paper, N° 315, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Lee, T. y A. Juraslev (1998): *Los precios, la propiedad y los mercados en la asignación del agua*, serie Medio ambiente y desarrollo, N° 6, LC/L.1097-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre.
- Miller, K. (1987): The rights to use versus the rights to sell: spillover effects and constraints on the water rights of irrigation organization members, *Water Resources Research*, vol. 23, N° 23, Florida, Water Resources Research Center.
- Solanes, M. y A. Dourojeanni (1995): Mercados de derechos de agua, *Debate agrario*, N° 21, Lima, Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES), mayo.
- Thobani, M. (1997): Formal water markets: why, when and how to introduce tradable rights in developing countries, *The World Bank Research Observer*, vol. 12, N° 2, Washington, D.C., Banco Mundial, agosto.
- Young, R. (1986): Why are there so few transactions among water users?, *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 68, N° 5, Menasha, Wisconsin.
- Zegarra, E. (1998): *Agua, Estado y mercado: elementos institucionales y económicos*, Lima, Ediciones Pro A Sur.
- _____ (2002): *Water Market and Coordination Failures: The Case of the Limari Valley in Chile*, Wisconsin, University of Wisconsin-Madison.
- _____ (2003): Mercado de aguas y desarrollo agrario: explorando límites y posibilidades, *Debate agrario*, N° 36, Lima, Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES).

Desempeño exportador de las empresas chilenas: algunos hechos estilizados

Roberto Álvarez E.

A pesar de la positiva evolución del desempeño exportador chileno en las últimas décadas, las exportaciones siguen concentradas en pocos productos, pocos mercados y en un número reducido de empresas. En este trabajo se aborda este último punto, analizando el comportamiento exportador de las firmas. Los principales hechos estilizados de este fenómeno son los siguientes: sólo un grupo reducido de firmas es capaz de exportar permanentemente, y estas empresas muestran niveles de productividad, capital humano y tamaño muy superiores al resto de las empresas.

Roberto Álvarez E.

Departamento de Economía,

Universidad de Chile

✉ roberto.alvarez@anderson.ucla.edu

I

Introducción

En las últimas décadas del siglo XX el sector externo de la economía chilena se caracterizó por una fuerte expansión y diversificación de sus exportaciones. La mayor diversificación no sólo se puede apreciar porque se redujo la fuerte dependencia de las exportaciones de cobre, que pasaron de representar más del 80% de las exportaciones del país a principios del decenio de 1980 a menos del 40% en la década de 1990, sino también por la creciente introducción de nuevos productos, la apertura de nuevos mercados y la entrada de un número mayor de empresas a los mercados internacionales.

Entre 1970 y 1989, el número de productos exportados se elevó de 1.200 a 1.490 y en el período 1990-2002 subió de 2.300 a 3.750.¹ En cuanto a la apertura de nuevos mercados, se tiene que el número de países de destino de las exportaciones chilenas aumentó de 31 en 1970 a más de 150 en 2002.

Sin embargo, a pesar de la positiva evolución del desempeño exportador de Chile, que se analiza con más detalle en la sección II, los datos muestran que las exportaciones del país siguen concentradas en pocos productos, pocos mercados y en un número reducido de empresas. En efecto, el 50% de las exportaciones chilenas se concentra en 10 productos, en 5 mercados y en 25 empresas (ProChile, 2002).

Relacionado con esta alta concentración de las exportaciones en pocas empresas, mercados y productos se da un fenómeno que no ha sido estudiado en Chile y que constituye la principal motivación de este trabajo: la existencia de un grupo importante de em-

presas que no logra consolidarse en los mercados internacionales. En efecto, casi un tercio de las firmas no logra permanecer exportando por más de un año.²

Aunque existen diversos estudios acerca del impacto de la liberalización comercial en Chile sobre el crecimiento y la productividad,³ no hay mucha evidencia respecto a las causas del dinamismo exportador. Algunas contribuciones recientes son la de Agosin (1999), quien estudia los determinantes del crecimiento de las exportaciones de manufacturas, y la de Gutiérrez de Pinheres y Ferrantino (1997), quienes analizan los factores macroeconómicos que han influido en el proceso de diversificación de las exportaciones chilenas.

No obstante, existe escasa información empírica respecto al desempeño exportador a nivel de la empresa. Como excepciones en esta materia cabe mencionar dos estudios: el de Álvarez y Crespi (2000a y 2000b), que ha investigado el impacto de los instrumentos administrados por ProChile sobre el desempeño de las empresas y ha concluido que éstos generan un efecto positivo sobre las empresas que los utilizan, incrementando el número de mercados y el valor exportado; y el de Macario (2000), que utiliza una muestra de empresas exportadoras e investiga los factores determinantes de la decisión de exportar, los potenciales beneficios que podrían internalizar las empresas exportadoras y el rol que los instrumentos de promoción han tenido sobre el dinamismo de las exportaciones.

En esta área, durante los últimos años se ha desarrollado una línea de investigación sobre los microfundamentos del desempeño exportador, impulsada por un proyecto del Banco Mundial cuyo objetivo era analizar los factores que llevan a las empresas a la decisión de exportar, así como las consecuencias de tal decisión (Banco Mundial, 1996). Una de las principales conclusiones de estos estudios es que la entrada a los mercados internacionales tiene costos irre recuperables (*sunk costs*), por lo cual las empresas, una vez que se transforman en exportadoras, tenderán a permanecer

□ El autor agradece los valiosos comentarios y sugerencias de Bernardita Escobar, Ronald Fischer, Pablo González, Dominique Hachette, Patricia Noda y Alejandra Sanhueza, así como también a los asistentes a los seminarios en el Departamento de Economía de la Universidad de Chile, la Universidad de California Los Angeles, y el Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo. Además, agradezco a Erwin Hansen, quien colaboró eficazmente en el procesamiento de la información, y a Marichu Meyer y Anthony Lemus por su valiosa ayuda en ProChile. Esta investigación contó con el financiamiento del Fondo para Políticas Públicas y ProChile.

¹ La cantidad de productos exportados después de 1990 no se puede comparar con la de años precedentes porque en el registro de las exportaciones se pasó en 1989 de la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas al Sistema Armonizado de Aranceles, que es más desagregado.

² En los últimos años, esta tasa anual de salida ha tendido a mantenerse en torno al 30%, salvo en 2000, año en que fue de casi 40% (véase detalles más adelante, en el cuadro 8).

³ Como los de Rojas, López y Jiménez (1997), García, Meller y Repetto (1996), Fuentes (1995), Figueroa y Letelier (1994), Marshall (1992) y Tybout, De Melo y Corbo (1991).

exportando aunque las condiciones se vuelvan desfavorables (Roberts y Tybout, 1997; Bernard y Jensen, 2001). Por lo señalado en un párrafo anterior, el caso chileno contradice esta aseveración. En efecto, un grupo importante de empresas que empiezan a exportar no persiste en esta actividad.

En tal sentido, el objetivo de este trabajo es analizar cuáles son los principales hechos estilizados del comportamiento exportador de las empresas chilenas y extraer algunas conclusiones respecto a los princi-

pales factores que llevan a tener éxito en los mercados internacionales.

A continuación, la sección II analiza los antecedentes relativos al sector exportador chileno. La sección III examina las características de las empresas exportadoras y no exportadoras. La sección IV presenta la fuente de los datos y resume los principales hechos estilizados del desempeño exportador de las empresas en el decenio de 1990 y la sección V ofrece las principales conclusiones.

II

Antecedentes del sector exportador chileno

1. Crecimiento y diversificación de las exportaciones

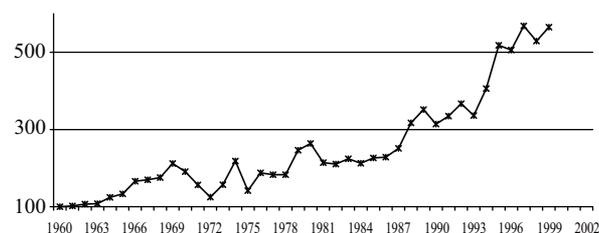
Uno de los principales beneficios de la apertura comercial iniciada en el decenio de 1970 fue la reducción del sesgo antiexportador implícito en el modelo de sustitución de importaciones. La racionalización de la compleja estructura de barreras comerciales y la aplicación de ciertas políticas de fomento permitieron un mayor crecimiento y diversificación de las exportaciones chilenas. Entre esas políticas cabe destacar la introducción del reintegro simplificado, el uso de programas de conversión de deuda que facilitaron la entrada de la inversión extranjera en el sector exportable, la participación activa del Estado en el suministro de información, los subsidios en el sector forestal y la política cambiaria a partir de 1982 (Agosin, 1999).

Como se aprecia en el gráfico 1, antes de la apertura comercial las exportaciones crecieron muy lentamente. No obstante, desde mediados del decenio de 1980 el crecimiento del sector exportador ha sido muy superior al de las décadas anteriores. En efecto, entre 1960 y 1973 el crecimiento medio anual de las exportaciones fue de 3,5% y en el período 1973-1983 alcanzó una tasa similar, de 3,6% al año. Sin embargo, fue entre 1983 y 2002 que se observó el más rápido crecimiento del sector exportador, con una tasa media anual de 5,5%.⁴

Este crecimiento de las exportaciones fue acompañado por un significativo aumento de su diversifica-

GRAFICO 1

Chile: Exportaciones, 1960-2002^a
(Índice: 1960=100)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras del Banco Central de Chile.

^a Las exportaciones nominales fueron deflactadas de acuerdo al Índice de Precios Externos que elabora el Banco Central de Chile.

ción.⁵ Como se aprecia en el cuadro 1, en el período 1960-1973 el sector minero generaba más del 80% de las exportaciones totales de Chile. Sin embargo, en las décadas de 1970 y 1980 esa participación disminuyó a 66,8% y 55,4%, respectivamente, y en la de 1990 llegó a menos del 50%. Por otro lado, los sectores vinculados a la explotación de recursos naturales han incrementado fuertemente sus exportaciones. Entre el período previo a la apertura y finales de la década de 1990 el sector agrícola aumentó su participación en las exportaciones chilenas de 3,2% a 10,1%, el sector pesquero de 1,8% a 3,9% y el sector forestal de 1,9%

⁴ Véase en Ffrench-Davis (2002) un análisis de la relación entre exportaciones y crecimiento en Chile.

⁵ Álvarez y Lemus (2001) encuentran que el proceso de diversificación de las exportaciones ha tenido un ritmo más lento a partir de la segunda mitad de la década de 1990, lo que sería consistente con la apreciación cambiaria del período.

CUADRO 1

Chile: Exportaciones por sector, algunos períodos
(Porcentajes)

Período	Minería	Agricultura	Pesca	Forestal	Manufacturas
1960-1973	86,5	3,2	1,8	1,9	10,1
1974-1980	66,8	5,5	4,0	7,3	27,0
1981-1990	55,4	10,2	7,4	7,9	32,3
1991-1999	45,9	10,1	3,9	7,9	41,9

Fuente: Álvarez y Lemus (2001).

a 7,9%. Pero el incremento mayor fue el experimentado por la industria manufacturera, cuya participación en las exportaciones totales aumentó sostenidamente de 10,1% a 41,9%.

2. Desempeño exportador reciente

Si consideramos sólo la década de 1990, se aprecian algunas características adicionales del proceso de diversificación de las exportaciones chilenas. En general, la economía ha sido relativamente exitosa en las tareas de exportar nuevos productos, abrir nuevos mercados e incorporar nuevas empresas al proceso exportador. Entre 1990 y 2002, el número de productos exportados aumentó de 2.300 a 3.750, el de mercados de destino se elevó de 129 a 158 y el de empresas exportadoras de 4.100 a 6.188 (cuadro 2). Estos indicadores de desempeño exportador son sustancialmente mejores que los de décadas anteriores.⁶

A pesar de la positiva evolución del desempeño exportador chileno, la economía aún presenta una alta concentración de exportaciones en pocos productos, pocos mercados y, sobre todo, en un número reducido de empresas. Como se aprecia en el cuadro 3, son sólo 25 empresas las que generan casi la mitad de las exportaciones chilenas. Si agregamos las firmas que exportan entre 10 y 100 millones de dólares, menos del 4% de las empresas concentra más del 80% de las exportaciones totales.

La alta concentración de las exportaciones en un número reducido de productos se puede apreciar en el cuadro 4. A pesar de que en 2002 el país exportó más de 3.800 productos, sólo en los diez principales productos exportados se concentró el 51,1% de las exportaciones nacionales.

No obstante, la evolución fue positiva respecto a décadas anteriores. Como se aprecia en el cuadro 5, en

CUADRO 2

Chile: Indicadores de desempeño exportador, 1990-2002

Indicador	1990	1994	1998	2002
Empresas	4 100	5 844	5 847	6 118
Productos	2 300	3 622	3 828	3 750
Mercados	129	141	172	158

Fuente: DIRECON (1999) y ProChile (2002).

1970 los diez principales productos de exportación representaban casi un 90% de las exportaciones chilenas. En 1980, esa participación se había reducido a 70%, y en 1994 a 59,8%.

En el cuadro 6 se aprecia que, a pesar de que se han ido abriendo nuevos mercados y en la actualidad se exporta a más de 150 países, en sólo cinco de ellos se concentra alrededor del 50% de las exportaciones chilenas.

La comparación histórica muestra que la concentración de las exportaciones en un número pequeño de mercados no ha cambiado significativamente a través del tiempo. Como se aprecia en el cuadro 7, durante el período de “economía cerrada” (1960-1973), los cinco principales países de destino de las exportaciones chilenas recibían 51,6% de ellas. En el período 1991-1999, la participación de estos cinco mercados promedió 48,9%.

3. Entrada y salida de empresas exportadoras

A pesar del significativo incremento del número de empresas exportadoras, existe un fenómeno preocupante que constituye el principal motivo de esta investigación. Este fenómeno es la poca persistencia de las empresas exportadoras en los mercados internacionales. En efecto, hay evidencia de que casi un tercio de esas empresas no logra permanecer exportando más de un año. Una proporción similar corresponde a firmas

⁶ Al respecto, véase Ffrench-Davis y Sáez (1995).

CUADRO 3

Chile: Número de empresas y participación en las exportaciones, 2002

Monto exportado (dólares)	Nº de empresas	% de empresas	Exportaciones (millones de dólares)	% de las exportaciones
Menos de 100 000	3 656	59,8	78,2	0,4
Entre 100 000 y 1 millón	1 483	24,2	540,9	3,1
Entre 1 y 10 millones	757	12,4	2 474,8	14,2
Entre 10 y 100 millones	197	3,2	5 773,7	33,1
Más de 100 millones	25	0,4	8 562,6	49,1

Fuente: ProChile (2002).

CUADRO 4

Chile: Principales productos exportados, 2002

Productos	Miles de millones de dólares	%
Cátodos de cobre	4 095,3	23,5
Minerales de cobre y sus concentrados	1 734,3	9,9
Uvas frescas	543,6	3,1
Celulosa de coníferas, semiblanqueada o blanqueada	497,9	2,9
Vinos con denominación de origen	471,8	2,7
Tablas aserradas de pino insigne	318,3	2,2
Harina de pescado	318,3	1,8
Filetes y carnes de salmón, frescos o refrigerados	300,8	1,7
Metanol	300,4	1,7
Cobre para el afino	253,7	1,5
<i>Total</i>	<i>8 554,9</i>	<i>51,1</i>

Fuente: ProChile (2002).

CUADRO 5

Chile: Participación de los 10 principales productos exportados, algunos años

Año	%
1970	89,8
1980	70,0
1985	70,6
1990	67,5
1992	64,2
1993	59,5
1994	59,8

Fuente: Ffrench-Davis y Sáez (1995).

que entran a los mercados internacionales sin haber exportado el año anterior. Como se aprecia en el cuadro 8, durante el período 1995-1999 sólo alrededor del 65% de las aproximadamente 6.000 empresas exportadoras estaba constituido por firmas que pueden calificarse de exportadoras constantes por más de un año.

CUADRO 6

Chile: Principales mercados de destino, 2002

País	Participación en las exportaciones (%)
Estados Unidos	19,8
Japón	10,8
China	7,0
México	5,2
Reino Unido	4,9
<i>Total</i>	<i>47,7</i>

Fuente: ProChile (2002).

CUADRO 7

Chile: Participación por mercados de destino principales

Período	5 países	10 países	15 países	20 países	25 países
1960-1973	51,6	78,2	90,8	93,3	97,7
1974-1980	47,0	70,1	81,3	89,5	92,1
1981-1990	47,7	68,0	81,6	87,8	89,9
1991-1999	48,9	66,3	81,3	87,3	89,9

Fuente: Álvarez y Lemus (2001).

Los antecedentes presentados en esta sección ponen de manifiesto la existencia de un fenómeno interesante de estudiar. Aunque ha habido una positiva evolución de los indicadores de diversificación de las exportaciones chilenas y existe relativo consenso en que el sector exportador está hoy significativamente más diversificado que en décadas precedentes, persisten algunos problemas importantes, como la alta rotación de las empresas exportadoras. Aun cuando existen estudios relativos a este fenómeno en otras economías del mundo, en Chile se carece de evidencia empírica al respecto.

Una mayor consolidación de las empresas exportadoras podría ayudar a reducir la concentración de las exportaciones chilenas, a través de la introducción de

CUADRO 8

Chile: Dinámica de la entrada y salida de empresas, 1995-2002
(Número de empresas y porcentajes)

Año	Entrantes		Salientes		Constantes		Totales
1995	2 066	35,5	2 093	36,0	3 748	64,5	5 813
1996	2 094	36,1	2 102	36,2	3 711	63,9	5 805
1997	1 988	34,5	2 026	35,1	3 779	65,5	5 767
1998	2 007	34,3	1 927	33,0	3 840	65,7	5 847
1999	2 121	35,2	1 946	32,3	3 901	64,8	6 022
2000	1 826	32,2	2 182	38,5	3 840	0,68	5 666
2001	2 174	36,2	1 831	30,5	3 835	0,64	6 009
2002	2 164	35,4	2 055	33,6	3 954	0,65	6 118

Fuente: ProChile (2000) y (2002).

nuevos productos y la apertura de nuevos mercados. En efecto, como se muestra en la sección siguiente, las firmas que exportan permanentemente venden más productos en los mercados internacionales y llegan a un número mayor de mercados. Así, la conexión entre

la diversificación de las exportaciones y la consolidación de las empresas está dada por el hecho de que las empresas que exportan permanentemente están en mejores condiciones de incorporar nuevos productos y mercados a la canasta exportadora chilena.

III

Características de las empresas exportadoras

1. Fuente de los datos

Para estudiar las características de las empresas y su estatus exportador se cuenta con dos fuentes de información complementarias. La primera corresponde a las estadísticas de exportaciones del Banco Central de Chile, con datos provenientes del Servicio Nacional de Aduanas. Esta base de datos cuenta con información de todas las empresas exportadoras en el período 1991-1999 que cubre variables de desempeño exportador como el valor de las exportaciones (medidas en dólares), el número de mercados de destino (o países a los que se exporta) y el número de productos exportados. La segunda fuente es la base de datos de la Encuesta Nacional Industrial Anual (ENIA) para el período 1990-1996, que contiene información sobre diversas características de las firmas, como empleo, valor agregado, ventas e inversión, que pueden ser importantes para explicar su desempeño exportador.

Una de las deficiencias que tiene la primera fuente de información es que las empresas importadoras que devuelven mercancías quedan registradas como expor-

tadoras en los datos que se originan en el Servicio Nacional de Aduanas; en tal caso, habría una sobreestimación del número de empresas exportadoras y, en mayor medida, del número de firmas que exportan esporádicamente. Además, carece de información sobre variables que no sean aquellas relativas al comportamiento exportador de las firmas.

Una falencia de la ENIA es que sólo cuenta con información acerca del valor de las exportaciones y no de los mercados de destino ni de los productos exportados. Además, esta encuesta sólo se aplica a empresas manufactureras.

Por tales motivos, el análisis que se muestra a continuación utiliza ambas fuentes de información de manera complementaria.

2. Algunos hechos estilizados

Con la información proveniente del Banco Central es posible analizar las principales características de la dinámica de la entrada y salida de firmas exportadoras en el período 1991-1999, identificando los principales hechos estilizados del fenómeno.

Para ello, se dividen las empresas exportadoras en dos grupos: las exportadoras permanentes, que se definen como aquellas empresas que mantienen su actividad exportadora todos los años bajo estudio, y las exportadoras esporádicas, que son aquellas que una vez que entran a los mercados internacionales, salen en algún año posterior.

a) *Un porcentaje mayoritario de empresas no exporta permanentemente*

Uno de los primeros hechos estilizados es que la tasa de entrada y salida de firmas es relativamente alta. De hecho, durante el período 1991-1999 sólo un 6% de las firmas puede catalogarse entre las exportadoras permanentes y el 94% restante corresponde a empresas que han exportado esporádicamente (cuadro 9).

No obstante, a medida que se reduce el período de análisis, y por ello se relaja en cierta medida el criterio para definir las exportadoras permanentes, éstas incrementan su participación en el total de exportadoras. En definitiva, mientras más corto es el intervalo de tiempo analizado, mayor es el porcentaje de empresas a las que se puede definir como exportadoras permanentes. En efecto, si se toma el período 1996-1999, un 23% de las firmas exportaron todos los años del período y un 77% lo hizo esporádicamente. Aunque el porcentaje de exportadoras esporádicas se reduce, no deja de representar una magnitud considerable.

b) *La evidencia es similar a nivel sectorial*

Un segundo hecho estilizado es que a nivel sectorial también se encuentra que entre las empresas exportadoras es mayoritario el porcentaje de las que exportan esporádicamente.

No obstante, cabe destacar algunas diferencias. Como se ve en el cuadro 10, en el período 1991-1999 aproximadamente el 18% de las empresas exportadoras pertenecientes al sector cobre y hierro pueden calificarse de exportadoras permanentes. Otros sectores en los cuales las exportadoras permanentes tienen una participación mayor son los de metales no ferrosos (14,2%), petróleo y derivados (12,9%), productos plásticos (11,5%), papel y celulosa (11,1%) y otros minerales y piedras (11,0%). En cambio, en sectores como los de servicios, muebles de madera, material de transporte y carbón, las empresas exportadoras son fundamentalmente del tipo esporádico.

c) *Existen diferencias al inicio del proceso exportador de las empresas*

Una tercera característica importante es que las firmas que se definen como exportadoras permanen-

CUADRO 9

Chile: Empresas exportadoras por categoría y por períodos

Período	Esporádicas		Permanentes		Total Nº
	Nº	%	Nº	%	
1991-1999	16 255	94,1	1 015	5,9	17 270
1992-1999	14 597	92,4	1 198	7,6	15 795
1993-1999	13 016	90,2	1 420	9,8	14 436
1994-1999	11 487	87,3	1 667	12,7	13 154
1995-1999	9 739	83,3	1 949	16,7	11 688
1996-1999	7 897	77,3	2 326	22,7	10 223

Fuente: Elaboración propia sobre la base de estadísticas del Banco Central de Chile.

CUADRO 10

Chile: Empresas exportadoras por categoría y sector, 1991-1999

Sector ^a	Descripción	Esporádicas (%)	Permanentes (%)
111-130	Agricultura y pesca	92,3	7,7
220	Cobre y hierro	82,1	18,0
212	Carbón	100,0	0,0
230-240	Otros minerales y piedras	89,0	11,0
311-313	Alimentos, bebidas y tabaco	90,1	9,9
321	Textiles	94,3	5,7
322	Vestuario	97,0	3,0
323	Cuero y calzado	93,7	6,3
331	Maderas, exc. muebles	94,0	6,0
332	Muebles, exc. metálicos	98,7	1,3
341	Papel y celulosa	88,9	11,1
3432	Imprenta y editoriales	94,8	5,2
351	Sustancias y prod. químicos	91,1	8,9
352	Petróleo y derivados	87,1	12,9
361	Productos de caucho	95,7	4,3
362	Productos plásticos	88,5	11,5
369	Barro, loza y vidrio	92,1	7,9
371	Ind. básicas de hierro y acero	93,0	7,0
372	Metales no ferrosos	85,9	14,2
381	Productos metálicos	93,8	6,2
382	Maquinaria no eléctrica	96,8	3,3
383	Maquinaria y aparatos eléctricos	96,7	3,3
384	Material de transporte	99,4	0,6
385	Equipo prof. y científico	96,4	3,6
390	Otras industrias	95,5	4,5
900	Servicios	97,6	2,4

Fuente: Elaboración propia sobre la base de estadísticas del Banco Central de Chile.

^a Según la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas (CIIU).

tes presentan mejores indicadores iniciales de desempeño exportador que las empresas que exportan esporádicamente.

En el cuadro 11 se muestran los resultados de la comparación entre ambos grupos de empresas, utilizando

CUADRO 11

Chile: Indicadores de desempeño por categoría de empresas

Variable	Permanentes	Esporádicas 1991-1999	Diferencia ^a	Permanentes	Esporádicas 1996-1999	Diferencia ^a
Exportaciones ^b	4,6	1,1	3,4 (2,38)	4,9	1,4	3,5 (2,39)
Mercados	4,7	1,8	2,9 (27,86)	4,6	1,6	3,0 (27,11)
Productos	7,0	3,9	3,1 (10,02)	7,9	3,6	4,3 (12,02)

^a Las cifras entre paréntesis corresponden a estadísticos t de igualdad de medias.

^b Medidas en millones de dólares corrientes.

el período completo 1991-1999 y un período más reciente, el de 1996-1999. Para ambos períodos se clasificaron las empresas exportadoras en esporádicas y permanentes y luego se realizó una prueba de diferencias de medias para tres indicadores de desempeño exportador inicial: valor de las exportaciones, mercados de destino y número de productos exportados.

En todos los indicadores analizados, el desempeño inicial de los exportadores permanentes es superior al de los exportadores esporádicos. Además, en todos los casos la diferencia de medias es estadísticamente significativa.

En el período 1991-1999, las empresas exportadoras permanentes exportaron en el año inicial (1991), como promedio, 3,4 millones de dólares más que las que no se consolidaron en los mercados internacionales. Además, tenían casi tres mercados más de destino y exportaban tres productos adicionales. Los resultados son similares si el período de comparación es 1996-1999, salvo para los productos exportados, en los cuales la diferencia entre exportadores permanentes y esporádicos se incrementa en aproximadamente tres a cuatro productos en ambos períodos.

d) *El efecto mercado parece no ser importante*

El hecho de ser un exportador permanente o un exportador esporádico podría tener relación con el mercado donde las empresas envían sus productos. Este efecto mercado ocurriría si en algunos países se utilizaran en mayor medida políticas comerciales proteccionistas que perjudicaran la participación de empresas chilenas en los mercados internacionales.

Para analizar este fenómeno, se ha clasificado a las empresas de acuerdo a los principales mercados de destino de las exportaciones chilenas. Aunque una empresa puede exportar a varios países, en este caso la clasificación se ha hecho de acuerdo con el princi-

pal país de destino de sus exportaciones.⁷ Según el cuadro 12, pareciera no existir un fenómeno como el descrito. Salvo en Japón, donde el porcentaje de firmas exportadoras permanentes es más alto (17,2%), en el resto de los socios comerciales de Chile existe una distribución similar entre ambos grupos de empresas.

Se podría argumentar que un porcentaje importante de los exportadores esporádicos surge por el denominado "intercambio fronterizo", un tipo de comercio de carácter transitorio y de pequeña magnitud que depende de circunstancias fortuitas, y que no está dado necesariamente por estrategias empresariales y/o ventajas comparativas.⁸ Si esto fuera cierto, la probabilidad de ser exportador esporádico sería mayor si la empresa exportara mayoritariamente a los países fronterizos o más cercanos. Efectivamente, el porcentaje de exportadores chilenos que no se consolidan es mayor entre los que venden al Mercosur y al resto de los países latinoamericanos, y las diferencias son estadísticamente significativas, aunque de poca magnitud.⁹

e) *La evidencia es similar en la industria manufacturera*

Utilizando información de la ENIA elaborada por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), para todos los años comprendidos entre 1990 y 1996, se puede agregar un tercer grupo de empresas, las no exportadoras.

⁷ Por ejemplo, una empresa que exporta mayoritariamente a Argentina queda clasificada como exportadora al Mercosur.

⁸ Agradezco este punto a Dominique Hachette.

⁹ Con el fin de explorar este fenómeno, se estimó un modelo probit con variable dependiente dicotómica igual a 1 para los exportadores permanentes, y 0 para el resto (exportadores esporádicos). Como variable explicativa se incluyó una variable categórica por mercado. Los parámetros para el Mercosur y el resto de los países latinoamericanos resultaron negativos y significativos, pero señalaron una diferencia pequeña de sólo 2 a 3 puntos porcentuales.

CUADRO 12

Mundo: Distribución de empresas exportadoras esporádicas y permanentes en los socios comerciales de Chile, 1991-1999

Socio comercial	Esporádicas		Permanentes		Total
Unión Europea	2 357	93,3	170	6,7	2 527
Tratado de Libre Comercio de América del Norte	3 009	92,6	241	7,4	3 250
Mercosur	4 668	95,9	202	4,1	4 870
Resto de América Latina	4 905	95,3	240	4,7	5 145
Japón	379	82,8	79	17,2	458
Otros de Asia ^a	270	93,4	19	6,6	289
Resto del Mundo	667	91,2	64	8,8	731
<i>Total</i>	<i>16 255</i>	<i>94,1</i>	<i>1 015</i>	<i>5,9</i>	<i>17 270</i>

Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas del Banco Central de Chile.

^a Incluye China, Filipinas, Indonesia, Malasia, República de Corea, Singapur, Tailandia y la provincia china de Taiwán.

CUADRO 13

Chile: Clasificación de las empresas según su estatus exportador, por sectores (Porcentajes)

Sector	Empresas no exportadoras	Exportadoras esporádicas	Exportadoras permanentes	Exportadoras esporádicas sobre el total de exportadoras
Alimentos	77,1	17,4	5,5	76,0
Alimentos forrajeros	59,6	30,3	10,1	75,0
Bebidas	54,5	30,4	15,2	66,7
Tabaco	20,0	80,0	0,0	100,0
Textiles	71,6	22,7	5,7	79,9
Vestuario	79,7	18,6	1,7	91,7
Productos de cuero	63,5	32,4	4,1	88,9
Calzado	70,3	25,2	4,5	84,8
Maderas, exc. muebles	70,6	23,9	5,5	81,2
Muebles, exc. metálicos	85,0	12,4	2,6	82,9
Papel y celulosa	48,5	39,8	11,7	77,4
Imprenta y editoriales	81,3	17,3	1,4	92,3
Productos químicos	48,1	36,8	15,1	70,9
Otros prod. químicos	49,8	37,0	13,2	73,6
Refinerías de petróleo	0,0	0,0	100,0	0,0
Derivados del petróleo	42,9	42,9	14,3	75,0
Productos de caucho	71,1	18,4	10,5	63,6
Productos plásticos	67,3	28,3	4,5	86,4
Cerámica	70,0	16,7	13,3	55,6
Vidrio	47,6	23,8	28,6	45,5
Otros min. no metálicos	89,0	8,6	2,4	78,3
Ind. básicas hierro y acero	64,6	20,8	14,6	58,8
Metales no ferrosos	37,5	41,1	21,4	65,7
Productos metálicos	80,4	16,8	2,8	85,7
Maquinaria no eléctrica	77,9	18,5	3,7	83,3
Maquinaria eléctrica	52,9	38,8	8,2	82,5
Material de transporte	74,6	23,1	2,4	90,7
Equipo prof. y científico	54,5	36,4	9,1	80,0
<i>Total</i>	<i>73,0</i>	<i>21,5</i>	<i>5,6</i>	<i>79,4</i>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la ENIA.

En el cuadro 13 se muestra la distribución de las empresas manufactureras según los tres tipos de estatus exportador. Las empresas del sector industrial son

mayoritariamente no exportadoras (73%); un 21,5% corresponde a empresas que exportan esporádicamente, y sólo un 5,6% se puede calificar de exportadoras

permanentes. Si consideramos sólo las empresas exportadoras, casi un 80% corresponde a empresas que no exportan permanentemente.

Este resultado para la industria manufacturera es consistente con lo encontrado para el universo de empresas exportadoras (véase más atrás el cuadro 9). Con datos de la ENIA, que no tienen el problema de incluir empresas importadoras catalogadas como exportadoras en la información provista por el Banco Central, sigue siendo válido sostener que un porcentaje mayoritario de firmas exportadoras corresponde a aquéllas que no son capaces de mantenerse en los mercados internacionales. Es decir, el fenómeno de alta presencia de empresas exportadoras es independiente de la base de datos utilizada para la definición de ambos grupos de empresas y del período que se habrá de considerar.

Analizando la distribución de empresas por sectores puede inferirse que, salvo algunas excepciones, el porcentaje mayoritario de empresas exportadoras corresponde a las de actividad exportadora esporádica.

IV

Desempeño comparativo por grupos de empresas

Diversos trabajos empíricos han confirmado que las empresas exportadoras muestran mejores características que las que venden solamente en el mercado interno. En general, las firmas exportadoras son más grandes, más productivas, hacen uso más intensivo de capital y tecnología, y pagan salarios mayores.¹¹

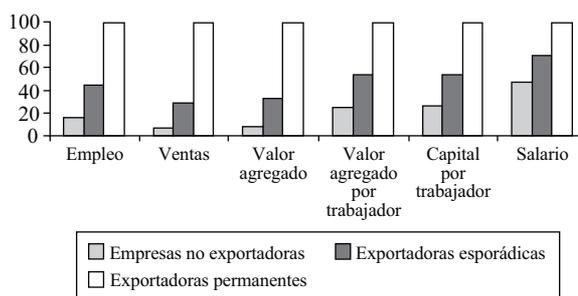
Para evaluar si esto es efectivo en el caso chileno, se estudian las características de las empresas manufactureras en los tres grupos definidos anteriormente. En el gráfico 2 se muestran algunos indicadores de tamaño, productividad y densidad de capital físico para empresas no exportadoras, exportadoras esporádicas y exportadoras permanentes.

Existe la posibilidad de que se esté exagerando la importancia relativa de los exportadores esporádicos, pues algunos son empresas que no sólo han dejado de exportar, sino también que han salido del mercado.¹⁰ No obstante, si sólo consideramos las empresas que han permanecido en el mercado los siete años estudiados, efectivamente se reduce la importancia relativa de las empresas exportadoras que no se consolidan, aunque ésta sigue siendo más bien alta.

Tomando las empresas que han permanecido en el mercado el período completo, en comparación con la muestra total, se observa que el porcentaje de no exportadoras se reduce de 73,0% a 64,2%, el de exportadoras esporádicas aumenta de 21,5% a 23,1% y el de exportadoras permanentes se eleva a 12,7%. Esto significa que, aun considerando el grupo de firmas que sobreviven todo el período en estudio, la mayor parte de las empresas que exportan sólo lo hace esporádicamente. La principal razón de este predominio de las exportadoras esporádicas es que las firmas que han salido del mercado han sido primordialmente las que no exportaban.

GRAFICO 2

Chile: Desempeño comparativo por tipo de empresa
(Índice: Exportadora permanente = 100)



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENIA.

Los indicadores de tamaño, como ventas y empleo, muestran que las firmas que exportan permanentemente son “más grandes” que aquellas que no exportan o que exportan esporádicamente. Las empresas no

¹⁰ Agradezco a Bernardita Escobar por este punto.

¹¹ Varios estudios documentan este fenómeno en empresas: por ejemplo, Bernard y Jensen (1999) para Estados Unidos, Bernard y Wagner (2001) para Alemania, Isgut (2001) para Colombia, y Baldwin y Gu (2003) para Canadá.

exportadoras y las exportadoras esporádicas tienen alrededor de 20% y 40%, respectivamente, del tamaño de las exportadoras permanentes.

En términos de productividad laboral, medida por el valor agregado por trabajador y el salario promedio, las diferencias entre grupos de empresas son también bastante amplias. Las que exportan permanentemente son “más productivas” que las que exportan esporádicamente, y aún más que las no exportadoras. Estas diferencias de productividad podrían deberse a las disparidades en la intensidad con que se hace uso de capital. Se puede apreciar en el gráfico 2 que las exportadoras permanentes hacen uso más intensivo de capital que las exportadoras esporádicas y que las no exportadoras.

Siguiendo a Bernard y Jensen (1999),¹² para verificar si las exportadoras permanentes muestran un desempeño significativamente superior al resto utilizando un grupo más amplio de indicadores, se procede a estimar lo siguiente:

$$Y_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 D_i^{ES} + \alpha_2 D_i^P + \alpha_3 Z_{it} + \varepsilon_{it}$$

donde Y es alguna variable característica de la empresa (medida en logaritmo), D^{ES} es una variable categórica si la empresa exporta esporádicamente, D^P es una variable categórica si la empresa exporta permanentemente, Z es un vector de variables de control, como año y sector productivo, i denota la empresa y t el año. Al incluir una variable categórica por sector, se procede a comparar las empresas, considerando las diferencias asociadas al sector al que pertenecen. Es decir, dentro de un mismo sector se analiza si las empresas exportadoras muestran mejores características que las no exportadoras. Los sectores corresponden a la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas (CIIU), a tres dígitos.

Si α_1 es positivo, podemos inferir que las empresas exportadoras esporádicas muestran un mejor desempeño que las no exportadoras. Análogamente, si α_2 es positivo y mayor que α_1 , entonces las empresas que exportan permanentemente tienen características superiores a las exportadoras esporádicas y a las no exportadoras.

Los resultados de las estimaciones se pueden apreciar en el cuadro 14. En la segunda columna de este cuadro se muestra el parámetro asociado a la va-

riable que identifica a las empresas esporádicas (α_1), y en la tercera, el parámetro de la variable que identifica a las exportadoras permanentes (α_2). En la última columna se presenta la diferencia entre ambos parámetros ($\alpha_2 - \alpha_1$). Esta diferencia puede interpretarse como una especie de “premio” por avanzar en la consolidación exportadora, pasando de la exportación esporádica a la permanente.

De acuerdo con los resultados de las estimaciones, el parámetro α_1 es siempre positivo y significativo, lo que permite inferir que el desempeño de las empresas exportadoras esporádicas es superior al de las no exportadoras. En términos de tamaño, las primeras utilizan casi el doble de trabajadores y generan aproximadamente dos a tres veces más valor agregado, valor bruto de producción y ventas. Su acervo de capital es

CUADRO 14

Chile: Comparación de características por grupos de empresas^{ab}
(Promedio 1990-1996)

Variable	Exportadoras esporádicas	Exportadoras permanentes	Diferencia
Empleo total	0,92 (79,07)	1,78 (99,13)	0,86
Valor agregado	1,38 (77,96)	2,70 (97,97)	1,32
Ventas	1,37 (78,78)	2,65 (99,17)	1,28
Valor bruto	1,33 (7,65)	2,57 (98,18)	1,24
Acervo de capital	1,59 (70,14)	3,01 (90,97)	1,42
Valor agregado por trabajador	0,47 (40,51)	0,92 (51,15)	0,47
Valor bruto por trabajador	0,41 (38,38)	0,78 (47,44)	0,37
Ventas por trabajador	0,43 (37,66)	0,85 (47,89)	0,42
Salario promedio	0,32 (45,80)	0,62 (58,17)	0,30
Salario promedio empleados	0,45 (50,30)	0,82 (59,46)	0,37
Salario promedio obreros	0,20 (30,53)	0,43 (42,15)	0,23
Capital por trabajador	0,69 (42,54)	1,24 (50,04)	0,55
Participación de calificados en el empleo total	0,09 (9,12)	0,20 (13,58)	0,11
Gasto en licencias de venta	0,06 (2,11)	0,11 (2,48)	0,05 ^c

^a Las cifras entre paréntesis corresponden a estadísticos t .

^b En el cuadro no se incluyen los parámetros del término constante ni las variables categóricas por sectores productivos.

^c No significativa al 5%.

¹² A diferencia del presente trabajo, estos autores aplican la metodología a sólo dos grupos de empresas, las exportadoras y las no exportadoras.

2,6 veces el de una firma no exportadora. Su productividad laboral, medida a través del valor agregado por trabajador, el valor bruto por trabajador o las ventas por trabajador, es 40% a 50% mayor que la productividad de las empresas no exportadoras, lo que, como era de esperar, les permite pagar salarios un 32% más altos en promedio (45% en el caso de los empleados y 20% en el de los obreros). El hecho de que la productividad de las exportadoras esporádicas sea más alta que la de las empresas no exportadoras podría deberse a

CUADRO 15

Chile: Comparación de características iniciales por grupos de empresas exportadoras^{ab}

Variable	Exportadoras esporádicas	Exportadoras permanentes	Diferencia
Empleo total	0,89 (26,8)	1,73 (35,9)	0,84
Valor agregado	1,41 (27,5)	2,68 (36,0)	1,27
Ventas	1,37 (28,5)	2,59 (37,0)	1,22
Valor bruto	1,30 (27,6)	2,48 (36,0)	1,18
Acervo de capital	1,53 (25,3)	2,91 (33,1)	1,38
Valor agregado por trabajador	0,52 (15,5)	0,95 (19,4)	0,43
Valor bruto por trabajador	0,42 (14,1)	0,75 (17,3)	0,33
Ventas por trabajador	0,47 (14,6)	0,84 (18,0)	0,37
Salario promedio	0,34 (17,2)	0,64 (22,4)	0,30
Salario promedio empleados	0,50 (19,1)	0,90 (23,6)	0,40
Salario promedio obreros	0,22 (11,8)	0,43 (16,1)	0,21
Capital por trabajador	0,67 (14,7)	1,21 (18,4)	0,54
Participación de calificados en empleo total	0,09 (3,6)	0,19 (5,1)	0,10
Gasto en licencias de venta	0,05 (2,1)	0,09 (2,8)	0,04 ^c

^a Las cifras entre paréntesis corresponden a estadísticos t.

^b En el cuadro no se incluyen los parámetros del término constante ni las variables categóricas por sectores productivos.

^c No significativa al 5%.

que las primeras cuentan con mayor capital por trabajador (69% más), y con una mayor densidad de capital humano. La participación de los empleados (calificados) en el empleo total es un 9% más alta. Finalmente, existen también importantes diferencias en la densidad tecnológica. Las exportadoras esporádicas tienen un gasto en licencias de venta que es 0,06 puntos porcentuales mayor que el de las no exportadoras.

La comparación entre empresas exportadoras muestra que las exportadoras permanentes tienen mejores características que las exportadoras esporádicas. Las estimaciones indican que el parámetro α_2 es positivo, significativo y mayor que α_1 . Las empresas que exportan permanentemente generan 86% más empleo y entre 120% y 130% más producción y ventas que las exportadoras esporádicas; además, son entre 40% y 50% más productivas, y pagan salarios entre 20% y 40% más altos. Su capital por trabajador es casi 60% superior y la densidad de capital humano en ellas es 11% mayor. En esta comparación no se observan disparidades estadísticamente significativas en el gasto en licencias entre exportadoras esporádicas y permanentes.

Las diferencias entre los grupos de empresas examinados, como se mostró previamente al comparar las variables relativas al desempeño exportador inicial, son también evidentes al inicio del período, y no sólo al considerar el promedio de los años considerados. En el cuadro 15 se puede apreciar que, según la mayoría de los indicadores, ya en 1990 las empresas que exportaban permanentemente tenían un mejor desempeño que las exportadoras esporádicas y que las no exportadoras.¹³ Estos resultados sugieren que existe una correlación positiva entre el desempeño de las firmas y su estatus exportador. Las empresas que se consolidan en los mercados internacionales son aquellas que presentan mayor productividad, tienen un tamaño superior, cuentan con más capital físico y humano, y pueden pagar salarios más altos.

¹³ La diferencia con la estimación anterior es que no se incluye la variable categórica por año, sino que todas las variables bajo comparación están medidas en el año inicial.

V

Conclusiones

El desempeño exportador chileno desde mediados del decenio de 1980 ha sido particularmente exitoso, exhibiendo un fuerte crecimiento de las exportaciones y una tendencia hacia una mayor diversificación de ellas. No obstante, como se ha visto en las secciones precedentes, el sector externo está aún fuertemente concentrado en un número reducido de mercados, productos y empresas. Esto pone de manifiesto la existencia de una serie de desafíos que deberán superarse para generar una estructura de exportaciones mucho más diversificada y, por lo mismo, menos expuesta a las fluctuaciones internacionales.

En este trabajo hemos analizado uno de los aspectos que pueden entregar antecedentes importantes para mejorar la inserción internacional de la economía chilena. Hemos hecho hincapié fundamentalmente en el comportamiento exportador de las empresas, con miras a identificar algunos de sus hechos estilizados y teniendo como acicate la existencia de un grupo considerable de firmas que no logran exportar permanentemente. En concordancia con la evidencia presentada, este problema de baja persistencia en la exportación está presente en la mayoría de los sectores exportadores, y es independiente del período bajo estudio y las fuentes de información utilizadas.

¿Por qué esto podría ser importante? Como se ha expuesto en este artículo, las empresas que exportan permanentemente lo hacen a más mercados y venden más productos en los mercados internacionales. A

medida que nuevas firmas logren consolidarse como exportadoras, mayores serán las posibilidades de acrecentar la diversificación de las exportaciones chilenas.

Un segundo aspecto que surge de este estudio es el de las considerables diferencias que existen entre tipos de empresas. En general, y esto es consistente con una serie de estudios en otras economías, las empresas exportadoras exhiben mejores indicadores que las no exportadoras, en términos de tamaño, productividad, calificación de la mano de obra o innovación tecnológica. En este trabajo no sólo encontramos que tales diferencias existen en el caso chileno, sino también que hay diferencias importantes entre tipos de empresas exportadoras.

Aunque la evidencia presentada está lejos de representar una relación causal, estos hallazgos son consistentes con la idea de que el desempeño exportador está fuertemente relacionado con ciertas características de las empresas; en otras palabras, son sólo las “buenas” empresas las que logran exportar y permanecer en los mercados internacionales. Así, al formular políticas tendientes a mejorar la inserción internacional de la economía chilena es preciso tener presente que ciertas características de las empresas, como la productividad, el capital humano y la innovación tecnológica, son factores decisivos para el futuro éxito en la actividad exportadora, y que el mejoramiento de estas variables es condición necesaria para elevar el desempeño exportador.

Bibliografía

- Agosin, M. (1999): Comercio y crecimiento en Chile, *Revista de la CEPAL*, N° 68, LC/G.2039-P, Santiago de Chile, agosto.
- Álvarez, R. y G. Crespi (2000a): Efecto de las políticas de fomento en el dinamismo exportador chileno, *El trimestre económico*, vol. 67(4), N° 268, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, octubre-diciembre.
- _____ (2000b): Exporter performance and promotion instruments: Chilean empirical evidence, *Estudios de economía*, vol. 27, N° 2, Santiago de Chile, Universidad de Chile, diciembre.
- Álvarez, R. y A. Lemus (2001): ¿Se ha detenido el proceso de diversificación de las exportaciones chilenas durante los noventa?, *Estadística y economía*, N° 21, Santiago de Chile, Instituto Nacional de Estadísticas (INE).
- Aw, B.Y., S. Chung y M. Roberts (1998): *Productivity and the Decision to Export: Micro Evidence from Taiwan and South Korea*, Working Paper, N° 6558, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research (NBER), mayo.
- Baldwin, J.R. y W. Gu (2003): Export-market participation and productivity performance in Canadian manufacturing, *The Canadian Journal of Economics*, vol. 36, N° 3, Oxford, Blackwell Publishing.
- Banco Mundial (1996): *Micro Foundations of Successful Export Promotion*, RPO 679-20, Washington, D.C.
- Bernard, A. y J.B. Jensen (2001): *Why Some Firms Export?*, Working Paper, N° 8349, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research (NBER), julio.
- _____ (1999): Exceptional performance exporter: cause, effect or both?, *Journal of International Economics*, vol. 47, N° 1, Madison, Wisconsin, University of Wisconsin.

- Bernard, A. y J. Wagner (2001): Export entry and exit by German firms, *Weltwirtschaftliches Archiv*, vol. 37, N° 1, Kiel, Kiel Institute for World Economics.
- Clerides, S., S. Lach y J. Tybout (1998): Is learning by exporting important? Micro-dynamic evidence from Colombia, Mexico, and Morocco, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 113, N° 3, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press, agosto.
- DIRECON (Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales) (1999): *Informe de comercio exterior de Chile*, Santiago de Chile, Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Ffrench-Davis, R. (2002): El impacto de las exportaciones sobre el crecimiento en Chile, *Revista de la CEPAL*, N° 76, LC/G.2175-P, Santiago de Chile, abril.
- Ffrench-Davis, R. y R. Sáez (1995): Comercio y desarrollo industrial, *Colección Estudios CIEPLAN*, N° 41, Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN), diciembre.
- Figueroa, L. y L. Letelier (1994): Exportaciones, orientación al comercio y crecimiento: un enfoque de cointegración, *Cuadernos de economía*, N° 94, Santiago de Chile, Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile, diciembre.
- Fuentes, R. (1995): Openness and economic efficiency: evidence from the Chilean manufacturing industry, *Estudios de economía*, vol. 22, número especial, Santiago de Chile, Universidad de Chile, diciembre.
- García, P., P. Meller y A. Repetto (1996): Las exportaciones como motor del crecimiento: la evidencia chilena, en P. Meller (comp.), *El modelo exportador chileno: crecimiento y equidad*, Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN), mayo.
- Gutiérrez de Pinheres, S. y M. Ferrantino (1997): Export diversification and structural dynamics in the growth process: the case of Chile, *Journal of Development Economics*, vol. 52, N° 2, Amsterdam, Elsevier Science, abril.
- Isgut, A. (2001): What's different about exporters? Evidence from Colombian manufacturing, *The Journal of Development Studies*, vol. 37, N° 5, Londres, Frank Cass Publishers, junio.
- Macario, C. (2000): Chile: In search of a new export drive, en C. Macario (comp.), *Export Growth in Latin America: Policies and Performance*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Marshall, I. (1992): Liberalización comercial en Chile y su impacto sobre la eficiencia técnica industrial: 1974-1986, *Colección de Estudios CIEPLAN*, N° 35, Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN), septiembre.
- ProChile (Dirección de Promoción de Exportaciones) (2000): *Análisis de las exportaciones chilenas*, Santiago de Chile, Ministerio de Relaciones Exteriores.
- _____ (2002): *Análisis de las exportaciones chilenas*, Santiago de Chile, Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Roberts, M. y J. Tybout (1997): The decision to export in Colombia: an empirical model of entry with sunk costs, *The American Economic Review*, vol. 87, N° 4, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- Rojas, P., E. López y S. Jiménez (1997): Determinantes del crecimiento y estimación del producto potencial en Chile: el rol del comercio internacional, en F. Morandé y R. Vergara (comps.), *Análisis empírico del crecimiento en Chile*, Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos (CEP).
- Tybout, J., J. De Melo y V. Corbo (1991): The effects of trade reforms on scale and technical efficiency: new evidence from Chile, *Journal of International Economics*, vol. 31, Madison, Wisconsin, University of Wisconsin.

Medición de las capacidades tecnológicas en la industria mexicana

Lilia Domínguez y Flor Brown

Este trabajo realiza una aportación metodológica y analítica a la línea de investigaciones abocadas a construir índices representativos de las capacidades tecnológicas de las empresas manufactureras mexicanas. Asimismo, examina la distribución de estas capacidades en una muestra de estos establecimientos y su asociación con variables de desempeño con base en una muestra de 1.818 empresas. Mediante el análisis factorial se identificaron cuatro factores que expresan las principales fuentes de aprendizaje en la empresa manufacturera: i) política de formación de personal, ii) innovación de mejora continua, iii) sistemas de información y documentación, y iv) inversión en nuevas tecnologías. El análisis de agrupamientos permitió identificar cuatro grupos de empresas en función de los puntos obtenidos por factor y examinar sus indicadores de desempeño. Se observó que hay una asociación positiva entre capacidades tecnológicas y desempeño en tres de los cinco índices: el margen de ganancia, la productividad laboral y el cambio técnico.

Lilia Domínguez

 ldv@servidor.unam.mx

Flor Brown

 brown@servidor.unam.mx

Profesoras del Posgrado
de la Facultad de Economía,
Universidad Nacional Autónoma
de México (UNAM)

I

Introducción

Hay creciente acuerdo en que la heterogeneidad de las empresas de los países en desarrollo tiene importantes efectos. Este trabajo postula que el análisis de los niveles de las capacidades tecnológicas de las empresas aporta elementos para comprender los orígenes de las diferencias que ellas presentan. Tales diferencias desempeñan un papel central en la teoría del proceso evolutivo, que destaca la trascendencia del aprendizaje en la generación de cambio técnico (Nelson y Winter, 1982). Según dicha teoría, los individuos, las empresas y las economías nacionales crearán riqueza y lograrán tener acceso a la riqueza de acuerdo con su capacidad de aprendizaje (Lundvall, 1992). Se cuestiona en ella la visión simplista que reduce el significado de la tecnología a máquinas o manuales que indican los pasos que han de seguirse. Por el contrario, la tecnología implica ante todo transmisión de conocimiento entre distintos agentes; se caracteriza por tener componentes tácticos de conocimiento específico tanto de las personas como de las prácticas internas de la empresa que la genera; y se desarrolla a partir de los procedimientos de búsqueda y aprendizaje para mejorar la eficiencia productiva, generar nuevos productos e introducir métodos de organización. En oposición a los enfoques tradicionales, se señala que el desarrollo tecnológico industrial no debe verse como un proceso que sólo se puede promover por medio de la inversión en nuevos equipos y la compra de tecnología importada. Para que la tecnología pueda ser asimilada, bien operada y mejorada, las empresas deben realizar inversiones y acciones deliberadas de aprendizaje tecnológico. Por lo tanto, no basta con comprar máquinas o contratar transferencia de tecnología para reducir la brecha tecnológica internacional. Las empresas deben investigar la tecnología, entenderla y documentarla para asimilarla y mejorarla.

En el mismo sentido, Bell y Pavitt (1993) ponen en duda la distinción entre innovación y difusión. Señalan que la difusión implica mucho más que la adquisición de maquinaria y el conocimiento técnico conexo, pues significa también cambio técnico continuo y a menudo incremental, para adecuarse a situaciones específicas y alcanzar mejores estándares de desempeño. Distinguen tres etapas en la dinámica del cambio técnico en los países en desarrollo: en la pri-

mera se adopta tecnología con la incorporación de nuevas instalaciones y se adapta o mejora la tecnología original para adecuarla a la situación específica; en la segunda se busca elevar la eficiencia inicial y se modifica la tecnología para responder a los cambios en los mercados de insumos y productos. Las dos etapas descritas requieren una continua acumulación de conocimiento y habilidades. En la tercera etapa, las empresas pueden basarse en el conocimiento, la experiencia y las nuevas destrezas adquiridas para introducir un cambio técnico más sustancial. Los autores citados definen las capacidades tecnológicas como las habilidades necesarias para generar y administrar el cambio técnico, que incluyen destrezas, conocimientos y experiencias distintas de las requeridas para operar los sistemas técnicos.

Numerosos estudios muestran que la capacidad de aprendizaje y la acumulación de capacidades tecnológicas están detrás de la competitividad de los países altamente desarrollados (Lundvall, 1992). Asimismo, se ha comprobado que el éxito exportador de las empresas sudasiáticas, particularmente coreanas y taiwanesas, se ha debido no sólo a esquemas de políticas de mercado o importación de tecnología, sino también al hecho de que éstos fueron acompañados por un conjunto de acciones estratégicas destinado a incrementar la capacidad de aprendizaje de esas empresas (Pack y Westphal, 1986; Fransman, 1984; Amsden, 1992). Respecto del caso latinoamericano existen ya varios estudios que muestran, para algunos sectores industriales, las modalidades de aprendizaje tecnológico de las empresas y sus efectos en la modernización (Katz, 1997 y 1987). Por su parte, Cimoli (2000) analizó diversos aspectos del sistema nacional de innovación en la industria mexicana.

La evidencia proporcionada por estos trabajos es valiosa, ya que ellos examinaron por primera vez las condiciones necesarias para la innovación desde una perspectiva sistémica, rica en detalles. Gracias a ellos se cuenta con un diagnóstico de las empresas que más influyen en la economía y que constituyen uno de los pilares del sistema nacional de innovación. Sin embargo, aunque hay estudios sobre la construcción de indicadores con distintas fuentes y metodología, el avance ha sido menor en la construcción de indicadores

por empresa que provengan de una muestra de tamaño significativo; de esta manera se podría esclarecer en forma precisa el nivel de acumulación de las capacidades tecnológicas.¹ Estos indicadores de las capacidades tecnológicas de las empresas pueden contribuir a establecer, en forma más fina que en los estudios de casos, los factores que subyacen las diferencias entre empresas y los efectos que ellos tienen en su desempeño.

Este trabajo aspira a avanzar por el mismo cauce, es decir, a elaborar indicadores que permitan medir las capacidades tecnológicas en la industria mexicana.² El propósito es dilucidar las actividades de aprendizaje que más inciden en la capacidad para administrar y generar el cambio técnico en las empresas manufactureras mexicanas. El reto radica en la dificultad de captar en toda su complejidad el concepto de capacidades tecnológicas, que abarca muchos aspectos. Esto lleva a utilizar algún método para avanzar hacia su relativa simplificación. Creemos que la técnica estadística apropiada es el análisis factorial, que puede representar relaciones entre conjuntos de variables interrelacionadas y explicar conceptos complejos sin

imponer previamente una estructura. La finalidad es proveer herramientas para el análisis de las capacidades tecnológicas por medio de uno o varios índices, a partir de los aportes de Bell y Pavitt (1992) y de Lall (1992).³

Un segundo objetivo de esta investigación es identificar grupos de empresas por niveles de capacidades tecnológicas, con la intención de analizar hasta qué punto los niveles de cada grupo se relacionan con diferencias significativas en el desempeño.

Este trabajo consta de cinco secciones. Tras esta introducción (sección I), se hace una somera revisión de estudios recientes sobre la construcción de índices tecnológicos (sección II). Se describe la metodología que se utilizó para elaborar los índices de capacidades tecnológicas (sección III). Se analizan dichos índices, así como las características de los grupos de empresas industriales que se elaboraron sobre la base de los índices calculados, y se presentan algunas medidas de desempeño de grupos con distintos niveles de capacidades tecnológicas (sección IV). Por último, en la sección V se presentan las conclusiones.

II

Construcción de indicadores o índices tecnológicos: contribuciones recientes

En esta sección pasamos revista a algunos de los estudios más influyentes sobre el tema. En ellos se encuentran distintas formas de cuantificar las capacidades tecnológicas de las empresas, así como estimaciones de índices compuestos. Buena parte de esos estudios utiliza las aportaciones de Bell y Pavitt (1992) y, en especial, la taxonomía de Lall (1992), quien sugiere formas de clasificar las capacidades tecnológicas desarrolladas por la empresa con el fin de asimilar, adaptar y mejorar la tecnología adquirida. La taxonomía mencionada distingue capacidades de inversión, de producción y de vinculación. Para Lall, las capacidades de inversión son las habilidades necesarias para

identificar, preparar y obtener tecnología para el diseño, la construcción, el equipamiento y el personal de un nuevo proyecto. Los costos de capital del proyecto dependen de la escala de producción, la composición del conjunto de bienes producidos, la selección de tecnología y la comprensión que tenga la empresa de las tecnologías involucradas. Las capacidades de producción van desde las habilidades básicas (control de calidad, operación, mantenimiento) hasta las más avanzadas (adaptación, mejora) y las más exigentes (investigación, diseño, innovación). Estas habilidades permiten no sólo operar y mejorar tecnologías, sino también efectuar esfuerzos internos para absorber o imitar la tecnología comprada a otras empresas. Las capacidades de vinculación son las habilidades necesarias para

¹ Autores como Tremblay (1998) y Romijn (1999) han hecho presente la necesidad de indicadores robustos.

² Agradecemos la participación del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) en la estimación por establecimiento.

³ Véase una explicación más detallada del análisis factorial en la sección III.

el intercambio de información, tecnología y destrezas entre empresas (proveedores, subcontratistas, consultores, instituciones tecnológicas); influyen tanto en la eficiencia productiva de la empresa como en la difusión de la tecnología en la industria, y pueden desarrollarse en distintos niveles. En el nivel primario la empresa adquiere habilidades básicas, en el nivel medio alcanza habilidades secundarias (es decir, de imitación) y en el nivel más elevado logra las habilidades innovativas más altas.

Algunas investigaciones que buscan identificar las fuentes de aprendizaje y las actividades tecnológicas de las empresas se basan en encuestas realizadas especialmente con este objeto, y otras en estadísticas oficiales. En el primer grupo destacan los trabajos siguientes: Westphal, Kritayakirana y otros (1990), realizado con una muestra de 100 empresas tailandesas; Lall y otros (1994), con el caso de cuatro industrias en Ghana; Romijn (1999), centrado en la industria pakistaní de bienes de capital; Wignaraja (2001), con una muestra de empresas textiles y del vestido en las islas Mauricio, y Tremblay (1998), basado en una muestra de la industria papelera canadiense. La complejidad de los aspectos analizados en la construcción del índice es distinta en cada estudio.

Romijn (1999), por ejemplo, mide las capacidades tecnológicas en función del grado de complejidad involucrado en la fabricación de los bienes pertinentes, basando su enfoque en los mecanismos de aprendizaje de la industria metalmecánica a pequeña escala. Señala que la “diversificación hacia arriba” en esta industria ocurre mediante un proceso de aprendizaje por imitación de diseños y reproducción de bienes de fabricación cada vez más compleja, de forma tal que en un mismo parque de maquinaria y equipos es posible fabricar productos distintos, con diferentes grados de complejidad, dependiendo del nivel técnico de las operaciones realizadas; por lo tanto, la manufactura de los distintos productos elaborados con un mismo parque de maquinaria puede requerir diferentes grados de habilidades. Asimismo, en el trabajo citado se desarrolla un indicador de capacidad de producción, más que de innovación o de inversión; se reúne una muestra de 50 productos de la industria local; se diseña un sistema para identificar el nivel de capacidad de producción incorporado en cada bien, y se otorga una calificación al grado de complejidad tecnológica (habilidades y conocimiento) de cada una de las operaciones necesarias para fabricar el producto.

El índice tecnológico de Wignaraja (1998 y 2001) retoma la taxonomía de Lall, pero se estima a partir

de dos capacidades tecnológicas, las de producción y las de vinculación, debido a la falta de datos para las de inversión. Examina 40 empresas de la industria del vestido por medio de una encuesta. La categoría de capacidades de producción está representada en el sistema de puntajes por diez actividades técnicas que van desde las tareas comunes de la ingeniería de procesos (tasas de rechazo, estatus según las normas de calidad de los productos industriales —ISO 9000—) a las de ingeniería de producto (copiado, mejora o introducción de nuevos productos). El incremento de la productividad también se incluyó en esta categoría. La categoría de capacidades de vinculación está representada por dos actividades técnicas: la transferencia de tecnología a través de subcontratistas y aquella por contacto con empresas clientes del extranjero. Cada una de las 12 actividades técnicas que se han mencionado puede ser calificada en distintos niveles, que a su vez reflejan niveles de competencia diferentes en esa capacidad. Así, la posición que ocupe la empresa dependerá del total de puntos que logre de un puntaje máximo de 24, resultado que se normaliza entre 0 y 1.

Por último, Tremblay (1998) mide las capacidades tecnológicas⁴ de la industria papelera de Canadá y de India, para examinar la asociación de dichas capacidades con la productividad total de los factores. Cuestiona que en otros estudios no se haya distinguido entre capacidades tecnológicas y de producción, lo que resulta en una visión estrecha de su composición, particularmente en el trabajo de Romijn. Asimismo, Tremblay examina la importancia asignada a las capacidades tecnológicas de los recursos humanos y el descuido de ellas en la estructura de grupos y en la organización en la que los individuos trabajan. Por último, señala que la mayoría de los estudios no incluye las capacidades de generación ni mediciones del cambio técnico. En la investigación de Tremblay los recursos humanos, las habilidades o el capital humano fueron evaluados por aspectos formales, como el número de empleados que se dedican a actividades técnicas y su nivel educativo (en función de tener al menos un grado de licenciatura). Se usaron dos tasas: el número de licenciados como proporción del total de la fuerza de trabajo y el total de licenciados como proporción de las ventas. Utilizando una escala de Likert,

⁴ En América Latina ha habido intentos de efectuar mediciones de este tipo en Colombia, donde se ha realizado la Encuesta sobre Desarrollo Tecnológico en la Industria Colombiana. Sin embargo, a la fecha de este trabajo no se encontraron resultados en términos de medición de las capacidades tecnológicas.

los esfuerzos de cambio (o el compromiso organizacional con el cambio) se midieron con cuatro variables: escala, intensidad, rol y responsabilidad. La variable escala evaluó la relación entre el número de individuos comprometidos en el cambio y el total de individuos empleados. La variable intensidad evaluó la frecuencia con que se realizaron las actividades de generación de cambio técnico. La variable rol fue definida por el tipo de actividades realizadas (resolución de problemas, ejecución, generación). Finalmente la variable responsabilidad evaluó el compromiso con el cambio de cada miembro de la organización.

Hay otros estudios que utilizan información censal o estadísticas oficiales. Tal es el caso del trabajo de Yan Aw y Batra (1998) sobre la industria taiwanesa. Dichos autores utilizan características específicas de las empresas, como las actividades de investigación y desarrollo y la capacitación en la planta, para cuantificar sus esfuerzos por asimilar la tecnología adquirida. Consideran que también son fuentes de conocimiento otras variables, como la presencia de inversión extranjera directa, el uso de patentes extranjeras y el contacto con clientes internacionales por medio de las exportaciones. Introducen estas características en una función de producción de frontera, para analizar de manera consistente la correlación entre la eficiencia de una empresa y sus inversiones en investigación y desarrollo, capacitación y vinculación internacional. En el estudio que estamos analizando se reconoce la evidencia ofrecida por Westphal, Rhee y Pursell (1984) sobre la importancia de los clientes extranjeros en la transferencia de tecnología. Yan Aw y Batra suponen que esta adquisición de conocimiento técnico se efectúa a través de las exportaciones. De esta manera, más que estimar un índice compuesto, realizan el análisis

en dos pasos. Distinguen dos grupos de empresas, las exportadoras y las que no exportan, y posteriormente estiman funciones de producción de frontera para unas y otras con el fin de evaluar la contribución a la eficiencia de las distintas actividades de aprendizaje.

Por último, Dutrenit y Capdevielle (1993) examinan la evolución de la manufactura, utilizando la clasificación de trayectorias tecnológicas de Pavitt (1984), que incluye una evaluación de las capacidades tecnológicas de las empresas. Para ello utilizan tres variables: las remuneraciones medias (como aproximación a la tecnología de habilidades), la inversión en maquinaria y equipo (como aproximación a la tecnología dura) y la investigación y desarrollo (como aproximación a la tecnología blanda).

Los trabajos que hemos analizado enfrentaron, como bien se señala en ellos, enormes dificultades de información para construir sus índices de capacidades, y se llevaron a cabo en gran medida mediante aproximaciones. Nuestro estudio intenta, en la medida en que se disponga de información, seguir de cerca la taxonomía propuesta por Lall (1992).

Nuestra tarea será simplificar la vasta gama de indicadores de la Encuesta Nacional de Empleo, Salarios, Tecnología y Capacitación (ENESTYC)⁵ para llegar a un número de indicadores más pequeño, pero representativo. Dicha encuesta proporciona un número de variables cuya importancia para la formación de capacidades tecnológicas es incierta. Estimar un índice compuesto otorgando la misma ponderación a todas ellas nos parece incorrecto. Al mismo tiempo, ponderarlas subjetivamente sin tener otra evidencia tampoco parece aceptable. Como se señaló al comienzo, consideramos que la técnica estadística apropiada es en este caso el análisis factorial.

III

Metodología y fuentes de información

Toda medida requiere un instrumento y un estándar convenido. La variable producción se mide en toneladas o unidades, la rentabilidad en porcentaje sobre el capital invertido, el costo en unidades monetarias. Las variables que utilizamos en este estudio no se pueden medir de esa manera, ya que por su complejidad conceptual no son observables de manera directa y única. El reto es considerable, sin embargo, es posible aproximarse a las capacidades tecnológicas mediante

la construcción de variables que sí se pueden observar de manera directa.

La metodología que se aplica en este estudio corresponde a un análisis multivariado. Las técnicas multivariadas consideradas en un primer momento

⁵ Que efectúa el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) de México.

fueron las de componentes principales o las de análisis factorial. En tanto que las técnicas de componentes principales son más adecuadas para derivar un conjunto pequeño de combinaciones lineales de las variables originales que dé cuenta del total de la varianza, las técnicas de análisis factorial pueden servir mejor para hacer distinciones cualitativas (Schilderinck, 1970; Tabachnick y Fidell, 2001). De ahí que se decidiera utilizar el análisis factorial.

Un factor es una dimensión cualitativa en un eje de coordenadas: define la forma en que las entidades difieren, así como el tamaño de un objeto o su sabor define una dimensión cualitativa. El análisis factorial da una estructura dimensional a los datos, en el sentido de indicar las características comunes presentes en ellos.

En dicho análisis se especifica un modelo formal que describe cada variable mediante unos pocos factores no observables comunes y un factor latente único.

Este último se basa en el supuesto de que hay un número de factores causales que dan lugar a diversas relaciones entre las variables. Otros nombres para estos factores son los de componentes, condicionantes o dimensiones. Su número es considerablemente menor que el número de relaciones. En otras palabras, el análisis factorial descubre dimensiones comunes, o factores que las entrelazan por medio de variables en apariencia no relacionadas; por lo tanto, da luces sobre la estructura subyacente de los datos.

El gran número de variables involucradas en la construcción de los índices de capacidades tecnológicas dificulta el análisis y la deducción de conclusiones para elaborar tales índices. Con el análisis factorial esperamos encontrar un número reducido de variables que expresen los principales elementos condicionantes del aprendizaje en la industria manufacturera mexicana.

Formalmente, el análisis factorial apunta a la selección de un número pequeño de factores comunes que reconstruyen un gran número de variables:

$$Z_{ij} = \sum_{p=1}^h F_{ip} a_{pj} + e_{ij}$$

donde

Z = las variables observadas

F = los factores comunes no observables directamente de Z

e = el factor único análogo al residuo en el análisis de regresión

a = las constantes que se utilizan para combinar los k factores o coeficientes de carga. Estos coeficientes indican el peso que se le asigna a cada factor.

Los factores se pueden inferir de las variables observadas y se pueden estimar como una combinación lineal de ellas de la siguiente manera:

$$F_{pi} = \sum_{j=1}^k q_{pj} z_{ji}$$

donde

F = el valor del factor

q = el coeficiente de carga

Z = las variables observadas.

La expresión anterior muestra la presencia de patrones de movimiento comunes entre dos o más de las variables en examen. Estos patrones se expresan en coeficientes llamados cargas factoriales que indican en qué medida las varianzas de las variables en cuestión están representadas en este coeficiente por un factor. A su vez, este factor es común a las variables que forman parte de un patrón específico de movimiento (Schilderinck, 1970).

1. Las fuentes de información

En este estudio se utilizaron dos fuentes: la ENESTYC y la Encuesta Industrial Anual (EIA).⁶ La ENESTYC contiene información, representativa a escala nacional, sobre las características tecnológicas y de organización productiva, el nivel y tipo de empleo generado, la estructura ocupacional, las remuneraciones y la capacitación de las empresas manufactureras. Su base de datos cubre 8.181 establecimientos. Considera la totalidad de las empresas grandes y medianas, y una muestra aleatoria de las empresas pequeñas y microempresas. Por su parte, la EIA abarca 6.675 establecimientos que cubren 200 clases industriales. Proporciona información estadística sobre el comportamiento de las principales variables económicas del sector manufacturero: entre otras, personal ocupado, remuneraciones, costos y gastos corrientes de operación, energía eléctrica, producción y ventas netas, y activos.

Las variables referentes a la medición de las capacidades tecnológicas se obtuvieron de la ENESTYC de 1999. Esta encuesta consta de 115 preguntas con alrededor de 570 opciones de respuestas. De ellas se seleccionaron inicialmente 50 preguntas con sus opciones de respuestas, que se aproximan a las capacidades identificadas por Lall (1992). Sobre esta base se construyeron 26 variables relacionadas con la inversión, la

⁶ Como la ENESTYC, la EIA es llevada a cabo por el INEGI.

producción y la vinculación entre empresas e instituciones.

Las variables de aprendizaje e inversión en la empresa son las cinco siguientes: compra de paquetes tecnológicos o transferencia de tecnología desde la empresa matriz, inversiones en tecnología administrativa, inversiones en ingeniería básica, inversiones en patentes y política de reclutamiento de personal.

Para las acciones de cambio en la esfera de la producción se consideraron las siguientes variables: i) investigación y desarrollo, ii) mejoras de la organización, iii) avance en la certificación de la calidad, iv) existencia de mantenimiento preventivo y predictivo, v) presencia de documentación de prácticas y normas, vi) introducción de nuevas tecnologías, vii) asesoría técnica, y viii) intensidad de la capacitación de personal en los cuatro niveles de empleo: personal directivo, empleados, obreros especializados y obreros generales.

Las actividades de vinculación entre empresas se capturaron en cinco variables: i) ventas o compras, ii) investigación y desarrollo, iii) capacitación, iv) utilización y adquisición de maquinaria y equipos, y v) acciones de vinculación con universidades u otras instituciones.

Por último, siguiendo el análisis de Yan Aw y Batra (1998) de las capacidades tecnológicas en la industria taiwanesa, se tomó a las exportaciones de la empresa como variable sustitutiva de la información tecnológica proveniente de clientes del exterior. Esto puede aplicarse a cierto tipo de empresas, como las que fabrican partes y componentes, las que utilizan franquicias o las de maquila,⁷ pero no puede hacerse extensivo a todas las empresas que exportan. Consideramos importante incluir esta variable para completar los indicadores sobre las capacidades de vinculación.

Las variables relacionadas con las características de la estructura o dinámica industrial se construyeron con información de la EIA para los años comprendidos entre 1993 y 1998. Estas variables se reflejan en los

indicadores siguientes: la productividad factorial y laboral, el tamaño medio del establecimiento, y la participación de inversión extranjera directa en el capital del establecimiento y en la producción bruta.

Se construyó una muestra con información cruzada de ambas encuestas, identificando en total 1.818 establecimientos. El 73% son empresas medianas (entre 100 y 500 empleados), de las cuales 265 tienen capital extranjero. Este grupo contribuye con el 34% del producto bruto, 15% de las exportaciones y 45% del personal ocupado de la muestra. Los establecimientos grandes (más de 500 empleados) son 371, de los cuales 115 tienen capital extranjero. Este conjunto aporta el 65% del producto bruto, 84% de las exportaciones y 53% del personal ocupado de la muestra. Como se ve, en la muestra están bien representados los establecimientos medianos y grandes, pero no los de menor tamaño.

Buena parte de las variables son de naturaleza binaria, debido a que así se capturaron en la encuesta. Algunas de ellas abarcaban varios aspectos. Por ejemplo, la variable organización correspondía a la pregunta sobre la posible adopción de cambios en la empresa, como un sistema de producción sincronizado con la demanda ("justo a tiempo"), la rotación de puestos de trabajo, modificaciones en la disposición de las instalaciones y otros. La respuesta positiva en cada uno de estos aspectos valía un punto. Mientras más cambios informaba la empresa, más puntos obtenía con esta variable. Las variables que se capturaron en forma cuantitativa se estimaron como porcentajes y se les asignaron rangos.⁸

Para llegar a los resultados se hicieron varios ejercicios de análisis factorial, que permitieron eliminar aquellas variables con cargas factoriales muy bajas dentro de sus respectivos factores. Las variables eliminadas fueron la inversión en tecnología administrativa, ingeniería básica y asistencia técnica; la inversión en el uso de patentes, y las diversas actividades de vinculación (exceptuando el contacto con clientes extranjeros mediante las exportaciones, la relación con universidades y centros de investigación, la subcontratación y las actividades conjuntas entre empresas).

⁷ Entre las industrias cuyas exportaciones implican una relación directa con el cliente, que son en gran parte las de maquila, cabe mencionar las que fabrican partes y componentes de vehículos automotores, electrodomésticos y computadores. Sin embargo, en otras industrias es frecuente que, para fines de comercialización, se establezcan alianzas estratégicas con empresas extranjeras que cumplen con la función de transferir conocimientos.

⁸ Véase más detalles sobre la construcción de variables en el apéndice A.

IV

Resultados

1. Estimación de los índices de capacidades tecnológicas

El resultado del análisis factorial realizado con las variables descritas se presenta en el cuadro 1. En él se identificaron cuatro factores (columnas A, B, C y D) con un valor característico mayor que uno. El método de rotación utilizado fue el de Varimax, que busca minimizar el número de variables que tienen altas cargas en un factor. Las cargas factoriales más altas tienen mayor asociación con la variable correspondiente. Esta matriz factorial permite interpretar las capacidades de la empresa en cuatro dimensiones de aprendizaje que aglutinan a nuestras variables. La columna E del cuadro muestra los coeficientes de comunalidad.⁹

En la columna A del cuadro 1 se aprecian altas cargas factoriales en los porcentajes de personal capacitado en los cuatro niveles de empleo: personal directivo, empleados, obreros especializados y obreros generales. Hay evidencia de que la capacitación de los trabajadores es creciente, tanto en horas impartidas como en calidad, aunque sin duda no está generalizada. En nuestra opinión, esta pauta de comportamiento de las empresas pone de manifiesto la presencia en ellas de una política de formación de personal de carácter integral. De ahí el encabezado de dicha columna.

En la columna B se observa un interesante patrón de relaciones entre variables: avance en los sistemas de calidad y la certificación de la calidad, cambios en la organización del proceso productivo, adquisición de paquetes tecnológicos y transferencia de tecnología, políticas de reclutamiento de personal, de investigación y desarrollo y de aprendizaje por el contacto con clientes internacionales a partir de las exportaciones. Las cargas factoriales más altas corresponden a compra de tecnología (0,47), cambios en los sistemas de calidad y certificación de la calidad (0,46), cambios en la organización del proceso de trabajo,

aprendizaje por el contacto con clientes extranjeros a partir de las exportaciones (0,33) e investigación y desarrollo en la empresa (0,31).

Como ocurre con otros países de industrialización tardía, México depende de la adquisición de tecnología del extranjero. Esta variable aparece interrelacionada con otras variables de aprendizaje que son parte de lo que puede denominarse innovación de mejora continua. Las innovaciones en los procesos productivos han significado en las empresas una búsqueda intensa de la resolución de problemas. Las actividades consiguientes han derivado en cambios en la organización de las operaciones productivas que pueden involucrar una nueva disposición de las instalaciones, la adopción de sistemas de producción justo a tiempo, la formación de círculos de calidad y una mayor participación de los trabajadores (Coriat, 1992). Asimismo, las empresas avanzan paulatinamente hacia lo que se denomina una nueva cultura de la calidad. Esto implica adoptar un enfoque sistémico de medición a fin de dar un mejor servicio al cliente, pero también significa rehacer menos trabajos y bajar costos, lo que ha sido muy evidente en la industria automotriz (Carrillo, 1993). Los departamentos de producción y calidad dejan de hallarse separados y pasan a estar en continua comunicación. La presencia de la variable de investigación y desarrollo en la empresa denota su conexión con los esfuerzos de asimilación, adaptación y mejora de la tecnología importada, como ocurre en países similares, y no una etapa de las capacidades de innovación. Por último, el aprendizaje por el contacto con clientes extranjeros a partir de las exportaciones puede sugerir que el flujo de información se relaciona con este proceso de innovación de mejora continua, el que a su vez permite mayores exportaciones. La variable referida a la política de reclutamiento de la empresa denota ante todo la calificación necesaria del empresario para emprender estos cambios.

En la columna C, las cargas factoriales de las variables relativas a la documentación de planes de capacitación y de programas de seguridad ponen de relieve la importancia de desarrollar sistemas de información y documentación en las empresas. La selección de indicadores precisos permite efectuar un análisis certero encaminado a la identificación de problemas

⁹ Esta información es fundamental en el análisis factorial; no así en el método de componentes principales, en que se da cuenta del porcentaje de la varianza explicada. Como señalan Dillon y Golstein (1984), el análisis de componentes principales es un análisis de varianza, en tanto que el análisis factorial centra su atención en la cantidad de varianza que cada variable comparte con las otras. Por lo tanto, el análisis factorial es un análisis de covarianza.

CUADRO 1

México: Resultados del análisis factorial, 1999^{a b}

	Factores				Coeficientes de comunalidad ^c (E)
	Política de formación de personal (A)	Innovación en mejora continua (B)	Sistemas de información y documentación (C)	Inversión en nuevas tecnologías (D)	
Cambios en la organización	0,01	0,40	0,16	0,11	0,20
Cambios en los sistemas y certificación de calidad	0,05	0,46	0,12	0,07	0,23
Compra de tecnología	-0,04	0,47	0,07	0,03	0,23
Política de reclutamiento de personal	0,13	0,28	0,12	0,15	0,13
Documentación de programas de capacitación	0,16	0,17	0,59	0,11	0,41
Documentación de programas de seguridad y normas	0,04	0,16	0,59	-0,02	0,38
% de pers. directivo capacitado	0,49	0,19	0,09	0,02	0,29
% de empleados capacitados	0,83	0,06	0,04	0,02	0,70
% de obreros especializados	0,67	0,07	0,06	0,05	0,46
% de obreros generales capacitados	0,66	-0,08	0,05	-0,04	0,45
Contacto con clientes del extranjero por medio de las exportaciones	0,04	0,33	0,01	0,09	0,12
Introducción de tecnología CNC y robots	-0,01	0,15	0,04	0,65	0,45
Renovación de equipos y nuevas tecnologías	0,01	0,172	0,02	0,272	0,10
Investigación y desarrollo	0,08	0,31	0,06	0,15	0,13

Fuente: Estimaciones propias con información de la Encuesta Nacional de Empleo, Salarios, Tecnología y Capacitación (ENESTYC) de 1999.

^a Método de extracción: factor de eje principal (*principal axis factoring*). Rotación de Varimax con normalización de Kaiser. La rotación convergió en cinco iteraciones.

^b Las negritas destacan las cargas factoriales altas.

^c Los coeficientes de comunalidad miden la relación entre la varianza de cada variable y la varianza del resto de las variables.

críticos, gracias a lo cual las empresas pueden emprender la resolución de estos problemas con una visión de largo plazo, y también hacer el seguimiento de los resultados. Sin embargo, estas variables son sólo una aproximación a lo que denominamos sistemas de información y documentación. La documentación de los programas de capacitación involucra un conjunto de temas que van desde los contenidos hasta las formas de evaluación y seguimiento. Algo similar sucede con la documentación de los programas de seguridad. Por lo general las empresas que emprenden este tipo de tareas ya cuentan con otros niveles de documentación más básicos, como el de las normas y procedimientos formales.

En la columna D se aprecia el esfuerzo tecnológico desde la perspectiva de la utilización de tecnología dura: la introducción de nuevas tecnologías y la renovación de equipos. Parte del conocimiento está, sin duda, incorporado a las máquinas. En la medida en que éstas se renuevan, la empresa adquiere nuevos conocimientos y se ve alentada a realizar cambios complementarios. Distintos estudiosos han analizado la fuerte relación recíproca que existe entre la aplicación de nuevas tecnologías y los cambios organizacionales (Edquist, 1992; Hoffman, 1989). Un cambio en la or-

ganización puede traer consigo un cambio tecnológico, o viceversa, o bien ambos pueden acompañarse y condicionarse mutuamente.

La columna E presenta los coeficientes de comunalidad,¹⁰ que son relativamente satisfactorios. Se observa que estos son más altos en las actividades de capacitación y documentación. Los coeficientes más bajos (inferiores a 0,20) corresponden a las variables renovación de equipo, investigación y desarrollo, y política de reclutamiento de personal. Aun así, se decidió no eliminar estas variables en el análisis porque son complementarias de los factores identificados.

En suma, la utilización del análisis factorial permitió distinguir las cuatro dimensiones más representativas del aprendizaje tecnológico en las empresas industriales mexicanas. Se identificaron de preferencia variables relativas a las capacidades de producción identificadas en la taxonomía de Lall. De las variables de inversión solamente aparecen la compra de tecnología o de paquetes tecnológicos y la política de reclutamiento de personal altamente calificado.

¹⁰ Como se dijo en el cuadro 1, estos coeficientes miden la relación entre la varianza de cada variable y la varianza del resto de las variables.

Llama la atención que, en la variable de vinculación, la relación con universidades y centros de investigación, la subcontratación y las actividades conjuntas entre empresas hayan quedado relegadas en el análisis factorial a los últimos lugares, con un coeficiente de comunalidad inferior a 0,10. Una excepción notable, y que se consideró separadamente de dicha variable, fue el contacto con clientes extranjeros a través de las ventas al exterior. Indudablemente, ha habido avances en las actividades de vinculación, presentes en algunas de las empresas más destacadas, pero en una muestra de gran tamaño no resultan significativas. En otras palabras, se confirman resultados obtenidos por otros autores en cuanto a que todavía es insuficiente el contacto de las empresas mexicanas entre ellas y con las universidades (Casas, de Gortari y Luna, 2000).

2. Análisis de agrupamientos

A partir de la información obtenida del análisis factorial se calculó el puntaje de cada factor en cada una de las observaciones. Los puntos factoriales representan la relación de las distintas observaciones con cada factor, y son altos cuando los coeficientes de comunalidad y la razón entre las variables y los factores son elevados.

El análisis de agrupamientos de empresas se llevó a cabo utilizando los puntos factoriales, mediante el método conocido como *K means*. Éste consiste en identificar grupos de casos relativamente homogéneos y se basa en un algoritmo que minimiza la distancia euclidiana entre el caso *i* y el promedio del grupo que contiene este caso. El procedimiento consiste en mover los *n* casos de un grupo a otro hasta llegar al punto en que ninguno de estos traslados disminuye el error en la partición, siendo este error la sumatoria al cuadrado de las distancias euclidianas.

El análisis de agrupamientos que se presenta en el cuadro 2 identifica varios patrones distintos de acumulación de capacidades entre las empresas de la muestra, con base en los cuatro factores mencionados anteriormente. El perfil de los cuatro grupos identificados se resume como sigue. El grupo I consta de 741 establecimientos con el 62% del producto bruto y 75% de las exportaciones totales de la muestra. Tiene el nivel más alto de capacidades de innovación mediante la mejora continua y la inversión en nuevas tecnologías, y el segundo más alto en sistemas de información y documentación. Está compuesto primordialmente por empresas grandes, que generan el 73% del producto bruto del grupo, e incluye 204 empresas con capital extranjero, que originan el 52% del producto bruto y concentran el 78% de las exportaciones de la muestra. El tamaño medio de los establecimientos que lo integran, medido por la producción bruta y las exportaciones, es mayor que en los otros tres grupos (cuadros 2 y 3).

El grupo II está integrado por 169 empresas que generan el 10% del valor bruto de la producción y de las exportaciones de la muestra. Tiene el nivel más alto en política de formación de personal y un nivel medio en sistemas de información y documentación. Al igual que en el primer grupo, prevalecen en él empresas grandes que originan el 70% del producto bruto y 90% de las exportaciones de la muestra. Sólo incluye 29 empresas con participación extranjera. El tamaño medio de los establecimientos, medido por el producto bruto y por las exportaciones, respectivamente, es de 30% y 40%, es decir, menor que el del primer grupo (cuadros 3 y 4).

El grupo III tiene el nivel más alto en sistemas de información y documentación y no presenta ninguna diferencia en otros aspectos. Está compuesto por 627 empresas que generan 24% del valor bruto de la producción y 13% de las exportaciones de la muestra.

CUADRO 2

México: Características de grupos de empresas, 1999

Grupos	Núm.	Tamaño de la empresa media (en miles de pesos de 1993)		Establecimientos con participación de IED (número)	Participación en el producto bruto de los establecimientos con IED (%)
		Producto bruto	Exportaciones		
I	741	272 154	63 873	204	52
II	169	193 620	38 060	29	32
III	627	124 717	13 577	141	37
IV	247	61 769	3 948	24	9

Fuente: Estimaciones propias con información de la Encuesta Industrial Anual (EIA).

CUADRO 3

México: Distribución de las capacidades tecnológicas en grupos de empresas, 1999

Grupos	Número	Política de formación de personal	Innovación de mejora continua	Sistemas de información y documentación	Inversión en nuevas tecnologías
I	741	-0,187	0,2753	0,2515	0,639
II	169	2,045	0,0087	0,1674	-0,0453
III	627	-0,1799	-0,0801	0,335	-0,6732
IV	247	-0,5312	-0,4853	-1,4933	-0,1523

Fuente: Estimaciones propias con información de la Encuesta Nacional de Empleo, Salarios, Tecnología y Capacitación (ENESTYC).

CUADRO 4

México: Características de los grupos de empresas, 1993-1998

Grupos	Margen de ganancia	Productividad laboral	Productividad total de los factores	Cambio técnico	Eficiencia
I	1,150	1,326	1,008	1,010	1,017
II	1,025	1,036	0,999	1,031	1,006
III	0,958	0,943	1,006	1,002	0,992
IV	0,867	0,696	0,987	0,957	0,985
Promedio	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
Análisis de la varianza					
F	9,24	15,63	1,20	4,77	0,61
Probabilidad	0,00	0,00	0,31	0,00	0,61

Fuente: Estimaciones propias con información de la Encuesta Industrial Anual (EIA), varios años.

Hay 141 establecimientos con participación extranjera, los que aportan el 37% del producto bruto y 51% de las exportaciones de dicha muestra (cuadros 3 y 4).

El grupo IV incluye 247 empresas que aportan el 5% del producto bruto y sólo el 2% de las exportaciones de la muestra. Tiene los niveles más bajos en todos los factores. El tamaño de la empresa media es más de cuatro veces menor que en el grupo I y bastante inferior al de los grupos II y III. Debe recordarse que la muestra analizada aquí corresponde a 1.881 empresas de las 8.181 que abarca la ENESTYC, dado que no se contaba con información sobre el desempeño en el tiempo de todas ellas. Dicha muestra está ciertamente sesgada hacia las mejores empresas. Haciendo un ejercicio similar para el conjunto de los establecimientos considerados en la ENESTYC, se verificó que el grupo I incluía 1.981 empresas; el II, 869; el III, 2.014, y el IV, 3.357. Así, si se considera el total de la ENESTYC, el grupo con menores capacidades abarca el 41% del total de los establecimientos y el que le sigue hacia arriba el 24%.

Hubiera sido de esperar que en un grupo, particularmente el grupo I, se encontrara que todos los factores eran positivos. El que no ocurriera así en el análisis

de agrupamientos no significa que no existan empresas que tengan esas características. Encontramos que en 76 de las 1.818 empresas los cuatro factores aparecían positivos, y que lo mismo sucedía en 696 de los 8.181 establecimientos incluidos en la ENESTYC (la mayor parte de esos 696 correspondía a los grupos I y II). Por otra parte, el hecho de que el grupo I no haya destacado en política de formación integral de personal no significa que estos establecimientos le den poca importancia a la capacitación.

3. ¿Están asociados los agrupamientos con los niveles de desempeño?

Para responder a esta pregunta se compara el desempeño de los grupos considerados en términos de margen bruto de ganancia, productividad laboral, y productividad factorial estimada con el índice de Malmquist, que permite descomponerla en cambio técnico y eficiencia.¹¹ Como señalan Cantner y Hanusch (2001), el

¹¹ Véase en el apéndice B más detalles acerca del uso de la metodología de Malmquist para estimar los índices de productividad total de los factores, el cambio técnico y la eficiencia.

uso de la productividad factorial puede parecer algo pasado de moda, dadas las críticas surgidas principalmente en el contexto de ejercicios de contabilidad del crecimiento, donde la determinación de la productividad factorial se basa en supuestos de equilibrio y condiciones de la teoría tradicional, combinada con el supuesto de que la misma función de producción es aplicada a todas las observaciones. El índice de Malmquist no tiene estos supuestos y además permite identificar tanto el cambio técnico local en la frontera productiva como las observaciones que están por debajo de la mejor práctica.¹² El grupo I, que destaca por sus altos índices de capacidades tecnológicas, presenta los mayores índices de desempeño, salvo en materia de cambio técnico, donde el grupo II es ligeramente superior (1.031 frente a 1.010).¹³ Es decir, las empresas con prácticas de documentación y planeación, renovación de equipos y maquinaria y programas com-

plejos de mejora continua tienen mejor desempeño. Algo similar ocurre con el grupo II, que tiene mejor desempeño que los siguientes, con una excepción. Esto sugiere que hay una asociación positiva entre capacidades tecnológicas y desempeño.

Con el fin de determinar si las diferencias son significativas se realizó un análisis de la varianza en un sentido, cuyos resultados se muestran en los dos últimos renglones del cuadro 5. Las diferencias observadas son significativas en tres de los cinco índices: el margen de ganancia, la productividad laboral y el cambio técnico, lo cual respalda la hipótesis de que las capacidades tecnológicas son un elemento decisivo en la innovación y el desempeño empresarial. Un análisis de la varianza entre cada grupo y el resto de ellos (prueba de Scheffe) permite verificar que las mayores diferencias ocurren entre el grupo I y el grupo IV, el rezagado.¹⁴

V

Conclusiones

Este trabajo tiene el propósito de hacer un aporte metodológico y analítico a la línea de investigaciones abocadas a construir índices representativos de las capacidades tecnológicas de las empresas manufactureras mexicanas, y se ha preocupado de examinar la distribución de estas capacidades en una muestra de empresas.

En lo que se refiere a la construcción de índices representativos de las capacidades tecnológicas, el empleo del análisis factorial nos permitió simplificar relaciones complejas en un número reducido de factores (o dimensiones) comunes que las entrelazan mediante variables aparentemente no relacionadas. La ventaja de esta aproximación frente a la de computar un índice único mediante puntajes simples, como han hecho otros autores, es que evitamos dar ponderaciones subjetivas y dejamos al análisis factorial la tarea de determinar el porcentaje de la varianza que es explicada por cada factor. Esta es una contribución del presente trabajo.

En el caso que nos ocupa, después de un exhaustivo análisis factorial exploratorio fue posible identificar cuatro factores que expresan las principales fuentes de aprendizaje en la empresa manufacturera: i) la política de formación de personal, ii) la innovación de mejora continua, iii) los sistemas de información y documentación, y iv) la inversión en nuevas tecnologías.

El primer factor, como su nombre lo indica, expresa la definición de una política de formación del personal en todos los niveles de la empresa: personal directivo, empleados, obreros especializados y obreros generales. Se observa un alto grado de correlación entre estas variables, lo cual sugiere que cuando una empresa tiene una política de capacitación, la tiene a todos los niveles.

El segundo factor está ligado a las actividades de aprendizaje mediante la mejora continua. La presencia de la labor de investigación y desarrollo en este grupo de variables sugiere que, en la industria mexicana, esta labor está vinculada con los esfuerzos de asimilación, adaptación y mejora de tecnología importada —como ocurre en países similares— y no corresponde a una etapa de capacidades innovativas. Las

¹² Véase en Cantner y Hanusch (2001) un completo análisis de la utilización del índice de Malmquist en un contexto de heterogeneidad y cambio evolutivo.

¹³ Los índices se normalizaron respecto a los promedios de la muestra.

¹⁴ Véase en el apéndice C el resultado de la prueba de Scheffe.

actividades de aprendizaje están relacionadas con la actividad exportadora, nuestra variable aproximativa a la información tecnológica proveniente de clientes del exterior, como proponen Yan Aw y Batra (1998) en el caso de la industria taiwanesa. El proceso de modernización en México ha significado para las empresas una búsqueda intensa de resolución de problemas, más que de innovaciones radicales, lo que ha derivado en cambios en la organización de las operaciones productivas. Asimismo, las empresas avanzan paulatinamente hacia lo que se denomina una nueva cultura de la calidad, con certificaciones de calidad internacionales. Por último, el aprendizaje por medio del contacto con clientes extranjeros a partir de las exportaciones puede sugerir que el flujo de información logrado tiene vínculos con el proceso de innovación de mejora continua, que a su vez permite acrecentar las exportaciones

El tercer factor identifica los sistemas de documentación de procesos, normas escritas y planeación de la empresa. No es posible adoptar un enfoque de largo plazo sin una selección de indicadores precisos que permitan efectuar análisis certeros para identificar problemas críticos.

El cuarto factor, por último, expresa el esfuerzo tecnológico desde la perspectiva de la utilización de tecnología dura, es decir, la introducción de nuevas tecnologías y la renovación de maquinaria.

Aunque nuestras variables iniciales fueron seleccionadas siguiendo la taxonomía de Lall (1992), al final del análisis las que predominaron fueron las capacidades de producción. En lo que toca a las capacidades de inversión, es preciso mencionar la compra de tecnología, las actividades de investigación y desarrollo, y la renovación de equipo e introducción de nuevas tecnologías.

Los resultados de la variable vinculación, en lo que se refiere a la relación con universidades y centros de investigación, la subcontratación y las actividades conjuntas entre empresas, expresan sin duda una de las insuficiencias mayores en la capacidad de innovación de las empresas mexicanas. Hay avances debidos en menor medida al acercamiento de algunas empresas a universidades, que no se reflejan a nivel de la muestra, pero en medida mayor al contacto con clientes extranjeros por medio de las exportaciones.

Para examinar la distribución de las capacidades en la muestra utilizamos el análisis de agrupamientos, tomando como base el puntaje de cada observación para cada factor. Se identificaron cuatro grupos de empresas en función de sus índices factoriales de capacidades. El

grupo I presenta tres factores con niveles positivos: sistemas de documentación y planeación, introducción de nuevas tecnologías e innovación de mejora continua. El grupo II exhibe intensos programas de capacitación y sistemas de planeación y documentación, seguido por el grupo III, que sólo tiene sistemas de documentación y planeación. El grupo IV acusa niveles negativos en los tres factores, o sea, es el más atrasado.

Si bien cabía esperar que la capacitación estuviera presente en el grupo I, las empresas de este grupo tienen un promedio bajo en capacitación; en nuestra opinión, es posible que la hayan realizado en el pasado y que esto no se haya reflejado en el momento de la entrevista; pero en todo caso, en relación con el segundo factor, correspondiente a la innovación de mejora continua, se aprecia que las empresas tienen políticas de reclutamiento de personal altamente calificado. Como ya se explicó, el bajo número de establecimientos en el grupo IV no indica que esto sea representativo de la industria, ya que la muestra está sesgada hacia establecimientos medianos y grandes. En una muestra mayor, el grupo más rezagado incluye el 41% de los establecimientos. La evidencia sobre el atraso estructural de las microempresas y pequeñas empresas sugiere que el porcentaje mayor de establecimientos en la industria mexicana corresponde a este grupo.

Las características de los grupos confirman la asociación entre el tamaño de las empresas y el nivel de sus capacidades tecnológicas. Nuestros resultados matizan los efectos de la inversión extranjera directa en dichas capacidades. Es claro que hay un número importante de empresas extranjeras en el grupo que exhibe el nivel más alto de capacidades tecnológicas. Pero no todas las empresas extranjeras tienen estas características, como lo muestra el elevado porcentaje de ellas que se encuentra en el grupo III.

Por último, es necesario volver al planteamiento inicial respecto a la importancia de analizar el nivel de las capacidades tecnológicas de las diversas empresas, para entender mejor sus diferencias en la situación de heterogeneidad que caracteriza a las economías en desarrollo. El análisis de los indicadores de desempeño en los grupos con distintos niveles de capacidades tecnológicas mostró una asociación de las capacidades tecnológicas y el desempeño en el caso de la productividad laboral, el margen de ganancia y el cambio técnico. Esto indica que las capacidades tecnológicas, a través de su efecto en el comportamiento innovativo de las empresas, influyen positivamente en el desempeño y contribuyen a explicar las diferencias que se observan en éste.

Dado que los promedios de desempeño son decrecientes desde el grupo I al IV, resulta tentador sugerir que la distribución de los grupos según los puntos factoriales podría reflejar un patrón de la acumulación de capacidades en las empresas. La adquisición de capacidades tecnológicas a partir del desarrollo de sistemas de documentación y planeación (grupo III) sería un mínimo necesario para el aprendizaje; luego, en orden ascendente, vendrían los programas de capacitación en la planta (grupo II), y en seguida el esfuerzo más completo de aprendizaje por medio de la innovación de mejora continua (grupo I), que en el caso mexicano incluye investigación y desarrollo. En esto se corre el riesgo de presentar un análisis demasiado simplista. La prueba de Scheffe sólo avaló este posible patrón de acumulación de capacidades en el caso de la productividad del trabajo y del margen de ganancias, donde las diferencias son significativas entre el grupo I y los grupos restantes. En el caso del cambio

técnico, las grandes diferencias se dan entre el grupo IV (el rezagado) y el resto. De ahí que haya margen para la selección de estrategias empresariales de aprendizaje derivadas de las necesidades sectoriales de las empresas y no necesariamente un avance en etapas definidas. Sin embargo, ésta es una línea de investigación que está pendiente y en la cual hay que avanzar. Si se demostrara, por ejemplo, que la documentación es un primer paso, esto tal vez llevaría a que la política tecnológica e industrial estableciera prioridades al respecto.

En todo caso, nuestros resultados apuntan a la necesidad de delinear una política tecnológica para apoyar la acumulación de capacidades tecnológicas empresariales. A la fecha ha habido algunos progresos en los programas de apoyo, pero su cobertura sigue siendo insuficiente. Por lo demás, hemos encontrado que son pocas las empresas que tienen una estrategia integral de aprendizaje tecnológico.

APENDICE A

Metodología para construir las variables a partir de la Encuesta Nacional de Empleo, Salarios, Tecnología y Capacitación (ENESTYC)

Grupo	VARIABLES	Unidad en que se expresa en la encuesta	Criterio para asignar valores a la variable
Aprendizaje e inversión	Compra de paquetes tecnológicos o transferencia de la empresa matriz	% sobre la inversión	Rangos de 1 a 3
	Inversiones en tecnología administrativa	“	“
	Inversiones en ingeniería básica	“	“
	Inversiones en compra de patentes	“	“
	Política de reclutamiento de personal calificado para cada nivel de empleo	Número de empleados por nivel de educación formal requerido para personal directivo, empleados y obreros	Si directivos deben tener al menos bachillerato w=1 Si empleados deben tener al menos bachillerato, x = 1 Si los obreros (generales o especializados) deben tener secundaria completa y= 1 y z=1 Política de reclutamiento = w + x + y + z Valor máximo = 4
Producción	Investigación y desarrollo aplicados al proceso productivo	1= sí	1,0
	Organización (producción justo a tiempo+cepp ^a +rotación +disposición de las instalaciones +participación de los trabajadores +supervisión+estándares)	1= sí	Valor máximo= 7
	Calidad (círculos de calidad +control total de calidad+certificación +c. instrumental)	1= sí	Valor máximo= 4
	Enfoque de mantenimiento preventivo y predictivo	1= sí	1,0
	Documentación (normas + capacitación)	1= sí	1,0
	Seguridad	1= sí	1,0
	Introducción de nuevas tecnologías: Compra de tecnología	CNC o robots=1	1,0
Intensidad de capacitación de personal (personal directivo, empleados, obreros especializados, obreros generales)	1= sí Número de trabajadores o empleados capacitados	1= de 1% a 20% 2= de 20 a 39% 3= más de 40%	
Vinculación	Subcontratación	1= sí	De 1 a 8
	Vinculación con universidades	1= sí	
	Actividades conjuntas en:		
	Ventas o compras	1= sí	
	Investigación y desarrollo	1= sí	
	Capacitación	1= sí	
	Utilización y compra de maquinaria y equipo	1= sí	
Acciones de vinculación con universidades u otras instituciones	1= sí		
Flujos de información por contactos con clientes del extranjero	1= sí	1,0	

Fuente: elaboración propia.

^a Control del estado de la producción y el proceso.

APENDICE B

Índice Malmquist de la productividad total de los factores

La construcción de este índice está basada en el concepto de las funciones distancia del producto.¹⁵ Para cada uno de los períodos estudiados, la tecnología S^{16} es el conjunto de insumos ($x^t = (x^1, \dots, x^N)$) y productos ($y^t = (y^1, \dots, y^N)$). La función distancia del producto en el período t , expresada como $D_0^t(x^t, y^t)$ ¹⁷ mide la máxima expansión de la producción que es posible alcanzar con un vector dado de insumos¹⁸ respecto a una función frontera. La función distancia del producto para una industria dada tiene el valor de uno cuando el nivel del producto corresponde al de la frontera de producción; es menor que uno cuando el nivel de la producción está por debajo del de frontera, y es mayor que uno cuando el nivel de la producción está por encima del de frontera.

De manera similar, la función distancia $D_1^{t+1}(x^t, y^t)$ es la relación entre el producto alcanzado en el período t y el máximo posible dada la tecnología del período $t+1$.

Según Caves, Christensen y Diewert (1982), el índice Malmquist de productividad total de los factores entre dos períodos, por ejemplo t y $t+1$, puede tener como punto de referencia la tecnología de cualquiera de los dos años. Tomando como parámetro la tecnología del año t , el índice es

el siguiente $M_t^t = \frac{D_0^t(x^{t+1}, y^{t+1})}{D_0^t(x^t, y^t)}$ Cuando se toma como parámetro la tecnología del período $t+1$ el índice se define

de la siguiente manera: $M_t^{t+1} = \frac{D_0^{t+1}(x^t, y^t)}{D_0^{t+1}(x^{t+1}, y^{t+1})}$. Cuando $M > 1$,

denota un aumento de la productividad entre el período t y $t+1$ y cuando $M < 1$ denota una disminución de la productividad.

Färe, Grosskopf y Zhang (1994) demostraron que puede considerarse el índice de Malmquist como una media geométrica de las dos anteriores ecuaciones.

$$M_t(y^{t+1}, x^{t+1}, y^t, x^t) = \left[\frac{D_0^t(y^{t+1}, x^{t+1})}{D_0^t(y^t, x^t)} \right] \left[\frac{D_0^{t+1}(y^{t+1}, x^{t+1})}{D_0^{t+1}(y^t, x^t)} \right]^{1/2}$$

El índice así definido puede descomponerse en dos partes: cambio en la eficiencia (acercarse a la frontera) y cambio técnico (innovación). De la siguiente manera:

$$M_0(y^{t+1}, x^{t+1}, y^t, x^t) = \left[\frac{D_0^{t+1}(y^{t+1}, x^{t+1})}{D_0^t(y^t, x^t)} \right] x \left[\left(\frac{D_0^t(y^{t+1}, x^{t+1})}{D_0^{t+1}(y^{t+1}, x^{t+1})} \right) \left(\frac{D_0^t(y^t, x^t)}{D_0^{t+1}(y^t, x^t)} \right) \right]^{1/2}$$

El método considera la posibilidad de trabajar con rendimientos constantes a escala y variables. Los rendimientos constantes a escala son apropiados cuando se supone que todas las empresas producen a una escala óptima. Sin embargo, la competencia imperfecta y otros obstáculos, como pueden ser los financieros, ocasionan que las empresas no se encuentren produciendo a esa escala óptima. Cuando las empresas no tienen escalas óptimas y se suponen rendimientos constantes a escala el cambio técnico se confunde con eficiencias en la escala. Para separar del cambio técnico el efecto de la escala es necesario calcular el índice del cambio técnico en conformidad con el supuesto de rendimientos constantes y variables a escala. La diferencia entre estos dos índices indica una eficiencia o ineficiencia en la escala.

APENDICE C

Análisis de la varianza en un sentido: prueba de Scheffe

Grupo	Grupo	Productividad total de los factores	Cambio técnico	Eficiencia	Productividad del trabajo	Margen
I	II	0,954	0,767	0,988	0,123	0,348
	III	0,828	0,907	0,0762	0,000	0,001
	IV	0,324	0,12	0,730	0,000	0,000
II	I	0,954	0,767	0,988	0,123	0,348
	III	1,000	0,513	0,992	0,900	0,878
	IV	0,855	0,011	0,964	0,118	0,403
III	I	0,828	0,907	0,762	0,000	0,001
	II	1,000	0,513	0,992	0,900	0,878
	IV	0,728	0,063	0,990	0,141	0,626
IV	I	0,324	0,012	0,730	0,000	0,00
	II	0,855	0,011	0,964	0,118	0,403
	III	0,728	0,063	0,990	0,141	0,626

Fuente: Elaboración propia con información de la Encuesta Nacional de Empleo, Salarios, Tecnología y Capacitación (ENESTYC).

¹⁵ Véase Färe, Grosskopf y otros (1994) y Caves, Christensen y Diewert (1982).

¹⁶ S es un conjunto no vacío, cerrado y convexo y se supone además que tanto los insumos como los productos están libremente disponibles.

¹⁷ La definición formal de las fronteras de producción es: $D_0^t(x^t, y^t) = \min \{ \Theta : (x^t, y^t / \Theta) \in S^t \}$, $x^t \in \mathbb{R}^N_+$, $t = (1, \dots, T)$. En otras

palabras la distancia Θ es la relación entre el producto observado y el máximo posible, dado un nivel de insumos. Véase Färe y Grosskopf (1988).

¹⁸ Las funciones distancia también se pueden expresar en términos de los insumos. Estas funciones miden la máxima disminución posible en los insumos para el mismo nivel de producto.

Bibliografía

- Amsden, A. (1992): *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialized Countries*, Nueva York, Oxford University Press.
- Bell, M. y K. Pavitt (1992): Accumulating technological capability in developing countries, *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Cantner, U. y H. Hanusch (2001): Heterogeneity and evolutionary change: empirical conception, findings and unresolved issues, en J. Foster y S. Metcalfe, *Frontiers of Evolutionary Economics, Competition, Self-organization and Innovation Policy*, Northampton, Edward Elgar.
- Carrillo, J. (1993): *La Ford en México: reestructuración industrial y cambio en las relaciones sociales*, tesis de doctorado en ciencia social, México, D.F., El Colegio de México.
- Casas, R., R. de Gortari y M. Luna (2000): University, knowledge production and collaborative patterns with industry, en M. Cimoli, *Developing Innovation Systems: Mexico in a Global Context*, Londres, Continuum.
- Caves, D.W., L.R. Christensen y W.E. Diewert (1982): The economic theory of index numbers and the measurement of input, output and productivity, *Econometrica*, vol. 50, N° 6.
- Cimoli, M. (2000): *Developing Innovation Systems: Mexico in a Global Context*, Londres, Continuum.
- Coriat, B. (1992): *Pensar al revés*, México, D.F., Siglo XXI.
- Dillon, W. y M. Goldstein (1984): *Multivariate Analysis, Methods and Applications*, Nueva York, John Wiley & Sons.
- Dutrenit, G., y M. Capdevielle (1993): El perfil tecnológico de la industria mexicana y su dinámica innovadora en la década de los ochenta, *El trimestre económico*, vol. 60(3), N° 239, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, julio-septiembre.
- Edquist, Ch. (1992): Technological and organizational innovations, productivity and employment, documento de trabajo, N° 233, Ginebra, Programa Mundial del Empleo, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Färe, R. y S. Grosskopf (1988): *Fundamentals of Production Theory*, Berlín, Springer-Verlag.
- Färe, R., S. Grosskopf y otros (1994): Productivity growth, technical progress, and efficiency change in industrialised countries, *American Economic Review*, vol. 64, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- Fransman, M. y K. King (comps.) (1984): *Technological Capability in the Third World*, Londres, Macmillan.
- Hoffman, K. (1989): *Technological Advance and Organizational Innovation in the Engineering Industry: A New Perspective of the Problems and Possibilities for Developing Countries*, Industry Series Paper N° 4, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Katz, J. (1987): *Technology Generation in Latin American Manufacturing Industries: Theory and Case Studies Concerning its Nature, Magnitude and Consequences*, Londres, Macmillan.
- _____ (1997): New problems and opportunities for industrial development in Latin America, *Oxford Development Studies*, vol. 25, N° 3, Oxford, Taylor & Francis Group.
- Lall, S. (1992): Technological capabilities and industrialization, *World Development*, vol. 20, N° 2, Amsterdam, Elsevier Science, febrero.
- Lall, S. y otros (1994): *Technology and Enterprise Development: Ghana Under Structural Adjustment*, Londres, Macmillan.
- Lundvall, B. (1992): *National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*, Londres, Printer Publishers.
- Nelson, R. y S. Winter (1982): *An Evolutionary Theory of Economic Change*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Pack, H. y L. Westphal (1986): Industrial strategy and technological change: theory versus reality, *Journal of Development Economics*, vol. 22, N° 1, Amsterdam, Elsevier Science.
- Pavitt, K. (1984): Patterns of technical change: towards a taxonomy and a theory, *Research Policy*, vol. 13, N° 6, Amsterdam, Elsevier Science.
- Romijn, H. (1999): *Acquisition of Technological Capability in Small Firms in Developing Countries*, Londres, Macmillan.
- Schilderlinck, J. (1970): *Factor Analysis Applied to Developed and Developing Countries*, Rotterdam, Rotterdam University Press.
- Tabachnick, B. y L. Fidell (2001): *Using Multivariate Statistics*, Boston, Allyn and Bacon.
- Tremblay, P. (1998): *Technological Capability and Productivity Growth: An Industrialized/Industrializing Country Comparison*, Montreal, Centre Interuniversitaire de Recherche en Analyse des Organisations.
- Westphal, L., K. Kritayakirana y otros (1990): The development of technological capability in manufacturing: a macroscopic approach to policy research, en R. Evenson y G. Ranis, *Science and Technology: Lessons for Development Policy*, Londres, Intermediate Technology Publications.
- Westphal, L., y Rhee y G. Pursell (1984): Sources of technological capability in South Korea, en M. Fransman y K. King, *Technological Capability in the Third World*, Londres, Macmillan.
- Wignaraja, G. (1998): *Trade Liberalisation in Sri Lanka: Exports, Technology and Industrial Policy*, Londres, Macmillan.
- _____ (2001): *Firm Size, Technological Capabilities and Market Oriented Policies in Mauritius*, Discussion papers, N° 1, Maastricht, Universidad de las Naciones Unidas (UNU)/Instituto de Nuevas Tecnologías.
- Yan Aw, B. y G. Batra (1998): Technological capabilities and firm efficiency in Taiwan (China), *World Bank Economic Review*, vol. 12, Washington, D.C., Banco Mundial.

Basilea II: los países en desarrollo y la diversificación de la cartera

*Stephany Griffith-Jones, Miguel Ángel Segoviano
y Stephen Spratt*

La nueva propuesta para el acuerdo de Basilea tiene por objeto armonizar de una mejor manera los requisitos de capitalización con el riesgo real que los bancos tomen. Aquí se sostiene que las nuevas propuestas podrían aumentar significativa e inadecuadamente el costo o reducir el volumen de los créditos bancarios que se otorgan a los países en desarrollo, debido a que harían mucho más estrictos los requisitos necesarios para proporcionarles capital. El hecho de que las propuestas no hayan tenido en cuenta las ventajas de la diversificación internacional implica que se está sobreestimando el riesgo a nivel de la cartera. En el presente trabajo se demuestra que, para una serie de variables (como la rentabilidad bancaria) y para una serie de períodos, el grado de correlación entre las economías desarrolladas es mayor que el que se registra entre países desarrollados y en desarrollo. También se demuestra, mediante el uso de simulaciones, que el riesgo para una cartera distribuida entre economías desarrolladas y en desarrollo es menor que en el caso de una cartera concentrada exclusivamente en economías desarrolladas. En consecuencia, instamos al Comité de Basilea a introducir explícitamente las evidentes ventajas de la diversificación internacional.

Stephany Griffith-Jones
Professorial Fellow,
Instituto de Estudios del Desarrollo,
Universidad de Sussex.
Consultora de la CEPAL

✉ s.griffith-jones@ids.ac.uk

Miguel Angel Segoviano
Candidato al doctorado en
London School of Economics

✉ m.a.segoviano@ise.ac.uk

Stephen Spratt
Vicepresidente,
Intelligence Capital

✉ s.spratt@gam.com

I

Introducción

La primera vez que expresamos nuestras reservas con respecto a las consecuencias que podría acarrear el propuesto Nuevo Acuerdo de Capital de Basilea, conocido como Basilea II, fue tras la publicación por el Comité de Basilea del Segundo Documento Consultivo (CP2) en enero de 2001.¹ A partir de entonces, se han introducido modificaciones a las propuestas que, en cierta medida, responden a nuestras reservas originales.

El último trabajo que preparamos sobre el tema fue publicado en el *Financial Regulator* en septiembre de 2002.² En él reiteramos nuestras dudas acerca de las consecuencias que podrían tener las propuestas para las economías en desarrollo, evaluamos los posibles efectos de las modificaciones que se habían anunciado hasta esa fecha y pusimos de relieve dos aspectos que aún resultaban preocupantes y que se exponen a continuación.

El **primero de estos aspectos** es que la aplicación generalizada del enfoque basado en calificaciones internas del riesgo³ por los bancos que operan a nivel internacional se traduciría en un aumento (disminución) significativo de los requisitos de capital para otorgar créditos a los deudores peor (mejor) clasificados. En la medida en que los requisitos de capital influyan en el precio y en la disponibilidad de crédito bancario internacional, habría un acentuado incremento del costo o una reducción del monto de los préstamos internacionales a las economías en desarrollo y emergentes. Dado que el nivel actual de estos préstamos es muy bajo, existe el peligro de que tal situación se “institucionalice”, de manera que incluso si mejorara la situación mundial, disminuirían notablemente las posibilidades de que los créditos de la banca internacional contribuyeran al desarrollo de los países más pobres.

Durante mucho tiempo se ha sostenido que una de las principales ventajas de invertir en las economías en desarrollo y emergentes radica en que su correlación con los mercados “maduros” es relativamente baja. Como se demuestra más adelante, este hecho es evidente y, en consecuencia, son obvios los beneficios que —en función del total de la cartera— podrían obtener los bancos con carteras internacionales bien diversificadas. Es decir, un banco cuya cartera de crédito esté bien distribuida en una gama de mercados relativamente no correlacionados, se expone a menos problemas simultáneos en todos esos mercados que un banco cuyos créditos se concentran en un número más reducido de mercados relativamente más correlacionados. Así, pues, para armonizar correctamente los requisitos de capital con los riesgos reales que asume el banco, el Acuerdo debiera tener en cuenta este efecto de la cartera: los requisitos de capital para un banco con una cartera de créditos internacionales bien diversificada debieran reflejar el hecho de que su riesgo total es menor que el de bancos con una cartera más concentrada. Actualmente las propuestas no contienen consideración alguna de esta índole, lo que indicaría que, al menos en este ámbito, los requisitos de capital pueden no reflejar correctamente el riesgo real.

El argumento de que la correlación de los activos es variable resulta evidente. Además, al parecer se reafirma la idea de que esta variabilidad influye en el nivel total de riesgo de una cartera y, en consecuencia, debe manifestarse en los requisitos de capital. En efecto, el Comité de Basilea de Supervisión Bancaria ha reconocido este hecho con las modificaciones que ya ha introducido respecto a los préstamos para pymes. Tras la publicación del documento consultivo en enero del 2001, hubo una preocupación generalizada por el impacto negativo que podría tener en las pymes un fuerte aumento de los requisitos de capital para acceder a préstamos. Después de intensos cabildos, el Comité reconsideró el tema y convino en que debía separarse el trato a las pymes de los demás préstamos a empresas, y que los deudores cuyas ventas anuales sumaran menos de 50 millones de euros debían recibir una reducción promedio de los requisitos de capital de un 10% respecto de las empresas grandes. El fundamento de esta modificación es que la posibilidad

□ Deseamos agradecer a Danielle Nouy, Karsten Von Kleist, Marian Micu, Serge Jeanneau y Philipp Klingelhofer por proporcionarnos valiosos datos y estímulo para esta investigación. También agradecemos a los profesores Charles Goodhart y Avinash Persaud por sus sabios consejos en los aspectos conceptuales y prácticos del trabajo. Por cierto, cualquier error corre por nuestra cuenta.

¹ Véase Griffith-Jones y Spratt (2001).

² Véase Griffith-Jones, Spratt y Segoviano (2002).

³ El enfoque (o método o fórmula) basado en calificaciones internas del riesgo corresponde a lo que en inglés se denomina *internal ratings based approach* (IRB approach).

de que una gran cantidad de pymes se declaren simultáneamente en incumplimiento de obligaciones es menor que la posibilidad de que lo haga un pequeño grupo de grandes deudores. Es decir, la correlación en la probabilidad del incumplimiento es inferior. En consecuencia, con una cartera de préstamos bien diversificada en una amplia gama de pymes, los riesgos en función de la cartera total serán menores que con una cartera concentrada en unos pocos deudores grandes.

Los resultados de nuestro trabajo empírico sugieren que se justifica introducir una modificación similar con respecto a la diversificación internacional.

El **segundo aspecto preocupante** es que la utilización de indicadores de riesgo sensibles a las fluctuaciones de los mercados —como lo prevé el enfoque basado en las calificaciones internas— es intrínsecamente procíclica. El hecho de que los requisitos de capital marchen a la par con el ciclo económico implica una ampliación de dicho ciclo a medida que los créditos cambian de categoría de riesgo según mejora o empeora la situación económica. En consecuencia, la tendencia natural de los operadores del mercado —incluidos los banqueros— a subestimar los riesgos en períodos de bonanza y a sobrestimarlos en épocas de recesión se institucionalizará y legitimará mediante la reglamentación propuesta. Por lo tanto, al experimentarse un repunte de la economía, la impresión general de que el riesgo es menor se traduciría en una flexibilización de las condiciones crediticias, lo que fortalecería aún más esta impresión de bajo riesgo pero tal vez llevaría a prolongar el período de bonanza y favorecer la acumulación de niveles más altos de riesgo sistémico. A la inversa, durante una fase descendente o una recesión, el aumento de los requisitos de capital, según lo establece el enfoque basado en las calificaciones internas, reduciría el incentivo para otorgar créditos y —junto con la dificultad de conseguir capital en un período de recesión— podría ocasionar una restricción pronunciada del crédito, en cuyo caso ni siquiera los proyectos potencialmente rentables podrían conseguir financiamiento. El peligro radica en que un cambio desfavorable de la situación económica pueda derivar en una recesión, o que una recesión existente se prolongue o intensifique.

Las preocupaciones que hemos expuesto sobre los efectos adversos que podría acarrear Basilea II se examinaron en el marco de un análisis más general. De acuerdo con éste, se sostuvo que los principales problemas que enfrentan los países en desarrollo para tener acceso al financiamiento externo con miras a promover su crecimiento y desarrollo son: i) el bajo nivel actual de flujos financieros de todo tipo (en especial,

pero no exclusivamente, de préstamos bancarios) y ii) la creciente tendencia cortoplacista y procíclica de dichos flujos (Griffith-Jones, 2002). Dada nuestra visión de este panorama general desalentador, continúa preocupándonos seriamente el hecho de que las propuestas de Basilea II puedan exacerbar estas tendencias negativas, en lugar de contrarrestarlas.

En este artículo daremos a conocer los resultados del trabajo empírico que realizamos para abordar el primero de los dos aspectos preocupantes anteriormente señalados. En nuestro más reciente estudio al respecto se sugiere que una de las razones por las cuales los requisitos de capital contemplados en las nuevas propuestas podrían ser inadecuadamente altos para las economías en desarrollo y emergentes es el hecho de que no toman en cuenta las ventajas de la diversificación internacional. Además se plantea que, si pudiera demostrarse que la correlación de los préstamos de países desarrollados a países desarrollados es superior a la que se da cuando se trata de préstamos a países desarrollados y en desarrollo, podría sostenerse que el nivel de riesgo de una cartera de préstamos diversificada internacionalmente entre deudores de países tanto desarrollados como en desarrollo, sería menor —en función del total de la cartera— que si se concentrara solamente en el otorgamiento de créditos a países desarrollados. De ser así, sería posible, y ciertamente conveniente, que el Comité de Basilea incorporara las ventajas de la diversificación internacional en el nuevo Acuerdo.

Este argumento es similar al utilizado para respaldar las últimas modificaciones, efectuadas en noviembre de 2001, las que, respecto de los préstamos otorgados a las empresas, se tradujeron en un aplanamiento de la curva que determina los requerimientos de capitalización como una función de las probabilidades de incumplimiento de los créditos (*IRB curve*). En las propuestas de enero de 2001, se partía implícitamente de la base de que la correlación media de los activos era igual a 0,2. Sin embargo, tras investigaciones empíricas llevadas a cabo por el Comité de Basilea, se propuso modificar la fórmula basada en las calificaciones internas, de manera que el coeficiente de correlación disminuyera de 0,2 a 0,1 a medida que aumentara la probabilidad de incumplimiento. Es decir, mientras mayor fuese la probabilidad de incumplimiento de las empresas, menor sería la correlación, puesto que la quiebra o la insolvencia pueden obedecer a diversos factores no sistémicos que no siempre influyen en las perspectivas de las demás empresas.

La afirmación de que la correlación de los activos es variable tiene fundamentos evidentes. Además,

parece sólida la sugerencia de que esta variabilidad influye en el nivel total de riesgo de una cartera y, en consecuencia, debe manifestarse en los requisitos de capital. Por lo tanto, aplicamos este criterio en nuestro trabajo empírico que, como se indicará más adelante, justifica plenamente las razones para introducir una modificación similar en la fórmula basada en las calificaciones internas de los créditos diversificados internacionalmente.

Durante largo tiempo se ha sostenido que una de las principales ventajas de invertir en las economías en desarrollo radica en que su correlación con los mercados maduros es relativamente baja. Por lo tanto, nuestra primera hipótesis podría plantearse de la siguiente manera:

Hipótesis 1: El grado de correlación entre los sectores real y financiero de las economías desarrolladas es superior al que existe entre las economías desarrolladas y en desarrollo.

Sometimos a prueba esta hipótesis, primero, centrándonos concretamente en la relación directa entre los préstamos y la rentabilidad de la banca internacional y, en seguida, de una manera más general y a modo de respaldo. Todos los resultados que obtuvimos apoyaron de manera significativa la validez de este planteamiento. Esto proporcionó la base para una segunda hipótesis, relacionada específicamente con la labor que lleva a cabo el Comité de Basilea.

Hipótesis 2: La relación riesgo/rendimiento de una cartera de préstamos diversificada que incluye tanto regiones desarrolladas como regiones emergentes y en desarrollo es más eficiente que la de una cartera concentrada exclusivamente en países desarrollados. En consecuencia, el nivel general de riesgo de la primera, medido por las pérdidas no esperadas, deberá ser menor.

Para poner a prueba esta hipótesis, simulamos el nivel de pérdidas no esperadas de dos carteras, una de

créditos que se distribuyen parejamente entre regiones desarrolladas y en desarrollo, y otra de créditos que se otorgan sólo a regiones desarrolladas. Los resultados de estas simulaciones respaldan inequívocamente la segunda de nuestra hipótesis, pues demuestra que las pérdidas no esperadas que debería enfrentar en un caso extremo una cartera concentrada puramente en deudores de países desarrollados serían alrededor de 25% más altas que las de una cartera repartida entre países desarrollados y en desarrollo.

A nuestro juicio, todas las pruebas que realizamos, utilizando diversas variables en diversos períodos, proporcionan sólida evidencia en apoyo a nuestra hipótesis. Esa evidencia se fortalece aún más con los resultados de nuestras simulaciones de carteras de créditos, las que mediante la aplicación de un método análogo al que utiliza la mayoría de los bancos con sistemas de análisis de riesgos técnicamente más avanzados, demuestran las ventajas de la diversificación internacional, tal como las concebirían los grandes bancos. En su conjunto, la evidencia indica que, para no castigar injustamente a las economías en desarrollo y emergentes, el Comité de Basilea debería examinar detenidamente la conveniencia de incorporar las ventajas de la diversificación internacional en el documento consultivo final, próximo a publicarse. Confiamos en que las pruebas que presentaremos a continuación demuestren la validez de este punto de vista.

El presente artículo consta de cinco secciones. Tras la presente introducción (sección I), se describen las fuentes de información y la metodología utilizada (sección II), se presentan los resultados del trabajo econométrico (sección III), se incluyen las simulaciones de dos carteras de crédito (sección IV) y se analizan las connotaciones de los resultados obtenidos, formulando algunas conclusiones (sección V). En los apéndices A y B, por último, se presentan algunos detalles técnicos sobre el trabajo estadístico y de simulación.

II

Fuentes e información

Los países considerados son los siguientes:

— *Países en desarrollo:* Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, México, Panamá, Perú y Venezuela; Filipinas, Indonesia, Malasia, Tailandia y la República de Corea; Bulgaria, Polonia y Rusia; Nigeria y Sudáfrica.

— *Países desarrollados:* Canadá y Estados Unidos; Japón; Alemania, España, Francia, Italia y el Reino Unido.

— *Otros:* Singapur; Finlandia, Grecia, Irlanda y Portugal.

Las variables analizadas aparecen en el cuadro 1.

CUADRO 1

Clasificación, descripción y otras características de las variables analizadas, diversos periodos

Clasificación	Clave	Descripción	Período	Frecuencia	Fuente
Sector financiero	ROA	Rentabilidad de los activos (bancarios)	1988-2001	Anual	The Banker
Sector financiero	ROC	Rentabilidad del capital de primera línea (bancario)	1988-2001	Anual	The Banker
Sector financiero	Sindicados	Márgenes de los préstamos sindicados	1993-2002	Mensual	Banco de Pagos Internacionales (BPI)
Bonos	GBI ^a	Índice global de los bonos	1987-2002	Diaria	JP Morgan/Reuters
Bonos	EMBI ^b	Índice de los bonos de mercados emergentes	1987-2002	Diaria	JP Morgan/Reuters
Bonos	EMBI+ ^c	Índice de los bonos de mercados emergentes Plus	1987-2002	Diaria	JP Morgan/Reuters
Acciones	IFC G ^d	Standard&Poor y Corporación Financiera Internacional (CFI) (mundial)	1990-2002	Diaria	CFI/S&P
Acciones	IFC I ^e	S&P y CFI (invertible)	1990-2002	Diaria	CFI/S&P
Acciones	COMP	Países en desarrollo enumerados: índice compuesto de acciones	1990-2002	Diaria	Reuters
Macro	GDP	Tasa de crecimiento del PIB	1985-2000	Semestral	FMI, Banco Mundial (cálculos de los autores)
Macro	GDP HP	Descomposición del PIB según Hodrick-Prescott	1950-1998	Anual	Estadísticas nacionales (cálculos de los autores)
Macro	STIR	Tasa de interés nominal de corto plazo	1985-2000	Semestral	Estadísticas nacionales (BPI) o FMI, CFI
Macro	STIRR	Tasa de interés real de corto plazo	1985-2000	Semestral	Estadísticas nacionales (BPI) o FMI, CFI

Fuente: Elaboración propia.

^a El GBI se compone de bonos públicos internos de tasa fija que se transan regularmente. El mercado de deuda interna de los países comprendidos es líquido y de libre acceso para los inversionistas extranjeros. El GBI excluye los pagarés con interés variable, los bonos perpetuos, los bonos con vencimiento a menos de un año, los bonos destinados a mercados internos por razones tributarias y los bonos con opción de compra, de venta y convertibles.

^b El EMBI es un índice de bonos de mercados emergentes, elaborado por J.P. Morgan. Incluye los bonos Brady, denominados en dólares, los eurobonos, y los préstamos e instrumentos de deuda interna emitidos por entidades soberanas y cuasi soberanas.

^c El EMBI+ es una ampliación del EMBI. Registra a todos los instrumentos de deuda denominados en moneda extranjera de los mercados emergentes.

^d El IFC G (mundial) es un índice accionario de los mercados emergentes elaborado conjuntamente por la Corporación Financiera Internacional (CFI) y Standard & Poor (S&P). No toma en cuenta las restricciones a la propiedad extranjera que limitan el acceso a algunos mercados y acciones determinadas.

^e El IFC I (invertible) se ajusta de manera de indicar las restricciones a las inversiones extranjeras en los mercados emergentes. En consecuencia, representa un panorama más preciso del universo real al alcance del inversionista.

III

Resultados

Todas las pruebas de significación estadística realizadas respaldan plenamente nuestra primera hipótesis. En cada uno de los casos se realizaron pruebas en las que se hizo uso de la función de distribución acumulativa, a fin de determinar la validez de los resultados obtenidos.

Las pruebas tuvieron por objeto demostrar, para cualquier nivel dado de correlación, la probabilidad de que en la serie que considera los créditos de países desarrollados a países en desarrollo la correlación sea menor que en la serie que presenta los créditos de países

desarrollados a otros países desarrollados. En los gráficos 1 y 2 se muestran los resultados obtenidos en dos de estas pruebas, como una ilustración de que en todos los casos la correlación desarrollados/desarrollados predomina por sobre la correlación desarrollados/en desarrollo (los demás resultados figuran en el apéndice A).

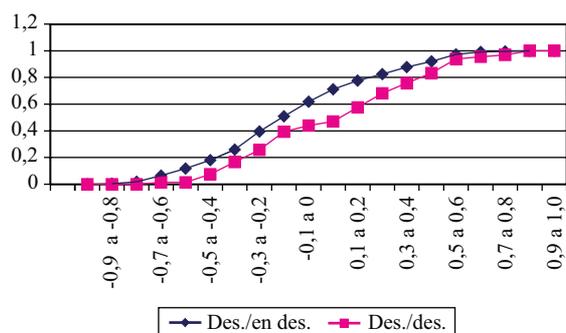
Es decir, para cualquier nivel de correlación x , la probabilidad de que la correlación efectiva sea menor

que x es mayor en la serie de países desarrollados/en desarrollo que en la serie de países desarrollados/desarrollados.

Los resultados que aparecen en el cuadro 2 refuerzan la primera de nuestras hipótesis, tanto en un sentido general como específico. A continuación presentamos los resultados específicos del sector financiero y, luego, aquellos relativos a las variables económicas y financieras de carácter más general.

GRAFICO 1

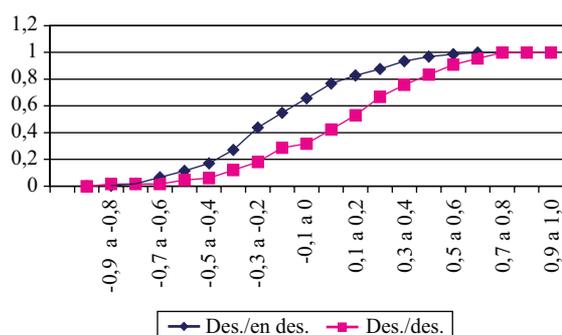
Pruebas de dominancia estocástica de primer orden para determinar la correlación de la rentabilidad de los activos bancarios (1988-2001)



Fuente: Análisis hecho para este estudio.

GRAFICO 2

Pruebas de dominancia estocástica de primer orden para determinar la correlación de la rentabilidad del capital de los bancos (1988-2001)



Fuente: Análisis hecho para este estudio.

CUADRO 2

Coefficiente de correlación media

Variable	Período	Frecuencia	Coefficiente de correlación media entre países desarrollados	Coefficiente de correlación media entre países desarrollados y en desarrollo	Prueba estadística (HO: $M_x = M_y$) ^a
Sindicados	1993-2002	Mensual	0,37	0,14	3,33 (3,29)
ROA	1988-2001	Anual	0,10	-0,08	4,40 (3,29)
ROC	1988-2001	Anual	0,14	-0,11	6,92 (3,29)
PIB	1985-2000	Semestral	0,44	0,02	9,08 (3,29)
PIB HP	1950-1998	Anual	0,35	0,02	9,41 (3,29)
STIR ^b	1985-2000	Semestral	0,72	0,23	11,09 (3,29)
STIRR ^c	1985-2000	Semestral	0,66	0,22	10,93 (3,29)
GBI-EMBI	1991-2002	Diario	0,78	0,53	5,45 (3,29)
GBI-EMBI	1991-1997	Diario	0,90	0,74	4,64 (3,29)
GBI-EMBI	1998-2002	Diario	0,42	0,09	5,87 (3,29)
CFI-COMP	1990-2000	Diario	0,58	-0,15	7,83 (3,29)
IFCG-COMP	1990-2000	Diario	0,58	-0,17	8,06 (3,29)

Fuente: Análisis hecho para este estudio.

^a Valor crítico de 0,05% de la prueba unilateral (*One-tailed test*).

^b Tasa de interés nominal de corto plazo.

^c Tasa de interés real de corto plazo.

Como puede apreciarse en el cuadro 2, se pusieron a prueba todos los resultados a fin de asegurarse de que fueran estadísticamente significativos. En todos los casos lo fueron, con un nivel de confiabilidad del 99,5%. Además, se rechazó claramente la hipótesis nula de que, en promedio, las correlaciones medias de ambas series fuesen iguales ($H_0: M_x = M_y$).

1. Análisis

En el cuadro 1 se observa claramente que en nuestras pruebas utilizamos una amplia gama de variables financieras, de mercado y macroeconómicas. Si bien cabría sugerir que podría criticarse individualmente cada una de estas variables, por constituir un indicador en cierto modo imperfecto del comportamiento de un mercado financiero, argumentaríamos con fuerza que las distorsiones en los datos probablemente se contrarrestarían recíprocamente, pues es poco probable que obedezcan a causas comunes. En consecuencia, el hecho de que todas las pruebas estadísticas realizadas, sea cual fuere la variable, el período considerado o la frecuencia apunten en la misma dirección, y que luego de ser sometidas a otras pruebas resulten estadísticamente significativas, demuestra inequívocamente la validez de nuestra primera hipótesis.

En el caso de los márgenes de los préstamos bancarios sindicados, y partiendo del supuesto razonable de que son indicativos del nivel de riesgo de tales préstamos —y, en consecuencia, una variable sustitutiva de la probabilidad de incumplimiento—, es evidente que los riesgos, medidos de esta forma, han tenido una tendencia a aumentar y disminuir conjuntamente dentro de las regiones desarrolladas que ha sido mayor que la registrada en regiones desarrolladas y en desarrollo en conjunto. Por consiguiente, este primer resultado parece respaldar nuestra hipótesis. Es decir, en el período 1993-2002, un banco con una cartera de préstamos distribuida entre las principales regiones desarrolladas y en desarrollo habría gozado de los beneficios de la diversificación a nivel de la cartera. En efecto, la correlación entre los riesgos que acompañan a los créditos otorgados a cada una de estas regiones habría sido menor que si la cartera hubiese estado concentrada únicamente en mercados desarrollados.

Asimismo, el hecho de que la correlación entre la rentabilidad de los bancos en mercados en desarrollo y la de los bancos en mercados desarrollados sea levemente negativa, en tanto que la correlación de la rentabilidad de los bancos dentro de mercados desarrollados es ligeramente positiva, refuerza aún más

nuestra hipótesis sobre las ventajas de la diversificación. No obstante, si bien hay muchos factores que influyen en la rentabilidad del sistema bancario de un país, parece razonable suponer que uno de los más importantes sería la incidencia de los préstamos impagos en su economía. En general, es probable que la solidez y rentabilidad consiguiente de la economía de un país influya notablemente en la rentabilidad de su sector bancario. De esta manera, en el período considerado, un banco que hubiese otorgado créditos a bancos y empresas de diversos países desarrollados y en desarrollo se habría visto favorecido por la diversificación, en comparación con uno que hubiese concentrado sus préstamos exclusivamente en mercados desarrollados.

Asimismo, los resultados obtenidos del análisis de las variables macroeconómicas, pese a ser más generales, indican que la tendencia de las economías desarrolladas a evolucionar paralelamente es mayor que la de economías desarrolladas y en desarrollo consideradas en conjunto. Si se parte de la base de que la incidencia de los créditos impagos de una economía es, al menos en forma parcial, inversamente proporcional a la tasa de crecimiento del producto interno bruto (PIB), entonces habría menos probabilidades de que en los bancos cuya cartera esté diversificada a nivel internacional se produzca simultáneamente un incremento pronunciado de la incidencia de esta clase de préstamos. En cambio, en el caso de los bancos que concentren sus operaciones de crédito en mercados maduros, cuya correlación es mayor, la probabilidad sería más alta. Similares consecuencias pueden esperarse si se consideran las fluctuaciones de las tasas de interés de corto plazo como un indicador aproximado del ciclo económico —ya que el alza de las tasas indica el término del ciclo ascendente y la baja de las tasas el fin del ciclo descendente—, lo que respalda aún más nuestra tesis. Tal como sucede con el crecimiento del PIB, el hecho de que en los países desarrollados los ciclos económicos —y en consecuencia las fluctuaciones de las tasas de interés de corto plazo— estén más correlacionados que en una combinación de países desarrollados y en desarrollo, indica que seguramente la incidencia de préstamos impagos será mayor en los primeros que en la segunda.

Para muchos operadores del mercado, las fluctuaciones del precio y el rendimiento de los bonos gubernamentales representan un buen indicador de las variables macroeconómicas fundamentales de un país y de las opiniones de los mercados sobre las perspectivas económicas de éste. El hecho de que el valor de

los bonos de países desarrollados marche mucho más a la par que el de bonos de una combinación de países desarrollados y en desarrollo indica que en los primeros hay más correlación entre esas variables macroeconómicas y la percepción de los mercados al respecto. Similares resultados se obtuvieron al analizar mercados bursátiles de algunos países. Nuestras pruebas revelan una menor correlación entre los mercados bursátiles de los mercados desarrollados y en desarrollo. En consecuencia, en la medida en que el mercado bursátil de un país sea el reflejo de dichas variables macroeconómicas y de la percepción de los inversionistas acerca del país, el hecho de que haya menos correlación cuando se trata de países desarro-

llados y en desarrollo confirma aún más nuestra primera hipótesis.

Las pruebas mencionadas respaldan claramente nuestra hipótesis de que el riesgo general de un banco cuya cartera esté distribuida a nivel internacional entre deudores de países desarrollados y en desarrollo será menor que el de aquél que otorgue créditos exclusivamente a países desarrollados. Con el objeto de comprobar esta hipótesis en el contexto específico de una cartera de préstamos de un banco, realizamos un ejercicio de simulación, a fin de evaluar las pérdidas no esperadas que podrían producirse en una cartera diversificada entre países desarrollados, y otra diversificada entre regiones desarrolladas y en desarrollo.

IV

Simulaciones de carteras de préstamos

Para comprobar nuestra segunda hipótesis, construimos dos carteras de préstamos simuladas a fin de evaluar las pérdidas no esperadas que cada una de ellas podría sufrir. De esta manera, se puede comparar directamente el comportamiento simulado de una cartera diversificada entre regiones desarrolladas y en desarrollo con el de una cuyos préstamos se concentren exclusivamente en los mercados desarrollados.

A continuación presentamos en detalle el contexto básico para nuestra metodología y los resultados obtenidos. En el apéndice B se presenta información más detallada, así como datos técnicos sobre la construcción de las carteras simuladas.

1. Contexto

La calidad crediticia de la cartera de un banco puede variar en cualquier momento, de manera que se hace necesario calcular con frecuencia las pérdidas que la institución podría sufrir en diversas circunstancias. Dada la variabilidad a que está sujeta una cartera, es probable que el cálculo de las reservas preventivas no sea el mismo para los distintos períodos. La diferencia entre las reservas preventivas calculadas para los distintos períodos (debido a cambios en la calidad de los créditos) hace que el banco pueda sufrir pérdidas, las que en situaciones extremas podrían mermar su capital. Estas pérdidas se denominan “pérdidas no esperadas”. De hecho, nuestra segunda hipótesis postula que las pérdidas no esperadas de una cartera diversificada entre mercados desarrollados y en desarrollo

serán menores que las de una concentrada exclusivamente en mercados desarrollados. En principio, respaldan esta hipótesis los resultados obtenidos a partir de nuestro análisis estadístico, en virtud del cual se comprobó que el coeficiente de correlación de las carteras que combinan mercados de países desarrollados y en desarrollo es menor que el de las que se concentran exclusivamente en mercados desarrollados.

2. Simulación

La metodología utilizada corresponde a una modificación del conocido modelo CreditMetrics, que ha sido aplicado ampliamente para calcular las pérdidas no esperadas de una cartera. Adoptando un método análogo, construimos dos carteras simuladas: en la primera, los préstamos se distribuyeron parejamente en las principales regiones desarrolladas y en desarrollo; en la segunda, éstos se concentraron exclusivamente en las regiones desarrolladas. Posteriormente, programamos un algoritmo, en el cual se simularon 10.000 “escenarios de calidad” diferentes que podrían afectar a dichas carteras y provocar, en consecuencia, cambios en la clasificación crediticia.⁴ Cada escenario muestra

⁴ Entre las regiones en desarrollo figuran: África y el Medio Oriente, Asia y el Pacífico, los países en desarrollo de Europa y América Latina. Entre las regiones desarrolladas se incluyen: los países de la Unión Europea no pertenecientes a la Unión Económica y Monetaria, aquellos pertenecientes a dicha unión monetaria, otros países industrializados y centros extraterritoriales.

un cambio en el valor de mercado de los activos de los acreedores de la cartera y, por lo tanto, permite evaluar la diferencia entre la calidad inicial y la calidad final del crédito. Una vez simulados los escenarios de calidad de la cartera de préstamos, se pueden calcular las pérdidas o ganancias generadas por la diferencia entre su calidad inicial y final.

Las pérdidas o ganancias registradas en este proceso de simulación se utilizaron para construir un histograma, en el que se resume la distribución de las pérdidas de la cartera. A partir de esta distribución, se definió un valor en riesgo (VaR) a partir del cual se obtiene el valor de las pérdidas no esperadas de la cartera.⁵ Estas pérdidas, divididas por el monto total de la cartera, representan el porcentaje que, dada una probabilidad determinada (definida en función del percentil elegido), podría perderse en un caso extremo.

3. Resultados

Los resultados de nuestras simulaciones (cuadro 3) respaldan firmemente nuestra segunda hipótesis. Como puede apreciarse en el cuadro, las pérdidas no esperadas de la cartera concentrada en deudores de países desarrollados son, en promedio, casi un 23% más elevadas que si la cartera hubiese estado distribuida entre países desarrollados y en desarrollo.

4. Análisis

Las simulaciones muestran claramente que, a nivel de carteras, la relación entre los riesgos y el rendimiento

de los bancos es más favorable cuando los créditos están distribuidos a nivel internacional. Dado que los requisitos de capital supuestamente deberían cubrir las pérdidas no esperadas, el hecho de que en nuestra simulación dichas pérdidas sean menores cuando la cartera está diversificada revela que, para indicar con precisión el riesgo real que pueden enfrentar los bancos, Basilea II debería tener en cuenta el efecto de la diversificación.

Naturalmente, siempre es posible poner en tela de juicio las premisas sobre las cuales se basa una simulación. En el presente trabajo, intentamos asegurar que nuestros postulados fueran lo más razonables posible. Uno de los aspectos que consideramos detenidamente fue que, al partir de la base de que dentro de los países no había diversificación por industrias, se podría impedir que los países desarrollados, que generalmente tienen más industrias que los países en desarrollo, se vieran favorecidos por la diversificación. Sin embargo, llegamos a la conclusión de que posiblemente se haya sobrestimado las presuntas ventajas de esta diversificación. Algunos estudios empíricos recientes, elaborados por el Comité de Basilea de Supervisión Bancaria, confirman esta impresión (Acharya, Hasan y Saunders, 2002). Utilizando datos correspondientes a 105 bancos italianos para el período 1993-1999, dichos autores buscaron pruebas empíricas que respaldaran las ventajas que, en teoría, tendría la diversificación industrial, sectorial y geográfica. Aunque sus resultados son hasta cierto punto sorprendentes, parecen reforzar tanto las premisas sobre las cuales se basa la simulación de la cartera de préstamos (es decir, que

CUADRO 3

Comparación de carteras no diversificadas por industrias
(Pesos y porcentajes)

Cartera diversificada entre países desarrollados y en desarrollo			Cartera diversificada entre países desarrollados			
Total de préstamos = 117 625 333,00			Total de préstamos = 117 625 333,00			
Percentil	Valor de las pérdidas	Pérdidas no esperadas	Percentil	Valor de las pérdidas	Pérdidas no esperadas	Diferencia porcentual
99,8	22 595 312	19,21	99,8	27 869 349	23,69	+23,34
99,9	26 390 246	22,44	99,9	32 187 075	27,36	+21,96

Fuente: Análisis hecho para este estudio.

⁵ Naturalmente, la aplicación del modelo de cálculo del valor en riesgo a la gestión del riesgo plantea muchos problemas y es objeto de críticas. Véase, por ejemplo, Zigrand y Danielsson (2001) y Persaud (2001). Sin embargo, este tipo de problemas escapa al alcance del presente trabajo. En nuestro estudio, la simulación tiene

por objeto mostrar, en términos generales, la diferencia relativa en materia de pérdidas no esperadas que podría experimentar cada cartera, como hacen actualmente muchos grandes bancos que operan a nivel internacional.

CUADRO 4

Comparación de dos carteras simuladas, diversificadas por industrias
(Pesos y porcentajes)

Cartera diversificada entre países desarrollados y en desarrollo			Cartera diversificada entre países desarrollados			
Total de préstamos = 117 625 333,00			Total de préstamos = 117 625 333,00			
Percentil	Valor de las pérdidas	Pérdidas no esperadas	Percentil	Valor de las pérdidas	Pérdidas no esperadas	Diferencia porcentual
99,8	15 111 321	12,85	99,8	17 665 318	15,02	16,90
99,9	15 358 788	13,06	99,9	17 960 850	15,27	16,94

Fuente: Análisis hecho para este estudio.

no hay efectos de diversificación aparentes entre las industrias) como, lo que es aún más importante, las conclusiones generales de nuestro trabajo empírico.

Por consiguiente, a partir de los resultados obtenidos con respecto a la rentabilidad y el riesgo de los créditos bancarios, concluimos que, en el caso de los bancos (italianos) examinados en el estudio, la mayor diversificación de los préstamos entre industrias produce una relación riesgo/rendimiento ineficiente, y la diversificación por sectores produce una relación riesgo/rendimiento ineficiente para los bancos cuyo nivel de riesgo es relativamente elevado. Por otra parte, la diversificación geográfica efectivamente mejora la relación riesgo/rendimiento de los bancos cuyo nivel de riesgo es bajo o moderado (Acharya, Hasan y Saunders, 2002, p. 5).

Sin embargo, para cerciorarnos de que esta hipótesis no distorsiona los resultados de la simulación, realizamos una segunda serie de simulaciones. En este caso, se partió de la base de que había diversificación, tanto geográfica como por industrias. Como se observa en el cuadro 4, esta modificación, que asemeja más la simulación a la realidad, tiene como consecuencia la reducción del 50% de las pérdidas no esperadas de la cartera; por lo tanto, ahora se acercan más al 8%, cifra que se registra frecuentemente en la práctica y que constituye la base de los requisitos de capital que, a juicio del Comité de Basilea, se aplican al sistema en su conjunto.

Asimismo, esta modificación también reduce, aunque en menor medida, la diferencia entre las pérdidas no esperadas simuladas en ambas carteras. Sin embargo, la diferencia, de casi 17% en promedio, continúa siendo muy significativa y, por lo tanto, reafirma aún más la solidez de los resultados obtenidos.

Otro aspecto que examinamos fue el hecho de que las correlaciones no son constantes en el tiempo. Por

supuesto, el peligro radica en que en los mercados emergentes, las correlaciones aumentan radicalmente en situaciones de crisis, a medida que el contagio propaga la crisis de un país o región a otro. En este caso, puede ocurrir que una cartera diversificada en varias regiones emergentes y en desarrollo se vea afectada simultáneamente en cada una de ellas. Sin embargo, aunque ésta sea probablemente la impresión general acerca del comportamiento de los mercados emergentes en situaciones de crisis, quizás sólo sea aplicable a un número limitado de casos en que se den determinados requisitos. Actualmente, y de hecho en la mayoría de los casos, ello no es así. Kaminsky, Reinhart y Vegh (2002) examinaron 200 años de crisis financieras en países desarrollados y en desarrollo en busca de pruebas de contagio, y llegaron a la conclusión de que es posible que se produzca un contagio “virulento” como el aquí descrito, pero únicamente en ciertas circunstancias. Entre las principales crisis que han afectado a los mercados de países emergentes desde 1980, se sostiene que la crisis mexicana de 1982, la devaluación mexicana de 1994, la devaluación del baht tailandés de 1997 y la crisis rusa de 1998 de hecho tuvieron un efecto de contagio importante. No obstante, salvo en el caso de la moratoria rusa, que afectó a todas las regiones emergentes y en desarrollo y en medida sorprendente al mundo desarrollado (Davis, 1999), el contagio resultante de otras crisis se limitó a la región de origen. Por lo tanto, si la cartera hubiese estado distribuida en todas las regiones emergentes y en desarrollo, no se habrían producido simultáneamente problemas de la magnitud descrita. Por otra parte, en casos más recientes —como la devaluación en Brasil en 1999, en Turquía a comienzos de 2001 y los problemas desencadenados en Argentina hacia fines de 2001— el contagio ha sido mucho menor y no se ha convertido en un fenómeno de alcance general en los mercados emergentes.

En Kaminsky, Reinhart y Vegh (2002) se sugiere que, para que una crisis se propague más allá de los límites regionales, debe ser precedida por un período de auge (o “burbuja”) de inversiones. De esta manera, los actores que se encuentran fuera de la región se involucran en lo que sucede en ella, por lo que en cierta medida la crisis puede propagarse a otras regiones emergentes e incluso a regiones en desarrollo por medio de acreedores comunes. Por cierto, el contexto actual no está marcado por un período de bonanza en materia de flujos de capital hacia las economías emergentes y en desarrollo. Además, es poco probable que se produzca nuevamente este tipo de situaciones en el futuro previsible, si se garantiza que no se darán las condiciones necesarias para contagiar a todo el siste-

ma. Así, las ventajas de una diversificación amplia seguirán existiendo.

Kaminsky y Reinhart (2002) también destacan este hecho. Según sus investigaciones, las perturbaciones financieras que se producen en la “periferia” (los países en desarrollo) sólo tienen repercusiones sistémicas más allá de la región vecina del país afectado cuando atañen a los mercados de activos de alguno de los centros financieros más importantes (el mundo desarrollado). Según dichos autores: los centros financieros cumplen así una función decisiva en la propagación de las perturbaciones financieras; cuando ellos se mantienen a salvo, los problemas que enfrenta un mercado emergente se detienen en el límite de la región (*ibid.*, p. 3).

V

Conclusiones

El objetivo expreso del propuesto nuevo Acuerdo de Capital de Basilea es el de armonizar mejor los requisitos de capitalización con el riesgo real que los bancos tomen. Se sostiene que este proceso hará que los créditos bancarios tengan un marco regulatorio más sólido y eliminará las numerosas anomalías que se perciben en el Acuerdo vigente. En el presente trabajo, hemos tratado de demostrar que las nuevas propuestas podrían aumentar el costo y reducir el volumen de los créditos bancarios que se otorgan a los países en desarrollo, debido a que harían mucho más estrictos los requisitos para proporcionar capital a deudores de alto riesgo. Ello se justifica debido a que el capital asociado con los deudores peor (mejor) clasificados debe aumentar (disminuir) significativamente según las circunstancias, lo que simplemente reflejaría una mayor precisión en la medición del riesgo.

Sin embargo, como se demostró en este artículo, el hecho de que hasta ahora las propuestas no hayan tenido en cuenta las ventajas de la diversificación internacional indica que, al menos en este caso, no se ha medido el riesgo con exactitud. Es decir, al excluir la posibilidad de que los requisitos de capital impuestos a los bancos excluyan los efectos de la diversificación, se impone una medida inexacta del riesgo real a nivel de la cartera. Actualmente, los bancos más tecnificados suelen tomar en cuenta los efectos de la diversificación en sus estrategias de préstamos internacionales. El hecho de que la propuesta de Basilea II no permita

tomar en cuenta dicho efecto sugiere que el capital regulatorio que se asociará a los préstamos otorgados a los países en desarrollo será superior al que los bancos se reservarían —y de hecho se reservan— basándose en sus propios modelos.

El Comité de Basilea ya ha introducido una serie de cambios a las propuestas presentadas en enero de 2001, entre los cuales los más importantes son los que modifican la fórmula de calificación interna del riesgo para tener en cuenta la variable de correlación de los activos en relación con el incumplimiento, y los cambios relativos a las pymes. Cuando se dio a conocer el segundo documento consultivo, la impresión general fue que los préstamos a las pymes podrían verse afectados si aumentaban las exigencias de capitalización para otorgarlos. Tras intensas negociaciones, el Comité de Basilea ha reconsiderado el asunto. No cabe duda de que los cambios generales que se han introducido en la fórmula de calificación interna del riesgo en el crédito a las empresas (en el cual la curva se ha aplanado significativamente), evidentemente favorecerán a las pymes. El Comité ha ido más allá y en julio de 2002 dio a conocer un documento que destacaba los aspectos principales en los que se había llegado a acuerdo, entre los cuales estaba el de dar a las pymes el siguiente tratamiento:

Reconociendo los diferentes riesgos asociados con los créditos a las pymes, y de acuerdo con el enfoque

basado en la calificación interna del riesgo de los créditos otorgados a empresas, los bancos podrán hacer una distinción entre los préstamos a pymes (es decir, a empresas cuyas ventas anuales sean inferiores a 50 millones de euros) y los préstamos a empresas más grandes. De acuerdo con el tratamiento propuesto, se permitirá que los requisitos de capital para la participación en inversiones de las pymes sean menores que aquellos exigidos a las empresas más grandes. La reducción del monto de capital requerido podrá ser incluso de 20%, según la importancia del prestatario, y debería traducirse en una baja de aproximadamente 10%, en promedio, para el conjunto de las pymes prestatarias en el marco de la calificación interna del riesgo de los préstamos otorgados al sector empresarial (Comité de Basilea de Supervisión Bancaria, 2002).

Así, en el caso de los créditos otorgados a pymes, el Comité de Basilea ha reconocido el impacto que puede tener la diferencia de correlación de los activos

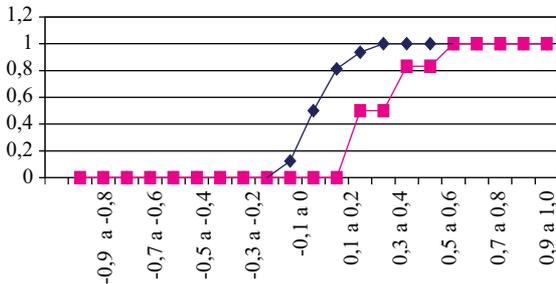
en el nivel de riesgo de la cartera. Los resultados obtenidos justifican plenamente que se introduzca una modificación similar respecto de los créditos diversificados a nivel internacional.

Evidentemente, corresponde al propio Comité de Basilea determinar la forma en que habrán de incorporarse estas conclusiones. Conociendo su experiencia y capacidad profesional, a estas alturas no quisiéramos sugerir cómo podrían realizarse tales modificaciones. Sin embargo, dados los cambios que ya se han introducido en la calificación interna del riesgo para los créditos a las pymes, así como el hecho de que las modificaciones que proponemos parecerían tener una base al menos igualmente sólida, no existen razones teóricas, empíricas ni prácticas que impidan realizar cambios encaminados a incorporar las ventajas de la diversificación internacional.

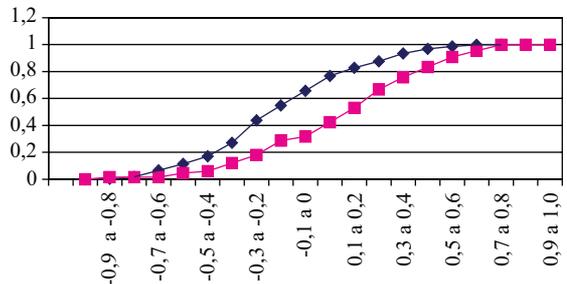
APENDICE A

Pruebas de la función de distribución acumulada^a

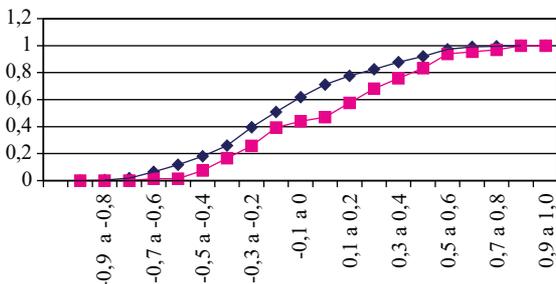
A.1. Pruebas de predominio estocástico de primer orden para determinar las correlaciones de los márgenes de los préstamos de consorcio (1993-2002)



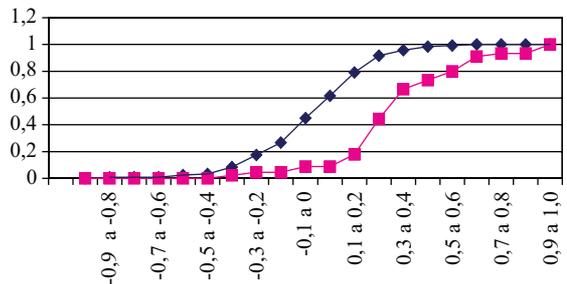
A.2. Pruebas de dominancia estocástica de primer orden para determinar las correlaciones de la rentabilidad del capital de los bancos (1988-2001)



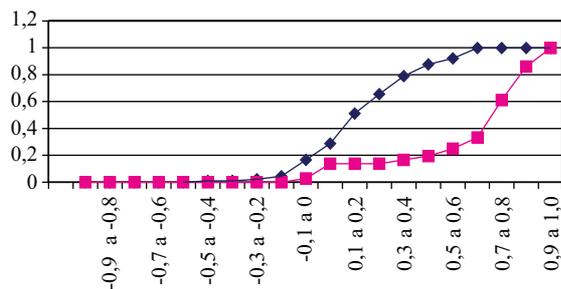
A.3. Pruebas de dominancia estocástica de primer orden para determinar la correlación de la rentabilidad de los activos bancarios (1988-2001)



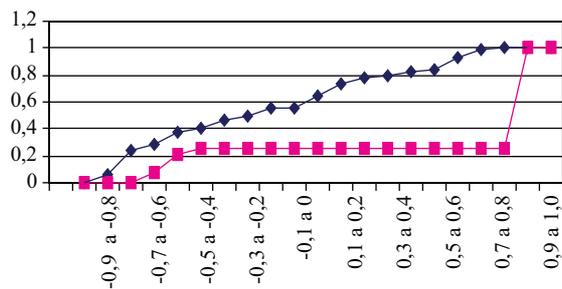
A.4. Pruebas de dominancia estocástica de primer orden para determinar la correlación del crecimiento del PIB (1985-2000)



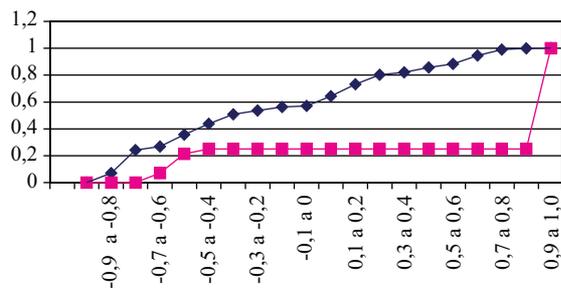
A.5. Pruebas de predominio estocástico de primer orden para determinar la correlación de las tasas de interés real de corto plazo (1985-2000)



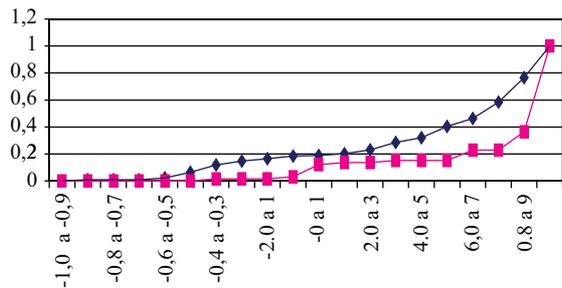
A.6. Pruebas de dominancia estocástica de primer orden para determinar la correlación de las fluctuaciones de la bolsa de valores (IFCI-COMP: 1990-2002)



A.7. Pruebas de dominancia estocástica de primer orden para determinar la correlación de las fluctuaciones de la bolsa de valores (IFC. G. COMP: 1990-2002)



A.8. Pruebas de dominancia estocástica de primer orden para determinar la correlación de las fluctuaciones del mercado de bonos (GBI-EMBI: 1991-2002)



◆ Des./en des. ■ Des./des.

Fuente: Análisis hecho para este estudio.

^a Des./en des.= desarrollados/en desarrollo.

APÉNDICE B

Cálculo de las pérdidas no esperadas

Dado que la calidad de la cartera crediticia de los bancos puede cambiar en cualquier momento, es necesario calcular frecuentemente las pérdidas esperadas que dicha cartera podría experimentar bajo diferentes situaciones de riesgo. En vista de que dichos cambios en la calidad crediticia son continuos, lo más probable es que el cálculo de las reservas preventivas sea diferente según el período de referencia. La diferencia entre las pérdidas esperadas que se calculan para distintos períodos (debido a los cambios de la calidad crediticia) da lugar a que los bancos puedan sufrir pérdidas, las que en casos extremos podrían llegar a menoscabar su capital. Esta clase de pérdidas se denominan “pérdidas no esperadas” y su cálculo constituye el objeto del presente apéndice.

Las pérdidas no esperadas se generan debido a los cambios en la calidad de los créditos que constituyen una cartera. Para construir un modelo de estas variaciones en la calidad de los créditos, aplicamos un método basado en la teoría de cartera.

Este método⁶ ha sido ampliamente documentado y aplicado en diversos estudios financieros. Según éste, los inversionistas forman su cartera de inversiones prestando especial atención a que exista una relación óptima entre el riesgo y el rendimiento. Para ello, los modeladores de riesgo crediticio han desarrollado técnicas de evaluación de riesgo que toman en cuenta los efectos que puede tener la diversificación de la cartera. Si bien es cierto que estos métodos pueden perfeccionarse, estamos convencidos de que el efecto de la diversificación de la cartera puede y debe formar parte de la evaluación de riesgo con fines regulatorios.⁷ Como sostuvimos en el cuerpo de este trabajo y en documentos anteriores, el hecho de que el marco regulatorio propuesto castigue solamente a quienes asumen un riesgo elevado y no estimule la diversificación de la cartera se traducirá en resultados económicos negativos.

En el presente apéndice presentamos una variante de la metodología CreditMetrics que se ha utilizado para simular las pérdidas no esperadas de los créditos de las carteras examinadas.⁸ En J.P. Morgan (1997) se ha descrito el modelo CreditMetrics como una visión cabal de una cartera de créditos, pues considera las correlaciones entre los créditos que la integran, lo cual determina el costo de la concentración excesiva y las ventajas de la diversificación. El propósito de este apéndice es dar a conocer las modificaciones introducidas en la metodología a fin de hacer posible su apli-

cación.⁹ A continuación nos referimos a la versión modificada del CreditMetrics, que hemos denominado “modelo exhaustivo del riesgo del crédito” (*Full Credit Risk Model, FCRM*).

El modelo exhaustivo del riesgo del crédito

En diversos estudios empíricos se sostiene que los incumplimientos crediticios están correlacionados. En este trabajo se demuestra que también es posible diversificar el riesgo crediticio. Para calcular la diversificación de la cartera habría que estimar las probabilidades de que cambie conjuntamente la calidad crediticia de cada uno de los créditos que conforman dicha cartera y de que éstos se trasladen desde su categoría crediticia (calidad crediticia) actual a cada una de las categorías crediticias posibles. Para ello necesitaríamos conocer una serie de tablas de probabilidad conjunta equivalente al número de pares de créditos que conforman una cartera. Sin embargo, este objetivo es inalcanzable por la falta de información confiable, la cantidad de datos que sería preciso estimar y la complejidad de construir dicha serie.

La metodología CreditMetrics se basa en dos elementos principales: el método de Merton para construir modelos de las variaciones en la calidad del crédito, y un método indirecto para construir modelos de correlaciones entre los créditos que conforman una cartera.

Finalmente, una vez construida una matriz de correlaciones entre los acreedores, esta metodología simula las pérdidas no esperadas de la cartera.

a) El método de Merton para construir modelos de las variaciones en la calidad del crédito

El método de Merton supone que el capital propio de una empresa puede concebirse como una opción de compra sobre sus activos con un precio de ejercicio (*strike price*) igual al valor contable de sus deudas (Merton, 1974). Tras este supuesto está la idea de que, dado que las acciones tienen responsabilidad limitada, los accionistas tienen el derecho, pero no la obligación, de pagar a los tenedores de deuda y hacerse cargo de los restantes activos de la firma. El método implica que la calificación crediticia de un deudor guarda relación con la diferencia entre el valor de mercado de sus activos y su deuda.

De acuerdo con este método, el cambio en el valor de los activos de una empresa determinada se relaciona con el cambio en su calidad crediticia. En consecuencia, para calcular la distribución de las probabilidades de variación de la calidad crediticia, se puede utilizar la distribución de la rentabilidad de los activos de la empresa. Para generalizar el uso de este modelo se debe incluir, además de la condición de

⁶ Véase Markowitz (1959).

⁷ En esta oportunidad, no nos proponemos examinar las mejoras que podrían introducirse en cada método.

⁸ Elegimos este modelo debido a la facilidad para construirlo y a la disponibilidad de datos. No pretendemos pronunciarnos en favor de una técnica específica para construir modelos de los riesgos del crédito.

⁹ Véase una exposición detallada del tema en J.P. Morgan, 1997.

incumplimiento, las posibles distintas calidades que un crédito pueda tener.

La matriz de transición es la variable que resume las probabilidades de transición de una calidad crediticia a otra. Una vez conocidas las probabilidades de transición entre diferentes categorías crediticias, y teniendo en cuenta el modelo de Merton, se puede obtener el valor de mercado de los activos que representan los valores límite entre las distintas categorías, como se aprecia en el gráfico B.1. Estos valores límite cumplen con la condición de que si la variación del valor de mercado del activo (r) es lo suficientemente negativa (es decir, inferior a zE) el préstamo cae en incumplimiento; si $zE < r < zD$, el crédito pasa a la categoría D , y así sucesivamente.

Teniendo en cuenta la matriz de transición empírica, se puede calcular la probabilidad de que estos cambios ocurran de la manera que se indica a continuación (para un crédito clasificado inicialmente como X):

$$\begin{aligned} Prob(E|X) &= (r < zE) = \varphi(zE) \\ Prob(D|X) &= Prob(zE < r < zD) = \varphi(zD) - \varphi(zE) \\ Prob(C|X) &= Prob(zD < r < zC) = \varphi(zC) - \varphi(zD) \\ Prob(B|X) &= Prob(zC < r < zB) = \varphi(zB) - \varphi(zC) \\ Prob(A|X) &= Prob(zB < r < zA) = 1 - \varphi(zB) \end{aligned}$$

donde:

- r = valor de mercado implícito de los activos.
- φ = función de distribución acumulativa para la distribución normal.

Desde este punto de vista, se puede calcular la matriz de correlación de las variaciones en la calidad crediticia entre deudores, a partir de un modelo que explique las fluctuaciones del valor de los activos de los deudores.

La aplicación de este método presenta varios problemas prácticos, entre los cuales el principal es el manejo de matrices de correlación muy grandes. Además, no se pueden obtener las variaciones del valor de mercado de los ac-

tivos de cada uno de los deudores, ya que para ello sería necesario disponer de información específica sobre la estructura financiera interna de cada uno de ellos. Estos dos inconvenientes impiden aplicar una matriz de correlación ideal, de manera que para introducir el efecto de la diversificación de la cartera, aplicaremos un método indirecto, pero más manejable.

b) *Método indirecto para construir modelos de las correlaciones entre los créditos que conforman una cartera*

A partir de la aplicación del método de Merton, J.P. Morgan (1997) hace una distinción a priori entre los factores que determinan las variaciones del valor de los activos de los deudores. Esta distinción proviene de dos componentes fundamentales: el componente de mercado y el componente idiosincrásico. Por definición, este último no se correlaciona con nada, ya que se refiere a factores propios del deudor. En cambio, el componente de mercado cuenta con todos los elementos que permiten la diversificación de la cartera.

$$r_{total} = W_M r_{mercado} + W_I r_{idiosincrásico}$$

donde:

- W_M = porcentaje de la rentabilidad que corresponde al elemento de mercado.¹⁰
- $r_{mercado}$ = componente de mercado de la rentabilidad.
- W_I = porcentaje de la rentabilidad que corresponde al elemento idiosincrásico.¹¹
- $r_{idiosincrásico}$ = componente idiosincrásico de la rentabilidad.

En cambio, el componente de mercado de la rentabilidad se define como:

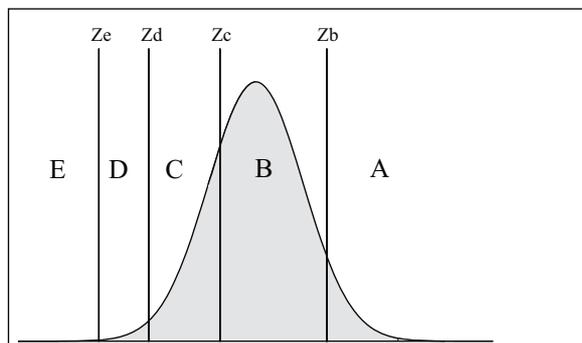
$$r_{Mercado} = H_A r_{PIB\ país} + (1-H_A) r_{PIB\ actividad\ económica}$$

donde:

- H_A = porcentaje del componente de mercado en el PIB del país deudor, parámetro que se calcula mediante el índice de Herfindahl.
- $r_{PIB\ país}$ = rentabilidad en el PIB del país deudor.
- $(1-H_A)$ = porcentaje del componente de mercado en el PIB del país deudor.
- $r_{PIB\ actividad\ económica}$ = rentabilidad en el PIB de la actividad económica del deudor.

GRÁFICO B.1

Distribución de la rentabilidad de los activos



Fuente: Análisis hecho para este estudio.

¹⁰ En J.P.Morgan (1997) se explica cómo calcular estas ponderaciones. Tras las aplicaciones empíricas, se demuestra que un valor aceptable para W es 70%, valor que adoptamos para nuestro estudio.

¹¹ La ponderación del elemento idiosincrásico se obtiene mediante la siguiente ecuación:

$$w_I = \sqrt{1 - w_M^2}$$

El objetivo de esta ecuación es ser coherente con la variación del valor de mercado de la rentabilidad estandarizada de los activos.

El componente de mercado de la rentabilidad se divide entre la actividad económica y la región geográfica. Cabe preguntarse qué es más importante para el deudor, su actividad económica o el país en que ésta se realiza. Dado que el porcentaje de participación de estos factores de mercado en el riesgo sistémico del deudor es exógeno al modelo, se aplicó una metodología para resolver este problema de la manera más objetiva posible (Segoviano, 1998).

El método se basó en que mientras más variada sea la actividad económica de un país, menores serán las consecuencias que tendrá un cambio repentino de su producción en el valor de los activos de un deudor en dicho país. Dentro de este marco, es posible deducir que en los países de escasa actividad económica, en que por lo tanto las actividades económicas están muy concentradas, el factor más importante para el valor de los activos del deudor será su ubicación geográfica. Por esta razón, se intuye que, de producirse una perturbación económica en el país, es posible que ella haga disminuir el valor de los activos del deudor, puesto que es muy probable que éste pertenezca al rubro de las actividades económicas afectadas.

De acuerdo con este razonamiento, calculamos un índice de Herfindahl, aplicando la siguiente fórmula para cada grupo de países:

$$H_A \sum_{i=1}^n \left(\frac{X_{Ai}}{\sum_{j=1}^n X_{Aj}} \right)^2$$

donde:

X_{Ai} = valor de la participación de la actividad económica i en el grupo de países A .¹²

Una vez considerados todos los elementos que constituyen el componente de mercado de la rentabilidad de los activos, se debe calcular la correlación entre los deudores que conforman una cartera de préstamos.

Dada una pareja de deudores, X e Y , que se dedican a las actividades industriales, B y V , en los grupos de países A y E , su rentabilidad se expresa de la siguiente manera:

$$r_X = w_{IX}r_{IX} + w_{MX}H_A r_A + w_{MX}(1-H_A)r_B$$

El problema que plantea el cálculo de la correlación entre cada pareja de acreedores de la cartera se resume de la siguiente manera:

$$\rho_{XY} = w_{MX}H_A w_{MY}H_E \rho_{AE} + w_{MX}(1-H_A)w_{MY}(1-H_E)\rho_{BV}$$
¹³

¹² Mientras mayor sea el índice de Herfindahl de un grupo determinado de países, menor será la diversificación de la actividad económica. En consecuencia, el porcentaje del componente de mercado explicado por el PIB del país deudor cobra una mayor importancia.

¹³ Debido a que se parte de la base de que las correlaciones entre los componentes idiosincrásicos y los geográficos, entre los com-

donde:

ρ_{AE} = correlación entre los distintos grupos de países.¹⁴
 ρ_{BV} = correlación entre las distintas actividades económicas.¹⁵

Esta ecuación se resuelve para cada pareja de deudores que conforman la cartera. Los resultados del cálculo de la ecuación se reúnen en una matriz cuadrada ($n \times n$), donde n es el número de acreedores de la cartera. La matriz se denomina matriz de correlación entre los acreedores y es única para cada cartera. Esta matriz es una variable extremadamente importante para la simulación de pérdidas no esperadas, puesto que incorpora los elementos necesarios para cuantificar la concentración/diversificación de la cartera.

Con estos elementos, en el próximo apartado presentamos la forma en que se simulan los escenarios de calidad de la cartera. A partir de éstos, se hace una estimación de la distribución de las pérdidas, de la cual pueden obtenerse las pérdidas no esperadas.

c) Simulación de escenarios de calidad de la cartera de préstamos

Al combinar la matriz de transición con la matriz de correlación entre los acreedores, simulamos escenarios de calidad, a partir de los cuales se obtiene la distribución de las pérdidas de la cartera crediticia.

Como se señaló anteriormente, la matriz de transición indica las probabilidades de cambio en la calidad crediticia que podrían afectar a los acreedores de una categoría determinada. Además, se tiene en cuenta la correlación de las variaciones en la calidad de los acreedores. Es decir, cuando se produzcan perturbaciones económicas, los acreedores con características similares tenderán a migrar juntos a categorías de crédito similares. En cambio, si sus características son diferentes, generalmente migrarán por separado a categorías de crédito diferentes. Ello implica que las carteras concentradas en créditos con características semejantes mostrarán una mayor tendencia a sufrir más pérdidas no esperadas, debido a que no diversificarán los posibles riesgos económicos.

Por otra parte, programamos un algoritmo para calcular diez mil escenarios de calidad posibles para cada una de las ($n \times n$) parejas de acreedores que conforman la cartera. Cada escenario de calidad muestra un cambio en el valor de

ponentes idiosincrásicos y los de la actividad económica, y entre los componentes de la actividad económica y los geográficos son iguales a cero.

¹⁴ Estas correlaciones se calcularon entre los márgenes de los créditos sindicados correspondientes a cada grupo de países. Consideramos que estos márgenes representan el grado de riesgo del sistema financiero de cada grupo de países.

¹⁵ Estas correlaciones se calcularon entre los índices correspondientes a cada una de las actividades económicas consideradas en el estudio. Cada índice de actividad económica se construyó tomando en cuenta la proporción de la actividad económica en el PIB de un país representativo de cada grupo de países de la muestra.

mercado de los activos de los acreedores de la cartera. Este proceso se repitió diez mil veces. Los cambios de categoría de los integrantes de la cartera permiten generar un volumen de pérdidas o utilidades que representan la distribución de las pérdidas de la cartera.

Para generar estos escenarios, se llevó a cabo el siguiente procedimiento:

- i) Generación de números aleatorios uniformes.
- ii) Transformación de estos números aleatorios en números aleatorios estándares normales.
- iii) Transformación de los números aleatorios estándares normales en números aleatorios múltiples normales con variación igual a la matriz de correlación entre los acreedores.

Como se partió de la base de que el proceso que genera las variaciones en los activos sigue una distribución normal, utilizamos una distribución aleatoria múltiple normal a fin de generar migraciones conjuntas de calidad, en que los créditos con un alto grado de correlación tienden a trasladarse conjuntamente.

d) Las pérdidas no esperadas

Una vez simulados los escenarios de calidad de la cartera de préstamos, se pueden calcular las pérdidas y/o ganancias que genera la diferencia entre la categoría inicial y final del crédito. Las pérdidas o ganancias obtenidas del proceso de simulación se utilizaron para construir un histograma, en el que se resume la distribución de las pérdidas de la cartera.

GRAFICO B.2



Fuente: Análisis hecho para este estudio.

Para obtener la distribución de las pérdidas, es necesario ordenar las pérdidas no esperadas simuladas. A partir de esta distribución, se determina un modelo de cálculo del valor en riesgo, del cual se obtiene el monto de las pérdidas no esperadas de la cartera. Al dividir las pérdidas no esperadas por el valor total de la cartera, se obtiene el porcentaje, con una probabilidad dada, que podría perderse en un caso extremo. Por lo tanto, los requerimientos de capital deberían ser los necesarios para que pudiesen absorber esas pérdidas.

Bibliografía

- Acharya, V., I. Hasan y A. Saunders (2002): *Should Banks Be Diversified? Evidence from Individual Bank Loan Portfolios*, BIS Documento de Trabajo N° 118, Basilea, Banco de Pagos Internacionales (BPI), septiembre.
- Comité de Basilea de Supervisión Bancaria (2002): *Basel Committee reaches agreement on New Capital Accord issues*, <http://www.bis.org/press/p020710.htm>.
- Davis, E.P. (1999): *Russia/LTCM and market liquidity risk*, *The Financial Regulator*, vol. 4/2, Londres.
- Griffith-Jones, S. (2002): *Capital Flows to Developing Countries: Does the Emperor Have Clothes?*, Sussex, Institute of Development Studies.
- Griffith-Jones, S. y S. Spratt (2001): *Will the proposed new Basel Capital Accord have a net negative effect on developing countries?*, Brighton, Institute of Development Studies.
- Griffith-Jones, S., S. Spratt y M. Segoviano (2002): *Basel II and developing countries*, *The Financial Regulator*, vol. 7, N° 2, septiembre.
- J.P. Morgan (1997), *CreditMetrics Technical Document*, Nueva York.
- Kaminsky, G. y C. Reinhart (2002), *The Center and the Periphery: The Globalization of Financial Turmoil*, Washington, D.C., George Washington University, versión preliminar.
- Kaminsky, G., C. Reinhart y C. Vegh (2002): *Two Hundred Years of Contagion*, en prensa.
- Markowitz, Harry (1959): *Portfolio Selection: Efficient Diversification of Investments*, Nueva York, John Wiley and Sons.
- Merton, Robert C. (1974): *On the pricing of corporate debt: The risk structure of interest rates*, *Journal of Finance*, vol. 29.
- Persaud, A. (2001): *Sending the Herd off the Cliff-Edge: The Disturbing Interaction Between Herding and Market-Sensitive Risk Management Practices*, State Street Bank, marzo.
- Segoviano, M. (1998): *Basel II vs. CreditMetrics*, Londres, London School of Economics.
- Zigrand, J.P. y J. Danielsson (2001): *What Happens When You Regulate Risk? Evidence from a Simple Equilibrium Model*, FMG Documento de Trabajo N° 393, Londres.

Los préstamos del BID a las instituciones de control presupuestario

Carlos Santiso

Los organismos financieros internacionales están mostrando un renovado interés por lograr que las economías emergentes mejoren la gestión del presupuesto nacional y fortalezcan la integridad de las finanzas públicas. Asimismo, están redescubriendo el papel de los parlamentos nacionales y las entidades fiscalizadoras superiores en la supervisión de los procesos presupuestarios y la rendición de cuentas en las finanzas públicas. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) otorga a tales instituciones, para consolidar su contribución al proceso presupuestario, préstamos multilaterales con potencialidades aún inexploradas y cuya eficacia podría acrecentarse. La segunda generación de reformas de las instituciones presupuestarias mejorará su capacidad técnica y eficiencia operacional y supone tanto el fortalecimiento de la gobernabilidad de las finanzas públicas, en particular la promoción de vínculos más eficaces entre las entidades fiscalizadoras superiores y las comisiones parlamentarias de presupuesto y cuentas públicas, como la autonomía financiera e independencia política de las entidades fiscalizadoras superiores.

Carlos Santiso
Economista político,
School of Advanced International Studies,
Johns Hopkins University,
Washington, D.C.

 csantiso@jhu.edu

I

Explorando nuevos horizontes

La calidad del proceso presupuestario es considerada cada vez más un factor esencial para el buen gobierno. La transparencia y la supervisión de ese proceso son indispensables para mejorar la gestión de las finanzas públicas, asegurar la debida rendición de cuentas por parte del gobierno y reducir la corrupción. En consecuencia, tanto el proceso presupuestario como la responsabilidad e integridad en la gestión de las finanzas públicas son hoy objeto de renovado escrutinio.

En el decenio de 1990 surgieron reformas de segunda generación para mejorar la elaboración del presupuesto público y la gestión de las finanzas públicas en las economías emergentes. Los enfoques tradicionales se concentraban principalmente en mejorar el desempeño y la eficacia dentro del poder ejecutivo, sobre todo en los ministerios de finanzas, los organismos de ejecución, la autoridad tributaria y los bancos centrales. Sin embargo, en los últimos años se ha prestado mayor atención al fortalecimiento de las instituciones de gestión económica más allá del poder ejecutivo, y al mejoramiento de los mecanismos de supervisión y rendición de cuentas. Esta segunda generación de reformas se ha debido en parte a nuevos descubrimientos sobre los factores que determinan la calidad de la política económica, y a la necesidad de equilibrar las facultades presupuestarias discrecionales del ejecutivo con mecanismos que aseguren la rendición de cuentas por parte del gobierno. Esto se ha traducido en un renovado interés en la credibilidad e integridad de las finanzas públicas y en el aporte de los parlamentos nacionales y las entidades fiscalizadoras

superiores¹ a la rendición de cuentas del gobierno en materia presupuestaria.²

La inclusión de consideraciones de gobernabilidad en la agenda de desarrollo ha llevado a los organismos financieros internacionales a ampliar el alcance de sus acciones para promover la reforma económica y mejorar la gestión financiera gubernamental. Estos organismos apoyan de manera significativa el refuerzo de los órganos de gestión de las finanzas públicas en las economías emergentes, en el contexto más amplio de las reformas institucionales de segunda generación (Santiso, 2004c y 2003a; Burki, Perry y otros, 1998). La reducción de la brecha entre los aspectos económicos y políticos de la gobernabilidad es una marcada característica de las nuevas teorías de reforma del sector público, tendencia que se hace evidente en el enfoque del BID.

En noviembre de 2000, el Banco Mundial adoptó una estrategia destinada a orientar su participación en asuntos de gobernabilidad (Banco Mundial, 1997 y 2000), mientras que en julio del 2003 el BID actualizó su programa para la modernización del Estado (BID, 2003). Estas acciones ponen de relieve la importancia asignada a la contribución de los parlamentos y las entidades fiscalizadoras superiores para hacer efectivas las responsabilidades gubernamentales en la gestión de las finanzas públicas.

El interés de los organismos financieros internacionales en mejorar la rendición de cuentas en ese sector obedece a consideraciones fiduciarias y de desarrollo. Para reducir el riesgo fiduciario en créditos vinculados a políticas y de apoyo directo al presupuesto público es indispensable contar con sistemas de administración presupuestaria vigorosos y confiables en los países receptores (Santiso, s/f). Además, impulsados por comprobaciones recientes de la poca eficacia de la

□ El autor se especializa en la economía política de la reforma de la gobernabilidad y la rendición de cuentas de las finanzas públicas en los mercados emergentes, particularmente en lo que se refiere a la elaboración del presupuesto público y la auditoría externa. Escribió parte de este ensayo mientras era investigador invitado en la Oficina Anticorrupción del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de Argentina, en julio-agosto de 2003. Las opiniones expresadas en el presente artículo son las del autor y no reflejan necesariamente las de las instituciones mencionadas. El autor agradece a Linn Hammergren, Javier Santiso, Lynette Asselin, María Isabel dos Santos, Joachim Wehner, Warren Krafchik, John Williamson, Enrique Paixão, Alfredo Fóllica, Arturo Aylwin, Julio Rodolfo Comadira, Miriam Ivanega, Delia Ferreira Rubio, Néstor Baragli, Manuel Garrido, Patricia Llanos, Hernán Llanos, Simon Gill, Yasuhiko Matsuda y a un crítico anónimo por su estímulo, comentarios y sugerencias.

¹ Las entidades fiscalizadoras superiores (*supreme audit institutions*) se conocen por diversos nombres en los distintos países (oficinas generales de contabilidad, de contraloría, de auditoría o tribunales de cuentas, etc.). En este artículo la expresión "entidades fiscalizadoras superiores" hace referencia a las instituciones encargadas de la auditoría externa de los programas y cuentas públicas del gobierno.

² Véase Santiso (s/f, 2004a y 2004b), Haggard y McCubbins (2001), Schedler, Diamond y Plattner (1999), y Mainwaring y Welna (2003).

asistencia prestada y de la existencia de cooptación y corrupción estatales, los organismos financieros internacionales han mejorado sus instrumentos de diagnóstico para evaluar la calidad del proceso presupuestario público y la eficacia de los mecanismos de rendición de cuentas en las finanzas gubernamentales.³ El Programa de gasto público y rendición de cuentas financieras (PEFA), por ejemplo, es una iniciativa de varios donantes iniciada en diciembre de 2001, que tiene como objetivo armonizar los estándares internacionales de contabilidad, auditoría y control interno del sector público en los países en desarrollo y en transición.⁴ Las agencias bilaterales de cooperación establecidas en el Grupo Utstein (Alemania, Noruega, Países Bajos y Reino Unido) también han respaldado activamente las instituciones de rendición de cuentas en los países en desarrollo.⁵

En forma análoga, en el contexto de la ampliación de la Unión Europea, el Tribunal de Cuentas Europeo trabaja desde 1993 para aumentar la capacidad institucional de las entidades fiscalizadoras superiores en los países candidatos de Europa central y oriental, como parte del proceso de convergencia hacia los estándares aplicados por la Unión Europea a la gestión y auditoría de las finanzas públicas.⁶ El programa SIGMA,⁷ creado en 1992 por la Comunidad Europea y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), ha contribuido a la modernización de dichas entidades y al reforzamiento de los mecanismos de control externos para el sector público de los países candidatos. La posibilidad de acceder a la Unión Europea constituyó un incentivo muy especial para afianzar los sistemas de rendición de cuentas de las finanzas públicas en los países que ingresarían a ella. El proceso establecido para observar la aplicación de los criterios acordados en Copenhague en 1997 permitió que las reformas se ampliaran y consolidaran gradualmente, lo que llevó a la incorporación de un primer grupo de 10 países en mayo de 2004.

³ Véase DFID (2001 y 2002), Brobäck y Sjölander (2002) y PEFA (2003).

⁴ Véase www.pefa.org.

⁵ Véase, en particular, Centro Anticorrupción Utstein, www.u4.no. Para más información sobre proyectos financiados por donantes véase también www.respondanet.com.

⁶ Cabe señalar que, paradójicamente, el Tribunal de Cuentas Europeo no ha podido certificar las cuentas de la Unión Europea en los últimos ocho años. Esto refleja la dificultad para remediar las disfunciones estructurales de los sistemas de administración financiera.

⁷ *Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries*.

En el caso de América Latina y el Caribe, las iniciativas para el fortalecimiento institucional de los ministerios de finanzas y los organismos tributarios cuentan con el respaldo de los bancos multilaterales de desarrollo y del Gobierno de los Estados Unidos, por medio de la Oficina General de Contabilidad estadounidense y de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Ya en las décadas de 1920 y 1930, Estados Unidos prestó asistencia técnica a países latinoamericanos para que instituyeran bancos centrales y modernizaran sus sistemas financieros gubernamentales (Drake, 1989). Las misiones Kemmerer a los países andinos ayudaron a crear oficinas de contraloría y auditoría sólidas, responsables de la contabilidad y auditoría central de las finanzas del gobierno. Del mismo modo, desde comienzos de la década de 1990 el Banco Mundial, el BID y la USAID han ayudado a los países latinoamericanos a modernizar su administración financiera mediante el establecimiento de sistemas de gestión integrados (Dorotinsky y Matsuda, 2002). A lo largo de esa década, Argentina, Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Venezuela recibieron préstamos y donaciones para asistencia técnica destinados a mejorar sus sistemas de gestión financiera gubernamental.

En este ensayo se analizan los préstamos del BID a las instituciones de control presupuestario y de rendición de cuentas de las finanzas públicas en América Latina y el Caribe, principalmente los otorgados a entidades fiscalizadoras superiores y a parlamentos nacionales. El respaldo del BID a la consolidación de los organismos de auditoría externa y de las comisiones de presupuesto parlamentarias forma parte de acciones más amplias destinadas a mejorar la administración financiera del sector público en los países presatarios. No obstante, en este trabajo se argumenta que la segunda fase de reformas económicas obliga a trazar nuevos planes para fortalecer las instituciones vinculadas a la gobernabilidad de las finanzas públicas (Krueger 2000), lo que implica considerar los factores de economía política que determinan la reforma de la gobernabilidad y el desarrollo institucional. En concreto, para asegurar una mayor supervisión y más integridad en la gestión de las finanzas públicas es preciso acrecentar los vínculos funcionales entre las instituciones que participan en el proceso presupuestario y el sistema de control nacional.

El presente trabajo consta de cuatro secciones. A continuación, en la sección II se examina brevemente el nuevo enfoque de los organismos financieros internacionales frente a la gestión de las finanzas públicas, que hace hincapié en la transparencia y la rendición de

cuentas. En la sección III se analiza el otorgamiento de préstamos en condiciones favorables a las entidades fiscalizadoras superiores y a los parlamentos de América Latina y el Caribe por parte del BID. Se argumenta que existen posibilidades aún inexploradas de aumentar la eficacia de las entidades fiscalizadoras superiores y los parlamentos nacionales en la elaboración del presupuesto público, lo cual supone considerar la economía política de la reforma institucional.

II

Repensar la rendición de cuentas en las finanzas públicas

Los organismos de rendición de cuentas del sistema financiero público son un elemento esencial del nuevo paradigma de la economía del desarrollo y determinan los recursos necesarios para llevar a cabo reformas económicas de segunda generación más allá del Consenso de Washington (Krueger, 2000; Kuczynski y Williamson, 2003; Santiso, 2004c y 2003a). En la primera fase de la reforma, las prescripciones normativas del Consenso de Washington impulsaron el predominio del poder ejecutivo en la elaboración del presupuesto público y la formulación aislada de políticas económicas. Sin embargo, el abuso del gobierno por decreto efectuado por presidentes fuertes, así como la delegación de la autoridad legislativa, con frecuencia llevaron a neutralizar los mecanismos de rendición de cuentas, a cooptar a las entidades fiscalizadoras superiores y a restringir el papel de los parlamentos en el proceso presupuestario (Santiso, 2001a y 2001b). En consecuencia, las reformas de segunda generación que se promueven en la actualidad suponen restablecer los mecanismos que aseguran transparencia, supervisión y rendición de cuentas en la elaboración y gestión del presupuesto.

1. Gobernabilidad y finanzas públicas

El buen gobierno es un factor clave para que un país logre un desarrollo económico y social sostenible. El interés de los organismos financieros internacionales por enfrentar los dilemas de gobernabilidad en los países en desarrollo obedece en gran medida a la necesidad urgente de abordar las causas estructurales de

Además de mayores recursos técnicos y eficiencia operativa, la segunda generación de reformas requiere el fortalecimiento de la independencia política y la autonomía financiera de las entidades fiscalizadoras superiores, así como la promoción de vínculos más eficaces entre éstas y las comisiones parlamentarias de cuentas públicas. La sección IV, por último, ofrece algunas observaciones sobre los aspectos políticos de la rendición de cuentas en las finanzas públicas.

la corrupción. Este flagelo se convirtió en una preocupación fundamental para el Banco Mundial en 1996, cuando James Wolfensohn, entonces su nuevo presidente, comprometió a la organización a combatir el “cáncer de la corrupción”, cuyos efectos corrosivos en la gestión económica y en la eficacia de la asistencia son hoy bien conocidos. El Banco Mundial, por lo tanto, comenzó a respaldar programas para fortalecer el Estado de derecho, los sistemas judiciales, los sistemas de administración de las finanzas públicas y los mecanismos parlamentarios de supervisión de las cuentas públicas (Banco Mundial, 2000). Asimismo, en 1997 adoptó la estrategia de incorporar medidas anticorrupción en todas sus políticas y prácticas crediticias.

Según la definición estándar del Banco Mundial, el concepto de gobernabilidad expresa ‘la manera en que se ejerce el poder en la administración de los recursos económicos y sociales de un país para alcanzar el desarrollo’ (Banco Mundial, 1992, p. 1).⁸ Abarca la forma de régimen político, el proceso mediante el cual se ejerce la autoridad en la administración de los recursos económicos y sociales para el desarrollo, y la capacidad de los gobiernos para idear, formular y aplicar políticas y desempeñar funciones. Sin embargo, ‘la importancia de la credibilidad y el compromiso del gobierno en materia de reformas de política se ha dejado de lado como condición fundamental para la eficacia de las reformas económicas’ (Ahrens, 2001,

⁸ En este artículo, las citas entre comillas simples han sido traducidas del inglés.

p. 75). La credibilidad de la política económica depende en gran medida de la eficacia de los mecanismos de rendición de cuentas (Haggard y McCubbins, 2001; Santiso, 2004a).

2. Aproximaciones a la reforma de la gobernabilidad

El concepto de gobernabilidad plantea dificultades a los bancos multilaterales de desarrollo, que no quieren ser considerados políticos y por eso adoptan la doctrina de la neutralidad (Santiso, 2001c y 2004d). Uno de los temas más conflictivos es la distinción entre los aspectos económicos y políticos de la gobernabilidad. Aunque el Banco Mundial reconoce que el concepto es intrínsecamente político, hace hincapié en que su propia participación mediante préstamos, asistencia técnica y asesoramiento en materia de políticas se encuadra solamente en dimensiones económicas. No obstante, señala que la naturaleza del sistema político está fuera del alcance del mandato establecido en el Convenio Constitutivo de la institución. En forma análoga, el Banco Asiático de Desarrollo (BASD), que fue el primer banco regional en adoptar una política de gobernabilidad en 1995, define la “buena gobernabilidad” como “una acertada gestión para el desarrollo” basada en cuatro “pilares” interrelacionados: rendición de cuentas, transparencia, predictibilidad y participación. Para el BASD, “buena gobernabilidad es buen gobierno” (BASD, 1995 y 1999). El Banco Africano de Desarrollo (BAfD) tiene una concepción parecida (BAfD, 2000).

El enfoque del BID con respecto a la reforma estatal y la modernización del sector público tiene varios rasgos en común con el del Banco Mundial, en particular su sesgo técnico (Santiso, 2000). En teoría, y del mismo modo que el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD, 1992), el BID adopta un punto de vista político más explícito frente a la reforma de la gobernabilidad y, en general, es menos reacio a involucrarse en áreas políticamente sensibles y hacer frente a la economía política del desarrollo institucional. La expansión de su mandato en 1994 amplió sus objetivos políticos, que ahora incluyen la consolidación de la democracia. La política del BID sobre la modernización del Estado se articuló por primera vez en 1996 y se actualizó en 2003 para incorporar aspectos relacionados con la economía política de la reforma, en particular los sistemas de partidos, las normas electorales y las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo (BID, 2003). Las autoridades

del banco reconocen que la política influye en el desarrollo y que, en consecuencia, sus préstamos y su asistencia técnica deberían abordar más activamente consideraciones de economía política (Payne, Zovatto y otros, 2002).

Es innegable que la introducción de la agenda de gobernabilidad llevó a las instituciones financieras internacionales a ampliar el alcance de sus intervenciones y adentrarse en territorios inexplorados, entre ellos la reforma judicial, el fortalecimiento parlamentario y la lucha contra la corrupción. Entre 1996 y 2000, el Banco Mundial inició más de 600 programas e iniciativas relacionados con la gobernabilidad en 95 países, y de 1997 a 1998 llevó a cabo 169 programas de reforma de la administración civil del Estado en 80 países. Según estimaciones recientes, también emprendió 126 proyectos de reforma del sector público en América Latina entre 1982 y 2002, por un total de 12.000 millones de dólares (Fuhr y Krause, 2003). La mayoría de estos proyectos, generalmente vinculados a políticas que hacen hincapié en la reforma fiscal, se concentran en la elaboración del presupuesto público y la gestión financiera del gobierno. En forma análoga, la reforma legal y judicial se ha convertido en un componente medular de la cartera de proyectos del Banco Mundial vinculados a la gobernabilidad (Santiso, 2004d). A partir de 1991, el Banco Mundial ha financiado 480 proyectos en 84 países que se relacionan con elementos de reforma legal y judicial, o los incluyen, por un valor de 380 millones de dólares. Y entre 1991 y 2001 aprobó 35 proyectos dedicados exclusivamente a la reforma judicial.⁹ También ha establecido instrumentos de crédito con fines específicos y ha actualizado su propia capacidad para evaluar el desempeño judicial y promover la reforma judicial, para lo cual ha realizado evaluaciones del sector judicial desde 1994 y estudios institucionales y de gobernabilidad más exhaustivos desde 1999.

Del mismo modo, entre 1993 y 2001 el BID aprobó 18 préstamos y 65 operaciones de cooperación técnica para reformar los sistemas judiciales y modernizar la administración de justicia en 21 de sus 26 países miembros. Dichas operaciones representaron una inversión de 461 millones de dólares (Biebesheimer y Payne, 2001; Santiso, 2003b).

⁹ La Vicepresidencia Legal del Banco ha brindado asesoría legal a más de 87 países en más de 45 áreas especializadas desde 1986. La capacitación en materia de reforma legal y judicial también se ha convertido en una actividad principal del World Bank Institute (WBI).

En 1996, la Junta de Gobernadores del Fondo Monetario Internacional (FMI) también exhortó a la institución a promover la ‘governabilidad en todos sus aspectos, lo que implica velar por el imperio de la ley, mejorar la eficiencia y la rendición de cuentas en el sector público y combatir la corrupción, como elementos indispensables de un marco en el cual las economías puedan prosperar’. Desde entonces, el papel del FMI en materia de gobernabilidad se ha ampliado considerablemente, para incluir factores de transparencia, rendición de cuentas y predictibilidad de las finanzas públicas (FMI, 1997 y 2001). El Fondo ha expresado su estrategia de reforma de la gobernabilidad bajo el manto neutral de su pericia técnica, concentrándose en aquellos aspectos económicos de la gobernabilidad que podrían tener consecuencias macroeconómicas importantes y que afectan la aplicación de las reformas económicas. En 1997, la institución adoptó normas que especificaban que sólo se involucraría “en los aspectos económicos de la gobernabilidad” (FMI, 1997, p. 3), a saber, la transparencia de las cuentas del gobierno, la eficacia de la administración de los recursos públicos y la estabilidad del marco regulatorio para la actividad del sector privado. No obstante, la posición del FMI con respecto al contexto político de los países prestatarios continúa siendo ambigua, como lo demuestra su actuación respecto de Indonesia o Argentina.

Que el FMI se involucre en la reforma de la gobernabilidad interna de un país se debe en parte al nuevo papel que el Fondo desempeña en la administración de la cuenta de capital y a su promoción del ajuste estructural desde la década de 1980. Estas nuevas funciones implican necesariamente una participación más constante en la reforma de las políticas de los países prestatarios, más allá del manejo de crisis pasajeras. La supervisión, los créditos y la asistencia técnica son las principales vías por las que el FMI fomenta la buena gobernabilidad. En cuanto a la supervisión, el Fondo ha promovido enérgicamente estándares y códigos de buenas prácticas por medio de consultas conforme al Artículo IV de su Convenio Constitutivo, sobre todo respecto de asuntos fiscales.

Desde fines de la década de 1990, el FMI ha reconocido la importancia de la transparencia en la administración de la política monetaria y financiera; en 2001 adoptó un Código de buenas prácticas de transparencia fiscal.¹⁰ El cumplimiento de estos estándares por los

países se evalúa en los Informes sobre observancia de códigos y normas (IOCN). Hasta fines de junio de 2002 se habían elaborado 264 informes referentes a 80 países, de los cuales se han publicado 193. Estos instrumentos de diagnóstico complementan a los del Banco Mundial que evalúan la calidad de los procesos de las finanzas públicas, entre ellos los exámenes del gasto público (PER) y las evaluaciones de la capacidad financiera de los países (CFAA). Aunque tienen diferentes mandatos y desempeñan distintas funciones, las instituciones financieras internacionales están procurando coordinar y armonizar mejor sus instrumentos de evaluación a lo largo del ciclo de las finanzas públicas, desde la recaudación de los ingresos hasta la administración de los gastos (PEFA, 2003).

3. Control presupuestario

Los parlamentos y las entidades fiscalizadoras externas cumplen un papel destacado en la elaboración del presupuesto nacional, la rendición de cuentas en las finanzas públicas y el control de la corrupción en la nueva estrategia de modernización del Estado adoptada por el BID en julio de 2003.¹¹ Después de una primera ola de reformas que se concentraban en la eficiencia y efectividad de los sistemas de gestión financiera gubernamentales dentro del ejecutivo, la nueva estrategia reconoce la importancia fundamental de los mecanismos de transparencia y supervisión externa en el proceso presupuestario. El papel de los parlamentos nacionales en esta materia está siendo redescubierto en la región.

En su esfuerzo por consolidar la gobernabilidad democrática, el BID (2003) hace hincapié en la necesidad de “reforzar la capacidad institucional del poder legislativo”, especialmente mediante el respaldo a programas concebidos para “el fortalecimiento de sistemas de asesoría técnica que mejoren la calidad de las leyes y ayuden a que la función presupuestaria, de fiscalización y control se ejerza sobre bases técnicas y objetivas” (p. 12). Además, la estrategia permite al BID brindar asistencia para “el incremento de la capacidad técnica e independencia funcional de las instituciones

transparencia fiscal y transparencia de las políticas monetaria y financiera.

¹¹ La estrategia se concentra en cuatro áreas de intervención prioritaria: el sistema democrático; el imperio de la ley y la reforma de la justicia; el Estado, los mercados y la sociedad, y la gestión pública.

¹⁰ El FMI ha definido doce áreas clave, entre ellas contabilidad, fiscalización, anticorrupción, supervisión bancaria, gobernabilidad,

de control del desempeño de los poderes públicos, como Contralorías, Tribunales de cuentas, Auditorías, Defensorías, Fiscalías y Procuradorías” (p. 13).

Los parlamentos y las entidades fiscalizadoras superiores, en su calidad de tales, deben considerarse como elementos clave de los sistemas de control nacionales. El BID reconoce que “los órganos de fiscalización, supervisión y control no siempre tienen la independencia, objetividad y capacidad técnica que les permitan velar por la observancia de la ley...” (BID,

2003, p. 5). “Los problemas de corrupción son de alguna forma expresión de la debilidad del Estado de derecho en su conjunto, pero llaman la atención también sobre la debilidad de la administración financiera del Estado” (p. 5). El enfoque del BID subraya la necesidad de “fortalecer la capacidad fiscal del Estado y mejorar la eficiencia y la transparencia de la gestión del gasto” y de implantar “sistemas integrales de gestión financiera y contable y el fomento de la transparencia al público de la información fiscal” (p. 18).

III

Otorgamiento de préstamos a instituciones de control presupuestario

En los últimos años, las instituciones financieras internacionales han “redescubierto” la importancia del tema del presupuesto público y, en especial, del papel de los parlamentos y las entidades fiscalizadoras externas en la gestión presupuestaria. En consecuencia, se está reevaluando el aporte de las instituciones legislativas a la formulación y supervisión de políticas presupuestarias, y se reconoce cada vez más que ellas son esenciales para asegurar la rendición de cuentas por parte del gobierno y la integridad de la gestión de las finanzas públicas. Se ha recalcado especialmente la importancia de las comisiones parlamentarias de presupuesto y cuentas públicas, sobre todo en los sistemas presidenciales. Las mejores prácticas para la transparencia presupuestaria establecidas por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE, 2001a) incluyen consideraciones sobre el papel de los parlamentos en el proceso presupuestario, con lo cual llevan la delantera al Código de buenas prácticas de transparencia fiscal del FMI, que tiende a limitarse a la gestión presupuestaria dentro del poder ejecutivo. Esta limitación también es evidente en el respaldo que brindan los organismos financieros internacionales a los países en transición para reformar sus procedimientos presupuestarios. En efecto, la asistencia técnica ha tendido a concentrarse ya sea en el lado del gasto, al prestar apoyo a las oficinas de los primeros ministros y los ministerios de finanzas, o bien en el lado de la recaudación, al brindar asesoramiento sobre reformas tributarias y reforzar la capacidad de la autoridad tributaria.

No obstante, los bancos multilaterales de desarrollo comenzaron recientemente a aumentar su respaldo a las instituciones que formulan y supervisan las políticas presupuestarias, para lo cual han colaborado con las entidades fiscalizadoras superiores y los parlamentos nacionales. Aunque los programas de esos bancos continúan estando limitados por cierto sesgo técnico que les impide abordar temas de gobernabilidad delicados, como los vínculos insatisfactorios entre los tribunales de cuentas y las comisiones parlamentarias de cuentas públicas, la situación está empezando a cambiar. En efecto, las relaciones disfuncionales entre los componentes individuales de los sistemas de control e integridad en las finanzas públicas merman la eficacia de los mecanismos de control externos y los de supervisión parlamentaria del presupuesto en América Latina; en general, dichos componentes tienden a actuar de manera aislada. Esto permitió que la corrupción floreciera casi sin limitaciones en países como Argentina durante la presidencia de Carlos Menem (1989-1999), o Perú durante el gobierno de Alberto Fujimori (1990-2000), debido a que las instituciones encargadas de asegurar la integridad y la adecuada rendición de cuentas fueron particularmente vulnerables a la cooptación.

En última instancia, como se argumenta en este ensayo, la eficacia de los sistemas nacionales que velan por la integridad y probidad en las finanzas públicas depende en gran medida de la sinergia entre sus diversos componentes, a saber: los sistemas contables gubernamentales, los mecanismos de auditoría interna,

las entidades de control externas, los tribunales administrativos y penales y las comisiones parlamentarias de supervisión (Diamond, 2002). A continuación se examina brevemente el respaldo brindado por el BID tanto a los parlamentos nacionales como a las entidades fiscalizadoras superiores.

1. Préstamos a parlamentos nacionales

El fortalecimiento de la función parlamentaria es un campo relativamente nuevo para los bancos multilaterales de desarrollo. En la actualidad se tiene más conciencia del papel de los parlamentos en el proceso presupuestario y de su responsabilidad en el proceso de rendición de cuentas por parte del gobierno.¹² Su rol en la elaboración del presupuesto es fundamental, pues contribuyen a hacer efectivas las responsabilidades democráticas y a proporcionar los frenos y contrapesos necesarios para compensar la discrecionalidad del ejecutivo en los sistemas presidenciales. La tendencia general es a que el cuerpo legislativo participe más en el proceso presupuestario, pero debe demostrar que puede hacerlo de manera responsable y garantizar la disciplina fiscal. Los parlamentos latinoamericanos deben fortalecer los mecanismos institucionales que promueven intervenciones responsables desde el punto de vista fiscal.

Como muestra el cuadro 1, el BID aprobó siete operaciones de crédito en América Latina y el Caribe entre 1994 y 2003, por un total de 45 millones de dólares. Este monto es parte de programas de reforma parlamentaria que suman más de 60 millones de dólares. El objetivo declarado de la financiación del BID es afianzar las funciones representativas, legislativas y fiscalizadoras de los parlamentos. La mayor parte de los fondos señalados está destinada a inversiones en áreas como la creación de infraestructura física, mejora de la tecnología de la información y gestión de recursos humanos.

Una característica destacada de los préstamos del BID a este sector es su interés especial en aumentar la participación del parlamento en el proceso presupuestario, ante todo mejorando el trabajo de las comisiones, su planificación estratégica y su capacidad de investigación. Las asambleas legislativas son instituciones fundamentales en la formulación de la política presupuestaria (por medio de las comisiones que aprue-

ban el presupuesto estatal) y en el control de la ejecución del presupuesto (por medio de la comisión de cuentas públicas). Un primer conjunto de iniciativas respaldadas por el BID tiene como objetivo reforzar las estructuras internas y procedimientos de esas asambleas que dan forma al proceso legislativo. Hace hincapié en las comisiones parlamentarias involucradas en el proceso presupuestario, en la etapa de aprobación o de supervisión (es decir, las comisiones de presupuestos y de cuentas públicas). Las comisiones de cuentas públicas, consideradas ahora una importante institución presupuestaria, son un vínculo esencial entre la responsabilidad del parlamento de asegurar la rendición de cuentas del gobierno en materia de finanzas públicas y la función de contraloría externa realizada por las entidades fiscalizadoras superiores (Wehner, 2002). Un segundo conjunto de iniciativas del BID apunta a acrecentar la capacidad de los parlamentos para efectuar un análisis presupuestario independiente, para lo cual ayuda a establecer o reforzar centros de investigación parlamentarios y oficinas presupuestarias que asesoran a las comisiones de cuentas públicas. Las operaciones de crédito del BID han sido relativamente exitosas en ayudar a los parlamentos a mejorar sus servicios de investigación y asesoramiento. En el caso de Venezuela, han contribuido a la creación de oficinas de presupuesto parlamentarias, aunque éste es un ejemplo aislado.

El fortalecimiento de las potestades presupuestarias de los parlamentos también refleja un desplazamiento gradual de poder entre la rama ejecutiva y la legislativa en los sistemas de gobierno presidenciales latinoamericanos. Las asambleas legislativas se están volviendo más fuertes, a medida que ganan terreno los partidos de oposición. Aunque históricamente estuvieron dominadas por mayorías pertenecientes al partido gobernante o relacionadas con él, esto ha comenzado a cambiar y muchos presidentes ya no controlan las mayorías legislativas. Esta nueva dinámica de las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo tiene un efecto considerable en la formulación de políticas económicas y la elaboración del presupuesto público. Las asambleas legislativas están reafirmando gradualmente sus facultades de control del presupuesto, en parte como resultado de la asertividad adquirida recientemente por la oposición parlamentaria. La situación de gobierno dividido, en la que el presidente ya no controla a la asamblea legislativa, se está generalizando cada vez más en la región, y crea nuevas restricciones a las facultades discrecionales del poder ejecutivo en la elaboración del presupuesto público. La ola de

¹² Véase Krafchik y Wehner (1998), OCDE (2001b), Manning y Stepenhurst (2002) y Wehner (2003).

CUADRO 1

**América Latina: Préstamos del Banco Interamericano de
Desarrollo a parlamentos nacionales**

Año	País	Título	Cantidad (millones de dólares)			Años
			Total	Préstamo del BID	Financiación de contrapartida	Período de desembolso
2003	Perú	Programa de fortalecimiento institucional del Congreso peruano	10	7	3	4,5
2000	Honduras	Modernización del Congreso hondureño	3,25	2,60	0,65	4
2000	República Dominicana	Programa para modernizar el Congreso Nacional y la Contraloría General	28 (25,55) ^a	22,30	5,70	3
1999	Colombia	Modernización del Congreso de la República	10	6	4	...
1999	El Salvador	Modernización y fortalecimiento de la asamblea legislativa	4,40	3,50	0,90	4
1996	Panamá	Proyecto para modernizar la asamblea legislativa	4,10	2,80	1,30	4
1994	Perú	Desarrollo institucional del poder legislativo	3,74	2,70	1,04	...
<i>Total</i>			<i>61,04</i>			

Fuente: Sobre la base de proyectos aprobados hasta octubre de 2003, www.iadb.org.

^a Cantidad asignada al parlamento.

activismo legislativo en el proceso presupuestario en México se debe en parte al surgimiento de una oposición asertiva después que el Partido Revolucionario Institucional, que había detentado el poder por muchos años, perdiera en 1977 la mayoría en el parlamento (Carbonell, 2002; Weldon, 2002). En Brasil, el parlamento ha sido tradicionalmente el escenario privilegiado para introducir asignaciones y modificaciones presupuestarias con fines electorales (Samuels, 2002). Incluso en Argentina, país con partidos relativamente disciplinados, la elaboración del presupuesto público ha sido en los últimos tiempos objeto de más conflictos y regateos que en el pasado (Eaton, 2002; Jones, 2001).

El caso de México es ilustrativo. Desde 1997, este país ha llevado a cabo una serie de reformas institucionales orientadas a fortalecer el papel del parlamento en la formulación y supervisión de las políticas presupuestarias. En 1998 se elevó la capacidad técnica para el examen independiente del presupuesto con el establecimiento en la cámara baja del Centro de Estudios en Finanzas Públicas (CEFP), bien dotado de recursos humanos y financieros. La capacidad de investigación del parlamento mexicano ya era relativamente importante en esa época, porque existían el Servicio de Investigación y Análisis (SIA) de la biblioteca parlamentaria y el Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República (IILSEN), creado en 1985 para brindar asesoramiento técnico general al Senado. En consecuencia, el parlamento está

ahora mejor equipado que antes para cumplir con sus responsabilidades presupuestarias. Cabe señalar que uno de los principales obstáculos para la participación legislativa en el proceso presupuestario suele residir en su incapacidad para involucrarse en él, más que en restricciones a las facultades presupuestarias del parlamento. Vemos así que al evaluar el papel real de las asambleas legislativas en el control presupuestario es preciso tener en cuenta las capacidades técnicas con que cuentan. En 1999, después de cuatro años de negociaciones, se estableció una oficina de contraloría externa para asistir al parlamento en la supervisión de las finanzas públicas federales y la certificación de las cuentas públicas. La Auditoría Superior de la Federación (ASF) fue creada como organismo asesor de la cámara baja del parlamento, para ayudar en el examen de la instrumentación del presupuesto y la certificación de las cuentas públicas del gobierno federal. En 2000, el parlamento también aprobó la Ley Superior de Fiscalización de la Federación. Como se dijo más atrás, el surgimiento de una oposición parlamentaria efectiva como resultado de las elecciones de 1997 —oposición que a la larga derrotó en las elecciones de 2000 al que fuera durante mucho tiempo el partido gobernante— aumentó considerablemente los incentivos y las capacidades para que el poder legislativo efectuara una fiscalización presupuestaria eficaz.

El reconocimiento cada vez mayor de la importancia de los parlamentos en el control eficaz del

presupuesto, permite a éstos acceder a fuentes de análisis independientes, en lugar de depender de los datos proporcionados por el gobierno. El acceso a la información presupuestaria es estratégico, dado que es la oposición la que tiene mayores alicientes para aumentar los recursos con que cuenta el parlamento para analizar el presupuesto y fiscalizar eficazmente el desempeño gubernamental (Messick, 2002; Rubio Llorente, 1993). Contar con personal profesional capaz y con conocimiento experto dentro del poder legislativo es condición necesaria para que las asambleas legislativas puedan ejercer sus funciones de fiscalización de manera adecuada y responsable. La falta de funcionarios profesionales y la ausencia o debilidad de los servicios de asesoramiento a las comisiones parlamentarias son graves obstáculos para llevar a cabo con eficacia las funciones presupuestarias de las asambleas legislativas. Los parlamentarios, incluidos los que pertenecen a las comisiones de presupuesto y cuentas públicas, tienen sus propios asesores políticos. Sin embargo, las comisiones parlamentarias permanentes carecen de los servicios de asesoría e investigación necesarios y de asesores permanentes técnicamente calificados y con memoria institucional. Esto también está comenzando a cambiar. Aunque menos poderosas que la Oficina Congressional del Presupuesto (Estados Unidos), hoy tienden a aparecer poco a poco incipientes oficinas de presupuesto en los parlamentos de toda América Latina. Esto se debe al reconocimiento cada vez mayor tanto de las deficiencias actuales en este campo como del aporte que pueden hacer los parlamentos a la fiscalización presupuestaria. Chile, México y Venezuela ya tienen incipientes oficinas parlamentarias de presupuesto, mientras que Argentina y Colombia consideran su establecimiento.

El BID, en una actitud comprensible, se muestra renuente a involucrarse en la reforma de la estructura de incentivos que configuran el papel de los parlamentos en el proceso presupuestario, sobre todo en lo que se refiere a la calidad del proceso legislativo, el papel de los partidos políticos y grupos parlamentarios, las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo y las normas electorales. En efecto, se trata de áreas muy complejas y delicadas, que no se prestan a soluciones de parche ni a la trasposición de respuestas institucionales. Lo que se requiere frente a ellas es una cabal comprensión de los intereses e incentivos que moldean el comportamiento de los individuos en contextos institucionales. El BID, que pertenece a los gobiernos prestatarios y emplea a prestigiados forjadores de políticas originarios de la región, está en inmejorables condicio-

nes de comprender esta dinámica. Sin embargo, sus operaciones crediticias tienden a apuntar al funcionamiento interno de los parlamentos, y no miran la elaboración y fiscalización del presupuesto público como un proceso integral. De esto resulta que con frecuencia esas operaciones no logran generar el efecto sistémico que podrían tener sobre la calidad del proceso presupuestario y el papel del parlamento en la fiscalización del presupuesto público.

La naturaleza del régimen político y la calidad del sistema político partidario, según se reconoce de manera creciente, son variables clave. En particular, 'los partidos opositores son los que tienen el mayor incentivo para controlar al gobierno' (Messick, 2002, p. 2) y garantizar la fiscalización efectiva de la administración financiera gubernamental. En muchos sistemas parlamentarios, como el del Reino Unido, el presidente de la comisión de cuentas públicas es un representante del principal partido opositor. En última instancia, el grado de cohesión y disciplina de los partidos políticos determina en gran medida la eficacia de las instituciones de rendición de cuentas y la calidad de las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo. Es comprensible entonces que estos sean temas extremadamente difíciles y áreas de participación altamente conflictivas para las instituciones financieras internacionales.

Un obstáculo fundamental para reforzar la fiscalización parlamentaria del presupuesto es que en el parlamento sólo la oposición, de haberla, tiene interés en hacer más eficaz esa fiscalización y, por lo tanto, incentivos para crear o fortalecer la capacidad de la asamblea legislativa para realizar una evaluación independiente. El fortalecimiento de las instituciones parlamentarias de presupuesto debe abordarse necesariamente en el marco más amplio de las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo en los sistemas de gobierno presidenciales.

En Venezuela, por ejemplo, con el apoyo del BID se creó en 1997 la Oficina de Asesoría Económica y Financiera de la Asamblea Nacional (OAEF). Su objetivo era mejorar los servicios de asesoramiento técnico del parlamento en materia de política fiscal. Esta nueva estructura pudo aprovechar fuentes de investigación y análisis legislativo ya existentes, como el Servicio Autónomo de Información Legislativa (SAIL) creado en 1994. No obstante, las tensiones entre el poder ejecutivo y la asamblea legislativa desde que el presidente Hugo Chávez asumió el gobierno socavaron el funcionamiento de la OAEF: esta se cerró en febrero de 2000, se reabrió en junio de ese mismo año al reactivarse el préstamo del BID que había sido suspendido, y en 2002-

2003 estuvo nuevamente bajo presión (Rojas y Zavarce, 2004). El caso de Venezuela es de particular interés, porque allí el BID se convirtió, quisiera o no, en un actor en la pugna entre el poder ejecutivo y el legislativo por las postestades presupuestarias.

2. Préstamos a entidades fiscalizadoras superiores

Prestar a las entidades fiscalizadoras superiores es también algo relativamente nuevo para los bancos multilaterales de desarrollo (Llanos, 2002). En teoría, estas entidades actúan como un mecanismo de control fundamental para garantizar que el gobierno responda por la manera en que administra las finanzas públicas. Son instituciones estatales independientes, responsables de fiscalizar el desempeño del gobierno y las cuentas públicas y, en algunos casos, de supervisar el sistema de auditoría interna.¹³ Aunque se ha avanzado mucho en los últimos años para mejorar el cumplimiento de las disposiciones legales y financieras en el gasto gubernamental, todavía queda mucho por hacer para asegurar la evaluación adecuada del desempeño del gobierno y el efectivo control externo de la ejecución del presupuesto. En muchos países latinoamericanos estas tareas continúan siendo deficientes y los informes de auditoría externa no logran mejorar el proceso de elaboración del presupuesto.

Hace relativamente poco que los bancos multilaterales de desarrollo comenzaron, aunque modestamente, a prestar ayuda a las auditorías generales y a reforzar las entidades fiscalizadoras superiores. El respaldo del BID a estas instituciones ha creado expectativas en muchos países, porque tiene lugar en una etapa fundamental del proceso de reforma y modernización del Estado. A medida que los países entienden que la existencia de instituciones sólidas de rendición de cuentas es fundamental para asegurar una gestión acertada de las finanzas públicas y la eficacia de los mecanismos anticorrupción, sobre todo en los sistemas de gobierno presidenciales de América Latina, el apoyo del BID a las entidades fiscalizadoras superiores se inserta en el contexto más amplio del fortalecimiento de la administración financiera gubernamental. En tal

calidad los préstamos del BID constituyen un poderoso mecanismo para afianzar la mano de los reformadores. El caso de Chile es particularmente ilustrativo, porque el plan de financiación de 25 millones de dólares acordado con el BID en 2001 ha permitido a la entidad fiscalizadora superior chilena desarrollar su programa de consolidación institucional, lo que habría sido imposible sin ese respaldo. Desde 1993, el BID ha aprobado nueve operaciones crediticias para el fortalecimiento institucional de las entidades fiscalizadoras superiores latinoamericanas, por más de 50 millones de dólares en el contexto de proyectos con este propósito por más de 90 millones de dólares, mientras se tramitan dos nuevas operaciones por más de 12 millones de dólares. Al aprobarse estas últimas, la cartera de préstamos alcanzaría a unos 65 millones de dólares (cuadro 2). Estos créditos, si bien siguen siendo considerados “innovadores” —y por lo tanto, “pilotos”— por el BID, se han ido intensificando desde el año 2000.

No obstante, la dimensión financiera de estas operaciones varía de un país a otro, tanto en términos absolutos como relativos. En consecuencia, las expectativas acerca de sus resultados deben ser realistas. El cuadro 3 muestra la contribución de los préstamos del BID al presupuesto de las entidades fiscalizadoras superiores en Brasil, Chile, Colombia y Nicaragua.

Hay varios aspectos que merecen destacarse. En primer lugar, los préstamos bilaterales representan sólo una parte del presupuesto de las instituciones beneficiarias, pero aun así esa parte puede ser considerable en algunos casos. Mientras que en Nicaragua el BID contribuye con casi el 30% del presupuesto anual de las entidades fiscalizadoras superiores, en Brasil la cifra apenas llega al 1%. En Chile y Colombia los préstamos del BID representan alrededor del 18% y el 11%, respectivamente, del presupuesto anual de esas entidades. Como era de esperarse, la cifra tiende a ser más alta en países más pequeños, pues el BID considera estos proyectos como “préstamos innovadores”. En segundo lugar, las asignaciones presupuestarias a las entidades fiscalizadoras superiores han tendido a aumentar en los últimos años, aunque su porción del presupuesto nacional continúa siendo pequeña: en Brasil, el presupuesto del Tribunal de Cuentas de la Unión representa sólo el 0,08% del presupuesto federal (TCU, 2002, p. 38). En tercer lugar, la financiación de contrapartida suele ser considerable, como lo es en Brasil (50%), Chile (40%) o Colombia (45%). Estos últimos dos aspectos reflejan la importancia cada vez mayor que los gobiernos nacionales adjudican al fortalecimiento de las funciones de auditoría externa. Por tanto, al evaluar los resultados de

¹³ En algunos países, las entidades fiscalizadoras superiores también actúan como organismo supervisor de la auditoría interna del gobierno. Aunque este ensayo se concentra en la auditoría externa, cabe señalar que los vínculos (o ausencia de ellos) entre las funciones de auditoría internas y externas son fundamentales (Diamond, 2002).

CUADRO 2

**América Latina: Préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo
a entidades fiscalizadoras superiores nacionales**

Año	País	Título	Cantidad (millones de dólares)			Período de ejecución (años)
			Total	Préstamo del BID	Financiación de contrapartida	
2004	Perú ^a	Modernización de la Contraloría General y desconcentración del sistema nacional de control	14,50	10,15	4,3	4
2002	Brasil	Modernización del Tribunal de Cuentas de la Unión	10	5	5	3
2002	Chile	Modernización de la Contraloría General de la República	25	15	10	4,5
2002	Nicaragua	Programa de Modernización de la Contraloría General de la República	6	5,40	0,60	4
2000	Colombia	Fortalecimiento de la Contraloría General de la República (CGR) y la Auditoría General de la República	42	23	19	4
2000	Honduras ^d	Fortalecimiento y modernización de la Dirección de Probidad Administrativa	3	2,5	0,50	...
2000	República Dominicana	Programa para modernizar el Congreso Nacional y la Contraloría General	2,45 (28) b	2,45 c	...	3
1999	El Salvador	Modernización y fortalecimiento del Tribunal de Cuentas	4	...	...	...
1994	Uruguay	Modernización del Tribunal de Cuentas	1,50	1,41	0,09	...
1993	Caribe	Entidades fiscalizadoras de los países del Caribe	0,81	0,60	0,21	...
<i>Total</i>			<i>109,26</i>	<i>64,91</i>		

Fuente: Proyectos aprobados o en preparación hasta mayo de 2004, www.iadb.org.

^a Operación de crédito en fase de aprobación.

^b Monto global del proyecto para modernizar el parlamento y la entidad fiscalizadora superior.

^c Cantidad asignada a la entidad fiscalizadora superior. Por ser imposible distinguir la proporción correspondiente a la contraparte local, se asigna el total al préstamo del BID.

^d Operación de crédito en fase de diseño.

CUADRO 3

**América Latina: Préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo
(Millones de dólares^a y porcentajes)**

País	Presupuesto anual de las entidades fiscalizadoras superiores En millones de dólares	Préstamos anuales del BID	
		En millones de dólares	Como porcentaje del presupuesto anual de las entidades fiscalizadoras superiores
Brasil (2003)	242,2	1,6	0,8
Chile (2002)	19,0	3,3	1,4
Colombia (2003)	54,3	5,8	1,6
Nicaragua (2002)	5,2	1,5	28,8

Fuente: Elaboración propia con datos de los informes de las entidades fiscalizadoras superiores.

^a Debido a la fluctuación del dólar en los últimos años se aconseja precaución al utilizarlo como referente.

estos proyectos innovadores se debe tener en cuenta no sólo su dimensión financiera, sino también su contenido técnico y su enfoque institucional.

En general, los préstamos del BID tienden a concentrarse en mejorar la eficiencia administrativa de las

entidades fiscalizadoras superiores mediante el desarrollo estratégico y organizacional; la gestión, capacitación y formación de recursos humanos, y el mejoramiento de la tecnología de la información, los equipos y la infraestructura. También incluyen disposiciones

para mejorar las relaciones con la sociedad civil. Además, los proyectos del BID hacen marcado hincapié en perfeccionar la fiscalización del cumplimiento de las normas legales y financieras, función central de las entidades fiscalizadoras superiores. En algunos casos, como el de Brasil, contienen también disposiciones respecto a “iniciativas innovadoras”, especialmente auditorías de desempeño o ambientales, o técnicas de auditoría para los organismos reguladores de servicios de utilidad pública. Por lo demás, tales préstamos apuntan habitualmente a mejorar la fiscalización operacional de los programas de gobierno, especialmente en el sector social, más que a realzar el papel de las entidades fiscalizadoras superiores en la fiscalización del presupuesto nacional y la certificación parlamentaria de las cuentas públicas. Se piensa, al parecer, que estas últimas funciones centrales de dichas entidades mejorarían de manera natural, aunque no automática, como resultado o efecto secundario del fortalecimiento de tales entidades en su conjunto.

Es entonces paradójico que los préstamos del BID aborden sólo con renuencia los vínculos funcionales entre las entidades fiscalizadoras superiores y las comisiones de cuentas públicas. Como muestra el cuadro 4, la eficacia final de dichas entidades fiscalizadoras está determinada por una serie de factores institucionales, como las facultades conferidas, la autoridad supervisora, los procedimientos para designar y destituir, y el alcance del mandato y su duración. Estas son áreas en las que el BID es reacio a comprometerse. De hecho, las entidades fiscalizadoras superiores en América Latina se caracterizan por su gran diversidad. En Argentina, por ejemplo, el Auditor General de la Nación (AGN) es un órgano colegiado que brinda asesoramiento técnico al parlamento para asegurar la rendición de cuentas por parte del gobierno y la fiscalización del presupuesto; su presidente es designado por el principal grupo opositor en el parlamento. En países como Chile, Perú o Brasil, las entidades fiscalizadoras superiores son nominalmente autónomas, tanto del poder ejecutivo como del legislativo. En Brasil, el Tribunal de Cuentas de la Unión es un órgano colegiado con una larga historia institucional que funge también de tribunal administrativo. Concentra su trabajo de fiscalización en verificar que se cumplan los programas gubernamentales y las tareas de los organismos del gobierno. Por lo tanto, su principal “cliente” es la administración pública a la que fiscaliza. En los países andinos, como Chile y Perú, las entidades fiscalizadoras superiores se definen como instituciones de gobernabilidad, independientes tanto del poder ejecutivo como del legislativo.

Las entidades fiscalizadoras superiores están particularmente expuestas a intromisiones políticas y a la cooptación por intereses partidarios, sobre todo en los sistemas de gobierno presidenciales. La experiencia de la Contraloría General de la República de Perú entre 1993 y 2000 es ilustrativa. Una primera estrategia para evitar tal cooptación es la de reforzar los vínculos funcionales entre las instituciones de rendición de cuentas de carácter horizontal, que forman parte del sistema de fiscalización nacional (O'Donnell 1998; Schedler, Diamond y Plattner, 1999). En consecuencia, las consideraciones de economía política son claves para explicar la eficacia de las entidades fiscalizadoras superiores, concebidas como partes integrales de los sistemas nacionales de control y de prevención de la corrupción.

Una estrategia para impedir la cooptación de las entidades fiscalizadoras superiores consiste en reforzar sus lazos con las otras instituciones que forman parte del sistema nacional de control, especialmente el poder judicial (tribunales administrativos y penales) y el poder legislativo (comisiones de cuentas públicas). Estén o no ligadas nominalmente con los parlamentos, las entidades fiscalizadoras superiores se hallan vinculadas funcionalmente con ellos en la “cadena de supervisión de las finanzas públicas”. Esto es evidente en el caso de Colombia, como lo refleja un esfuerzo conjunto del BID y el gobierno colombiano para reforzar la rendición de cuentas del gobierno, la probidad en las finanzas públicas, la fiscalización presupuestaria y el cumplimiento de la ley. En abril de 2003, el BID aprobó un préstamo de 14 millones de dólares (como parte de un programa de 20 millones de dólares) a la Procuraduría General de la Nación, que es la oficina judicial a cargo del control y la disciplina de los organismos públicos. Este programa completa un ciclo de diez años de financiación para modernizar los órganos de control y aplicación de la ley en la administración de las finanzas públicas. En marzo de 2000 se concedió un préstamo de 23 millones de dólares (como parte de un programa de 42 millones de dólares) a las oficinas de la Contraloría General de la República y la Auditoría General de la República, y en diciembre de 1995 se destinaron 9,5 millones de dólares (como parte de un programa de 15,7 millones de dólares) a modernizar la administración de justicia y la Fiscalía General de la Nación. Estos tres préstamos contaron con una financiación de contrapartida considerable (77,7 millones de dólares), que reflejó el compromiso de Colombia con los programas.

Las entidades fiscalizadoras superiores brindan, directa o indirectamente, importantes servicios de

América Latina: Factores institucionales que determinan la eficacia de las entidades fiscalizadoras superiores

CUADRO 4

País	Control <i>ex ante</i>	Institución vinculada al poder ejecutivo	Institución vinculada al poder legislativo	Institución autónoma	Poderes cuasi judiciales	Procedimiento de designación	Mandato	Procedimientos de deposición
Argentina		✓	✓	Independencia financiera y funcional		Poder legislativo	8 años (renovable)	Asamblea legislativa mediante resolución conjunta de las dos cámaras
Bolivia		✓		Independencia financiera y funcional		Poder ejecutivo (a propuesta del senado)	10 años	Asamblea legislativa mediante juicio de responsabilidades por la Suprema Corte
Brasil		✓	✓		✓	Mixto: El presidente es elegido por sus pares; 1/3 designado por el Presidente de la República con la confirmación del Senado y 2/3 por el Congreso	Presidente: 1 año Miembros: indefinido, hasta los 70 años de edad	Suprema Corte Federal
Chile			✓	✓	✓	Designado por el Presidente de la República, sujeto al acuerdo de la mayoría del Senado	Indefinido, hasta los 75 años de edad	Cámara de diputados realiza acusación y el senado depone
Colombia			✓	✓	✓	Asamblea legislativa, de lista presentada por el Tribunal Constitucional, la Suprema Corte y el Consejo Estatal	4 años	Suprema Corte, luego de acusación previa del procurador general
Costa Rica	✓	✓	✓	Independencia financiera y funcional		Asamblea legislativa	8 años, renovable	Asamblea legislativa
República Dominicana	✓	✓	✓			Poder ejecutivo	Indefinido	
Ecuador				Autonomía administrativa, presupuestaria y financiera		Presidente de la República, de lista presentada por el Congreso	4 años	Asamblea legislativa, después de acusación
El Salvador	✓	✓	✓	✓	✓	Asamblea legislativa	3 años, renovable	Asamblea legislativa
Guatemala		✓	✓	Independencia funcional		Asamblea legislativa	4 años, no renovable	Asamblea legislativa
Honduras		✓	✓	Independencia funcional y administrativa		Asamblea legislativa	5 años	Asamblea legislativa
México		✓	✓	Autonomía técnica y de gestión		Asamblea legislativa	8 años	Asamblea legislativa, también mediante acusación
Nicaragua		✓	✓	Independencia funcional y administrativa		Asamblea legislativa, de lista propuesta por el Presidente y miembros de la asamblea legislativa	5 años	Asamblea legislativa
Panamá	✓	✓	✓	✓	✓	Asamblea legislativa	5 años, renovable	Suprema Corte
Paraguay		✓	✓	✓	✓	Asamblea legislativa	5 años	Ejecutivo, después de acuerdo del senado
Perú	✓	✓	✓	✓	✓	Asamblea legislativa, propuesto por el Presidente	7 años	Asamblea legislativa
Uruguay	✓	✓	✓	Autonomía funcional		Asamblea legislativa	5 años	Asamblea legislativa, después de sentencia definitiva de tribunal de justicia o tribunal competente
Venezuela				Autonomía funcional, administrativa y organizacional		Asamblea legislativa, de lista presentada por comité de ciudadanos	7 años, renovable	Asamblea legislativa, después de pronunciamiento de la Suprema Corte de Justicia

Fuente: Elaborado sobre la base de Payne, Zovatto y otros (2002, pp. 228-23, cuadros 9.2 y 9.3).

asesoramiento a los parlamentos en el ejercicio de sus funciones ligadas a la rendición de cuentas. Sin embargo, los vínculos entre esas entidades y las comisiones parlamentarias de presupuesto y cuentas públicas son bastante débiles, y se caracterizan, en el mejor de los casos, por una cortés indiferencia. Los préstamos a las entidades fiscalizadoras superiores tienden a pasar por alto la naturaleza disfuncional de las relaciones de tales entidades con los parlamentos. Aunque los préstamos del BID a las asambleas legislativas procuran incrementar la participación de los parlamentos en la política presupuestaria, el respaldo de este banco a las entidades fiscalizadoras superiores tiende a pasar por alto el papel que ellas deben desempeñar en el control y fiscalización del presupuesto. Sólo en unos pocos países, como la República Dominicana en 2000 y El Salvador en 1999, el BID consideró la relación entre las entidades fiscalizadoras superiores y los parlamentos, y otorgó préstamos simultáneos a ambas instituciones. En el caso de la República Dominicana ambos préstamos se fusionaron en uno.

Sin embargo, las operaciones del BID tienden a soslayar el contexto de gobernabilidad más amplio en el que operan las entidades fiscalizadoras superiores, así como los incentivos que condicionan la rendición de cuentas en materia de finanzas públicas. Rara vez procuran potenciar deliberadamente la independencia política y autonomía financiera de esas entidades. Los criterios que orientan la designación y destitución de sus integrantes y la duración de su mandato, así como los procedimientos que regulan la contratación, el ascenso o el despido del personal profesional, son factores esenciales de una efectiva independencia de las entidades fiscalizadoras superiores. La aplicación de criterios de designación fehacientes y la estabilidad en el cargo contribuyen a que los integrantes de las entidades fiscalizadoras superiores actúen con independencia. Además, contar con recursos financieros asegurados es también condición necesaria, aunque no suficiente, para institucionalizar a las entidades fiscalizadoras superiores y protegerlas de la intromisión política (INTOSA, 2001).

La politización del procedimiento para designar a los integrantes de las entidades fiscalizadoras superiores y a su personal representa un gran obstáculo para la efectiva independencia de estas entidades. Cuando el gobierno controla la mayoría en el parlamento, tanto en los sistemas parlamentarios como en los presidenciales las designaciones suelen reflejar transacciones políticas. Además, los mandatos por períodos breves que coinciden con el presidencial tienden a reducir los incentivos para que esos integrantes ejerzan la independencia política que puedan

tener. En última instancia, tales incentivos individuales motivan el comportamiento institucional de las entidades fiscalizadoras superiores. En Argentina, por ejemplo, la constitución y la ley sobre administración financiera estipulan que los auditores generales sean designados por un período renovable de ocho años. Sin embargo, para aumentar la independencia del órgano colegiado AGN, en 1994 se estableció mediante una reforma constitucional que su presidente debe pertenecer al principal partido opositor. Como resultado, los presidentes del AGN cambian cada vez que se modifica la mayoría en el gobierno. Además, debido a la extrema politización de la administración pública, hay una alta rotación de personal, lo que ha impedido que se consolide la capacidad técnica y el “espíritu de cuerpo” dentro de esta entidad fiscalizadora superior. Una administración pública preparada y reconocida, que ofrezca estabilidad en el cargo y perspectivas laborales razonables dentro de la institución, es un factor determinante para asegurar el profesionalismo en la auditoría externa de las finanzas del gobierno.¹⁴

En general, reforzar la capacidad técnica de las entidades fiscalizadoras superiores no significa necesariamente mejorar su eficacia, ni ha impedido que sean cooptadas, como lo ilustra el caso de Nicaragua. Sin embargo, garantizar la independencia real de esas entidades es esencial para poder hacer efectivas las responsabilidades del gobierno, como se recalcó en la declaración de principios de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) en Lima en 1977, y más recientemente en el informe del grupo de trabajo de INTOSAI sobre la fiscalización independiente de los gobiernos (INTOSAI, 2001). Es bien sabido que una deficiencia inherente al Estado en los países en desarrollo es la fragilidad de los mecanismos institucionales para la rendición de cuentas de carácter horizontal anclados en las instituciones estatales cuya función es fiscalizar al gobierno y refrenar al Estado (Mainwaring y Welna, 2003).

¹⁴ Además, los préstamos del BID han concentrado sus esfuerzos en los niveles nacional o federal. Los mecanismos para la auditoría interna y externa de las finanzas del gobierno son particularmente débiles a nivel local, y con frecuencia son cooptados por las elites del lugar. El BID está apenas comenzando a respaldar a las entidades fiscalizadoras superiores subnacionales en los sistemas federales y a acompañar su desconcentración en los Estados unitarios.

IV

Aspectos políticos de la rendición de cuentas en las finanzas públicas

Trascurridos ya diez años desde la aparición del tema de la gobernabilidad a la cabeza de la agenda para el desarrollo, se justifican nuevas aproximaciones a la reforma de la gobernabilidad y al desarrollo institucional. En especial, es preciso reducir la brecha entre los aspectos económicos y políticos de la financiación multilateral para el desarrollo. El estudio de la posición del BID con respecto a la modernización de la administración financiera es particularmente ilustrativo, por ser éste el más político de los bancos multilaterales de desarrollo.

Todavía es difícil saber cuáles han sido los efectos de los préstamos otorgados por el BID a parlamentos y entidades fiscalizadoras superiores. Como señala Kaufmann (2003, p. 3), 'debemos tener en cuenta que este esfuerzo se ha realizado en el contexto de un bajo desarrollo relativo en el complejo y multidisciplinario campo de la gobernabilidad y la lucha contra la corrupción'.¹⁵ La evaluación de los resultados plantea varias dificultades. Primero, hay que definir indicadores de impacto para este nuevo tipo de proyecto destinado deliberadamente al fortalecimiento institucional. Segundo, y aún más importante, es preciso establecer indicadores que midan el desempeño y el impacto final de las propias instituciones de control. Y tercero, hay que determinar hasta qué punto y en qué forma hay que encarar los aspectos políticos de la rendición de cuentas en las finanzas públicas. Al hacer todo esto, el número y la diversidad de variables explicativas se amplía considerablemente. Reconocer la importancia de los aspectos políticos de la elaboración presupuestaria y de la economía política de la rendición de cuentas en las finanzas públicas es sin duda un paso adelante.

No obstante, al otorgar préstamos a los parlamentos nacionales y a las entidades fiscalizadoras superiores, el BID muestra cierta renuencia a involucrarse en la economía política de la rendición de cuentas presupuestaria y en los aspectos políticos de la integridad en las finanzas públicas. La mayor parte de la finan-

ciación otorgada por el BID a las entidades de control presupuestario se destina a inversiones materiales, como la creación de infraestructura, a la tecnología de la información y a la gestión de recursos humanos. En un pasado más reciente, el respaldo del BID también apuntó a modificar los procedimientos y reforzar las estructuras que enmarcan el proceso presupuestario en el parlamento, como las comisiones de presupuesto y finanzas, y los servicios de investigación y oficinas de presupuesto parlamentarios. Sólo unos pocos parlamentos de países latinoamericanos, entre ellos los de Brasil, Chile, Perú y Venezuela, cuentan con capacidad de investigación y de asesoramiento independientes. En estos casos el BID recomienda afianzar esa capacidad, mientras aboga por que se establezca allí donde no existe.

Los organismos financieros internacionales justifican su enfoque apolítico aduciendo que las mejoras técnicas que se introduzcan pueden, con el tiempo, contribuir a mejorar la gobernabilidad, sin perderse en las complejidades de la política. El hecho de considerar la gobernabilidad como un tema técnico les ha permitido justificar su participación en temas de gobernabilidad, sin sobrepasar sus respectivos mandatos. No obstante, hay límites para este consenso tecnocrático. El enfoque funcionalista descrito crea la ilusión de que las soluciones técnicas pueden resolver los problemas políticos. Pero las reformas institucionales en la elaboración del presupuesto público son intrínsecamente políticas (Shepsle, 1999; Wildavsky, 1964 y 1992). Aunque en general se formulan en el lenguaje de la eficiencia, las reformas de las finanzas públicas afectan las relaciones de poder, dado que el presupuesto es un escenario clave para la negociación política. Las decisiones sobre quién controla el proceso presupuestario y cómo se determinan las asignaciones presupuestarias son intrínsecamente políticas. Por lo tanto, el intento de separar las facetas económicas y políticas de la elaboración del presupuesto público es, en gran medida, artificial. Como subraya Kaufmann (2003, p. 33), 'la adecuada comprensión de las fuerzas políticas que afectan a la formulación de políticas y, lo que está relacionado, del conjunto de incentivos institucionales necesarios para

¹⁵ En este artículo las citas entre comillas simples corresponden a traducciones del inglés.

el progreso' son fundamentales para entender la dinámica de la reforma presupuestaria.

El BID (2003, p. 9) reconoce de hecho que los "proyectos limitados a cambiar los elementos instrumentales o a fortalecer simplemente capacidades técnico-organizativas, sin alterar la estructura de incentivos que afectan a la voluntad política de aplicar estos nuevos instrumentos o capacidades, tienen por lo general un impacto muy reducido. Esto supone la necesidad de contemplar al mismo tiempo cambios que condicionan la efectividad de las alteraciones instrumentales y organizacionales. Por ejemplo, de poco sirve [...] promover sistemas de gestión financiera sin el desarrollo de una autoridad presupuestaria con la independencia profesional, el poder y la capacidad de hacerlos cumplir." En efecto, las iniciativas de reforma fracasan no sólo porque son incompletas, sino también porque con frecuencia se conciben para resolver dificultades técnicas cuando en realidad el problema está en el marco institucional.

Es preciso asegurar una más amplia comprensión de la gestión del proceso presupuestario. Las entidades fiscalizadoras superiores y las comisiones de cuentas públicas ocupan posiciones clave en la administración de las finanzas públicas (Wehner, 2003; Petri, 1998). La calidad del control parlamentario de las finanzas gubernamentales depende esencialmente de la disponibilidad de información fiable y de análisis independientes del presupuesto, proporcionados con regularidad por las entidades fiscalizadoras superiores. Al mismo tiempo, la eficacia y los resultados finales de la labor de estas entidades dependen en gran medida de que los parlamentos apliquen las recomendaciones contenidas en los informes de auditoría que ellas elaboran. De aquí que sea crucial la calidad del vínculo funcional y las relaciones institucionales entre las comisiones de cuentas públicas del parlamento y las entidades fiscalizadoras superiores (SIGMA, 2002). Asimismo, la capacidad de estas entidades para cumplir con su mandato depende en gran medida de su independencia de los gobiernos y, al mismo tiempo, de la cooperación que presten los organismos gubernamentales.

Las relaciones entre las entidades fiscalizadoras superiores y las comisiones de cuentas públicas son decisivas para asegurar una efectiva rendición de cuentas por parte del gobierno. La eficacia que en definitiva tengan unas y otras se deberá en gran medida a los mecanismos institucionales y las estructuras de incentivos. En primer lugar, los informes y las recomendaciones de las entidades fiscalizadoras superiores son inútiles si no son llevados a la práctica por otras ins-

tituciones que forman parte del sistema de control, en especial la propia administración pública (responsabilidades administrativas), el poder judicial (responsabilidades penales) y el parlamento (responsabilidades políticas). Su eficacia, por lo tanto, está condicionada a la cooperación de otras instituciones estatales. Además, en muchos casos, sobre todo en los sistemas de gobierno presidenciales, para nombrar a los integrantes de las entidades fiscalizadoras superiores se necesita el consentimiento de una mayoría calificada de parlamentarios (con frecuencia de dos tercios), que incluye al partido gobernante. Las transacciones políticas que tienen lugar suelen socavar la independencia política del candidato elegido.

En segundo lugar, la disposición de las comisiones de cuentas públicas a ejercer sus poderes y pedir cuentas al gobierno también está determinada por factores de gobernabilidad más amplios. Estas comisiones son un reflejo del accionar político en el parlamento y de la naturaleza de las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo (Morgenstern y Nacif, 2002). En efecto, su composición refleja la del propio parlamento y, por lo tanto, el partido gobernante suele controlarlas. A diferencia de lo que sucede en sistemas de gobierno parlamentarios, en los cuales dichas comisiones son presididas por un representante de la oposición, en América Latina la presidencia de las comisiones de presupuesto y cuentas públicas tradicionalmente recae en un miembro del partido gobernante. De hecho, puede aducirse que la eficacia de los mecanismos de rendición de cuentas de carácter horizontal depende en última instancia de la efectividad de los mecanismos de rendición de cuentas de carácter vertical, en particular las normas electorales y las estructuras partidarias.

El comportamiento mismo de los miembros del parlamento está determinado por los incentivos a los cuales ellos responden. Las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo pasan necesariamente por la intermediación de los partidos políticos y las normas electorales, dado que existe la posibilidad de que el control se diluya cuando el partido o coalición gobernante tiene una posición mayoritaria en el parlamento. Investigaciones recientes sobre los aspectos políticos de la elaboración del presupuesto en Brasil¹⁶ muestran que la participación del poder legislativo en el proceso presupuestario sólo puede entenderse cuando se tienen en cuenta los partidos políticos y las normas

¹⁶ Véase Mainwaring y Welna (2003), Morgenstern y Manzetti (2003) y Figueiredo (2001 y 2003).

electorales. Puesto que el poder ejecutivo domina la elaboración del presupuesto y controla su ejecución, la participación de los partidos en el proceso presupuestario depende de sus relaciones con el ejecutivo (Pereira y Mueller, 2002). En efecto, los mecanismos de rendición de cuentas en sistemas de gobierno presidenciales que aúnan el peso del ejecutivo y las mayorías legislativas tienden a ser ineficaces.

Por lo tanto, existe un potencial inexplorado en la asistencia que brindan los bancos multilaterales de desarrollo a las entidades fiscalizadoras superiores y a las comisiones parlamentarias de cuentas públicas de América Latina. La segunda fase del respaldo multilateral a las instituciones presupuestarias debería encaminarse a fortalecer la independencia política y la autonomía financiera de las entidades fiscalizadoras superiores y a promover vínculos más eficaces entre éstas y las comisiones parlamentarias de cuentas públicas. El análisis de los préstamos del BID con frecuencia revela que no se consideraron tales vínculos en el diseño de sus intervenciones. En general, las operaciones crediticias del BID tienden a concebirse como intervenciones autónomas. Esto tiene la ventaja de protegerlas de interferencias externas injustificadas, pero también la desventaja de impedir las sinergias entre ellas.

Por lo demás, las instituciones financieras internacionales también deberían concebir iniciativas integradas que abarquen todo el ciclo presupuestario y la gestión y supervisión del proceso presupuestario en su conjunto. Para hacerlo habría que coordinar los proyectos que apuntan a modernizar los sistemas de información sobre las finanzas públicas dentro del ejecutivo con aquellos orientados a realzar el papel de las entidades fiscalizadoras superiores y de las comisiones parlamentarias. También habría que vincular de manera más metódica las medidas para mejorar la

administración de las finanzas públicas y la rendición de cuentas públicas, con aquellas que apuntan a consolidar el Estado de derecho, reformar la administración pública, fortalecer las asambleas legislativas y combatir la corrupción.

Más importante aún, al otorgar préstamos multilaterales para fortalecer las instituciones de control presupuestario es preciso aprovechar la dinámica de poder estructural. Como recalca Messick (2002, p. 1), 'para tener éxito es preciso cambiar los incentivos a los funcionarios públicos [...] La estructura constitucional y la cohesión partidaria son factores clave para la independencia de la asamblea legislativa'. Es probable que las acciones para acrecentar la capacidad técnica y analítica mediante la creación o desarrollo de servicios de investigación parlamentarios o el perfeccionamiento de las técnicas de investigación en las instituciones fiscalizadoras continúen siendo ineficaces, mientras no exista suficiente espacio político para que estos recursos sean utilizados de manera efectiva. También es probable que los avances técnicos se vean limitados por dinámicas políticas adversas y restricciones en materia de gobernabilidad. La cuestión fundamental es dilucidar si el hecho de dotar de mayor capacidad técnica a las entidades fiscalizadoras las fortalecería, o si una mayor independencia y asertividad las llevaría a crear y utilizar más capacidad técnica. El enfoque del BID tiende a confiar en la primera teoría, y se concentra en mejorar la capacidad técnica de las instituciones. No obstante, hay razones para creer que la segunda teoría puede ser una buena orientación complementaria, y es por eso que figura en la nueva estrategia para reformar el Estado y modernizar el gobierno adoptada en 2003 por el BID.¹⁷

(Traducido del inglés)

Bibliografía

- Ahrens, J. (2001): Governance, conditionality and transformation in post-socialist countries, en H. Hoen (comp.), *Good Governance in Central and Eastern Europe*, Cheltenham, Edward Elgar.
- BAfD (Banco Africano de Desarrollo) (2000): *Good Governance Policy*, Abidjan.
- Banco Mundial (1992): *Governance and Development*, Washington, D.C.
- _____ (1997): *World Development Report 1997: The State in a Changing World*, Nueva York, Oxford University Press.
- _____ (2000): *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance: A World Bank Strategy*, Washington, D.C.
- BAsD (Banco Asiático de Desarrollo) (1995): *Governance: Sound Development Management*, Manila, agosto.
- _____ (1999): Governance in Asia: from crisis to opportunity, *Annual Report 1998*, Manila.
- BERD (Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo) (1992): *Political Aspects of the Mandate of the EBRD*, Londres.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1996): *Marco de referencia para la acción del Banco en los programas de modernización del estado y fortalecimiento de la sociedad civil*, 3/96, GN-1883-5, Washington, D.C.
- _____ (2003): *Modernización del Estado: documento de estrategia*, 7/03, GN-2235-1, Washington, D.C.

¹⁷ Véase BID (2003).

- Biebesheimer, C. y M. Payne (2001): *IDB Experience in Justice Reform: Lessons Learned and Elements for Policy Formulation*, Technical Paper Series, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Brobbäck, U. y S. Sjölander (2002): *Programme Support and Public Finance Management: A New Role for Bilateral Donors in Poverty Strategy Work*, Sida Studies, N° 6, Estocolmo, Organismo Sueco de Desarrollo Internacional (OSDI).
- Burki, S.J., G. Perry y otros (1998): *Beyond the Washington Consensus. Institutions Matter*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Carbonell, M. (2002): Los conflictos entre el poder legislativo y el poder ejecutivo en México, *Contribuciones*, N° 3, Buenos Aires, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano (CIEDLA).
- DFID (Department for International Development) (2001): *Understanding and Reforming Public Expenditure Management*, Londres.
- _____ (2002): *Managing Fiduciary Risk when Providing Direct Budget Support*, Londres.
- Diamond, J. (2002): *The Role of Internal Audit in Government Financial Management: An International Perspective*, documento de trabajo, WP/02/94, Washington, D.C., Departamento de Asuntos Fiscales, Fondo Monetario Internacional (FMI), mayo.
- Dorotinsky, W. y Y. Matsuda (2002): Reforma de la gestión financiera en América Latina: una perspectiva institucional, *Reforma y democracia*, N° 23, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Drake, P. (1989): *Money Doctor in the Andes: the Kemmerer Missions, 1923-1933*, Durham, Duke University Press.
- Eaton, K. (2002): Fiscal policy making in the Argentine legislature, en S. Morgenstern y B. Nacif (comps.) (2002): *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Figueiredo, A. (2001): Instituições e política no controle do executivo, *Dados*, vol. 44, N° 4, Rio de Janeiro, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro.
- _____ (2003): The role of Congress as an agency of horizontal accountability: lessons from the Brazilian experience, en S. Mainwaring y C. Welna (comps.) (2003): *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford, Oxford University Press.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (1997): *Good Governance: The IMF's Role*, Washington, D.C.
- _____ (2001): *Review of the Fund's Experience in Governance Issues*, Washington, D.C.
- Fuhr, H. y P. Krause (2003): *Overview of Core Public Sector Reform Projects 1982-2002*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Haggard, S. y M.D. McCubbins (comps.) (2001): *Presidents, Parliaments, and Policy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- INTOSAI (Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores) (2001): *Independence of Supreme Audit Institutions: Final Task Force Report*, Viena, Secretaría General.
- Jones, M. (2001): Political institutions and public policy in Argentina: an overview of the formation and execution of the national budget, en S. Haggard y M.D. McCubbins (comps.), *Presidents, Parliaments, and Policy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Kaufmann, D. (2003): Rethinking governance: Empirical lessons challenge orthodoxy, Discussion draft, Washington, D.C., Banco Mundial, marzo.
- Krafchik, W. y J. Wehner (1998): The role of parliaments in the budget process, *South African Journal of Economics*, vol. 66, N° 4, Lynwood Ridge, Economic Society of South Africa (ESSA).
- Krueger, A. (comp.) (2000): *Economic Policy Reform: The Second Stage*, Chicago, University of Chicago Press.
- Kuczynski, P. y J. Williamson (comps.) (2003): *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, Washington, D.C., Institute for International Economics (IIE).
- Llanos, P. (2002): *La entidades fiscalizadoras superiores y la cooperación internacional*, documento presentado en las II Jornadas Euroamericanas de Entidades Fiscalizadoras Superiores EUROSAI-OLACEFS (Cartagena de Indias, Colombia, 11 de julio).
- Mainwaring, S. y C. Welna (comps.) (2003): *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford, Oxford University Press.
- Manning, N. y R. Stepan (2002): *Strengthening Oversight by Legislatures*, PREM Note, N° 74, Washington, D.C., Banco Mundial, octubre.
- Messick, R. (2002): *Strengthening Legislatures: Implications from Industrial Countries*, PREM Note, N° 63, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Morgenstern, S. y L. Manzetti (2003): Legislative oversight: interests and institutions in the United States and Argentina, en S. Mainwaring y C. Welna (comps.) (2003): *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford, Oxford University Press.
- Morgenstern, S. y B. Nacif (comps.) (2002): *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1998): *The Role of the Legislature*, París.
- _____ (2001a): *OECD Best Practices for Budget Transparency*, OECD PUMA/SBO(2000)6/FINAL, París.
- _____ (2001b): *Budget: Towards a New Role for the Legislature*, París.
- O'Donnell, G. (1998): Horizontal accountability in new democracies, *Journal of Democracy* vol. 9, N° 3, Baltimore, Maryland, The Johns Hopkins University Press.
- Payne, M., D. Zovatto y otros (2002): *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Pereira, C. y B. Mueller (2002): Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre executivo e legislativo na elaboração do orçamento brasileiro, *Dados*, vol. 45, N° 2, Rio de Janeiro, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro.
- Petri, H. (1998): Budget and Control: Reforming the Public Sector in Latin America, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability) (2003): *Assessing Public Expenditure, Procurement and Financial Accountability: A Review of the Diagnostic Instruments*, Washington, D.C.
- Rojas, E. y H. Zavarce (2004): *Instituciones para la coordinación de la política monetaria y fiscal: un enfoque transaccional para el caso venezolano*, documento presentado al XVI Seminario Regional de Política Fiscal (CEPAL, Santiago de Chile, 26-29 de enero de 2004).
- Rubio Llorente, F. (1993): *La forma del poder*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Samuels, D. (2002): Progressive ambition, federalism and pork-barreling in Brazil, en S. Morgenstern y B. Nacif (comps.) (2002): *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Santiso, C. (s/f): *The Governance of the Budget in Emerging Economies: Institutions of Accountability, Oversight and Anti-corruption in Public Finance*, inédito.
- _____ (2000): Towards democratic governance: the contribution of the multilateral development banks in Latin America, en P. Burnell (comp.), *Democracy Assistance: International Cooperation for Democratization*, Londres, Frank Cass.

- _____ (2001a): Gobernabilidad democrática y reformas económicas de segunda generación en América Latina, *Instituciones y desarrollo*, N° 8-9, Barcelona, Instituto Internacional de Gobernabilidad, mayo.
- _____ (2001b): Gobernabilidad democrática y política económica insular: paradojas de las reformas de segunda generación en la Argentina de los 1990, *Contribuciones*, año 18, N° 4(72), Buenos Aires, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano (CIEDLA), diciembre.
- _____ (2001c): Good governance and aid effectiveness: The World Bank and conditionality, *Georgetown Public Policy Review*, vol. 7, N° 1, Washington, D.C., Georgetown University.
- _____ (2003a): Another lost decade? The future of reform in Latin America, *Public Administration and Development*, vol. 23, N° 4, Nueva York, John Wiley and Sons.
- _____ (2003b): The elusive search for the rule of law: promoting judicial reform in Latin America, *Brazilian Journal of Political Economy*, vol. 23, N° 3, São Paulo.
- _____ (2004a): Re-forming the State: governance institutions and the credibility of economic policymaking, *International Public Management Journal*, vol. 7, N° 3, International Public Management Network, en prensa.
- _____ (2004b): *Legislative Budget Oversight and Public Finance Accountability in Presidential Systems: Governance of the Budget in Peru*, documento preparado para el XVI Seminario Regional de Política Fiscal (CEPAL, Santiago de Chile, 26-29 de enero de 2004).
- _____ (2004c): The contentious Washington Consensus: reforming the reforms in emerging markets, *Review of International Political Economy*, Londres, Routledge, en prensa.
- _____ (2004d): The political economy of governance and conditionality in multilateral development finance, *International Public Management Journal*, vol. 7, N° 1, International Public Management Network, en prensa.
- Schedler, A., L. Diamond y M. Plattner (comps.) (1999): *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner.
- Shepsle, K. (1999): The political economy of state reform: political to the core, *Brazilian Journal of Political Economy*, vol. 19, N° 3, São Paulo.
- SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management) (2002): *Relations between Supreme Audit Institutions and Parliamentary Committees*, SIGMA Paper, N° 33, CCNM/GOV/SIGMA(2002)1, París.
- TCU (Tribunal de Contas da União) (2002): *Relatório das atividades do TCU, 3 Trimestre de 2002*, Brasília, D.F.
- Wehner, J. (2002): Best practices in public accounts committees, inédito.
- _____ (2003): Back from the sidelines? Redefining the contribution of legislatures to the budget cycle, inédito.
- Weldon, J. (2002): Legislative delegation and the budget process in Mexico, en S. Morgenstern y B. Nacif (comps.) (2002): *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Wildavsky, A. (1964): *The Politics of the Budgetary Process*, Boston, Little, Brown.
- _____ (1992): Political implications of budget reform: a retrospective, *Public Administration Review*, N° 52, Oxford, Blackwell Publishing.

LA REVISTA EN INTERNET

www.cepal.cl
www.cepal.org

www.eclac.cl
www.eclac.org

CEPAL - ECLAC NACIONES UNIDAS - Microsoft Internet Explorer

File Edit View Favorites Tools Help

Back Forward Stop Search Favorites Media

Address http://www.cepal.cl/ Go Links

Naciones Unidas
CEPAL

English Lo Nuevo Mapa del Sitio Preguntas Frecuentes Buscar

Miércoles 30 de Junio, 2004

Titulares

- Según documento de la CEPAL: **América Latina y el Caribe rezagada en investigación y desarrollo**
- Según estudio de CEPAL y del Departamento de Estado de Puerto Rico: **Es clave el legado industrial para desarrollo económico e inserción regional de Puerto Rico**
- En la CEPAL: **Canciller mexicano presentó política exterior de México**
- Panel de Alto Nivel realizado en la CEPAL: **Sub Secretarios Generales de la ONU analizan procesos de integración en el mundo**
- Resultados de la Novena Conferencia Regional de la Mujer: **Países de América Latina y el Caribe adoptan Consenso de México**
- Según proyecciones de la CEPAL: **América Latina y el Caribe crecerá cerca de un 4% en 2004**

Documentos destacados

- Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2003
- La inversión extranjera en América Latina y el Caribe 2003
- Balanza preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2003
- Hacia el objetivo del

Noticias

CEPAL insta a gobiernos a implementar políticas activas para fomentar el desarrollo económico y social

Más noticias...

TRIGÉSIMO PERÍODO DE SESIONES DE LA CEPAL SAN JUAN, PUERTO RICO 28 JUNIO-2 JULIO DE 2004

THIRTIETH SESSION OF ECLAC SAN JUAN, PUERTO RICO 28 JUNE - 2 JULY 2004

Revista de la CEPAL - Microsoft Internet Explorer

File Edit View Favorites Tools Help

Back Forward Stop Search Favorites Media

Address http://www.cepal.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/0/14590/P14590.xml&xml=/revista/tp/pf/.xsl Go Links

Naciones Unidas
CEPAL

Portada Lo Nuevo Mapa del Sitio Preguntas Frecuentes Buscar

Revista de la CEPAL

LCR0.2220-P/E
Abril 2004
Director Oscar Altamir
Revista de la Cepal
Nº 82
217 pp.

ISBN: 92-1-322277-7
ISSN: 1662-0908
Electrónico:
Impreso: US\$ 15.00
N.Venta: **SIN**

Resumen
Elegir documento
Solicitar impreso
Enviar por email
Imprimir esta página

Resumen

- Los laberintos del orden internacional: La importación de reformas (pdf 511 kb) David Ibarra
- Comportamiento paradójico de la banca extranjera en América Latina (pdf 620 kb) Graciela Moguillansky, Rogelio Studart y Sebastián Vergara
- Una propuesta de arwar con impuestos unitarios las ganancias de las empresas multinacionales (pdf 549 kb) Andrew Mold
- La integración regional y la coordinación macroeconómica en América Latina (pdf 551 kb) Hubert Escaith
- La sustitución de importaciones en las industrias de alta tecnología: Prebisch renace en Asia (pdf 531 kb) Alice Amsden
- Competitividad industrial en Brasil 10 años después de la liberalización (pdf 587 kb) João Carlos Ferraz, David Kupfer y Mariana Iovity
- Influencia del origen del capital sobre los patrones del comercio exterior brasileño (pdf 626 kb) Célio Hiratuka y Fernanda De Negri
- Información y conocimiento: la difusión de las TIC en la industria manufacturera Argentina (pdf 742 kb) Gabriel Yoguel, Marta Novick, Dario Milesi, Sonia Rottler y José Borello
- Desarrollo económico local y descentralización en América Latina (pdf 811 kb) Francisco

Suscripción por el año N°

Ejemplares atrasados N°

Nombre:

Domicilio:

Código y ciudad:

País: Tel.: FAX:

E-Mail:

Adjunto cheque (*) del Banco N°

por valor de \$ / US\$ (Para exterior: **sobre plaza USA**. / No enviar giros postales).

(*) *Agradeceremos emitir el cheque a nombre de UN-ECLAC.*

Favor cargar tarjeta de crédito Diners MasterCard Visa

Nombre que aparece en la tarjeta: Número:

Firma:

Fecha de vencimiento:



Publicaciones de la CEPAL
COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE
Casilla 179-D - Santiago de Chile
publications@eclac.cl
Fax (562) 210-2069

El precio de suscripción anual vigente para 2004 es de US\$ 30. El precio por ejemplar suelto es de US\$ 15 más costo de envío. El precio de suscripción por dos años (2004-2005) es de US\$50.



CEPAL

REVIEW

Request for subscription
and/or back issues

Subscription for the year No.

Back issues Nos.

Name:

Address:

City and postal code:

Country: Telephone: FAX:

E-Mail:

I enclose cheque (*) No. drawn on the following bank:

in the amount of \$ / US\$ (For requests originating outside Chile, the

cheque must be drawn on a **United States bank**. / Do **not** send money orders).

(*) *The cheque should be made payable to UN-ECLAC.*

Please charge my credit Card Diners MasterCard Visa

Name as appears on card: Number:

Signature:

Expiration:



ECLAC publications
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA
AND THE CARIBBEAN
Casilla 179-D - Santiago, CHILE
publications@eclac.cl
Fax (562) 210-2069

Annual subscription costs for 2004 are US\$ 35. The price of single issues is US\$ 15 plus shipping costs. The cost of a two-year subscription (2004-2005) is US\$60.

Publicaciones recientes de la CEPAL

Informes periódicos institucionales

Estudio económico de América Latina y el Caribe 2002-2003, LC/G.2208-P, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.2, CEPAL, Santiago de Chile, noviembre de 2003, 404 páginas.

Esta edición del *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2002-2003*, que es la número 55 de la serie, contiene un análisis de la evolución de la economía regional en el año 2002 y de las tendencias observables a mediados del 2003. La publicación consta de dos partes, dedicadas respectivamente a la región y a los países, y de un anexo estadístico con datos de alcance regional. La información estadística utilizada en la mayoría de los análisis se presenta en un CD-ROM.

La primera parte comprende tres capítulos. En el capítulo I se da a conocer un panorama sintético de la situación y las tendencias de las principales variables macroeconómicas en la región. El capítulo II comprende cuatro áreas temáticas: el sector externo, la política económica, el desempeño interno y el problema de la deuda externa. En la sección dedicada al sector externo se examina la evolución de los componentes de la balanza de pagos, los precios de los productos básicos, los términos del intercambio, los flujos de capital y las condiciones crediticias. A continuación, se pasa revista a las dimensiones fiscal, cambiaria y monetaria de la política económica, en tanto que el desempeño interno se analiza en términos de crecimiento, inversión, inflación, remuneraciones y empleo. Por último, el problema de la deuda externa se estudia a partir de las nuevas modalidades de renegociación aplicadas por algunos países durante el primer semestre de 2003. En el capítulo III se plantea la conveniencia de impulsar el fortalecimiento de una banca de desarrollo que incentive la inversión, en vista de la actual escasez de financiamiento de largo plazo, las asimetrías de información y la segmentación de los sistemas financieros nacionales.

La segunda parte del Estudio consiste en una serie de notas sobre la evolución macroeconómica reciente de 27 países de la región. Los cuadros y gráficos correspondientes difieren de los presentados en ediciones anteriores, debido a la metodología empleada en esta oportunidad. Entre los cambios realizados en este ámbito destacan la nueva medición en valores corrientes del financiamiento de la inversión, el cálculo de las tasas de interés real a partir de tasas nominales anuales mensualizadas y el recálculo de las cifras monetarias como promedios anuales. Por otra parte, en los índices de exportaciones e importaciones de bienes y de los términos del intercambio se utiliza 1997 como año de referencia, aun cuando las series originales corresponden a una estimación en dólares a precios constantes de 1995, al igual que en otras publicaciones de la CEPAL. Además, se ha aumentado a 25 el número de cuadros incluidos en el anexo estadístico.

Panorama social de América Latina 2002-2003, LC/G.2209-P, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.185, CEPAL, Santiago de Chile, 348 páginas.

La edición 2002-2003 del *Panorama social de América Latina* analiza temas relacionados con varios de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En tres de los cinco capítulos —los relativos a pobreza, hambre y desigualdades de género— se examinan las posibilidades de que los países de la región cumplan, para el año 2015, las metas aprobadas por los Estados Miembros de las Naciones Unidas en esas áreas.

Entre los capítulos que se refieren a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, destaca el dedicado al problema del hambre y la inseguridad alimentaria, en cuya elaboración colaboró el Programa Mundial de Alimentos. En él se presentan antecedentes sobre la magnitud y evolución de la subnutrición y la desnutrición infantil en 24 países de América Latina y el Caribe, así como sus principales causas.

En el capítulo sobre pobreza se exponen cifras de su incidencia en los países latinoamericanos en 2001 y 2002, y una estimación de su magnitud en el conjunto de la región en 2003. Se pone de relieve que el proceso de superación de la pobreza está estancado desde 1997, pese a lo cual muchos países siguen teniendo posibilidades de reducir a la mitad la pobreza extrema en el año 2015.

En el capítulo sobre género se indica que, en América Latina, la situación de pobreza afecta a más mujeres que hombres y que la mayoría de los hogares indigentes están encabezados por mujeres. Asimismo, sin el aporte monetario de las mujeres, la pobreza aumentaría al menos diez puntos porcentuales en la mayoría de los países. Se analizan, además, otras desventajas que sufren las mujeres, como la vinculada a la falta de reconocimiento social y al trabajo doméstico no remunerado, la lentitud del progreso de su participación política, sobre todo en cargos que suponen toma de decisiones, así como el mayor desempleo y la discriminación salarial.

En el capítulo sobre gasto social se presenta información sobre 18 países de América Latina, y un análisis de su evolución en la década pasada. Se señalan los efectos que tuvo la desaceleración del crecimiento económico que se inició en 1998 en el gasto social y se destaca que la mayor prioridad otorgada al gasto público social, en términos de porcentaje del PIB, evitó una disminución mayor en términos per cápita.

En el último capítulo se examinan las principales políticas que rigen el mercado de trabajo y se hace hincapié en algunas iniciativas interesantes, destinadas a combatir el desempleo, la baja calidad del empleo y el subempleo. Sobre la base de información provista por los ministerios de trabajo de los países, se analiza la heterogeneidad existente en materia de edad mínima legal para trabajar, salario mínimo, formas de contratación, y derechos de sindicalización y huelga. Se señala que, a pesar de algunos avances legislativos, siguen observándose graves problemas en el cumplimiento de la normativa vigente. En la sección dedicada a la agenda social internacional se presenta una reseña de los principales acuerdos adoptados en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (conocida también como Rio+10) que se realizó en Johannesburgo, Sudáfrica, en agosto-septiembre del 2002.

La inversión extranjera en América Latina y el Caribe 2003, LC/G.2226-P, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.54, CEPAL, Santiago de Chile, mayo de 2004, 146 páginas.

En 2003, los flujos de inversión extranjera directa (IED) recibidos por América Latina y el Caribe siguieron disminuyendo en forma sostenida, por cuarto año consecutivo. Debido al descenso del último año, la región mostró el peor desempeño en el ámbito mundial. Esta situación se vio agravada por el aumento constante de las remesas

de utilidades y otras salidas de recursos derivados de la IED, razón por la cual se han restringido sus efectos en lo que respecta a la balanza de pagos. No obstante, la declinación de las entradas de IED durante los últimos años ha variado de una subregión a otra y de un país a otro dentro de América Latina y el Caribe. En México y la Cuenca del Caribe los ingresos sufrieron menos variaciones, mientras América del Sur fue la más afectada. En esta última subregión destaca la estabilidad de la Comunidad Andina y la brusca contracción en el Mercosur, sobre todo Brasil.

En la publicación se otorga especial importancia a las estrategias de las empresas transnacionales interesadas en mejorar su eficiencia para la conquista de terceros mercados. Por consiguiente, se dedica un capítulo a la evolución de la IED en América Latina y el Caribe y los otros dos a diferentes aspectos de tales estrategias. Por una parte, se examina lo ocurrido en Costa Rica, Honduras, Jamaica y la República Dominicana, considerados como centros de costos en actividades intensivas en mano de obra y cuyos productos son de bajo valor agregado. Por otra, se analizan los desafíos que se les plantean a los centros de manufacturas en Brasil y México en la cadena productiva de la industria automotora.

Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2003, LC/G.2224-P, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E/S.04.II.G.1, CEPAL, Santiago de Chile, mayo de 2004, 548 páginas.

La edición 2003 del *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe* contiene una selección actualizada a comienzos de diciembre de las principales series estadísticas disponibles sobre la evolución económica y social de los países de la región.

A partir de la edición del 2002, el Anuario se ha difundido también en formato electrónico, en un disco compacto de datos. Además del texto de la publicación impresa, dicho disco incluye cuadros en formato Excel, en los que se presentan las series completas a partir de 1980, con el objeto de facilitar el análisis de la información.

No se han introducido modificaciones en la estructura con respecto a la edición 2002. Los cuadros del capítulo sobre balanza de pagos mantienen en su presentación las orientaciones para su versión analítica extraídas de la quinta edición del *Manual de balanza de pagos*, publicada por el Fondo Monetario Internacional en 1993.

La primera parte comprende indicadores socioeconómicos derivados (tasas de crecimiento, proporciones o coeficientes), que representan una visión resumida de cada área de interés y que constituyen antecedentes para que la información pueda ser utilizada en análisis especializados. En este conjunto de indicadores se han incluido los que se emplean en las evaluaciones regionales periódicas del proceso de desarrollo de América Latina y el Caribe que realiza la Secretaría de la CEPAL.

En la segunda parte figuran las series históricas en números absolutos, lo que permite su posible utilización para una gran variedad de propósitos. En la mayoría de los cuadros estadísticos aparecen cifras referidas a un mismo tema, ordenadas de manera que se facilite la comparación entre países y entre éstos y los totales o promedios regionales. Al respecto, sólo los cuadros de balanza de pagos y cuentas nacionales son una excepción, ya que han sido elaborados por países.

Aunque en la actualidad 33 países latinoamericanos y del Caribe son miembros de la Comisión, los cuadros en que se presentan totales regionales por lo general corresponden a la suma de datos

referentes a 25 países. En este sentido, cabe señalar que las estadísticas de los países del Caribe son menos completas, razón por la cual la cobertura regional varía según el área temática que se aborda. Al respecto, se siguen haciendo esfuerzos por superar esta situación y se espera contar en el mediano plazo con información completa, al menos sobre los grandes esquemas estadísticos macroeconómicos, como las cuentas nacionales, la balanza de pagos y el comercio exterior.

En la mayoría de los cuadros, los países aparecen en orden alfabético, excluyéndose aquellos sobre los que se carece de datos o en los que las cantidades son nulas o mínimas.

Los indicadores de la primera parte del Anuario corresponden, en general, a los años 1980, 1985 y 1990, y al período comprendido entre 1994 y 2000. Cuando los datos no están suficientemente actualizados, se presenta el último año disponible para cada país. Algunos de los indicadores basados en información censal se consiguen sólo en torno a los años en que se han efectuado los censos respectivos. Las series estadísticas de la segunda parte, tanto las de origen nacional como las estimaciones regionales, presentan datos de los años 1980, 1985 y 1990 y el período comprendido entre 1995 y 2000.

Dada la excelente acogida de los usuarios, así como el buen grado de aproximación alcanzado en versiones anteriores, continúan publicándose estimaciones preliminares del año de edición del Anuario (en este caso 2003). Se trata de un esfuerzo realizado en el último bimestre de cada año para informar a la comunidad internacional sobre la evolución macroeconómica de los países de la región en el período que se examina. Al respecto, cabe formular la siguiente precisión: debido a las diferentes fechas de cierres, en ciertos casos las cifras históricas de los últimos años de los cuadros del Anuario pueden acusar pequeñas diferencias con las del *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2003*, por el distinto momento en que se obtuvo la información contenida en cada una de dichas publicaciones.

Este documento también puede ser consultado a través de la página web de CEPAL: (<http://www.eclac.cl/deype/publicaciones>) o en <http://www.eclac.cl/publicaciones/>, bajo informes periódicos.

Otras publicaciones

Energía y desarrollo sustentable en América Latina y el Caribe, Cuadernos de la CEPAL, N° 89, LC/G.2214-P, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.160, CEPAL, Santiago de Chile, diciembre de 2003, 230 páginas.

Este volumen constituye la versión en español de la Guía para la formulación de políticas energéticas, elaborada por la CEPAL en el marco del proyecto "Energía y desarrollo sustentable en América Latina y el Caribe". Este proyecto, desarrollado en conjunto con la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE) y la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), permitió examinar, a través de una serie de estudios de caso en varios países de la región, el aporte de las políticas energéticas a la mejora de las condiciones de sustentabilidad del desarrollo.

El objetivo central de esta Guía es presentar los elementos básicos necesarios en los procesos de identificación y formulación de políticas energéticas conducentes a una mayor sustentabilidad del desarrollo, así como también analizar los instrumentos y enfoques que permitan mejorar las condiciones de viabilidad de las políticas que se formulen.

En su primera parte, esta Guía aporta las bases conceptuales de la relación entre política energética, sustentabilidad y reforma: los conceptos de sustentabilidad, las dimensiones de la sustentabilidad, y la política energética y la sustentabilidad del desarrollo.

En su segunda parte, entrega todos los elementos necesarios para formular la política energética: el proceso de formulación de políticas; los objetivos e instrumentos de la política energética; los enfoques y herramientas en el proceso de formulación de políticas energéticas y, finalmente, la materialización de dichas políticas.

Especial interés reviste el anexo del capítulo VI, en el que se presentan los principales resultados de los seminarios-talleres realizados sobre la base de la primera versión de la Guía, a fin de ilustrar su empleo en el proceso de formulación de una propuesta de política energética y exponer los temas planteados en la agenda de dichos encuentros.

Una década de desarrollo social en América Latina 1990-1999, Libro de la CEPAL, N° 77 (LC/G.2212-P), Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.143, CEPAL, Santiago de Chile, marzo de 2004, 293 páginas.

La última década del siglo XX fue de gran trascendencia para América Latina, dado que en ese período se produjeron cambios importantes que constituyeron un punto de quiebre respecto de lo que venía sucediendo en la región; se trata fundamentalmente de la reactivación del crecimiento económico y la reducción de la pobreza en los primeros años de ese período. Asimismo, fue relevante la demostración del impacto que las crisis internacionales tuvieron en los países latinoamericanos, en especial durante la segunda parte de la década.

En este libro se realiza un análisis de lo acaecido en el período 1990-1999 y se retoman temas de interés para la CEPAL, aplicando el mismo enfoque que ha caracterizado al *Panorama social de América Latina*.

En primer término, se analiza un conjunto de dimensiones “objetivas” —pobreza, distribución del ingreso, empleo, estratificación ocupacional, papel de la educación, transmisión intergeneracional de las oportunidades de bienestar y contribución del gasto social al mejoramiento del bienestar de la población— y sus interrelaciones con el crecimiento económico. Además, se recurre a

los resultados de encuestas de opinión llevadas a cabo en un número importante de países, con el fin de describir la reacción subjetiva de la población latinoamericana a los cambios registrados en la década.

Este contrapunto entre las dimensiones objetivas y la subjetividad individual resulta particularmente relevante, sobre todo porque el enfrentamiento de los desafíos de la agenda de desarrollo social en los próximos años exige tomar en cuenta todos estos factores, a fin de lograr un nuevo compromiso ciudadano que dé respaldo a las políticas públicas aplicadas para alcanzar los objetivos de crecimiento y realce de la equidad.

Los transgénicos en América Latina y el Caribe: un debate abierto, Libro de la CEPAL, N° 78 (LC/G.2227-P), Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.74, CEPAL, Santiago de Chile, mayo de 2004, 416 páginas.

Desde su aparición a mediados del decenio de 1990, los cultivos transgénicos, junto con despertar grandes expectativas, han ocasionado intensos debates que aún están lejos de agotarse. Se trata de un fenómeno de especial importancia para América Latina y el Caribe, tanto por la amplitud de la superficie cultivada —Argentina ocupa el segundo lugar en el mundo a este respecto— como por el hecho de ser la región de mayor biodiversidad del planeta, centro de origen de rubros tan cruciales para la alimentación mundial como el maíz y la papa.

El libro, que reúne diversos puntos de vista sobre la materia, pretende constituir un primer aporte al análisis del impacto económico, social y ambiental de estos cultivos en la región. En sus distintos capítulos se abordan aspectos conceptuales, aspectos prácticos (como la experiencia de Argentina y México) y los problemas relativos al régimen de propiedad intelectual vigente sobre los productos biotecnológicos. Esa diversidad de puntos de vista está en consonancia con la naturaleza multifacética del fenómeno, cuyo estudio exige la confluencia de disciplinas, tales como la microbiología molecular, la economía, la sociología y las ciencias ambientales.

Los autores del libro aspiran a entregar a los gobiernos de la región, así como a sus medios académicos y empresariales, elementos de juicio que contribuyan al análisis de las posibilidades y los peligros vinculados a las nuevas tecnologías, y permitan avanzar hacia la elaboración de políticas nacionales al respecto.



Publicaciones de la CEPAL

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
Casilla 179-D Santiago de Chile

Véalas en: www.cepal.org/publicaciones

Revista de la CEPAL

La Revista se inició en 1976 como parte del Programa de Publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, con el propósito de contribuir al examen de los problemas del desarrollo socioeconómico de la región. Las opiniones expresadas en los artículos firmados, incluidas las colaboraciones de los funcionarios de la Secretaría, son las de los autores y, por lo tanto, no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Organización.

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

Los precios de suscripción anual vigentes para 2004 son de US\$ 30 para la versión en español y de US\$ 35 para la versión en inglés. El precio por ejemplar suelto es de US\$ 15 para ambas versiones.

Los precios de suscripción por dos años (2004-2005) son de US\$ 50 para la versión española y de US\$ 60 para la versión inglesa.

Revista de la CEPAL, número extraordinario: CEPAL CINCUENTA AÑOS, reflexiones sobre América Latina y el Caribe, 1998, 376 p. (agotado)

Informes periódicos institucionales

Todos disponibles para años anteriores

- *Panorama social de América Latina, 2002-2003, 348 p.*
Social panorama of latin america, 2002-2003, 340 p.
- *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2003, 172 p.*
Preliminary overview of the economies of Latin America and the Caribbean, 2003, 168 p.
- *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2002-2003, 414 p.*
Economic survey of Latin America and the Caribbean 2002-2003, 408 p.
- *Situación y perspectivas. Estudio económico de América Latina y el Caribe 2002-2003, 52 p.*
Current conditions and outlook. Economic Survey of Latin America and the Caribbean 2002-2003, 52 p.

- *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe / Statistical yearbook for Latin America and the Caribbean (bilingüe), 2003, 636 p.*
- *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe, 2003, 146 p.*
Foreign investment of Latin America and the Caribbean, 2003, 146 p.
- *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2002-2003, 240 p.*
Latin America and the Caribbean in the world economy, 2002-2003, 238 p.

Libros de la CEPAL

- 78 *Los transgénicos en América Latina y el Caribe: un debate abierto, 2004, 416 p.*
- 77 *Una década de desarrollo social en América Latina 1990-1999, 2004, 300 p.*
- 76 **A decade of light and shadow. Latin America and the Caribbean in the 1990s, 2003, 366 p.**
- 76 **Une décennie d'ombres et de lumières. L'Amérique latine et les Caraïbes dans les années 90, 2003, 401 p.**
- 75 *Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe, Ricardo Jordán y Daniela Simioni (compiladores), 2003, 264 p.*
- 74 *Mercados de tierras agrícolas en América Latina y el Caribe: una realidad incompleta, Pedro Tejo (compilador), 2003, 416 p.*
- 73 *Contaminación atmosférica y conciencia ciudadana, 2003. Daniela Simioni (Compiladora), 260 p.*
- 72 *Los caminos hacia una sociedad de la información en América Latina y el Caribe, 2003, 139 p.*
- 72 **Road maps towards an information society in Latin America and the Caribbean, 2003, 130 p.**
- 71 *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe. En busca de un nuevo paradigma, 2003, Raúl Atria y Marcelo Siles, Compiladores, CEPAL/Michigan State University, 590 p.*
- 70 *Hacia el objetivo del milenio de reducir la pobreza en América Latina y el Caribe, 2002, 80 p.*
- 70 **Meeting the millennium poverty reduction targets in Latin America and the Caribbean, 2002, ECLAC/IPEA/UNDP, 70 p.**
- 70 *L'objectif du millénaire de réduire la pauvreté en Amérique Latine et les Caraïbes, 2002, 85 p.*
- 70 *Rumo ao objetivo do milenio de reduzir a pobreza na América Latina e o Caribe, 2002, 81 p.*
- 69 *El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural. Díadas, equipos, puentes y escaleras, 2002, John Durston, 156 p.*
- 68 *La sostenibilidad del desarrollo en América Latina y el Caribe: desafíos y oportunidades, 2002, 251 p.*
- 68 **The sustainability of development in Latin America and the Caribbean: challenges and opportunities, 2002, 248 p.**
- 67 **Growth with stability, financing for development in the new international context, 2002, 248 p.**
- 66 **Economic reforms, growth and employment. Labour markets in Latin America and the Caribbean, 2001, Jürgen Weller, 205 p.**

- 65 **The income distribution problem in Latin America and the Caribbean**, 2001, Samuel Morley, 169 p.
- 64 **Structural reforms, productivity and technological change in Latin America**, 2001, Jorge Katz, 143 p.
- 63 **Investment and economic reforms in Latin America**, 2001, Graciela Moguillansky y Ricardo Bielschowsky, 186 p.
- 62 **Equity, development and citizenship** (abridged edition), 2001, 86 p.
- 62 *L'équité, le développement et la citoyenneté*. Version condensée, 2001, 110 p.
- 61 **Apertura económica y (des)encadenamientos productivos- Reflexiones sobre el complejo lácteo en América Latina**, 2001, Martin Dirven (compiladora), 396 p.
- 60 **A territorial perspective: Towards the consolidation of human settlements in Latin America and the Caribbean**, 2001, 157 p.
- 59 *Juventud, población y desarrollo en América Latina y el Caribe. Problemas, oportunidades y desafíos*, 2001, 457 p.
- 58 *La dimensión ambiental en el desarrollo de América Latina*, 2001, 265 p.
- 57 *Las mujeres chilenas en los noventa. Hablan las cifras*, 2000, 213 p.
- 56 *Protagonismo juvenil en proyectos locales: lecciones del cono sur*, 2001, 170 p.
- 55 **Financial globalization and the emerging economies**, José Antonio Ocampo, Stefano Zamagni, Ricardo Ffrench-Davis y Carlo Pietrobelli, 2000, 328 p.
- 54 *La CEPAL en sus 50 años. Notas de un seminario conmemorativo*, 2000, 149 p.
- 53 *Transformaciones recientes en el sector agropecuario brasileño, lo que muestran los censos*, 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.
- 52 *Un examen de la migración internacional en la Comunidad Andina*, 1999, 114 p.
- 51 *Nuevas políticas comerciales en América Latina y Asia. Algunos casos nacionales*, 1999, 583 p.
- 50 *Privatización portuaria: bases, alternativas y consecuencias*, Larry Burkhalter, 1999, 248 p.
- 49 *Teorías y metáforas sobre el desarrollo territorial*, Sergio Boisier, 1999, 113 p.
- 48 *Las dimensiones sociales de la integración regional en América Latina*, Rolando Franco y Armando Di Filippo, compiladores, 1999, 223 p.
- 47 *El pacto fiscal. Fortalezas, debilidades, desafíos*, 1998, 280 p. (agotado)
- 47 **The fiscal covenant. Strengths, weaknesses, challenges**, 1998, 290 p.
- 46 *Agroindustria y pequeña agricultura: vínculos, potencialidades y oportunidades comerciales*, 1998, 166 p.
- 45 *La grieta de las drogas. Desintegración social y políticas públicas en América Latina*, 1997, 218 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.
- 43 *Quince años de desempeño económico. América Latina y el Caribe, 1980-1995*, 1996, 127 p.
- 43 **The economic experience of the last fifteen years. Latin America and the Caribbean, 1980-1995**, 1996, 125 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.
- 41 *Las relaciones económicas entre América Latina y la Unión Europea: el papel de los servicios exteriores*, 1996, 395 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.
- 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.
- 38 *Imágenes sociales de la modernización y la transformación tecnológica*, 1995, 198 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, 123 p.
- 36 *Cambios en el perfil de las familias: la experiencia regional*, 1993, 434 p.
- 35 *Población, equidad y transformación productiva*, 1993, 2ª ed. 1993, 158 p. (agotado)
- 35 **Population, social equity and changing production patterns**, 1993, 153 p.
- 34 *Ensayos sobre coordinación de políticas macroeconómicas*, 1992, 249 p.
- 33 *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, 1992, 269 p. (agotado)
- 33 **Education and knowledge: basic pillars of changing production patterns with social equity**, 1992, 257 p.
- 32 *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, 1992, 254 p.
- 32 **Social equity and changing production patterns: an integrated approach**, 1992, 252 p.
- 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.
- 30 *Evaluaciones del impacto ambiental en América Latina y el Caribe*, 1991, 232 p. (agotado)
- 29 *Inventarios y cuentas del patrimonio natural en América Latina y el Caribe*, 1991, 335 p.
- 28 **A collection of documents on economic relations between the United States and Central America, 1906-1956**, 1991, 398 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.
- 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.
- 25 *Transformación productiva con equidad, 1990*, 4ª ed. 1991, 185 p.
- 25 **Changing production patterns with social equity, 1990**, 3ª ed. 1991, 177 p. (agotado)
- 24 **The environmental dimension in development planning**, 1991, 302 p.
- 23 *La crisis urbana en América Latina y el Caribe: reflexiones sobre alternativas de solución*, 1990, 197 p. (agotado)

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.

- El desarrollo económico en los albores del siglo XXI*, José Antonio Ocampo (editor), CEPAL/Alfaomega.
- Los recursos del desarrollo*. Lecciones de seis aglomeraciones agroindustriales en América Latina, Carlos Guaipatín (compilador), CEPAL/Alfaomega.
- Medir la economía de los países según el sistema de cuentas nacionales*, Michel Sérurier, CEPAL/Alfaomega, 2003.
- Globalization and Development. A Latin American and Caribbean Perspective*, Edited by José Antonio Ocampo and Juan Martin, CEPAL/Alfaomega, 2003.
- Globalización y desarrollo. Una reflexión desde América Latina y el Caribe*, José Antonio Ocampo y Juan Martin (editores), CEPAL/Alfaomega, 2003.
- Autonomía o ciudadanía incompleta. El Pueblo Mapuche en Chile y Argentina*, Isabel Hernández, CEPAL/Pehuén, 2003.
- Reformas económicas y formación*. Guillermo Labarca (coordinador), CEPAL/GTZ/OIT-CINTERFOR, 2003.
- El desarrollo de complejos forestales en América Latina*, Néstor Bercovich y Jorge Katz (editores), CEPAL/Alfaomega, 2003.
- Territorio y competitividad en la agroindustria en México. Condiciones y propuestas de política para los clusters del limón mexicano en Colima y la piña en Veracruz*, Enrique Dussel Peters, CEPAL/Plaza y Valdés, 2002.
- Capital social rural. Experiencias de México y Centroamérica*, Margarita Flores y Fernando Rello, CEPAL/Plaza y Valdés, 2002.
- Equidade, desenvolvimento e cidadania**, José Antonio Ocampo, CEPAL/Editor Campus, 2002.
- Crescimento, emprego e equidade; O Impacto das Reformas Econômicas na América Latina e Caribe**, Barbara Stallings e Wilson Peres, CEPAL/Editor Campus, 2002.
- Crescer com Estabilidade, O financiamento do desenvolvimento no novo contexto internacional**, José Antonio Ocampo, CEPAL/Editora Campus, 2002.
- Pequeñas y medianas empresas industriales en América Latina y el Caribe*, Wilson Peres y Giovanni Stumpo (coordinadores), CEPAL/Siglo XXI, México.
- Aglomeraciones mineras y desarrollo local en América Latina*, Rudolf M. Buitelaar (compilador), CEPAL/Alfaomega, Colombia, 2002.
- Panorama de la agricultura en América Latina y el Caribe 1990-*

- 2000 /Survey of Agriculture in Latin America and the Caribbean 1990-2000*, CEPAL/IICA, 2002.
- Reformas, crecimiento y políticas sociales en Chile desde 1973*, Ricardo Ffrench-Davis y Barbara Stallings (editores), CEPAL/LOM Ediciones, 2001.
- Financial Crises in 'Successful' Emerging Economies**, Ricardo Ffrench-Davis (editor), CEPAL/Brookings Institution Press, 2001.
- Creecer con estabilidad. El financiamiento del desarrollo en un nuevo contexto internacional*, José Antonio Ocampo (coordinador), CEPAL/Alfaomega, Colombia, 2001.
- CLAROSCUROS, integración exitosa de las pequeñas y medianas empresas en México*, Enrique Dussel Peters (coordinador), CEPAL/JUS, México, 2001.
- Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia*, Rolando Franco (coordinador), CEPAL/Siglo XXI, México, 2001.
- Crisis financieras en países exitosos*, Ricardo Ffrench-Davis (compilador), CEPAL/McGraw Hill, Santiago, 2001.
- Una década de luces y sombras. América Latina y el Caribe en los noventa*, CEPAL/Alfaomega, Colombia, 2001.
- Desarrollo Rural en América Latina y el Caribe*, Beatriz David, CEPAL/Alfaomega, Colombia, 2001.
- Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Tomos I, II y III, CEPAL/Alfaomega, Colombia, 2000.
- La distribución del ingreso en América Latina y el Caribe*, Samuel Morley, CEPAL/Fondo de Cultura Económica, Santiago, 2000.
- Inversión y reformas económicas en América Latina*, Graciela Mognillansky y Ricardo Bielschowsky, CEPAL/Fondo de Cultura Económica, Santiago, 2000.
- Reformas estructurales, productividad y conducta tecnológica en América Latina*, Jorge Katz, 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.
- 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.
- 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.
- Cinqüenta anos de pensamento na CEPAL**, Tomos I y II, Ricardo Bielschowsky, CEPAL/RECORD/COFECOM, Brasil, 2000.
- Integración regional, desarrollo y equidad*, Armando Di Filippo y Rolando Franco, CEPAL/Siglo XXI, México, 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.
- Brasil uma década em transição**, Renato Baumann, CEPAL/CAMPUS, Brasil, 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.
- La modernidad problemática: cuatro ensayos sobre el desarrollo latinoamericano*, Ernesto Ottone, CEPAL/JUS, México, 2000.
- La inversión en Chile ¿El fin de un ciclo de expansión?*, Graciela Mognillansky, CEPAL/Fondo de Cultura Económica, Santiago, 1999.

- La reforma del sistema financiero internacional: un debate en marcha*, José Antonio Ocampo, CEPAL/Fondo de Cultura Económica, Santiago, 1999.
- Macroeconomía, comercio y finanzas para reformar las reformas en América Latina*, Ricardo Ffrench Davis, CEPAL/Mc Graw-Hill, Santiago, 1999.
- Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL: textos seleccionados, dos volúmenes*, CEPAL/Fondo de Cultura Económica, Santiago, 1998.
- Grandes empresas y grupos industriales latinoamericanos*, Wilson Peres (coordinador), CEPAL/Siglo XXI, Buenos Aires, 1998.
- Flujos de Capital e Inversión Productiva. Lecciones para América Latina*, Ricardo Ffrench-Davis-Helmut Reisen (compiladores), CEPAL/Mc Graw Hill, Santiago, 1997.
- Estrategias empresariales en tiempos de cambio*, Bernardo Kosacoff (editor), CEPAL/Universidad Nacional de Quilmes, Argentina, 1998.
- 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.
- 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.
- Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial. América Latina y el Caribe*, CEPAL/Fondo de Cultura Económica, Santiago, 1997.
- 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.
- Tendências econômicas e sociais na América Latina e no Caribe / Economic and social trends in Latin America and the Caribbean / Tendencias económicas y sociales en América Latina y el Caribe**, CEPAL/IBGE/CARECON RIO, Brasil, 1996.
- 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.
- Las nuevas corrientes financieras hacia América Latina: Fuentes, efectos y políticas*, Ricardo Ffrench-Davis y Stephany Griffith-Jones (compiladores), México, CEPAL/Fondo de Cultura Económica, primera edición, 1995.
- 82 **A dinâmica do Setor Saúde no Brasil**, 1997, 220 p.
- 81 *La apertura económica y el desarrollo agrícola en América Latina y el Caribe*, 1997, 136 p.
- 80 *Evolución del gasto público social en América Latina: 1980-1995*, 1998, 200 p.
- 79 *Ciudadanía y derechos humanos desde la perspectiva de las políticas públicas*, 1997, 124 p.
- 78 *Centroamérica y el TLC: efectos inmediatos e implicaciones futuras*, 1996, 174 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.
- 76 *Dinámica de la población y desarrollo económico*, 1997, 116 p.
- 75 *Crecimiento de la población y desarrollo*, 1995, 95 p.
- 74 *América Latina y el Caribe: dinámica de la población y desarrollo*, 1995, 151 p.
- 73 *El gasto social en América Latina: un examen cuantitativo y cualitativo*, 1995, 167 p.
- 72 *Productividad de los pobres rurales y urbanos*, 1995, 318 p. (agotado)
- 71 *Focalización y pobreza*, 1995, 249 p. (agotado)
- 70 *Canales, cadenas, corredores y competitividad: un enfoque sistémico y su aplicación a seis productos latinoamericanos de exportación*, 1993, 183 p.
- 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.
- 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. (out of stock)
- 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.
- 66 **The Caribbean: one and divisible**, 1994, 207 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.
- 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.
- 63 *Elementos para el diseño de políticas industriales y tecnológicas en América Latina*, 1990, 2ª ed. 1991, 172 p.

Cuadernos de la CEPAL

- 89 *Energía y desarrollo sustentable en América Latina y el Caribe*. Guía para la formulación de políticas energéticas, 2003, 240 p.
- 88 *La ciudad inclusiva*, Marcello Balbo, Ricardo Jordán y Daniela Simioni (compiladores), CEPAL/Cooperazione Italiana, 2003, 322 p.
- 87 *Congestión de tránsito. El problema y cómo enfrentarlo*, 2003, Alberto Bull (compilador), 114 p.
- 86 *Industria, medio ambiente en México y Centroamérica. Un reto de supervivencia*, 2001, 182 p.
- 85 *Centroamérica, México y República Dominicana: maquila y transformación productiva*, 1999, 190 p.
- 84 *El régimen de contratación petrolera de América Latina en la década de los noventa*, 1998, 134 p.
- 83 *Temas y desafíos de las políticas de población en los años noventa en América Latina y el Caribe*, 1998, 268 p.

Cuadernos Estadísticos de la CEPAL

- 30 *Clasificaciones estadísticas internacionales incorporadas en el banco de datos del comercio exterior de América Latina y el Caribe de la CEPAL*, 2004, 308 p.
- 29 *América Latina y el Caribe: series estadísticas sobre comercio de servicios 1980-2001*, 2003, 150 p.

- 28 *Dirección del comercio exterior de América Latina, según la clasificación central de productos provisionales de las Naciones Unidas*, 2001, 532 p.
- 27 *América Latina y el Caribe: series regionales y oficiales de cuentas nacionales 1950-1998*, 2001, 136 p.
- 26 *América Latina y el Caribe: series estadísticas sobre comercio de servicios 1980-1997*, 1998, 124 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.
- 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.
- 23 *América Latina y el Caribe: series regionales y oficiales de cuentas nacionales, 1950-1994*, 1996, 136 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.
- 21 *Estructura del gasto de consumo de los hogares en América Latina*, 1995, 274 p.
- 20 *Dirección del comercio exterior de América Latina y el Caribe según principales productos y grupos de productos, 1970-1992*, 1994, 483 p.
- 19 *América Latina: comercio exterior según la clasificación Industrial Internacional uniforme de todas las actividades económicas (CIIU)*.
Vol. I, Exportaciones, 1985-1991, 1993, 285 p.
Vol. II, Importaciones, 1985-1991, 1993, 291 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.
- 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.
- 16 *Origen y destino del comercio exterior de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración*, 1991, 190 p.
- 15 *América Latina y el Caribe: series regionales de cuentas nacionales a precios constantes de 1980, 1991*, 245 p.
- 87 *Análisis de cadenas agroindustriales en Ecuador y Perú*, 1993, 294 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.
- 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.
- 84 *La transformación de la producción en Chile: cuatro ensayos de interpretación*, 1993, 372 p.
- 83 *Reestructuración y desarrollo de la industria automotriz mexicana en los años ochenta: evolución y perspectivas*, 1992, 191 p.
- 82 *América Latina y el Caribe: el manejo de la escasez de agua*, 1991, 148 p.
- 81 *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta*, 1991, 177 p.
- 80 *Impacto ambiental de la contaminación hídrica producida por la Refinería Estatal Esmeraldas: análisis técnico-económico*, 1991, 190 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.
- 78 *La apertura financiera en Chile y el comportamiento de los bancos transnacionales*, 1990, 132 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.

Serie INFOPLAN: Temas Especiales del Desarrollo

- 13 *Políticas sociales: resúmenes de documentos II*, 1997, 80 p.
- 12 *Gestión de la información: reseñas de documentos*, 1996, 152 p.
- 11 *Modernización del Estado: resúmenes de documentos*, 1995, 75 p.
- 10 *Políticas sociales: resúmenes de documentos*, 1995, 95 p.
- 9 *MERCOSUR: resúmenes de documentos*, 1993, 219 p.
- 8 *Reseñas de documentos sobre desarrollo ambientalmente sustentable*, 1992, 217 p. (agotado)
- 7 *Documentos sobre privatización con énfasis en América Latina*, 1991, 82 p.

Boletín demográfico / Demographic Bulletin (bilingüe)

Edición bilingüe (español e inglés) que proporciona información estadística actualizada, referente a estimaciones y proyecciones de población de los países de América Latina y el Caribe. Incluye también indicadores demográficos de interés, tales como tasas de natalidad, mortalidad, esperanza de vida al nacer, distribución de la población, etc.

Publicado desde 1968, el Boletín aparece dos veces al año, en los meses de enero y julio.

Suscripción anual: US\$ 20.00. Valor por cada ejemplar: US\$ 15.00

Estudios e Informes de la CEPAL

- 95 *México: la industria maquiladora*, 1996, 237 p.
- 94 *Innovación en tecnologías y sistemas de gestión ambientales en empresas líderes latinoamericanas*, 1995, 206 p. (agotado)
- 93 *Comercio internacional y medio ambiente. La discusión actual*, 1995, 112 p. (agotado)
- 92 *Reestructuración y desarrollo productivo: desafío y potencial para los años noventa*, 1994, 108 p.
- 91 *Las empresas transnacionales de una economía en transición: la experiencia argentina en los años ochenta*, 1995, 193 p.
- 90 *El papel de las empresas transnacionales en la reestructuración industrial de Colombia: una síntesis*, 1993, 131 p.
- 89 *El impacto económico y social de las migraciones en Centroamérica*, 1993, 78 p.
- 88 *El comercio de manufacturas de América Latina. Evolución y estructura 1962-1989*, 1992, 150 p.

Notas de población

Revista especializada que publica artículos e informes acerca de las investigaciones más recientes sobre la dinámica demográfica en la región, en español, con resúmenes en español e inglés. También incluye información sobre actividades científicas y profesionales en el campo de población.

La revista se publica desde 1973 y aparece dos veces al año, en junio y diciembre.

Suscripción anual: US\$ 20.00. Valor por cada ejemplar: US\$ 12.00

Series de la CEPAL

Comercio internacional

Desarrollo productivo

Estudios estadísticos y prospectivos

Estudios y perspectivas:

— Bogotá

— Buenos Aires

— México

Financiamiento del desarrollo

Información y desarrollo

Informes y estudios especiales

Macroeconomía del desarrollo

Manuales

Medio ambiente y desarrollo

Población y desarrollo

Políticas sociales

Recursos naturales e infraestructura

Seminarios y conferencias

Vea el listado completo en www.cepal.org/publicaciones

CHILE EN DEMOCRACIA 30 AÑOS DESPUÉS

ARTÍCULOS

ÓSCAR GODOY ARCAÑA	<i>Parlamento, presidencialismo y democracia protegida</i>	7
DETLEF NOLTE	<i>El Congreso chileno y su aporte a la consolidación democrática en perspectiva comparada</i>	43
MANUEL ALCÁNTARA SÁEZ	<i>La ideología de los partidos políticos chilenos, 1994-2002: Rasgos constantes y peculiaridades</i>	68
ALAN ANGELL	<i>Party Change in Chile in Comparative Perspective</i>	88
EUGENIO ORTEGA FREI	<i>Los partidos políticos chilenos: Cambio y estabilidad en el comportamiento electoral 1990-2000</i>	109
PAUL W. DRAKE	<i>El movimiento obrero en Chile: De la Unidad Popular a la Concertación</i>	148
GUILLERMO CAMPERO	<i>La relación entre el Gobierno y los grupos de presión: El proceso de la acción de bloques a la acción segmentada</i>	159
JORGE MANZI, ELLEN HELSPER, SOLEDAD RUIZ, MARIANÉ KRAUSE, EDMUNDO KRONMÜLLER	<i>El pasado que nos pesa: La memoria colectiva del 11 de septiembre de 1973</i>	177
MANUEL A. GARRETÓN	<i>Memoria y proyecto de país</i>	215
SANDRINE LEFRANC	<i>Aquello que no se conmemora. ¿Democracias sin un pasado compartido?</i>	231
PAUL E. SIGMUND	<i>The Chilean Military: Legalism Undermined, Manipulated, and Restored</i>	241
FELIPE AGÜERO	<i>30 años después: La ciencia política y las relaciones Fuerzas Armadas, Estado y sociedad</i>	251

ESTUDIOS

MANFRED WILHELMY, ROBERTO DURÁN	<i>Los principales rasgos de la política exterior chilena entre 1973 y el 2000</i>	273
------------------------------------	--	-----

RECENSIONES

RAÚL ELGUETA	Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz. <i>Controlando la política: Ciudadanos y Medios en las nuevas democracias</i>	287
MARCO A. FERNÁNDEZ	Londregan John B. <i>Legislative Institutions and Ideology in Chile</i>	289
PATRICIO VALDIVIESO	O'Donnell Guillermo, Osvaldo Iazetta y Jorge Vargas Cullell. <i>Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía</i>	292

CUADERNOS DE ECONOMIA

Latin American Journal of Economics

INSTITUTO DE ECONOMIA
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA
DE CHILE

Vol. 41 Abril 2004 N° 122

SUMARIO

COMERCIANDO CON INCERTIDUMBRE: LOS MERCADOS DE AGUA EN LA AGRICULTURA CHILENA 3
Ereney Hadjigeorgalis

ON THE RELATIONSHIP BETWEEN EXCHANGE RATES AND INTEREST RATES: EVIDENCE FROM THE SOUTHERN CONE 35
Ansgar Belke, Kai Geissreither, Daniel Gros

THE CONDITIONAL RELATIONSHIP BETWEEN PORTFOLIO BETA AND RETURN: EVIDENCE FROM LATIN AMERICA 65
Eduardo Sandoval, Rodrigo Saens

COSTOS DE CUMPLIMIENTO Y PODER DE MERCADO: APLICACIÓN AL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE EMISIONES DE SANTIAGO 91
Clara Inés Villegas, Carlos Chávez

¿VENTAJAS ABSOLUTAS O COMPARATIVAS EN LAS HABILIDADES LABORALES? EVIDENCIA PARA EL MERCADO DEL TRABAJO CHILENO A PARTIR DE LA ENCUESTA IALS 125
Ignacio Rodríguez

ÍNDICE ALFABÉTICO POR AUTORES AÑO 2003 163

PRECIO SUSCRIPCIÓN ANUAL 2004 (CUATRIMESTRAL)

Chile	\$	12.000
América Latina	US\$	44 (incluye envío aéreo)
Europa y USA	US\$	54 (incluye envío aéreo)

NUMEROS SUELTOS O ATRASADOS

Chile	\$	4.000
Extranjero	US\$	15 (incluye envío aéreo)

Enviar pedidos de suscripción y cheque o giro (libre de comisiones y gastos bancarios) a nombre de:
Pontificia Universidad Católica de Chile
Instituto de Economía
Oficina de Publicaciones
Casilla 76, Correo 17, Santiago
CHILE
Teléfonos: 354-4314; 354-4312 y FAX 56-2-5536472
echamorr@facepuc.cl
Dirección WEB: www.cuadernosdeeconomia.cl

Cuadernos de Economía
Pontificia Universidad Católica de Chile
Derechos reservados
Inscripción N° 63.967
(autorizada su reproducción con mención de las fuentes)

Desarrollo Económico Revista de Ciencias Sociales

COMITÉ EDITORIAL: Juan Carlos Torre (Director), Carlos Acuña, Luis Beccaria, Roberto Bouzas, Mario Damill, Juan Carlos Korol, Edith Obschatko, Juan Carlos Portantiero, Getulio E. Steinbach (Secretario de Redacción).

ISSN 0046-001X

Vol. 43 Enero-Marzo de 2004 N° 172

MARCELO ROUGIER: Estado, empresas y crédito en la Argentina. Los orígenes del Banco Nacional de Desarrollo, 1967-1973.

FACUNDO ALBORNOZ, DARIO MILESI Y GABRIEL YOGUEL: Tramas productivas en viejos sectores: metodología y evidencia en la Argentina.

ARIEL ALBERTO COREMBERG: La contribución del stock de capital a la productividad de la economía argentina durante la década del noventa. Un enfoque hedónico de valuación del capital.

MARIA ESTELA SPINELLI: La "otra multitud". Las movilizaciones antiperonistas durante la "Libertadora".

COMUNICACIONES

ARIEL FISZBEIN Y PAULA INES GIOVAGNOLI: Hambre en la Argentina.

CRITICA DE LIBROS

JUAN PABLO SPINETTO: El estilo neoconservador y el nuevo orden.

DANIEL AZPIAZU: El mercado del trabajo y las políticas públicas.

INFORMACION DE BIBLIOTECA

Desarrollo Económico es indizada, con inclusión de resúmenes, en las siguientes publicaciones: *Current Contents* (Social Science Citation Index, Institute for Scientific Information); *Journal of Economic Literature* (American Economic Association); *Sociological Abstract* (Cambridge Scientific Abstracts); *International Bibliography of the Social Science* (British Library of Political and Economic Science and UNESCO); *Clase* (UNAM, México); *Hispanic American Periodicals Index* (HAPI, Universidad de California, Los Angeles). También en otras ediciones de carácter periódico y en volúmenes especiales nacionales e internacionales, así como en índices en versión electrónica.

DESARROLLO ECONOMICO - Revista de Ciencias Sociales es una publicación trimestral editada por el Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES). Suscripción anual: R. Argentina, \$ 60,00; Países limítrofes, US\$ 68; Resto de América, US\$ 74; Europa, US\$ 76; Asia, África y Oceanía, US\$ 80. Ejemplar simple: US\$ 15 (recargos según destino y por envíos vía aérea). Más información en: desarrollo@ides.org.ar, o disponible en el WEB SITE: www.ides.org.ar. Pedidos, correspondencia, etcétera, a:



Instituto de Desarrollo Económico y Social

Aráoz 2838 ♦ C1425DGT Buenos Aires ♦ Argentina
Teléfono: 4804-4949 ♦ Fax: (54 11) 4804-5856
Correo electrónico: desarrollo@ides.org.ar

EL TRIMESTRE ECONOMICO



COMITÉ DICTAMINADOR: Enrique Casares Gil (UAM-A), Gonzalo Castañeda (UDLA-P), Gerardo Esquivel (Colmex), Gerardo Jacobs Álvarez (UIA), Julio López Gallardo (UNAM), Juan Carlos Moreno Brid (CEPAL), Antonio Noriega Muro (Universidad de Guanajuato), Sangeeta Pratap (ITAM). CONSEJO EDITORIAL: Edmar L. Bacha, Gerardo Bueno, Enrique Cárdenas, Arturo Fernández, Ricardo Ffrench-Davis, Enrique Florescano, Roberto Frenkel, Kevin B. Grier, Ricardo Hausmann, Alejandro Hernández, Albert O. Hirschman, Hugo A. Hopenhayn, 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: Fausto Hernández Trillo
Secretario de Redacción: Guillermo Escalante A.

Vol. LXXI (2)

México, Abril-Junio de 2004

Núm. 282

PERSPECTIVA ECONÓMICA

**Lorenza Martínez, Aarón Tornell
y Frank Westermann** *Globalización, crecimiento y crisis financieras.
Lecciones de México y del mundo en desarrollo*

ARTÍCULOS

Christian A. Johnson y Fabián A. Soriano *Volatilidad del mercado accionario y la crisis
asiática. Evidencia internacional de asimetrías*

**Ma. Carmen Lozano Guitérrez
y Federico Fuentes Martín** *La reducción del riesgo cambiario en los prés-
tamos en divisas*

Javier Prado Domínguez *Una estimación de la economía informal en
España, según un enfoque monetario, 1964-
2001*

Melchor Fernández y Clemente Polo *Consecuencias del ajuste fiscal en España*

COMENTARIOS BIBLIOGRÁFICOS: David Mayer-Foulkes: Jaime Ros, *La teoría del desarrollo y la economía del crecimiento*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004

EL TRIMESTRE ECONÓMICO aparece en los meses de enero, abril, julio y octubre. La suscripción en México cuesta \$225.00. Número suelto \$75.00.

Precios para otros países (dólares)

	<i>Suscripciones</i>	<i>Número suelto</i>
Centroamérica y el Caribe	70.00	20.00
Sudamérica y España	90.00	30.00
Canadá, Estados Unidos y resto del mundo	120.00	33.00

Fondo de Cultura Económica, carretera Picacho Ajusco 227, Col. Bosques del Pedregal, 14200 México, Distrito Federal. Suscripciones y anuncios: teléfono 52 27 46 71, señora Irma Barrón.

Correo electrónico (E-mail): trimestre@fce.com.mx

Página del Fondo de Cultura Económica en Internet: <http://www.fondodeculturaeconomica.com>

Las Relaciones América Latina-Caribe y Unión Europea I

COYUNTURA: **Lilian Bobea**, República Dominicana. ¿Aún a la sombra del caudillismo? **Alejandro Vial**, Paraguay, ¿un nuevo comienzo? **Ramiro Escobar La Cruz**, Perú: de la incertidumbre al escándalo (y viceversa).

APORTES: **Héctor Alimonda**, Anotaciones sobre historia ambiental, ecología política y agroecología en una perspectiva latinoamericana. **Jorge Canda**, Integración y libre comercio en Centroamérica.

TEMA CENTRAL: **Alberto van Klaveren**, Las relaciones políticas europeo-latinoamericanas. La necesidad de una sintonía más fina. **Laurence Whitehead**, La relación birregional. **José Antonio Sanahuja**, Un diálogo estructurado y plural. La dimensión institucional de las relaciones Unión Europea-América Latina. **Wolf Grabendorff**, La estrategia birregional y sus limitaciones en un mundo unipolar. **Christian Freres**, ¿De las declaraciones a la asociación birregional? Perspectivas de las cumbres entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe. **Jaime Acosta Puer-tas**, La integración y el desarrollo de las regiones de los países de la Unión Europea y América Latina.

LIBROS. SUMMARIES.

SUSCRIPCIONES (Incluido flete aéreo)	ANUAL (6 núms.)	BIENAL (12 núms.)
América Latina	US\$ 56	US\$ 97
Resto del mundo	US\$ 86	US\$ 157

PAGOS: Las suscripciones desde América Latina y el resto del mundo únicamente se pueden efectuar con transferencias bancarias. Solicitar los datos para la transferencia. Dirección: Apartado 61712, Chacao-Caracas 1060-A, Venezuela. Telfs.: (58-212) 267.31.89 / 265.99.75 / 265.53.21 / 266.16.48 / 265.18.49, Fax: 267.33.97; @: nuso@nuevasoc.org.ve; nusoven@nuevasoc.org.ve.

Las Relaciones América Latina-Caribe y Unión Europea II

COYUNTURA: **Antonio Aranibar Quiroga**, Memoria corta de un antiguo diferendo. **Mladen Yopo H.**, Una focalización equivocada de esfuerzos. **Nelson Manrique**, La mediterraneidad boliviana y la integración regional. **Hugo Fazio Vengoa**, Hacia una solución cosmopolita a la mediterraneidad de Bolivia.

APORTES: **Sergio Zermeño**, Desolación en México. Los campesinos del siglo XXI. **José Miguel Candia**, El empleo en la encrucijada: del auge desarrollista a la globalización. **Gonzalo A. Saraví**, Entre la evasión y la exclusión social: jóvenes que no estudian ni trabajan. Una exploración del caso argentino. **Francesc Bayo**, Las tensiones entre Cuba y Europa con Estados Unidos de trasfondo.

TEMA CENTRAL: **Stephan Sberro**, La Unión Europea: ¿una alternativa estratégica para México? **Ricardo Lagos Andino**, Perspectivas y expectativas en las relaciones entre Centroamérica y la Unión Europea. **Juan Carlos Martínez Piva**, El Caribe y la Unión Europea: un nuevo balance. **Diego Cardona C.**, Las relaciones Unión Europea-Comunidad Andina: tareas inmediatas. **Roberto Bouzas**, Las negociaciones Unión Europea-Mercosur. Entre la lentitud y la indefinición. **Cecilia Alemany**, Diplomacia de cumbres y diplomacia ciudadana en la asociación birregional desde la perspectiva del Mercosur.

SUMMARIES.

SUSCRIPCIONES (Incluido flete aéreo)	ANUAL (6 núms.)	BIENAL (12 núms.)
América Latina	US\$ 56	US\$ 97
Resto del mundo	US\$ 86	US\$ 157

PAGOS: Las suscripciones desde América Latina y el resto del mundo únicamente se pueden efectuar con transferencias bancarias. Solicitar los datos para la transferencia. Dirección: Apartado 61712, Chacao-Caracas 1060-A, Venezuela. Telfs.: (58-212) 267.31.89 / 265.99.75 / 265.53.21 / 266.16.48 / 265.18.49, Fax: 267.33.97; @: nuso@nuevasoc.org.ve; nusoven@nuevasoc.org.ve.

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم. استعلم عنها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى : الأمم المتحدة ، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف .

如何获取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经售处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Las publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y las del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) se pueden adquirir a los distribuidores locales o directamente a través de:

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas – DC-2-0853
Fax (212)963-3489
E-mail: publications@un.org
Nueva York, NY, 10017
Estados Unidos de América

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas, Fax: (22)917-0027
Palais des Nations
1211 Ginebra 10, Suiza

Unidad de Distribución
CEPAL – Casilla 179-D
Fax (562)210-2069
E-mail: publications@eclac.cl
Santiago de Chile

Publications of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) and those of the Latin American and the Caribbean Institute for Economic and Social Planning (ILPES) can be ordered from your local distributor or directly through:

United Nations Publications
Sales Section, DC-2-0853
Fax (212)963-3489
E-mail: publications@un.org
New York, NY, 10017
USA

United Nations Publications
Sales Section, Fax (22)917-0027
Palais des Nations
1211 Geneve 10, Switzerland

Distribution Unit
CEPAL – Casilla 179-D
Fax (562)210-2069
E-mail: publications@eclac.cl
Santiago, Chile

