



NACIONES UNIDAS



JOSÉ ANTONIO OCAMPO
Secretario Ejecutivo

ALICIA BÁRCENA
Secretaria Ejecutiva Adjunta

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

LC/G. 2204-P — Agosto 2003

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 0252 – 0257
ISSN electrónico 1682 – 0908 / ISBN 92-1-322213-0

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 2003 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 (2003-2004) 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 80
AGOSTO 2003
SANTIAGO DE CHILE

OSCAR ALTIMIR
Director



NACIONES UNIDAS

C E P A L

Notas explicativas

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

...	Tres puntos indican que los datos faltan o no constan por separado.
—	La raya indica que la cantidad es nula o despreciable.
	Un espacio en blanco en un cuadro indica que el concepto de que se trata no es aplicable.
–	Un signo menos indica déficit o disminución, salvo que se especifique otra cosa.
,	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 (de alrededor de 150 palabras), en que se sinteticen sus propósitos y conclusiones principales. Este extracto será publicado en la página de presentación de la CEPAL en la Internet.
- La extensión total de los trabajos —incluyendo extracto, notas y bibliografía, si la hubiere— no deberá exceder de 10.000 palabras, pero también se considerarán artículos más breves.
- El artículo deberá enviarse con una copia, acompañado de un disquete en Word para Windows 95 ó 98, a *Revista de la CEPAL*, Casilla 179-D, Santiago de Chile; de no haber disquete, se ruega enviar dos ejemplares en papel. También puede enviarse por correo electrónico a: revista@eclac.cl.
- Los cuadros, gráficos, ecuaciones y otros elementos insertados en el texto de los artículos deberán venir en programa Word (excluido Picture), o en programa Excel.
- Toda colaboración deberá venir precedida de una hoja en la que aparezca claramente, además del título del trabajo, el nombre del autor, su afiliación institucional, nacionalidad, dirección, fax, teléfono y correo electrónico.
- Se recomienda limitar las notas a las estrictamente necesarias.
- Asimismo, se recomienda restringir el número de cuadros y gráficos al indispensable, evitando su redundancia con el texto. En el caso de los gráficos, éstos deben ser confeccionados teniendo en cuenta que se publicarán en blanco y negro. Finalmente, deberá indicarse la ubicación en el texto de cuadros y gráficos, pero incluirlos separadamente al final.
- Recomendación especial merece la bibliografía, que no debe extenderse innecesariamente. Se solicita consignar con exactitud, en cada caso, toda la información necesaria (nombre del o los autores, título completo y subtítulo cuando corresponda, editor, ciudad, mes y año de publicación y si se trata de una serie, indicar el título y el número del volumen o la parte correspondiente, etc.).
- La Dirección de la *Revista* se reserva el derecho de encargar la revisión y los cambios editoriales que requieran los artículos, incluyendo los títulos de éstos.
- Los autores recibirán una suscripción anual de cortesía, más 30 separatas de su artículo en español y 30 en inglés, cuando aparezca la publicación en uno y otro idioma.

S U M A R I O

El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina	7
<i>Joseph E. Stiglitz</i>	
Globalización y crisis financieras en América Latina	41
<i>Roberto Frenkel</i>	
Globalización y migración internacional: la experiencia latinoamericana	55
<i>Andrés Solimano</i>	
El segundo <i>catch-up</i> brasileño. Características y limitaciones	73
<i>Antonio Barros de Castro</i>	
La apertura comercial ¿ha creado paraísos de contaminadores en América Latina?	85
<i>Rhys Jenkins</i>	
Solución de controversias sobre comercio e inversiones internacionales	101
<i>Gonzalo Biggs</i>	
Vulnerabilidad social, aseguramiento y diversificación de riesgos en América Latina y el Caribe	121
<i>Ana Sojo</i>	
Empleo y movilidad estructural. Trayectoria de un tema prebischiano	141
<i>Adolfo Gurrieri y Pedro Sáinz</i>	
Servicios de intermediación laboral: enseñanzas para América Latina y el Caribe	165
<i>Jacqueline Mazza</i>	
Tres casos de “japonización” de la relación de empleo en Argentina	185
<i>Makoto Sano y Luis Alberto Di Martino</i>	
La Revista en Internet	197
Publicaciones recientes de la CEPAL	199

EN ESTE NUMERO DE LA REVISTA

El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina	7
<i>Joseph E. Stiglitz</i>	
<hr/>	
Globalización y crisis financieras en América Latina	41
<i>Roberto Frenkel</i>	
<hr/>	
Globalización y migración internacional: la experiencia latinoamericana	55
<i>Andrés Solimano</i>	
<hr/>	
El segundo <i>catch-up</i> brasileño. Características y limitaciones	73
<i>Antonio Barros de Castro</i>	
<hr/>	
La apertura comercial ¿ha creado paraísos de contaminadores en América Latina?	85
<i>Rhys Jenkins</i>	
<hr/>	
Solución de controversias sobre comercio e inversiones internacionales	101
<i>Gonzalo Biggs</i>	
<hr/>	
Vulnerabilidad social, aseguramiento y diversificación de riesgos en América Latina y el Caribe	121
<i>Ana Sojo</i>	
<hr/>	
Empleo y movilidad estructural. Trayectoria de un tema prebischiano	141
<i>Adolfo Gurrieri y Pedro Sáinz</i>	
<hr/>	
Servicios de intermediación laboral: enseñanzas para América Latina y el Caribe	165
<i>Jacqueline Mazza</i>	
<hr/>	
Tres casos de “japonización” de la relación de empleo en Argentina	185
<i>Makoto Sano y Luis Alberto Di Martino</i>	
<hr/>	
La Revista en Internet	197
<hr/>	
Publicaciones recientes de la CEPAL	199



Primera edición
Impreso para Naciones Unidas • Santiago de Chile • 03-4-199
Agosto de 2003
ISSN 0252-0257 • ISBN 92-1-322213-0
Copyright © Naciones Unidas 2003

Primera edición

Impreso para Naciones Unidas • Santiago de Chile • 03-4-199

Agosto de 2003

ISBN 92-1-322213-0 • ISSN impreso: 0252-0257 • ISSN electrónico: 1682-0908

Copyright © Naciones Unidas 2003

El rumbo de las reformas.

Hacia una nueva agenda

para América Latina

Joseph E. Stiglitz

*Profesor de Economía
y Finanzas,
Graduate School of
Business,
Universidad de Columbia.
Premio Nobel de
Economía 2001
Kb2120@columbia.edu*

En el artículo se esboza una nueva agenda para las reformas, que se concentra en lo que los países latinoamericanos pueden hacer en el régimen internacional actual, y se identifican las deficiencias de la agenda anterior: i) las reformas aumentaron la exposición de los países al riesgo, sin acrecentar su capacidad de enfrentarlo; ii) las reformas macroeconómicas no han sido equilibradas; iii) las reformas impulsaron la privatización y el fortalecimiento del sector privado, pero dieron escasa importancia al mejoramiento del sector público. Además, se argumenta a favor de formular un conjunto de políticas económicas que reflejen un mayor equilibrio entre los mercados y el Estado; que superen el excesivo énfasis en la inflación para atender más a la creación de empleos; que no se concentren tanto en la privatización de empresas existentes como en crear empresas nuevas; y que se alejen de la creencia en el goteo del crecimiento y centren la atención en la reducción de la pobreza, de manera que la agenda económica de reforma se ubique dentro del contexto más amplio de la transformación de la sociedad.

I

Introducción

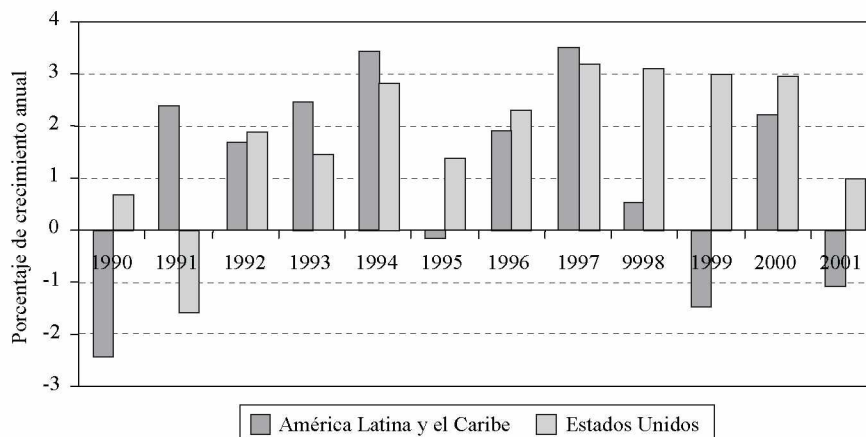
El experimento denominado de reforma está fracasando en América Latina. Después de un breve repunte a principios del decenio de 1990, el crecimiento se ha hecho más lento (gráfico 1). Muchos de los países de la región sufren recesiones, depresiones y crisis, algunas de las cuales han alcanzado niveles sin precedentes, que recuerdan a los de la Gran Depresión.¹ Argentina, la alumna más destacada durante las primeras tres cuartas partes de la década, no sólo ha sufrido una crisis, sino que, por lo menos en algunos aspectos, ha sido denostada más allá de toda medida.² Brasil, que también fue un alumno aventajado de la reforma, está pasando por una crisis en este preciso momento.³ Una estrategia de reforma que prometió crear una prosperidad sin pre-

cedentes ha fracasado de una manera casi sin precedentes. Sus críticos habían dicho que si bien *era posible* que generara un crecimiento, les preocupaba que ese crecimiento no se distribuyera en forma amplia. Los resultados han sido peores de lo que muchos de sus críticos temían: para gran parte de la región, la reforma no sólo no ha generado crecimiento, sino que además, por lo menos en algunos lugares, ha contribuido a aumentar la desigualdad y la pobreza (cuadros 1 y 2).

Deseo, en esta exposición, explicar e interpretar esos fracasos y definir el marco de un nuevo programa de reforma económica para América Latina. Hace algunos años se hablaba de una “segunda generación de reformas”. Se suponía que los países de la región estaban

GRAFICO 1

América Latina y el Caribe y Estados Unidos: Crecimiento del PIB per cápita, 1990-2001
(Porcentaje anual)



Fuente: *Indicadores del desarrollo mundial* (Banco Mundial, varios años).

□ Este artículo recoge una conferencia magistral en memoria de Raúl Prebisch, dictada en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, en Santiago de Chile, el 26 de agosto de 2002. Deseo expresar mi agradecimiento a José Antonio Ocampo, a Dani Rodrik y a los participantes de los seminarios celebrados en la CEPAL y en la Universidad Federal de Rio de Janeiro en los que se presentaron versiones anteriores de este trabajo. También le estoy muy agradecido a Sergio Godoy por su asistencia en la investigación. Agradezco profundamente el apoyo financiero prestado por las Fundaciones Ford, McArthur y Mott.

¹ Por ejemplo, en 2001, el crecimiento del PIB fue negativo en Argentina, Uruguay, México y Paraguay. La mayor disminución se

registró, por supuesto, en Argentina, donde la caída fue de 3,7%, aunque en Uruguay fue de 3,1%.

² No obstante, en mayo de 2003, al entrar esta publicación en prensa, hasta el Fondo Monetario Internacional (FMI) empezó a cambiar de opinión. Las predicciones más nefastas resultaron estar equivocadas; el país, si bien se enfrentaba a una profunda depresión, no sufrió una hiperinflación y, aun sin el apoyo del FMI —y a pesar de sus constantes críticas—, parece haberse estabilizado y ha comenzado su recuperación.

³ La buena noticia es que ya en mayo de 2003 las perspectivas de Brasil parecían ser mucho más alentadoras.

CUADRO 1

Población que vive con menos de 1,08 dólares por día
(Paridad de poder adquisitivo de 1993)

	1987	1990	1993	1996	1998
África subsahariana	46,6	47,7	49,7	48,5	46,3
Asia meridional	44,9	44,0	42,4	42,3	40,0
América Latina	15,3	16,8	15,3	15,6	15,6
Asia oriental	26,6	27,6	25,2	14,9	15,3
Medio Oriente y Norte de África	11,5	9,3	8,4	7,8	7,3
Europa oriental y Asia central	0,2	1,6	4,0	5,1	5,1
<i>Total</i>	28,7	29,3	28,5	24,9	24,3

Fuente: Banco Mundial.

CUADRO 2

América Latina (13 países): Distribución del ingreso

(Relación entre la proporción que recibe el 20% más rico y la que recibe el 20% más pobre)

	1990	1997	1999	Diagnóstico
Argentina	13,5	16,4	16,5	Deterioro
Bolivia	21,4 ^a	34,6	48,1	Deterioro
Brasil	35,0	38,0 ^b	35,6	Similar
Chile	18,4	18,6 ^c	19,0 ^d	Deterioro
Colombia	35,2 ^e	24,1	25,6	Mejoría
Costa Rica	13,1	12,0	15,3	Deterioro
Ecuador	12,3	12,2	18,4	Deterioro
El Salvador	16,9 ^f	15,9	19,6	Deterioro
Honduras	30,7	23,7	26,5	Mejoría
México	16,9 ^g	17,4	18,5 ^h	Deterioro
Panamá	24,3 ⁱ	23,8	21,6	Mejoría
Uruguay	9,4	9,1	9,5	Deterioro
Venezuela	13,4	16,1	18,0	Deterioro

Fuente: CEPAL (2002c).

a 1989. b 1996. c 1996. d 2000. e 1994. f 1995. g 1989. h 2000. i 1991.

dirigiendo la primera generación de reformas, que éstas habían aportado los fundamentos a largo plazo del crecimiento económico, y que había llegado la hora de “afinar detalles” y abordar temas como la política de competencia, que no se habían tenido en cuenta en la primera generación de reformas. Me atrevería a sugerir que la primera generación de reformas padecía de fallas fundamentales. De lo que no cabe duda es de que no era *completa*. También resulta claro que no prestaba

suficiente atención a aspectos como el ritmo y la secuencia de los cambios. Sin embargo, sus fallas eran más esenciales: no ponía el énfasis en lo que debía ponerlo; se basaba en un concepto erróneo de lo que hacía funcionar a una economía de mercado y en un análisis desacertado de la función que correspondía al gobierno.

Los fracasos de las denominadas reformas orientadas al mercado no implican por cierto que se deba volver al pasado, y para quienes están decididos a lograr un crecimiento democrático, equitativo y sostenible, esto representa un desafío. ¿Cuál es la alternativa? Es evidente que no existe una alternativa única; cada país debe elegir la opción que mejor se adapte a sus circunstancias y a su población. De hecho, la idea de promover una agenda única, sin adaptarla a las circunstancias de cada país, ha sido uno de los aspectos más criticados del Consenso de Washington, a mi juicio con razón. Sin embargo, hay algunas perspectivas generales, algunos temas comunes, que posiblemente estarán presentes en muchos países, y yo quisiera tratar de exponer esos temas comunes.

Para mí fue un privilegio especial dictar en memoria de Raúl Prebisch la conferencia aquí recogida, y fue la segunda ocasión en que pude hacerlo.⁴ A Prebisch también le inquietaba la grave situación de América Latina y las dificultades que la veía enfrentar. Le preocupaba, por ejemplo, la caída de los precios de los productos básicos. A los problemas que a él le causaban preocupación, hoy debemos agregar varios más.

⁴ Véase Stiglitz (1998).

II

Los fracasos

No es fácil desentrañar las dimensiones del fracaso. Actualmente ya se dispone de los datos sobre el total del primer decenio de la reforma. La tasa de crecimiento fue levemente superior a la mitad de la tasa registrada en las décadas de 1950, 1960 y 1970: para un conjunto de reformas que empezaron por criticar las políticas fallidas del pasado, éste es un resultado del que difícilmente es posible vanagloriarse (cuadro 3). Las cifras son aún más impactantes cuando se compara el desempeño de América Latina con el de otros países.

La teoría neoclásica tradicional pronostica una convergencia, es decir, que los países menos desarrollados crecerán más rápidamente (por trabajador) que los países desarrollados. Como muestra el cuadro 4, hubo convergencia durante las décadas anteriores a la reforma, pero a partir de 1980 empezó a haber divergencia. El gráfico 1 muestra que incluso en los primeros años del decenio de 1990, cuando se proclamaba el éxito de las reformas, el ingreso per cápita en los Estados Unidos aumentó con mayor rapidez que en América Latina. Por supuesto que se podría haber dicho que era necesario “esperar a que las reformas surtieran efecto”. Pero en ese caso las conclusiones son aún peores. Como puede verse claramente en el gráfico 1, el crecimiento se produjo en la primera mitad de ese decenio. En su segunda mitad, y especialmente a partir de 1997, hubo estancamiento, recesión y depresión. De hecho, el ingreso per cápita disminuyó en esos últimos cinco años, período que la CEPAL ha dado en llamar “la media década perdida”.⁵

Los defensores de las reformas dicen: sí, el crecimiento durante los decenios de 1950, 1960 y 1970 fue vigoroso. Pero no fue sostenible. Sí, es verdad que

CUADRO 3

América Latina: Crecimiento medio anual

	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2001
PIB	5,32	5,86	1,18	3,05
PIB per cápita	2,54	3,36	-0,80	1,39

Fuente: *Indicadores de desarrollo mundial* (Banco Mundial, varios años).

⁵ Véase Ocampo (2002).

CUADRO 4

América Latina y los Estados Unidos: Tasa media anual de convergencia

(Diferencia a favor de la tasa de crecimiento de América Latina sobre la de los Estados Unidos)

	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2001
PIB	1,42	2,58	-1,93	-0,46
PIB per cápita	0,01	1,19	-2,95	-0,90

Fuente: Cálculos basados en datos de *Indicadores de desarrollo mundial* (Banco Mundial, varios años).

ese crecimiento no se mantuvo. Pero, ¿fueron fuerzas internas las que le pusieron fin, o fue un *shock* exógeno —el aumento repentino, inesperado y sin precedentes de las tasas de interés en los Estados Unidos— lo que determinó que la deuda de América Latina fuera insostenible? El hecho de que el aumento de las tasas de interés haya tenido por sí solo un efecto de tal magnitud refleja tanto el fracaso de los mercados internacionales de capital y del sistema financiero mundial como el de América Latina. Si los mercados de capital hubieran funcionado bien, los países industrializados avanzados habrían asumido el riesgo de las fluctuaciones de las tasas de interés. Uno hubiera esperado que los hábiles banqueros de esos países hubieran hecho un análisis de riesgo, que habría demostrado que si las tasas de interés subían, la deuda sería casi seguramente insostenible, y, por lo tanto, hubieran restringido los préstamos y por ende el grado de exposición de los países. Uno hubiera esperado, también, que la Junta de la Reserva Federal, tan altamente sofisticada, hubiera tenido en cuenta todos los efectos que se producirían si aumentaba las tasas de interés a niveles casi sin precedentes. Sin embargo, nada de esto ocurrió. En los contratos de préstamo se obligó a los países prestatarios pobres a asumir el riesgo; los bancos de Occidente no analizaron debidamente los riesgos, y no sólo porque estuvieran esperando a que los sacaran de apuros. (Es más, algunos de los banqueros occidentales que concedieron préstamos en forma irresponsable fueron ascendidos, en lugar de ser rebajados de categoría, porque habían demostrado una actitud dinámica en la concesión de préstamos, y eso fue lo que se premió). La Reserva Federal se concentró en la inflación, y cuando subió las tasas de interés, prestó poca atención a lo que pudiera pasar-

le al sistema financiero de los Estados Unidos (de hecho, llevó a la quiebra a las instituciones de ahorro y crédito, que tenían activos de renta fija a largo plazo y pasivos a tasas de interés variables; a los contribuyentes estadounidenses les tomó casi una década pagar la cuenta por cientos de miles de millones de dólares);⁶ menos aún iba a pensar en las consecuencias que podrían derivarse para los deudores del exterior. Su argumento era muy sencillo: ¡no era parte de su mandato preocuparse por los efectos sobre el resto del mundo!

Sin embargo, las autoridades económicas de los países industrializados avanzados no quisieron asumir la plena responsabilidad de esos fracasos; era más fácil, y políticamente mucho más plausible, señalar las fallas de América Latina, y ésta, lamentablemente, era una presa fácil. Tenía empresas estatales ineficientes y corruptas, altas tasas de inflación, grandes déficit fiscales. No obstante, y a pesar de todos estos problemas, el crecimiento durante el régimen anterior a la reforma fue casi dos veces más rápido que el registrado durante el llamado régimen de reforma.

Claro está que no hay un método seguro de verificar las otras hipótesis: ¿fue un *shock* exógeno o el fracaso interno lo que trajo aparejado la década perdida? En realidad, ambos factores pueden haber influido, y no existe una forma sencilla de “repartir” la culpa con precisión. Sin embargo, en la próxima sección trataré de argumentar por qué, en mi opinión, *la mayor parte* de la culpa puede atribuirse al impacto causado en la región por el aumento de las tasas de interés en los Estados Unidos. Al igual que el resto del mundo, América Latina fue sacudida por el alza de los precios del petróleo en el decenio de 1970, pero acusó el golpe notablemente bien, mucho mejor que otras regiones. Sin embargo, podría decirse que lo hizo en forma no sostenible, valiéndose de la entrada de capitales (el reciclaje de los petrodólares). Parece improbable que un aumento súbito de la corrupción a fines de la década de 1970 y comienzos de la de 1980 haya sido la causa de la caída del continente. La explicación más sencilla y convincente es que fue la modificación inesperada de las tasas de interés lo que puso fin bruscamente al crecimiento. *Aunque no hubiera habido corrupción y las empresas estatales hubiesen sido plenamente eficientes, es probable que la mayoría de los países de todos modos hubieran entrado en crisis.*

No hay duda de que nadie desea volver al pasado. Sin embargo, la pregunta difícil de contestar es:

¿qué enseñanzas nos han dejado los *éxitos*, así como los fracasos, del pasado? Antes de pasar a ese punto, quisiera describir más ampliamente la índole de los fracasos del último decenio. Si bien las políticas del Consenso de Washington *prometieron* un crecimiento que no se concretó, el Consenso se refirió muy poco a las repercusiones que tendrían esas políticas en la inestabilidad. En lo que respecta a la pobreza, el Consenso se basó en las antiguas teorías de la filtración o goteo (*trickle-down*): las políticas económicas no estaban específicamente diseñadas para combatir el problema de la pobreza; lo que se presumía era que los prometidos beneficios del crecimiento llegarían de algún modo a los pobres —aunque para entonces ya estaba ampliamente demostrado que una marea que sube no eleva necesariamente todos los botes.⁷ Yo me atrevería a afirmar que no se pusieron todas las cartas sobre la mesa; como explicaré en la próxima sección, las políticas llevaron a más inestabilidad y más pobreza, lo que era previsible.

1. Aumento de la inestabilidad: comparación de experiencias entre países desarrollados y en desarrollo

El capitalismo ha estado siempre signado por enormes fluctuaciones. En todo caso, esas fluctuaciones se han agudizado en el mundo en desarrollo.⁸ El contraste entre lo que ha estado sucediendo en los países en desarrollo y lo que ha ocurrido en los países desarrollados debería llamarnos la atención: en estos últimos, los períodos de recesión se han acortado, mientras que los de expansión se han hecho más largos, y los ciclos de descenso de la actividad económica podría decirse que son menos pronunciados. Actualmente tenemos los conocimientos que nos permiten gestionar mejor la economía, y es evidente que estamos aplicando esos conocimientos en los países más desarrollados. Sabemos cómo utilizar políticas monetarias y fiscales anticíclicas para sacar a un país de la recesión, y sabemos cómo diseñar estabilizadores automáticos para ayudar a proteger a la economía de los *shocks* que inevitablemente debe afrontar. Pero por alguna razón los países en desarrollo no

⁶ Véase un relato de este episodio en Kane (1989).

⁷ En efecto, los datos correspondientes a los Estados Unidos indican que, durante los dos decenios que siguieron al año 1973, si bien el ingreso medio aumentó, la situación en la franja de menores ingresos fue empeorando y, según algunos estudios, se deterioró incluso la situación de la familia media. Véase Council of Economic Advisers (1997), cap. 5.

⁸ De acuerdo con algunas estimaciones, 100 países han encarado crisis en los tres últimos decenios. Véase Caprio y Klingebiel (1999).

CUADRO 5

Mediciones de la inestabilidad

	1961-1980 (Período anterior a la reforma)	1981-2000 (Período de la reforma)
Variabilidad (desviación estándar de la tasa de crecimiento)		
Estados Unidos	2,26	1,92
América Latina	1,80	2,36
Número de años de crecimiento negativo		
Estados Unidos	3	2
América Latina	0	4
Número de años de crecimiento inferior al 90% del promedio de 1961-2000		
Estados Unidos	8	3
América Latina	6	12

Fuente: Cálculos basados en datos extraídos de *Indicadores de desarrollo mundial* (Banco Mundial, varios años).

han disfrutado de los beneficios que se derivan de este mayor conocimiento, aunque debido a que sus redes de protección son más débiles se podría haber pensado que en su caso la estabilidad era aún más importante.

América Latina hizo más que su parte al contribuir a este sombrío panorama. El cuadro 5 muestra que la volatilidad, medida de varios modos diferentes, aumentó a partir de las reformas en América Latina, mientras que disminuyó en los Estados Unidos. En el período 1990-2001, en 25 países de la región el crecimiento fue negativo durante por lo menos un año, en 18 países durante un mínimo de dos años y en 12 países durante tres años o más.

2. Aumento de la pobreza y la desigualdad

Los críticos de la reforma no sólo señalan, y con razón, que el crecimiento no fue sostenible (o que por lo menos no fue sostenido), sino que expuso a los países a nuevas causas de volatilidad (véase más adelante el análisis de la manera en que las reformas aumentaron la inestabilidad). La volatilidad, a su vez, suele asociarse con un aumento de la pobreza: son los sectores más pobres de la sociedad los que normalmente sufren con mayor rigor las consecuencias del aumento del desempleo; son los trabajadores no calificados los que pasan a engrosar las filas de los desocupados y no tienen ahorros a los que recurrir.⁹ Los efectos de una contracción

incluso temporal de la actividad económica pueden ser duraderos, porque las personas que se quedan sin trabajo no pueden seguir costando la educación de sus hijos. Una vez interrumpidos los estudios, existe una alta probabilidad de que no se retomen, aun cuando mejoren las cosas. De esa manera, la pobreza se transmite de una generación a la siguiente.

Por añadidura, algunas de las reformas son en sí mismas la causa directa del aumento de la pobreza: obligar a los agricultores pobres a competir con la agricultura subsidiada estadounidense disminuyó los ingresos de algunos de los más pobres de la región; y la aplicación de regímenes de restricción monetaria dificultó la creación de nuevos puestos de trabajo que proporcionarían otras fuentes de empleo. Además, el legado de una educación deficiente para los más desfavorecidos hizo aún más difícil la redistribución de la mano de obra, especialmente cuando la liberalización se llevó a cabo con rapidez.

En la región en su conjunto, la proporción de personas que viven en la pobreza creció de 15,3% en 1987 a 15,6% en 1998 (cuadro 1). Si bien no se dispone aún de datos más recientes, es casi seguro que, debido a la crisis que afecta a tantos países, la pobreza haya aumentado significativamente desde 1998.

3. Desigualdad

Incluso en países que han exhibido crecimiento, como México, una parte desmesurada de los beneficios ha ido a parar a manos del 30%, ó 10%, de la población de mayores ingresos, y muchas de las personas más pobres, las de la franja del 30% de menores ingresos, están en

⁹ Agénor (2002) llegó a la conclusión de que las tasas negativas de crecimiento tenían un efecto positivo en los índices de pobreza de una muestra de países menos desarrollados. Esto es así incluso en los países industrializados más avanzados. Véase Furman y Stiglitz (1998b).

peor situación que antes.¹⁰ También en este caso podemos entender por qué: esto se debe en parte a que la población de menores ingresos es la que sufre los efectos de las fluctuaciones económicas inherentes a la estrategia de reforma orientada al mercado.¹¹ Esto es consecuencia, en parte, de la estructura general de la reforma, que dio lugar a la adopción de medidas que tuvieron por efecto eliminar puestos de trabajo o rebajar los salarios de los trabajadores no calificados, como paso previo a la aplicación de otras medidas que podrían haber propiciado la creación de empleos y el aumento de su productividad; o, peor aún, que se tradujo en la adopción de medidas que provocaron la eliminación de puestos de trabajo, acompañadas de medidas que reprimieron la creación de empleos.

El resultado de las políticas que *supuestamente* iban a mejorar el funcionamiento de los mercados fue que, por lo menos en algunos aspectos críticos, los mercados funcionaron peor. El desempleo creció casi tres puntos porcentuales,¹² y las cifras habrían sido peores si una parte mayor de la fuerza laboral no se hubiera incorporado al sector informal de la economía, un sector en el que normalmente los trabajadores gozan de menor protección y en que el acceso al capital —y por ende el potencial de crecimiento futuro— es más reducido.¹³ En el cuadro 2 se puede ver cómo aumentó la desigualdad a lo largo del decenio en varios países de América Latina.

4. Las múltiples dimensiones de la pobreza: los indicadores de desarrollo humano

Los fracasos en las dimensiones estrechas del crecimiento económico van de la mano de los fracasos en las dimensiones más amplias del bienestar humano, que abarcan no solamente la pobreza, sino también la educación y la salud. El gráfico 2 muestra el deslucido desempeño de América Latina en lo que respecta al índice de desarrollo humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Las reformas no han contribuido en absoluto a reducir la brecha que existe entre el índice de desarrollo humano de la región y el de los países industrializados avanzados.

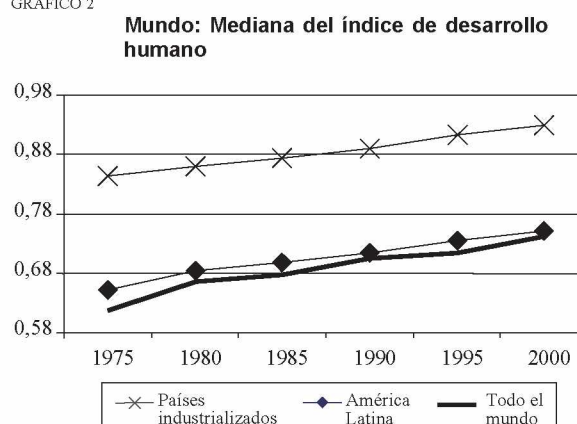
¹⁰ Véase, por ejemplo, Bouillon, Legovini y Lustig (2001).

¹¹ Por cierto, algunos de los más pobres —los agricultores de subsistencia aislados de la economía de mercado— fueron los menos afectados por las reformas. Si se excluyen del análisis, las consecuencias pueden tener un aspecto aún más sombrío.

¹² CEPAL (2002a).

¹³ Las dimensiones del cambio son alarmantes. Según la CEPAL (2002b), más del 70% de los empleos generados en la región durante la década de 1990 correspondió al sector informal.

GRAFICO 2



Fuente: Informe sobre desarrollo humano (PNUD), varios años.

5. Las múltiples dimensiones de la pobreza: la inseguridad

El Banco Mundial, en su informe del decenio para la erradicación de la pobreza (Banco Mundial, 2000), señala como dimensiones clave de ella no solamente la falta de ingresos, sino también la inseguridad y la falta de voz; las denominadas estrategias de reforma han agudizado estos dos problemas. Si bien la agenda de reforma no produjo un crecimiento vigoroso, sí contribuyó a aumentar la sensación de inseguridad. Mientras los efectos de la creciente volatilidad económica recaían con mayor rigor sobre los pobres, se acentuaba en ellos la sensación de inseguridad económica. Como si esto fuera poco, las reformas contribuían casi deliberadamente a acrecentar aún más dicha inseguridad. Uno de los elementos del programa de reforma, denominado “aumento de la flexibilidad del mercado laboral”, consistió en reducir las medidas de protección del empleo, dando a las empresas mayores facilidades para despedir a los trabajadores y rebajar los salarios. Sin embargo, y como ya se señaló, aunque *se suponía* que las reformas iban a mejorar el funcionamiento de los mercados laborales —es decir, iban a reducir el desempleo—, lo sorprendente es que, en los hechos, el porcentaje de desempleados aumentó. Durante el decenio, una creciente proporción de la fuerza laboral se desplazó hacia el sector informal, donde no existen las medidas de protección que proporciona el sector formal.

La inseguridad tiene, por supuesto, otras dimensiones. La seguridad personal se ha visto afectada por el aumento de la delincuencia y la violencia en muchos países (cuadro 6), aunque la situación en materia de protección de la salud es, en general, positiva (cuadro 7).

CUADRO 6

América Latina (15 países): Tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes

	Fines del decenio de 1970	Fines del decenio de 1980	Mediados del decenio de 1990
Argentina	3,9	4,8	4,7
Brasil	11,5	19,7	23,0
Chile	2,6	3,0	3,0
Colombia	20,5	89,5	61,6
Costa Rica	5,7	5,6	5,4
Ecuador	6,4	10,3	15,3
El Salvador	nd	138,2	55,6
México	18,2	17,8	15,9
Nicaragua	nd	18,3	8,4
Panamá	2,1	10,9	10,9
Paraguay	5,1	4,0	12,3
Perú	2,4	11,5	nd
Trinidad y Tabago	2,1	12,6	12,1
Uruguay	2,6	4,4	4,4
Venezuela	11,7	15,2	16,0

Fuente: Para la primera y segunda columnas, OPS (1996). Para la tercera columna, Krug, comp. (2002).

CUADRO 7

América Latina y el Caribe: Indicadores de salud

	1970	1982	1993	1997	1998
Esperanza de vida al nacer (en años de vida)	61	65	68	70	70
Mortalidad infantil (por cada 1.000 nacidos vivos)	84	41	38	32	31
Mortalidad de menores de 5 años (por 1.000)	123	78	49	41	38

Fuente: Base de datos del Sistema de gestión y análisis de datos estadísticos (SIMA) del Banco Mundial.

6. Las múltiples dimensiones de la pobreza: la falta de voz

Si bien la mayor parte de este artículo se centra en cuestiones que se definen más estrictamente como temas *económicos*, quisiera mencionar brevemente la tercera dimensión de la pobreza, que es la falta de voz. Uno de los presuntos grandes logros de la reforma latinoamericana fue el restablecimiento de la democracia. Ese fue un auténtico logro. No obstante, la democracia en el verdadero sentido de la palabra es algo más que la mera democracia electoral. La verdadera democracia supone la participación en la toma de decisiones del país, y entre las decisiones más importantes están las que repercuten en mayor medida en la vida de la gente: las decisiones económicas. Sin embargo, en el marco de las llamadas reformas orientadas al mercado, mucha gente del mundo en desarrollo considera que ha sido estafada. Es posible que pueda votar, pero se le ha privado del derecho a ser oída en otros aspectos esenciales. Después de venderle la democracia, le dicen que

las decisiones fundamentales, relativas a la política macroeconómica (y especialmente la monetaria), son demasiado importantes como para dejarlas libradas a los procesos políticos democráticos. No se puede confiar en el pueblo —le dicen—, porque es muy probable que lo engañen los dirigentes populistas. Los bancos centrales deben ser independientes; en la mayoría de los casos, han sido no sólo independientes, sino carentes de representatividad: sólo se han expresado allí las perspectivas y los intereses financieros.

Lo que es aún peor, se le ha dicho a los países que deben abrir sus mercados al capital especulativo de corto plazo. Eso, se argumenta, les dará disciplina. Estas afirmaciones logran apenas ocultar una desconfianza en los procesos democráticos: los propios procesos electorales no ofrecen evidentemente la disciplina necesaria para tomar las decisiones económicas correctas. Poco se menciona que los especuladores de corto plazo tienen perspectivas e intereses muy diferentes a los de la gente del país: los países se han sometido a la disciplina de intereses caprichosos que sólo piensan en el

muy corto plazo, sin preocuparse en lo más mínimo por otros valores sociales como la equidad u otros aspectos con repercusiones a más largo plazo, como el medio ambiente.¹⁴ En algunos casos, parece que se oyeran con más claridad las voces de Wall Street que las voces de quienes viven en las favelas y los barrios.¹⁵

7. Algunos hechos positivos

Quizás he presentado hasta aquí un panorama demasiado lúgubre. Existen, sin embargo, algunos rayos de luz, ensombrecidos a veces por las estadísticas agregadas. En algunos países ha habido mejoras notables en la educación: en Brasil, por ejemplo, la tasa de matrícula en la enseñanza primaria aumentó de 80% a 97%. En muchos países, como ya hemos señalado, se han registrado progresos importantes en el sector de la salud. En varios países ha habido cambios institucionales extraordinarios, que van desde el control de los gastos del Estado hasta la creación de bancos centrales con credibilidad, el establecimiento de mercados de

capitales que funcionan bien, el aumento de la eficiencia y la rendición de cuentas en el sector público, y medidas de descentralización que han ampliado la capacidad de respuesta del gobierno a las preocupaciones de los ciudadanos.¹⁶ Es evidente que estas reformas institucionales no han generado todavía el crecimiento prometido, pero es posible que promuevan un mayor crecimiento en el futuro. Es interesante observar, sin embargo, que incluso los que creen en las bondades de las reformas han comenzado a moderar su optimismo: aducen que las economías saldrán de la recesión, que se reanudará el crecimiento, pero pocos de ellos se atreven a expresar siquiera la esperanza de que se pueda recuperar el tipo de crecimiento vigoroso que caracterizó los decenios de 1950 y 1960. La promesa es que se cerrará la brecha entre América Latina y los países industrializados adelantados, pero a un ritmo tan lento que será apenas perceptible y en formas que dejan planteado el interrogante de si en realidad existe alguna esperanza de lograr progresos rápidos, ya sea en cuanto a mejorar la estabilidad o reducir la pobreza.

III

Interpretación de las experiencias

Es prácticamente indiscutible que el desempeño del decenio de 1990 no sólo ha sido, en casi todas sus dimensiones, muy inferior al prometido, sino que ha sido desastroso, desde casi cualquier punto de vista.¹⁷ Sin embargo, el problema de juzgar las políticas del Consenso de Washington radica en parte en el conocido dilema del escenario contrafáctico. ¿Qué hubiera pasado *de no haber sido por* las reformas del Consenso de Washington? ¿El crecimiento hubiera sido aún más decepcionante?

La controversia sobre la interpretación de la historia de América Latina gira en torno a tres preguntas centrales: ¿cómo se explica la década perdida de 1980, esa caída aparentemente rápida después de un crecimiento vigoroso?; ¿cómo se explica el auge de princi-

pios del decenio de 1990?; y ¿cómo se explica la caída igualmente repentina a fines de él, al cabo de un período tan corto? Nos encontramos en medio de un gran drama teatral: ¿resurgirá en el próximo acto un crecimiento vigoroso?, ¿veremos desatarse nuevas crisis?, ¿o en el próximo acto veremos más de lo mismo: estancamiento y poco crecimiento? El problema estriba

¹⁶ A veces, estas reformas han tenido resultados opuestos. En algunos países, como Colombia, la descentralización hizo aún más difícil la tarea de controlar los presupuestos generales.

¹⁷ Los defensores de las reformas se apresuraron a cantar victoria cuando vieron aumentar el crecimiento a principios del decenio de 1990. Dieron por sentado que ello se debía a las reformas, y prestaron poca atención al hecho de que aun en ese momento el desempeño no era particularmente impactante desde el punto de vista histórico. Pero ahora que las cifras muestran un panorama más lúgubre, dicen que es demasiado pronto para sacar conclusiones y que es una comparación injusta ya que los últimos años se han caracterizado por una desaceleración económica a nivel mundial. No hay duda de que es necesario ejercer cautela a la hora de emitir juicios, como lo han demostrado ampliamente las precoces afirmaciones sobre el éxito de las reformas. Sin embargo, una de las críticas que se han hecho a las reformas es que han contribuido a la inestabilidad económica mundial y además han expuesto a los países en desarrollo a mayores riesgos (véase a continuación).

¹⁴ También hay razones para creer que, por lo menos con frecuencia, la comprensión de los conceptos económicos básicos que tienen estos especuladores suele ser limitada: les interesan más los factores que rigen la dinámica de los precios en el corto plazo, que las fuerzas que impulsan la dinámica del crecimiento a largo plazo.

¹⁵ Las consecuencias para los procesos democráticos han sido particularmente notorias en el Brasil.

en que es poco probable que el próximo acto se ajuste al libreto original. La mayoría de los países están tan preocupados por la forma en que se ha desarrollado la obra, que es probable que decidan cambiar el libreto. Por lo tanto, e independientemente de lo que suceda, entraremos en otra ronda de controversias difíciles de resolver: si las economías se recuperan, ¿será gracias a los cambios, o a pesar de ellos?

Para poder interpretar las experiencias, tenemos que analizar lo que ocurrió desde una perspectiva tanto microeconómica como macroeconómica. En la próxima sección trataré de demostrar en mayor detalle que es posible detectar un *nexo causal* entre *determinadas* políticas del Consenso de Washington y los fracasos. En esta sección haré un análisis más general.

1. La interpretación de la década perdida

Por débil que haya sido, el crecimiento del decenio de 1990 fue, en cifras totales, superior al de la década perdida de 1980, en la que la deuda pendiente aplastó a las economías de la región. Ese período de estancamiento terminó, pero yo me atrevería a sugerir que el fin de la década perdida estuvo más relacionado con la solución del problema de la deuda pendiente que con las estrategias de reforma, del mismo modo que el estancamiento de la región comenzó a raíz del peso agobiante de la deuda. Si analizamos el decenio de 1990 desde esa perspectiva, nuestra visión del crecimiento limitado en dicho decenio será aún más negativa. Y ello debido a que no es extraño que, cuando una economía atraviesa un período de recesión o estancamiento, haya un período de “puesta al día”, en el cual se aprovechan oportunidades perdidas y se hacen inversiones para incorporar adelantos tecnológicos. Esta interpretación parece particularmente plausible cuando se observa que el crecimiento más vigoroso ocurrió efectivamente en la primera mitad de la década. Por lo tanto, según esta perspectiva, deberíamos examinar conjuntamente los decenios de 1980 y 1990, en cuyo caso el crecimiento registrado en el marco de la reforma es aún peor, ya que no alcanza a la mitad de lo que fue en las décadas anteriores a la reforma y, en términos per cápita, es apenas positivo (cuadro 8).

Cabe reconocer, para ser justos, que existe otra interpretación según la cual lo sucedido en la década de 1980 fue la consecuencia inevitable de las políticas fallidas de las décadas anteriores, en cuyo caso el estancamiento de esa década debería atribuirse más precisamente a ese período anterior. Sin embargo, aun en ese caso, el crecimiento anterior a la reforma parece

CUADRO 8

A. Visión de la reforma como un período de recuperación de las consecuencias de políticas insostenibles (Tasa media de crecimiento anual)		
	PIB	PIB per cápita
1961-1980	5,59%	1,96%
1981-2001	2,15%	0,34%
B. Visión de la década perdida como parte de una estrategia fallida de sustitución de las importaciones (Tasa media de crecimiento anual)		
	PIB	PIB per cápita
1961-1990	4,10%	1,69%
1991-2001	3,05%	1,39%

Fuente: Cálculos basados en datos de *Indicadores de desarrollo mundial* (Banco Mundial, varios años).

más vigoroso que el ocurrido en el marco de la reforma.

Hay varias razones que me llevan a inclinarme decididamente a favor de la primera interpretación. En primer lugar, era de esperar que una perturbación macroeconómica de la magnitud que tuvo el aumento de las tasas de interés aplicables a estos países tan endeudados fuera suficiente para precipitar por sí sola una crisis —aunque la “microeconomía” funcionara perfectamente— y que esa crisis provocara a su vez una caída en picada del crecimiento del PIB. En segundo lugar, y relacionado con lo anterior, las dificultades microeconómicas no suelen generar crisis, sino que se limitan a reducir los niveles de ingresos. Se podría aducir, por supuesto, que los préstamos se contrajeron para enjugar déficit presupuestarios originados por empresas estatales ineficientes; sin embargo, la mayoría de los observadores parece opinar que el aumento de la deuda externa se debió principalmente a fuerzas macroeconómicas (el reciclaje de los petrodólares). Hagamos el siguiente ejercicio mental: ¿qué habría sucedido si las empresas hubieran sido plenamente eficientes, pero, al observar el alto rendimiento (esperado) de sus actividades de inversión —alto, por lo menos, en relación con las tasas de interés que se estaban cobrando—, hubieran contraído empréstitos para financiar inversiones, de modo que la diferencia entre el ahorro interno y la inversión hubiera sido idéntica a la observada? Es casi seguro que los países habrían entrado en crisis cuando los Estados Unidos subieron sus tasas de interés a niveles sin precedentes. En síntesis, la crisis se habría producido igual, con independencia de que el

endeudamiento externo se debiera a la contracción del ahorro o al aumento de la inversión, y de la mayor o menor eficiencia de las empresas estatales. En ese sentido, no se podría haber culpado únicamente a la ineficiencia de esas empresas.¹⁸

Hay un ejercicio mental que discurre en sentido contrario al anterior, y que puede plantearse en los siguientes términos: supongamos que los Estados Unidos no hubieran subido las tasas de interés. ¿El endeudamiento excesivo de las empresas estatales ineficientes habría provocado a la larga el colapso del sistema, aunque los Estados Unidos no hubieran aumentado las tasas de interés? Si ése fuera el caso, se podría aducir que el aumento de las tasas de interés sólo influyó en el aspecto cronológico de la crisis, no en el hecho de que ocurriera o no. Sin embargo, si se acepta esta interpretación, es preciso creer que los gobiernos no vieron lo que se les venía encima. De acuerdo con esta interpretación, los problemas de los países habrían ido agravándose lentamente, de manera que los gobiernos habrían podido tomar medidas antes de que la crisis llegara a su desenlace.¹⁹

Uno de los motivos por los cuales es tan difícil interpretar el decenio de 1980 es la dificultad que existe para analizar la década de 1970. En esta última se registró un crecimiento relativamente intenso, en parte propiciado por enormes corrientes de capital que, según algunos, no eran sostenibles, pero que, en todo caso, a partir del fuerte aumento de las tasas de interés en los Estados Unidos, no se mantuvieron. Asimismo, fue sacudida por fluctuaciones demasiado profundas de los precios del petróleo, que frenaron el crecimiento en gran parte del resto del mundo. Por lo tanto, si bien la productividad total de los factores en América Latina (como se mide tradicionalmente) fue aparentemente baja en la década de 1970,²⁰ dicha década fue testigo

de importantes descensos en el crecimiento de la productividad total de los factores en todo el mundo, aun sin corrupción y sin la ineficiencia asociada a las empresas estatales.²¹

2. Interpretación de la desaceleración de fines del decenio de 1990

El crecimiento de principios de ese decenio no se mantuvo. Los críticos pueden afirmar con acierto que no era sostenible. Los primeros años de la década se caracterizaron por la entrada de enormes corrientes de capital. En cierto sentido, los países gastaban más de lo que ganaban. Esto podría no haber tenido mayores consecuencias si las corrientes de capital se hubieran destinado a inversiones a largo plazo de tipo totalmente nuevo que ampliaran la capacidad de producción de la economía, con un rendimiento superior a las tasas de interés que debían pagar los países, y si una parte tan importante de las corrientes de capital *no* hubiera sido de corto plazo.²²

De hecho, en un determinado momento, el FMI, sin prestar mucha atención a los riesgos que entrañaban las corrientes de capital de corto plazo, parecía creer que, en la medida en que el endeudamiento externo no fuera generado por el desorden fiscal en el sector público (gasto público superior a los ingresos del Estado), los déficits de la cuenta corriente serían sostenibles. Incluso en el caso de que la deuda se hubiera contraído para financiar el consumo de los hogares, los prestadores no habrían otorgado los préstamos si los hogares no hubieran tenido capacidad de pago. Los préstamos internacionales cumplieron una función importante al contribuir a moderar el consumo en el correr del tiempo.²³ Sin embargo, las corrientes de capital son en realidad sumamente volátiles: someten a los mercados de capital a

¹⁸ Existen, por cierto, situaciones hipotéticas en las cuales América Latina se hubiera podido salvar de la crisis: se podrían haber creado instituciones (como en Asia oriental) para estimular el ahorro privado, y de ese modo hubiera habido poca necesidad de recurrir a la inversión extranjera. Sin embargo, estas no son las hipótesis "contrafácticas" en las que se basa la mayoría de los análisis de políticas.

¹⁹ Existen, claro está, teorías de los procesos políticos que postulan que muchas veces los grandes cambios sólo pueden lograrse como resultado de una crisis.

²⁰ En la década de 1970 no sólo hubo convergencia entre América Latina y los Estados Unidos, sino que al parecer hubo convergencia incluso en cuanto a la eficiencia (productividad total de los factores). A pesar de los numerosos problemas metodológicos y de medición que notoriamente inciden en esas mediciones, uno de los estudios más respetados sobre los Estados Unidos demostró que en ese decenio la productividad total de los factores había disminuido

(a una tasa anual media de 0,25%), mientras que otro estudio señaló aumentos considerables en la productividad total de los factores (a una tasa anual media de 0,75%). Con respecto a los Estados Unidos véase Dougherty y Jorgenson (1997), y para América Latina véase De Gregorio y Lee (1999).

²¹ En los Estados Unidos, por ejemplo, si bien la productividad de la mano de obra había aumentado aproximadamente un 2,9% durante los decenios de 1950 y 1960, a partir del año 1973 la productividad creció a una tasa de alrededor del 1,1%; gran parte de esa caída se asocia a una desaceleración en el ritmo de la productividad total de los factores (Baily, Stiglitz y Tyson, 1995).

²² En Ricardo Ffrench-Davis (2003a) puede verse un análisis de la inestabilidad macroeconómica en América Latina desde este punto de vista. En Damill y Frenkel (2003), por ejemplo, figura un estudio sobre Argentina.

²³ Esta opinión se expone, por ejemplo, en Prasad, Rogoff y otros (2003).

excesos de optimismo y pesimismo irracionales. Además, en el caso de los países en desarrollo, generalmente los grandes déficit de la cuenta corriente, sea cual sea su origen, no son sostenibles, y los ajustes que es preciso hacer para eliminarlos —modificaciones drásticas de los tipos de cambio o disminuciones importantes del ingreso, o ambas cosas a la vez— reducen las importaciones. En muchos países de América Latina han sucedido ambas cosas.²⁴ Cuando entran grandes corrientes de capital de corto plazo, los cambios de actitud pueden reflejarse rápidamente en una negativa a renovar préstamos o en un retiro de capital de cartera. (En el caso de una liberalización total del mercado de capital, aunque no haya grandes corrientes de capital de corto plazo, puede haber una fuga de capitales de inversionistas nacionales).

Sin embargo, la entrada de capitales no impulsó un resurgimiento de la inversión real. Según ciertos cálculos, gran parte de ese capital se utilizó simplemente para financiar un aumento del consumo.²⁵ La entrada de capitales fue en parte resultado de la privatización, de la venta de los bienes de los países a extranjeros.²⁶

3. Los efectos de una contabilidad inadecuada: la proyección de una falsa imagen de éxito en los primeros años de la reforma

Las prácticas contables contribuyeron a dar una falsa impresión de éxito. Los países debían haber centrado la atención en el *ingreso nacional neto*, pensando en las posibilidades de bienestar futuro de los ciudadanos y tomando en cuenta la depreciación de los recursos físicos del país y el agotamiento de sus recursos natu-

rales, la degradación del medio ambiente, la venta de los activos nacionales en el exterior y el agravamiento de la sensación de inseguridad y vulnerabilidad económicas.

Hay una serie de pasos que deben darse para pasar del PIB al ingreso nacional neto: si no perdemos de vista la diferencia entre las dos medidas, podemos entender mejor por qué el PIB dio una falsa impresión de éxito en el período inicial de la reforma.

En primer lugar, existen varias diferencias entre el producto interno *bruto* y el producto interno *neto*. Toda empresa sabe que debe tomar en cuenta la depreciación de su capital. Sin embargo, si un país vende sus bosques de madera dura, podrá contabilizar lo que reciba a cambio como “ingresos”, pero habrá reducido el patrimonio del país.²⁷ Un método de contabilidad correcto habría diferenciado entre la venta de un activo y lo que es realmente ingreso. Por lo tanto, el producto nacional o interno neto habría *deducido* esa pérdida del valor del bosque.

De manera similar, el producto interno bruto y el producto interno neto se basan en los bienes que se producen en el país, y no en el bienestar de sus ciudadanos. Es una medida útil del nivel de actividad económica dentro de un país, pero no lo es del grado de bienestar de las personas que viven en él. Lo importante para los ciudadanos de un país es el ingreso nacional neto. Si un país vende sus activos en el extranjero, y como resultado de la venta se lanza a consumir en forma desenfadada, sus ciudadanos se volverán más pobres. Sus perspectivas futuras habrán empeorado. Por consiguiente, la venta de empresas estatales a extranjeros en el marco de las privatizaciones debe contabilizarse como una disminución del patrimonio de los ciudadanos, que debe deducirse del ingreso nacional neto; si la entrada de fondos generada por las privatizaciones se destina a realizar inversiones de tipo totalmente nuevo, la pérdida registrada en una cuenta se compensa con la ganancia contabilizada en la otra. En cambio, si esto no sucede —y por lo menos hasta cierto punto no sucedió—, significa que el país se ha empobrecido. Por ende, una contabilidad correcta habría

²⁴ En trabajos recientes sobre macroeconomía, que hacen hincapié en el papel de las variables balance y flujo de efectivo, se explica por qué los descensos importantes del tipo de cambio pueden, en el corto plazo, estar asociados a un debilitamiento de la macroeconomía. Véase, por ejemplo, Greenwald (1999), Greenwald y Stiglitz (1993) y Furman y Stiglitz (1998a).

²⁵ Por ejemplo, entre 1990 y 1996, mientras que la inversión aumentó en 166.400 millones de dólares, el ahorro sólo se incrementó en 132.400 millones de dólares. Si la tasa de ahorro se hubiera mantenido constante al nivel de 1990 (como porcentaje del PIB), el ahorro hubiera aumentado casi en el mismo monto que la inversión (la diferencia habría sido sólo de 300 millones de dólares), lo que significa que América Latina no hubiera tenido que pedir préstamos en ese período. Es fácil imaginar, por ende, que la casi totalidad de los 34.000 millones de dólares de las corrientes de capital debe de haber ido a parar al consumo, habida cuenta del crecimiento que se registró en éste.

²⁶ Esto no mejoró la capacidad de producción de la economía, salvo en la medida en que la gestión extranjera aumentó la eficiencia con la que se emplearon los activos.

²⁷ Del mismo modo, puede resultar muy engañoso no tomar en cuenta la depreciación de los bienes de capital públicos. Un país que recorta sus gastos para mantener los activos públicos puede mostrar un déficit menor, y un inversionista financiero corto de miras podría pensar, por ello, que las perspectivas futuras de la economía son mejores. Sin embargo, las pérdidas derivadas del deterioro de la infraestructura pública pueden más que compensar los aparentes beneficios de la reducción del déficit, sin que ello se refleje en los estados contables.

mostrado un panorama menos halagüeño en los primeros años de la década de 1990.

Más allá de las privatizaciones realizadas mediante la venta a extranjeros, gran parte del capital que entró era de corto plazo, es decir, el tipo de dinero que puede entrar y salir de un día para otro, y no la clase de dinero con la cual se podrían construir fábricas y crear empleos. Una contabilidad apropiada habría tomado en cuenta este pasivo, compensado por la inversión que milagrosamente hubiera podido generar. También en este caso, al aumentar el pasivo sin un aumento correspondiente de los activos *productivos*, el país se empobrece. Una buena contabilidad lo habría reflejado.

Es indudable que, aun si las entradas de capital de corto plazo no contribuyeron a aumentar el *patrimonio*, tuvieron un efecto positivo de corto plazo sobre la demanda agregada (que, dependiendo de las circunstancias del país, puede haber sido amortiguado por políticas monetarias y fiscales restrictivas). En la medida en que existían recursos subutilizados, el aumento de la demanda agregada estimuló el crecimiento. Debido a que el producto aumentaba más rápidamente que los insumos, *parecía* que la “reforma” había puesto en marcha una nueva era de incrementos de la productividad. Sin embargo, y en su mayor parte, los aumentos registrados en la productividad fueron simplemente los aumentos normales que se observan cuando una economía se recupera de una recesión, y América Latina, a principios del decenio de 1990, se estaba recuperando de un período de diez años de desaceleración de la actividad económica.

Un buen sistema contable hubiera ido incluso más allá. Habría advertido que el capital de corto plazo es muy volátil; que cuando el país, por las vicisitudes del mercado, decide retirarse de éste o exigir una tasa de interés más alta, puede caer en una crisis y verse obligado a pedir un préstamo al FMI o a recortar gastos en formas que reducen los ingresos futuros. Un buen sistema de contabilidad habría exigido que se guardaran reservas —una cifra que se descontaría del ingreso nacional neto— en previsión de ese costo futuro. Si una compañía de seguros emprende una actividad riesgosa —como la de vender seguros— debe guardar dinero, mantener un fondo de reserva, para reflejar el costo previsto de esa actividad.²⁸

²⁸ Irónicamente, el FMI *pensó* que las reformas que había impuesto en América Latina habían reducido la vulnerabilidad de ésta a las crisis y que, en ese sentido, el verdadero bienestar de los países era aún mejor que lo que sugerían las cifras del PIB. De acuerdo con *su* análisis, la causa principal de la vulnerabilidad eran las políticas monetarias no restrictivas, que conducían a la inflación y el despil-

El capital de corto plazo planteaba otro problema: la tasa de interés que devengaba era variable. Las tasas de interés que podían exigir los prestamistas podían elevarse en forma drástica, aunque los países no hicieran nada indebido. Ésta, como ya hemos argumentado, fue la causa principal de la crisis de principios del decenio de 1980: la Reserva Federal de los Estados Unidos aumentó enormemente y en forma repentina las tasas de interés. Los niveles de la deuda, hasta ese momento sostenibles, se volvieron súbitamente insostenibles. A fines de la década de 1990, no sólo se acentuó la percepción de los mercados con respecto a la deuda de los mercados emergentes (causada, en parte, por la crisis financiera mundial), sino también la “aversión al riesgo” del mercado. Como consecuencia, la prima de riesgo que exigían los inversionistas aumentó fuertemente, compensando con creces las tasas de interés algo menores de los Estados Unidos y Europa. Nuevamente, los niveles de deuda que podrían haber sido sostenibles se volvieron repentinamente insostenibles.²⁹

Por lo tanto, el sistema contable —que centraba la atención en el PIB— no dio una visión exacta de lo que estaba sucediendo. Si bien las cifras citadas, el producto interno bruto, sugerían que el desempeño de las economías latinoamericanas a principios de la década de 1990 era realmente admirable, un mejor sistema contable habría presentado un panorama mucho más sombrío.

4. Si tan sólo no hubiera ocurrido la crisis financiera mundial...

Los defensores de la reforma dicen: *si no hubiera ocurrido la crisis financiera mundial, el crecimiento se habría mantenido*. Pero esta afirmación es errónea en dos aspectos. En gran medida, la crisis financiera mundial fue en sí misma un producto del movimiento mundial de reforma, incluida la liberalización del mercado de capitales. ¿Qué cambió en Asia oriental, la región del mundo que durante tres décadas no sólo

farro fiscal. En estas dimensiones, el desempeño de la mayoría de los países fue ampliamente superior a lo que había sido anteriormente. Sin embargo, la liberalización de los mercados de capital había introducido una causa aún más importante de vulnerabilidad. Se puede ver un análisis de las causas de la vulnerabilidad en Furman y Stiglitz (1998a) y Easterly y otros (2000), y en las referencias allí citadas.

²⁹ Damill y Frenkel (2003) estiman que la mayor parte del aumento de la deuda de Argentina en el período anterior a la crisis final de 2001 puede atribuirse a esas tasas de interés más altas.

tuvo el crecimiento más rápido sino también la mayor estabilidad, en la que dos de los países que entraron en crisis tuvieron solamente un año de coyuntura desfavorable, y otros dos no experimentaron ni siquiera un año de contracción, lo cual mostraba un desempeño más positivo que el de cualquiera de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)? El factor preponderante, diría yo, no fue el aumento de la corrupción y la falta de transparencia, como nos podría haber hecho creer el FMI. Por el contrario, al menos en varios de los países afectados, la corrupción estaba disminuyendo y la transparencia iba en aumento.³⁰ El problema radicaba más bien en la liberalización prematura y excesivamente rápida de los mercados financieros y de capital, y la falta de marcos regulatorios adecuados.³¹ En lugar de preguntar cuál era el marco regulatorio apropiado, se centró la atención únicamente en la desregulación, con consecuencias desastrosas.

En América Latina las reformas han contribuido en gran medida a resolver algunos de los problemas del pasado. Se han atenuado los déficit fiscales, aunque no se les ha eliminado, y se han hecho grandes progresos en cuanto a reducir la inflación. Los defensores de las reformas adujeron que los datos de principios del decenio de 1990 confirmaban que habían sido un acierto. Retrospectivamente, vemos lo engañosas que fueron

esas conclusiones. Parte de ese éxito aparente se debió a la expansión de la demanda agregada, gracias a que finalmente se había encarado el problema de la deuda pendiente, al aumento repentino de las entradas de capital, y al incremento de las exportaciones como resultado de una vigorosa coyuntura económica en los Estados Unidos durante los llamados “formidables años noventa”. Este crecimiento de la demanda agregada determinó que se utilizaran recursos que habían permanecido ociosos durante mucho tiempo. Fue más bien una expansión convencional del lado de la demanda, y no un crecimiento del lado de la oferta como recalcan los reformistas. Hubo algunos elementos importantes del lado de la oferta, pero eran muy diferentes a los que señalaban los defensores de la reforma. Parte de ese éxito aparente fue la consecuencia natural del proceso de puesta al día posterior a la década perdida de 1980. Otra parte fue resultado del crecimiento no sostenido, o insostenible, del capital extranjero.

En algunos de esos mismos “éxitos” estaba la semilla de los problemas de fines del decenio de 1990 y los primeros años del nuevo milenio.³² Las reformas habían expuesto a los países de América Latina a nuevas fuentes de riesgo. Los sistemas contables no solamente no habían tenido en cuenta esos riesgos, sino que además, en muchos otros aspectos, habían proporcionado mediciones que exageraban el éxito alcanzado.

IV

Explicación de los fracasos

En esta sección me propongo examinar los fracasos con mayor detenimiento. En la sección anterior sostuve que los *fenómenos macroeconómicos*, que se originan fuera de la región, tienen mucho que ver con su volatilidad. Me refiero en particular a las altas tasas de interés de principios del decenio de 1980 y al cambio de orientación del capital de corto plazo a mediados de la década de 1990. Aquí quisiera mostrar de qué manera las reformas del Consenso de Washington, a pesar de las buenas intenciones que puedan haber teni-

do, aumentaron la vulnerabilidad de los países de la región a esos *shocks* externos y contribuyeron en otros sentidos a los fracasos de los últimos años. Centraré la atención en tres fallas críticas de las reformas:

- Las reformas, incluidas las diversas formas de liberalización, aumentaron la exposición de los países al riesgo, sin acrecentar su capacidad de hacer frente a ese riesgo.
- Las reformas macroeconómicas no eran equilibradas, porque asignaban demasiada importancia a la lucha contra la inflación y no atendían lo suficien-

³⁰ Véase, por ejemplo, Furman y Stiglitz (1998a).

³¹ Véase, por ejemplo, Rodrik y Velasco (1999). Estudios más recientes del FMI han confirmado que la liberalización del mercado de capitales se asocia en muchos países en desarrollo a una mayor volatilidad, pero no necesariamente a un crecimiento mayor. Véase, por ejemplo, Prasad, Rogoff y otros (2003).

³² En Stiglitz (2003) sugiero que la coyuntura económica desfavorable que comenzó en los Estados Unidos en marzo de 2001 también puede explicarse en gran medida como una consecuencia del fracaso de las políticas del decenio de 1990.

te a la lucha contra el desempleo y la promoción del crecimiento.

- Las reformas impulsaron la privatización y el fortalecimiento del sector privado, pero dieron muy poca importancia al mejoramiento del sector público; no mantuvieron el equilibrio adecuado entre el Estado y el mercado.

1. Aumento de la exposición al riesgo

Todas las reformas del Consenso de Washington —la liberalización del comercio, del mercado de capitales y del sector financiero— expusieron a los países a un mayor riesgo. La experiencia de Chile con la desregulación del sector financiero, así como la propia experiencia de los Estados Unidos a principios del decenio de 1980, tendrían que haber enviado una señal de alerta más que suficiente con respecto a los riesgos.³³ Sin embargo, al parecer casi sin pensar en estos riesgos, se impulsó el programa de liberalización.

En 1995, mientras yo estaba en la Casa Blanca, observé muy atentamente la caída del valor del dólar con respecto al yen, de 106 a 80 yen por dólar aproximadamente. Esta disminución de 25% en el valor del dólar no reflejaba un súbito empeoramiento de las perspectivas económicas de los Estados Unidos ni un mejoramiento repentino de las de Japón, del mismo modo que el fortalecimiento igualmente marcado del dólar que se produjo a continuación, cuando su valor pasó de 80 a 130 yen por dólar, no reflejó un cambio similar en las perspectivas económicas de ambos países. Como lo ha dicho hasta el propio Alan Greenspan, uno de los más fervientes defensores del capitalismo estadounidense, los mercados muestran una exuberancia excesiva e irracional y, como podría haber afirmado él mismo, a veces también hacen gala de un pesimismo excesivo e irracional.³⁴ Economías poderosas como la de los Estados Unidos pueden soportar estas vicisitudes, pero esa volatilidad ejerce una presión enorme en economías abiertas, pequeñas y pobres. A pesar de ello, las denominadas reformas han expuesto a estos países a esas vicisitudes del mercado de una manera sin preceden-

tes, tanto a través del comercio como de las corrientes de capital, y antes de que pudieran consolidar sus redes de protección.

2. Liberalización de los mercados de capitales

La liberalización de los mercados de capitales fue la reforma que provocó los efectos más adversos.³⁵ Los modelos económicos simples postulaban que los países en desarrollo eran iguales a los países desarrollados, salvo en cuanto a que tenían pocos recursos y sobre todo menos capital. Esta perspectiva del desarrollo indujo a los países a creer que si lograban obtener más capital, podrían crecer con mayor rapidez. Si no podían generar ahorro internamente (como habían podido hacerlo con tanto éxito los países de Asia oriental, con una fuerte intervención del gobierno), entonces tendrían que recurrir al exterior. El argumento era sencillo: siempre que el rendimiento superara la tasa de interés que se pagaba, la inversión era buena para la economía; el préstamo podría pagarse fácilmente, y el remanente de la ganancia enriquecería al país. Tampoco importaba mucho si el capital era de corto o de largo plazo.

La escasez de capital significaba que el rendimiento del capital debía ser mayor en los países en desarrollo que en los países desarrollados, y al liberalizar los mercados de capitales habría un flujo constante de capital de los países más desarrollados a los de menos desarrollo. Ambos grupos saldrían beneficiados: los países desarrollados debido al mayor rendimiento del capital, y los países en menos desarrollo merced a la entrada de un mayor volumen de capital, que redundaría en salarios más altos y mayor productividad. Los partidarios de la liberalización de los mercados de capital adujeron incluso que habría una mayor estabilidad; en períodos de contracción, los países en desarrollo podrían pedir préstamos en el exterior para fortalecer sus economías.

Estos argumentos de los defensores de la liberalización de los mercados de capital eran sorprendentes por la ingenuidad de la teoría en que se basaban —prácticamente se desestimaba la bibliografía cada vez más abundante que hacía hincapié en las consecuencias de las imperfecciones de la información— y por su grado de desconocimiento de la realidad de los mercados de capital. Las corrientes de capital de corto plazo son sumamente volátiles; en lugar de amortiguar la volatilidad

³³ Actualmente existe una amplia bibliografía en la que se analizan los riesgos de la desregulación del sector financiero y el diseño de los regímenes regulatorios apropiados. Véase, por ejemplo, Honohan y Stiglitz (2001), Stiglitz (2001a), y Helmann, Murdoch y Stiglitz (2000).

³⁴ Por supuesto que lo que hacía Greenspan era sólo tomar nota de un aspecto importante que estaban investigando otros economistas, como Robert Shiller (2000), cuyo trabajo refuta de manera convincente la hipótesis de los mercados eficientes.

³⁵ Los riesgos vinculados a la liberalización de los mercados de capitales se describen más ampliamente en Stiglitz (2000a y 2002a).

económica, como vaticinaban sus defensores, contribuyeron en gran medida a producirla, e incluso cuando no eran los factores causantes del problema, acrecentaron la magnitud de las fluctuaciones. Estas corrientes de capital son, en particular, altamente procíclicas. Entran en un país cuando todo marcha bien, y salen cuando las cosas andan mal. Los banqueros son amigos en tiempos de bonanza: están dispuestos a prestar cuando los países no necesitan dinero. Y los países cometieron la insensatez de dejarse seducir por el atractivo de los préstamos. Pero cuando las cosas se ponen difíciles, los bancos exigen la devolución de su dinero.

América Latina ciertamente ya había visto todo esto, y con creces, 20 años antes, cuando, al entrar en recesión, los prestamistas no sólo se habían negado a concederle créditos, sino que le habían pedido la devolución de su dinero. Además, si bien se suponía que los acreedores multilaterales tenían el deber de ayudar a los países en épocas de necesidad, con frecuencia sólo servían para agudizar los problemas. Generalmente, en esos períodos de crisis, cuando los países están en una situación desesperada, lo único que se plantea es cuánto dinero devolverán a los Estados Unidos y a los demás países industrializados avanzados. Hay una corriente neta de capital que sale del país, y no que entra. Las conversaciones entre el FMI y Argentina no versaban acerca de los préstamos adicionales que se otorgarían, sino sobre cuánto de lo que debía ese país se tendría que devolver al año siguiente.

La volatilidad y el carácter procíclico de estos fondos han tenido además otras consecuencias. Los prestatarios no tomaron plenamente en cuenta los *factores externos*, especialmente los que se asocian a ese tipo de préstamos cuando las cosas andan mal, como sí se hizo en Asia oriental y otros países. No fueron solamente los prestatarios los que debieron asumir los costos, especialmente en el marco de las medidas propuestas por el FMI para responder a las crisis. Las altas tasas de interés pueden llevar a la quiebra incluso a los que sólo se han endeudado modestamente; la contracción fiscal y monetaria empuja al desempleo a millones de trabajadores. Es indudable que el FMI reconoce indirectamente que hubo una falla en el mercado, porque habla de contagio. Pero llama la atención que no haya respondido en la forma en que lo hacen normalmente los economistas cuando detectan la influencia de factores externos. Generalmente los economistas preguntamos si existe una intervención en el mercado que pueda corregir ese factor externo, como por ejemplo un impuesto sobre la actividad que genera dicho factor. Si los préstamos de corto plazo generan el riesgo de que

actúe un factor externo, entonces es preciso gravar con un impuesto los préstamos de corto plazo. Las enfermedades contagiosas no se combaten simplemente construyendo mejores hospitales para quienes tienen la mala suerte de contraer la enfermedad, sino que es necesario estudiar cómo se propaga la enfermedad, subsidiar las vacunas, inclusive dictar normas para imponer la vacunación obligatoria y prohibir cierto tipo de actividades riesgosas. Sin embargo, el Fondo, en las políticas que se adoptaron en forma tan generalizada en América Latina, que promovían activamente la liberalización de los mercados de capitales, pareció estimular las mismas fuerzas que originaban el problema.

La disposición a contraer préstamos con una financiación de corto plazo fue particularmente descaminada. No se pueden construir fábricas con dinero que puede entrar o salir del país de un día para otro. La prudencia aconseja hoy en día a los países mantener reservas por un monto equivalente al de sus deudas de corto plazo en moneda extranjera. Esto significa que si un país contrae un préstamo por 100 millones de dólares, debe tener en reserva ese mismo monto —es decir, 100 millones de dólares de dinero público— que podría haberse utilizado para construir escuelas o carreteras. Esas reservas le generan una ganancia, pero la situación del país en su conjunto es peor, porque las reservas se mantienen normalmente en letras del Tesoro a corto plazo en dólares que hoy en día tienen, digamos, una rentabilidad de menos del 2%, mientras que el país tiene que pagar tal vez el 18% o más al banco estadounidense. El costo neto para el país es de 16 millones de dólares, una transferencia neta del país en desarrollo pobre a los Estados Unidos. Esto puede contribuir al crecimiento de los Estados Unidos, pero es difícil imaginar que pueda favorecer el crecimiento de los países en desarrollo pobres. Esta situación que acabo de describir demuestra que el costo total de los préstamos no corre por cuenta del prestatario, y esto es también una falla del mercado.

No hay duda de que cuando entra capital en un país es fácil ver los beneficios: ellos fueron evidentes en América Latina a principios de la década de 1990. Pero también es obvio que las ventajas que obtienen los países no compensan las pérdidas que sufren en caso de crisis, esas crisis que ocurren con tanta frecuencia y regularidad y cuyos efectos negativos han sido particularmente profundos en América Latina. Por otra parte, el costo de las quiebras ha ido subiendo con el tiempo, no sólo porque ha aumentado el número de acreedores y eso hace más difícil solucionar los problemas en forma ordenada, sino también porque la combinación de

acreedores nacionales y extranjeros, incluidas las instituciones financieras nacionales, y la coexistencia de deudas en dólares y en moneda nacional no sólo plantean cuestiones de difícil solución en lo que respecta al trato equitativo, sino que además hacen recaer los efectos adversos de las crisis en la viabilidad de las instituciones financieras nacionales, socavando aún más la economía.

3. Estabilidad macroeconómica

Las economías de la región han experimentado una gran inestabilidad a nivel macroeconómico. Como ya se señaló, el FMI y los neoliberales daban a esos fenómenos una interpretación muy particular, según la cual la causa primaria de los trastornos macroeconómicos era el despilfarro del gobierno, su intervención en los mercados y la laxitud de la política monetaria. Esta interpretación de la inestabilidad macroeconómica hizo caso omiso de doscientos años de historia del capitalismo: mucho antes de que los gobiernos asumieran las funciones que cumplen hoy en día, las economías de mercado ya habían sufrido los efectos devastadores de la volatilidad, el auge repentino y las caídas vertiginosas. Por lo menos en los países industrializados más avanzados, la evolución ha sido clara: la intervención del gobierno ha ayudado a estabilizar la economía. Más recientemente, las crisis de Asia oriental han demostrado que las causas de los trastornos pueden ser otras. Con anterioridad a las crisis, estos países tenían bajos niveles de inflación y gozaban de superávit presupuestarios. Si en algo fallaron los gobiernos, fue en que no reglamentaron lo suficiente el sector financiero, en que hicieron muy poco para moderar el aumento repentino de las corrientes de capital que se produjo a raíz de la liberalización del mercado de capital, y en que tomaron muy pocas medidas para limitar el alcance de la especulación desestabilizadora.

Existe, en este sentido, una notable semejanza entre las crisis de América Latina y las de Asia oriental, y es que la inestabilidad a nivel macroeconómico fue causada en gran parte por los problemas vinculados al endeudamiento externo y a la liberalización de los mercados de capital. Los países latinoamericanos se vieron obligados nuevamente a soportar la mayor parte del peso de las alzas de las tasas de interés, iniciadas en otras partes del mundo, y a afrontar las consecuencias de la inestabilidad de las corrientes de capital.

Si bien las reformas (incluidas las del comercio, que se analizarán más adelante) expusieron a los paí-

ses a nuevas fuentes de enormes riesgos, también influyeron en la forma en que la economía respondió a esos *shocks*. Las reformas sustituyeron los estabilizadores automáticos por desestabilizadores automáticos. En lugar de ser anticíclica, la política fiscal de América Latina en su conjunto ha sido procíclica. Y no porque los economistas latinoamericanos hayan omitido leer los textos de macroeconomía de los últimos 70 años, en los que se hace hincapié en la importancia de una política fiscal anticíclica, sino más bien en parte porque el FMI, del que tantos países latinoamericanos se han vuelto dependientes en materia de asesoramiento y dinero, ha alentado, algunas veces con insistencia, la aplicación de políticas procíclicas. Debido a la poca profundidad de los mercados nacionales de capital, las corrientes procíclicas de capital privado, el vívido recuerdo de la inflación galopante de épocas anteriores, la insistencia del FMI en que se hicieran recortes presupuestarios, y la tendencia de las instituciones multilaterales, sobre todo del FMI, a conceder con frecuencia préstamos procíclicos, los países *aparentemente* no tuvieron más alternativa que aplicar una política fiscal procíclica. No obstante, como sugeriré más adelante, *sí existe* una alternativa.

En tanto que los estabilizadores fiscales automáticos vinculados a la política fiscal han sido reemplazados por un desestabilizador automático, la política monetaria también se ha convertido en una fuente de inestabilidad, y es probable que esta situación empeore en el futuro. Se ha alentado a los países a confiar cada vez más en los requisitos de suficiencia de capital y a no caer en la indulgencia, que, según se alega, sólo posterga el día del juicio final, empeorando las cosas cuando finalmente afloran los problemas. En Asia oriental, sin embargo, vimos las nefastas consecuencias de esta política: cuando una economía entra en una coyuntura desfavorable, aumentan los casos de incumplimiento, empeoran los balances bancarios y, como resultado, surge rápidamente la necesidad de pedir préstamos. (La alternativa, una nueva inyección de capital, no suele ser viable en medio de una contracción económica).³⁶ Pero a medida que obtienen préstamos, más empresas caen en situación de incumplimiento, o por lo menos se ven obligadas a disminuir sus inversiones y su producción, y en consecuencia la contracción económica se agudiza. En algunos casos, a la larga ni

³⁶ O el costo para los propietarios actuales —medido en función del debilitamiento de sus derechos de propiedad— es suficientemente alto como para que consideren atractiva esa medida.

siquiera mejoran los balances de los bancos, o mejoran muy poco; y hasta pueden empeorar.³⁷

Si bien, como ya se ha dicho, las reformas expusieron a los países de la región a más *shocks* y socavaron su capacidad de hacerles frente automáticamente, las políticas promovidas por el Consenso de Washington empeoraron aún más las cosas: una preocupación casi exclusiva por los problemas del pasado, por el déficit presupuestario y la inflación, determinó que, cuando los países vieron disminuir su recaudación fiscal como consecuencia de la caída de sus ingresos, o aumentar sus gastos a medida que subían las tasas de interés sobre los préstamos que habían contratado, se les alentó a que recortaran los gastos y aumentarían los impuestos, y estas políticas fiscales discrecionales procíclicas exacerbaban aún más la recesión en un país tras otro.

En algunos casos, los países estaban de manos atadas, ya que tenían dificultades para conseguir fondos. Sin embargo, hasta a los países que podían acceder a fondos —un país como Chile, que había creado un fondo de estabilización, o países ricos en recursos como el Ecuador y Bolivia, que podían pedir préstamos a cuenta de ventas futuras— se les alentaba a no aplicar políticas fiscales anticíclicas. En algunos casos, los métodos contables engañosos que utilizaban el FMI y otros analistas financieros contribuyeron a agravar los problemas.

Estamos cada vez más conscientes de las limitaciones de nuestros sistemas de contabilidad, tanto en el sector público como en el privado. La información errónea conduce a decisiones erróneas. Los métodos contables deficientes utilizados por las empresas estadounidenses contribuyeron a inflar los precios de manera excesiva, lo que a su vez contribuyó a un exceso de inversión en sectores como el de las telecomunicaciones. Las deficiencias de los sistemas de contabilidad públicos son aún más notorias, y entre ellas cabe mencionar, por ejemplo, la falta de separación entre los gastos de capital y los gastos corrientes, y el no tomar en cuenta el agotamiento de los recursos naturales o la degradación del medio ambiente, como señalamos en nuestro análisis anterior. No obstante, los buenos macroeconomistas deberían entender las limitaciones de los métodos contables. Si, por ejemplo, se privatiza el sistema de seguridad social, y los fondos que

anteriormente fluían hacia las arcas del Estado comienzan repentinamente a verterse en cuentas de inversión privada, el aumento del déficit del sector público no necesariamente acentuará los desequilibrios macroeconómicos, y es posible que ni siquiera represente un problema para el gobierno que financia dichos déficit.³⁸

Los sistemas de contabilidad engañosos no sólo contribuyeron a un exceso de austeridad, a una política fiscal excesivamente restrictiva en medio de una coyuntura desfavorable, sino que además dieron lugar a que se hiciera una inversión insuficiente en infraestructura (los gastos se sumaron a los déficit, y los beneficios sencillamente no se registraron) y contribuyeron a aumentar la inestabilidad económica. Se alentaba a los países a que contrajeran préstamos en dólares porque la tasa de interés en esa moneda era más baja que en la moneda local.³⁹ El presupuesto tenía un *aspecto* más agradable. Claro está que, en la medida en que los mercados funcionen bien, la diferencia entre la tasa de interés en dólares y la tasa de interés en la moneda local refleja las expectativas sobre la evolución del tipo de cambio.⁴⁰ Sin embargo, los gobiernos (y el sector privado, tanto prestadores como prestatarios) subestimaron sistemáticamente el riesgo inherente a las fluctuaciones del tipo de cambio, y sus consecuencias. En un país tras otro, lo que comenzó siendo un nivel moderado de endeudamiento externo, terminó convirtiéndose en una carga insostenible como resultado de las depreciaciones.

4. La liberalización del comercio

Si bien la apertura de los mercados de capital y las políticas macroeconómicas procíclicas fueron las principales causantes de las tribulaciones económicas de la región, la liberalización del comercio también tuvo su participación. Se abrieron los mercados, con la consiguiente eliminación de empleos, en la ingenua creen-

³⁸ Que esto suceda o no depende en parte de la racionalidad del mercado. Si las obligaciones no financiadas se consideraron verdaderos compromisos del gobierno, una reforma que permitiera financiar una fracción mayor de esas obligaciones debería mejorar la visión que tiene el mercado de la situación financiera del Estado. Nótese que si el gobierno toma prestado de los fondos privados, entonces, en lo que respecta al flujo de fondos, la situación es idéntica a la que imperaba antes de la privatización.

³⁹ El FMI alentó activamente a algunos países a contraer préstamos en dólares.

⁴⁰ Otras reformas pueden también haber contribuido a la inestabilidad: la sustitución de cuotas por aranceles, independientemente de sus virtudes en términos de transparencia, puede exponer a un país a una mayor volatilidad. Véase Dasgupta y Stiglitz (1988).

³⁷ Este es otro ejemplo de algo que se enseña en las primeras semanas de los cursos elementales de economía, la "falacia de composición". Lo que podría ser razonable si hubiese un único banco con problemas, no tiene sentido cuando el problema es sistémico.

cia de que seguía vigente la ley de Say, según la cual la oferta crea su propia demanda.

Cuando esto no sucedió, como era de esperar, se culpó nuevamente a los países: el problema se debía a la excesiva rigidez del mercado laboral. Los salarios bajaron aún más, empobreciendo todavía más a los pobres. Si los salarios eran lo suficientemente bajos, las empresas podrían considerar rentable contratar a más trabajadores. De esta manera se hizo oídos sordos tanto a la teoría como a las pruebas empíricas. Uno de los principales avances de la teoría económica de los últimos 30 años ha sido la teoría de los salarios de eficiencia, según la cual la rebaja de los salarios puede hacer disminuir la productividad, de tal manera que la demanda de mano de obra aumente poco y posiblemente hasta disminuya. En trabajos empíricos realizados en los Estados Unidos se ha demostrado que el salario mínimo ha tenido pocos efectos adversos, o ninguno, en el empleo (Card y Krueger, 1995). En la mayoría de los países de la región, el sector informal, en el que no inciden las rigideces convencionales, es enorme. Si los postulados económicos del FMI fueran correctos, ese sector podría absorber por sí solo toda la mano de obra; se comprimiría el sector de los salarios rígidos; habría diferencias entre los salarios y algunas ineficiencias derivadas de ellas, pero seguiría habiendo pleno empleo en la economía. Las pruebas en contra de esta hipótesis son contundentes. En efecto, en Argentina, a medida que el sector informal iba creciendo hasta abarcar quizás el 50% de la economía, siguió aumentando el desempleo, que se ha mantenido en niveles de dos dígitos desde 1995.

La culpa no es tanto de la rigidez de los salarios⁴¹ sino de las políticas del FMI, que con frecuencia han minado la capacidad de las economías de crear nuevos empleos, al imponerles tasas de interés más altas, entre otras medidas. Como resultado, la liberalización del comercio ha fomentado la movilidad de los trabajadores, que no han pasado de empleos de baja productividad a empleos de alta productividad, sino de empleos de baja productividad al desempleo.

Es evidente que el injusto sistema de comercio internacional no ha hecho más que empeorar las cosas. ¿Cómo podrían competir los agricultores pobres de

Chiapas con el maíz altamente subsidiado de los Estados Unidos? Al bajar los precios del maíz como consecuencia de la liberalización del comercio, también disminuyeron los ingresos de los agricultores pobres de México que dependían de las ventas de maíz. Los obreros de la industria del norte de México estaban en una situación más ventajosa, debido al aumento de la demanda de exportaciones a América del Norte, pero quienes pagaron el precio fueron, entre otros, los sectores de la franja inferior de la distribución del ingreso.

5. Un papel equilibrado para el Estado

Las políticas del Consenso de Washington perseguían casi un único objetivo: reducir el papel del Estado. Incluso la estabilización macroeconómica no apuntaba a dar al gobierno un papel más activo en la estabilización de la economía, sino a restringir su papel mediante el recorte de gastos. El énfasis puesto en el impuesto al valor agregado (IVA) —sin exceptuar los alimentos y ni siquiera los medicamentos— como fuente de ingresos tributarios también limitaba la función del gobierno en la redistribución.

Los mercados privados no desempeñaron el papel estabilizador que les atribuían los fundamentalistas del mercado. ¿Por qué habríamos de sorprendernos? Las fuerzas del mercado por sí solas nunca han garantizado automáticamente la estabilidad económica. Lo único que sorprende es que estos resultados hayan sido al parecer tan inesperados para los defensores del Consenso de Washington.

Sin embargo, ni siquiera los partidarios de los mercados privados creyeron en algún momento que esas políticas podrían resolver todos los problemas ya que, por ejemplo, no garantizaban una distribución equitativa del ingreso. Uno de los problemas fundamentales de las políticas del Consenso de Washington era su visión estrecha de las cosas: se centraban en la eficiencia económica, con la esperanza de que los demás problemas sociales se resolvieran en algún otro contexto. Fracasaron en la búsqueda de sus objetivos económicos estrechos. No obstante, incluso al fracasar en su restringida misión, exacerbaron otros problemas sociales más amplios. Aunque las políticas del Consenso de Washington hubieran logrado promover el crecimiento y la estabilidad, se podría haber exigido que se reformaran las reformas. Sin embargo, la suma de los fracasos convierte a la reforma de las reformas en una imperiosa necesidad.

⁴¹ En efecto, en Easterly, Islam y Stiglitz (2000) se muestra que el aumento de la flexibilidad laboral no está relacionado con una mayor estabilidad económica.

V

Los principios de la reforma

En esta sección deseo formular algunos de los principios generales en los que debería inspirarse cualquier agenda de reforma —es decir, de reforma de las reformas.

1. Objetivos

La reforma debe tener *objetivos* claros y apuntar a metas mucho más ambiciosas que un simple aumento del PIB. Actualmente se reconoce cada vez más que los objetivos del Consenso de Washington eran demasiado estrechos, o, más precisamente, descaminados en lo que respecta a sus prioridades. Tendrían que haberse centrado en el desarrollo democrático, equitativo y sostenible.

2. Los fines por oposición a los medios

Los medios no deben nunca confundirse con los fines. Muchas veces el Consenso de Washington trató a la privatización, la liberalización y la estabilización como fines en sí mismos, y no como medios de alcanzar objetivos más amplios. Se suponía que debían generar ingresos más altos y un crecimiento más rápido. Es evidente que la apertura de los mercados de capitales no ha logrado ese objetivo; por el contrario, sólo ha traído aparejada una mayor inestabilidad. La liberalización del sector financiero con frecuencia también ha generado inestabilidad, tras lo cual el gobierno ha tenido que emprender costosos rescates. La privatización de los monopolios, sin reglamentación, puede provocar un alza de los precios a medida que los dueños privados aprenden a explotar mejor el poder del mercado. La región lleva la marca de privatizaciones fracasadas, y de privatizaciones que no han podido cumplir sus promesas en materia de bancos, caminos, agua, telecomunicaciones, seguridad social. Es posible que si las privatizaciones se hubieran realizado de manera diferente, con mayor cuidado, los resultados habrían sido mejores.⁴² Pero ése es sólo un aspecto del problema: estas reformas se encararon casi como si fueran fines en sí mismas. A veces parecía imperar la creencia de

que no importaba cómo se hicieran las reformas: lo único importante era llevarlas a cabo.

El énfasis puesto en la inflación refleja no sólo una visión demasiado estrecha —como hemos visto, la estabilidad macroeconómica implica algo más que reducir la tasa de inflación—, sino también una confusión de los fines con los medios. El razonamiento es que *deberíamos* preocuparnos por la inflación porque puede impedir el crecimiento económico,⁴³ y existen algunas pruebas de que las tasas muy altas de inflación lo hacen.⁴⁴ Sin embargo, las medidas adoptadas para limitar la inflación pueden de por sí tener un efecto negativo sobre el crecimiento, en cuyo caso debemos establecer un equilibrio entre ambas cosas.⁴⁵ Hemos visto cómo, en la práctica, el énfasis excesivo en la inflación ha reprimido el crecimiento.⁴⁶ En efecto, Akerlof, Dickens y Perry (1996) han argumentado que el nivel óptimo de inflación es estrictamente mayor que cero, y

⁴³ También preocupa que la inflación pueda afectar negativamente a los pobres; sin embargo, los efectos adversos del desempleo son aún mayores. Muchos de los estudios empíricos que sugieren que “la inflación es el impuesto más cruel para los pobres” confunden los efectos de la inflación en sí misma con la perturbación que la causa. Por ejemplo, la fuerte oscilación de los precios del petróleo en el decenio de 1970 provocó un aumento de la inflación además de repercutir negativamente en la situación de los pobres.

⁴⁴ Esas pruebas deben interpretarse con cautela, ya que normalmente, cuando las tasas de inflación son muy altas, existen algunas perturbaciones subyacentes que dan lugar a un desequilibrio macroeconómico, y un fracaso del gobierno en resolver esos problemas. Por lo tanto, suele haber un problema de identificación: ¿el bajo nivel de crecimiento es el resultado de la alta tasa de inflación o de los factores que la causan?

⁴⁵ Hay por cierto algunos modelos que sugieren que no existe tal compensación (*trade-off*), que existe una curva de Phillips vertical aumentada, pero también hay otros que afirman que no existe en absoluto una curva de Phillips. En todo caso, la experiencia reciente, en los Estados Unidos y otros países, es congruente con la hipótesis de que existe una curva de Phillips no vertical en el corto plazo, incluso aunque a la larga la economía pague el precio de los niveles muy bajos de desempleo. De todos modos, yo creo que las pruebas a favor de la existencia de una curva de Phillips vertical son lo suficientemente débiles como para que los países, por un tiempo prudencial, no basen sus políticas en la hipótesis de que es vertical. En términos más generales, si existe una tasa de desempleo que no acelera la inflación (*NAIRU*), pero también hay incertidumbre en cuanto a su nivel, las conclusiones en materia de políticas son muy similares.

⁴⁶ Efectivamente, en el caso de Rusia puede haber sido uno de los factores que contribuyeron a que aumentara el trueque, lo que de por sí genera ineficiencias en la asignación de los mercados, de igual gravedad que las que se asocian a una inflación alta.

⁴² Más adelante se analiza con cierto detenimiento el tema de la privatización y la liberalización.

en el Japón y otros países hemos visto los efectos adversos de la deflación.⁴⁷ Los que se preocupan únicamente por la inflación han argumentado que una vez que ésta comienza no se puede detener, y que los costos de revertirla son altos; sin embargo, ninguna de estas dos aseveraciones soporta un escrutinio empírico.⁴⁸

No obstante, el énfasis excesivo en la austeridad fiscal que resulta de atribuir demasiada importancia a la inflación tiene otras consecuencias. Significa que los recursos no se están utilizando plenamente y que el derroche de recursos no sólo tiene un costo en materia de bienestar en la actualidad, sino también en el futuro. Las inversiones que se podrían haber hecho, tanto en capital físico como humano, no se hacen.

El FMI ha alegado que los países tienen que sentir el dolor; de esa manera el crecimiento será supuestamente más vigoroso en el futuro. Sin embargo, el dolor no es una virtud en sí mismo. En algunas de sus formas puede efectivamente impedir, no sólo el crecimiento presente, sino también el crecimiento futuro. Hay estudios macroeconómicos que apoyan ampliamente una hipótesis de raíz casi unitaria, de modo que las políticas que hoy conducen a una disminución del ingreso, también lo harán mañana, e igualmente en un futuro bastante lejano.

Quiero aclarar que no estoy defendiendo una inflación desenfrenada.⁴⁹ Lo que estoy afirmando es que cuando un país tiene un gran volumen de recursos subutilizados, y al mismo tiempo existe deflación, no debemos preocuparnos obsesivamente por el hecho de que cierto grado de expansión fiscal *podría* causar un ligero aumento en los precios.

3. Orientación al desarrollo, con sensibilidad ante las consecuencias sociales de las políticas económicas

De manera similar, la reforma debe basarse en una concepción amplia del desarrollo, lo que en mi primera conferencia en honor de Prebisch denominé *desarrollo como transformación*. Porque el desarrollo es la transformación de la sociedad, no sólo es necesario tener en cuenta las consecuencias sociales de la reforma, sino que éstas deben ubicarse al frente y al centro.

⁴⁷ Eso es algo que también han destacado Fisher (1933) y Greenwald y Stiglitz (1993). Más recientemente se han expresado inquietudes acerca de la deflación también en Europa.

⁴⁸ Véase, por ejemplo, Council of Economic Advisers (1996 y 1997); también Stiglitz (1997).

⁴⁹ Como han afirmado algunos críticos del FMI.

4. Reconocimiento de las limitaciones de los mercados y una visión equilibrada del papel del Estado

Es quizás evidente que la reforma debe basarse en una sólida comprensión de la economía. Pero del mismo modo que el Consenso de Washington fue criticado por centrarse en objetivos demasiado estrechos, también es posible criticarlo por haberse basado en un “modelo” equivocado o excesivamente simplista de la economía. No tuvo en cuenta las limitaciones derivadas de una información restringida y asimétrica, los mercados incompletos y la competencia imperfecta: todas ellas son limitaciones importantes en cualquier economía, pero especialmente en las economías en desarrollo. La opinión de que los mercados generan por sí solos eficiencia económica —o, en términos más generales, que los mercados pueden por sí solos resolver los problemas básicos de la sociedad— se designa a veces con el nombre de fundamentalismo del mercado.

Se debió haber reconocido que, si bien los mercados pueden hallarse en el centro de una economía sana, el Estado tiene un papel importante que desempeñar. Uno de los problemas más graves de América Latina es la persistencia de un alto grado de desigualdad. Los mercados no solucionan este problema por sí solos, y las teorías económicas de la filtración o goteo preconizadas por los fundamentalistas del mercado sencillamente no funcionan; e incluso cuando funcionan lo hacen en forma demasiado lenta. Los mercados, por sí solos, no aseguran la estabilidad macroeconómica; y aunque la economía se recupere posteriormente de un *shock* adverso que dé lugar a altas tasas de desempleo, los mercados, dejados a su libre albedrío, funcionan con demasiada lentitud.

Es necesario entender el *papel del Estado* para llegar a una sólida comprensión de la economía. La visión que tenía el Consenso de Washington al respecto era con frecuencia desequilibrada. Consideraba que el Estado era parte del *problema* del desarrollo, y a menudo parecía abogar por un Estado minimalista. Los escándalos empresariales en que están envueltos hoy en día los Estados Unidos muestran el peligro que representan los mercados no regulados: han demostrado que los incentivos funcionan, pero no necesariamente en interés de la economía en su conjunto, ni tampoco del accionista común. Son fruto del mismo mantra de desregulación que se promovió en América Latina. Los Estados Unidos deberían haber aprendido la lección: la desregulación excesiva del sistema financiero durante la presidencia de Reagan (combinada con las

tasas de interés excesivas a las que me referí anteriormente) desencadenó la debacle de las instituciones de ahorro y préstamos, no sólo costándole al contribuyente estadounidense miles de millones de dólares, sino más aún a la economía del país, debido a la asignación inadecuada de las inversiones.

El fundamentalismo del mercado se basa en la teoría de la mano invisible, en la eficiencia de los mercados sin restricciones. Pero hoy en día sabemos que, cuando la información es imperfecta y los mercados incompletos —problemas muy característicos de los países en desarrollo—, la mano invisible puede serlo simplemente porque no existe (véase, en particular, Greenwald y Stiglitz, 1986). Los fracasos del mercado abundan. Aunque haya varias empresas en un mercado, la escasez de información puede darle a cada una un cierto grado de poder monopólico. Esto suele suceder, por ejemplo, en los mercados de crédito, sobre todo en los que otorgan préstamos a pequeñas y medianas empresas, y en la comercialización de los productos agrícolas, especialmente en los países muy poco desarrollados. Este es, por ejemplo, uno de los motivos por los cuales, incluso en los Estados Unidos, no dependemos de empresas *privadas* para la comercialización de muchos productos agrícolas, desde las pasas de uva hasta las naranjas, sino que recurrimos a *cooperativas*. Es también uno de los motivos por los cuales las cooperativas de crédito han desempeñado tradicionalmente un papel tan importante. Como las instituciones económicas internacionales han exigido el abandono de las juntas de comercialización en varios países de África occidental, existe la preocupación, por lo menos en algunos casos, de que los agricultores se hayan beneficiado poco; el dinero que antes se utilizaba para ayudar a pagar los servicios públicos generales —y en algunos casos iba a parar a la corrupción— ahora se destina a apoyar los monopolios y mafias locales y a generar más corrupción local.

No existen teoremas generales que postulen que, en el mundo imperfecto en el que vivimos, la liberalización y la privatización contribuirán a mejorar el bienestar social general. Hay teoremas que han demostrado que la liberalización del comercio en presencia de mercados de riesgo imperfectos puede en realidad empeorar la situación de *todos* (Newbery y Stiglitz, 1984), y que muestran asimismo que las únicas condiciones en las cuales es posible asegurar que la privatización aumentará el bienestar son las mismas condiciones, sumamente restringidas, en las cuales era válido el teorema de Adam Smith de la mano invisible

(Sappington y Stiglitz, 1987).⁵⁰ Las investigaciones empíricas respaldan este enfoque escéptico.⁵¹ Si bien considero que tiene sentido que el Estado se retire de algunos sectores, como el del acero, en el que no tiene ninguna función obvia que cumplir, hay otros sectores, como el agua, la energía eléctrica, el transporte y el gas, en los que el Estado tendrá que desempeñar, de una manera u otra, un papel preponderante. Los problemas de regulación y desregulación que han salido a la luz en California y el Reino Unido, y en un sinnúmero de concesiones en América Latina, demuestran que la privatización no es ninguna panacea y puede de hecho empeorar las cosas. Y el proceso de privatización en sí, especialmente cuando se lleva a cabo con excesiva rapidez, es sumamente problemático.

Al fundamentalismo del mercado no le va mejor a nivel macro que a nivel microeconómico, y ello se debe en parte a que no reconoce los vínculos que existen entre ambos. Por supuesto que son pocos los fundamentalistas del mercado que creen hoy en día que los mercados se autorregulan tan bien por sí solos que no es necesario que el Estado intervenga en la política macroeconómica. Sin embargo, como ya se señaló, anteriormente se solía decir que el Estado, sobre todo en los países en desarrollo, era el origen de la inestabilidad macroeconómica: si ejercían prudencia fiscal y aplicaban una sólida política monetaria, los países no entraban en crisis. La crisis de Asia oriental acabó con ese mito. Los países de esa región habían registrado continuos superávits fiscales y muy poca inflación. La crisis se debió a la debilidad de las instituciones financieras, producto en parte de la *falta de reglamentación*.

No se trata simplemente de que las políticas del Consenso de Washington no hayan logrado su objetivo de estabilidad macroeconómica: en parte debido a las razones que cité anteriormente, en realidad contribuyeron a la inestabilidad macroeconómica, a través de las políticas de liberalización del mercado financiero y de capital.

⁵⁰ Véase también Simon (1991).

⁵¹ Por ejemplo, Rodrik y Rodríguez (2001) en la esfera del comercio; en el caso de las corrientes de capital, Rodrik (1998) muestra que la liberalización de los mercados de capital, utilizando los métodos de medición del FMI, no conduce a la aceleración del crecimiento ni al aumento de la inversión. El hecho es que en la República de Corea las fábricas de acero, de propiedad del Estado, eran mucho más eficientes que la fábricas privadas de los Estados Unidos; que el sector energético de Francia, también estatal, es más eficiente que el de los Estados Unidos, que es privado; y que las empresas de los municipios y aldeas de China han estado entre las más emprendedoras del mundo.

Resulta irónico que los países que han tenido más éxito —tanto los países industrializados adelantados de Europa y América del Norte, como las economías que crecieron en forma acelerada en Asia oriental— hayan captado intuitivamente la necesidad de establecer un equilibrio entre los mercados y el Estado. No existe correspondencia entre la versión de economía de mercado que se les está imponiendo a los países en desarrollo y, por ejemplo, la de los Estados Unidos. En ese país, el banco central (la Reserva Federal) no sólo se concentra en la inflación, sino también en el empleo y el crecimiento, y cuando hay una contracción económica se aceptan los déficit —incluso los grandes déficit.⁵² En los Estados Unidos hay una fuerte oposición a privatizar la seguridad social; además, el Estado es uno de los principales proveedores de energía eléctrica: incluso los más leves intentos de privatizarla chocan contra una fuerte resistencia.⁵³

5. No existe un único sistema “óptimo” ni una política “correcta”

Una de las principales fallas de las políticas del Consenso de Washington fue la aparente creencia de que las reformas se podían dejar en manos de tecnócratas. Esto se basaba supuestamente en la premisa de que existía una única política económica óptima, y que era mejor confiar a los expertos la tarea de encontrar esa política. Pero no existe un único conjunto de políticas dominantes paretiano, es decir, uno que haga que todas las personas estén en mejor situación que si se hubiera aplicado cualquier otra política.

El problema estriba en que los mercados financieros,⁵⁴ y el FMI que suele representar sus intereses e ideo-

logía, actúan a menudo como si existiera un único conjunto de políticas dominantes que diese por resultado un óptimo de Pareto. Esto contradice lo que se enseña en una de las primeras lecciones de economía: la existencia de compensaciones (*trade-offs*) recíprocas. El papel del asesor económico es señalar esas compensaciones. La ciencia económica, por supuesto, hace hincapié en las limitaciones de nuestros conocimientos, en las incertidumbres vinculadas no sólo con el futuro sino también con las consecuencias de otras acciones posibles. El análisis de incidencia identifica no sólo quién gana y quién pierde a raíz de la aplicación de cada política, sino también quién corre con los riesgos inherentes a cada una de ellas. La función del proceso político es escoger entre las distintas opciones, con conciencia de las ventajas y desventajas que se compensan; de que algunos ganan como consecuencia de ciertas políticas mientras que otros pierden; de que algunas políticas entrañan mayores riesgos y otras menos; de que algunas implican que ciertos grupos deben asumir esos riesgos. Hay ventajas y desventajas que se compensan en el corto y el largo plazo. Cuando vienen asesores extranjeros a tratar de vender una política en particular, aduciendo que es *la* política correcta —dando por sentado que no hay compensaciones (*trade-offs*), ni riesgos, ni alternativas—, los gobiernos y los ciudadanos tienen derecho a sospechar.

Así también los defensores del capitalismo al estilo de los Estados Unidos han actuado como si hubiera una única forma dominante de organización económica, y así lo sintieron, especialmente después del colapso del comunismo. Aunque los acontecimientos recientes le han quitado parte de su brillo al capitalismo al estilo estadounidense, estos cruzados nunca han entendido realmente ni el sistema económico de los Estados Unidos y lo que ha hecho que funcione, ni el de los demás países; han subestimado el papel desempeñado por el Estado —por ejemplo, las políticas industriales, desde la agricultura hasta la alta tecnología, desde la creación de la industria de las telecomunicaciones en 1842, al instalarse el primer cable telegráfico, hasta la moderna internet, o las políticas regulatorias que son tan importantes para el funcionamiento de nuestros mercados de valores y sistemas bancarios—; incluso han subestimado el papel de las instituciones no

⁵² En 1992, el déficit de los Estados Unidos era de aproximadamente 5% del PIB. Si los Estados Unidos hubieran privatizado la seguridad social (o si se excluyeran los ingresos de la seguridad social), el déficit aumentaría a 8% del PIB. Estas cifras son muy superiores a las de Argentina o de la mayoría de los demás países de América Latina que han sido criticados por su despilfarro presupuestario.

⁵³ Cabe preguntarse, habida cuenta del papel preponderante que desempeñan los Estados Unidos, cómo es posible que el FMI haya podido impulsar políticas tan diferentes a las de los Estados Unidos, especialmente durante una administración como la de Clinton, que parecía preocuparse tanto por la igualdad y por los pobres. La respuesta es que, en parte, los conceptos de justicia social no suelen ir más allá de las fronteras y, por otro lado, que la entidad que representa a los Estados Unidos en el Fondo es su Departamento del Tesoro, que a menudo trata de imponer puntos de vista marcadamente diferentes a los de otras entidades, incluso dentro del Poder Ejecutivo.

⁵⁴ Simplifico demasiado cuando hago referencia a los “mercados financieros” ya que en ellos existen, por supuesto, muchos actores,

con diferentes intereses. Como ya he señalado, los inversionistas a largo plazo tienen intereses muy diferentes a los de los especuladores a corto plazo. Si bien los especuladores ganan con la variación y la inestabilidad, los inversionistas a largo plazo se benefician de la estabilidad.

gubernamentales sin fines de lucro, ya sean cooperativas de crédito y agrícolas o universidades, hospitales y fundaciones.

De manera similar, han subestimado el éxito de otras versiones del capitalismo, como la de Suecia. Han descrito erróneamente las reformas de principios del decenio de 1990 en ese país como un abandono de su tradicional modelo de bienestar social. Y eso no es verdad: Suecia ha estado perfeccionando su sistema. El grado de protección social sueco sigue siendo muy superior al de los Estados Unidos, el papel del Estado en Suecia sigue siendo mucho más amplio que en los Estados Unidos, y sin embargo Suecia ha sido igualmente exitoso que los Estados Unidos en la Nueva Economía y ha mostrado una mayor estabilidad en el período actual de contracción económica. Yo me atrevería a sugerir que su éxito se debe, por lo menos parcialmente, a su sólido régimen de protección social: una parte esencial del éxito es la disposición a correr riesgos, y las fuertes redes de seguridad que ofrece Suecia aumentan la capacidad y el deseo de arriesgarse de las personas.

6. Economía política

Si es verdad, como hemos sostenido, que existen otras alternativas en materia de política económica, y si es cierto que éstas afectan de modo diferente a distintos grupos de personas, entonces es importante saber quiénes toman las decisiones y cómo se adoptan esas decisiones. Si hay una compensación (*trade-off*) entre el desempleo y la inflación, y si los trabajadores se preocupan más por el desempleo, mientras que a los mercados financieros les importa más la erosión del valor de sus activos nominales como consecuencia de la inflación, entonces los trabajadores y los mercados financieros verán las compensaciones desde puntos de vista diferentes; si se confían las decisiones relativas a la política monetaria a un banco central independiente controlado por intereses financieros, o se ordena al banco central que centre la atención únicamente en la inflación, es más probable que los resultados respondan a los intereses financieros y no a los intereses de los trabajadores.

Una de las principales reformas de América Latina ha sido su democratización. Se reconoce cada vez más que la democracia electoral —cuando las elecciones se compran, ciertos intereses particulares controlan los medios de difusión, o incluso cuando los ciudadanos carecen de los conocimientos necesarios para ser votantes informados— puede no ser suficiente por

sí sola. ¿Qué pensarán de la democracia electoral los dos tercios de la población de Venezuela, que siguen viviendo en la pobreza en un país rico en petróleo, donde los frutos de su riqueza han ido a parar a manos de determinados grupos? ¿Qué pensarán de esa democracia electoral que, por lo menos antes de que Chávez asumiera la presidencia, no hacía más que perpetuar esa situación? Hoy en día, en toda la región, los que han sido privados de sus derechos civiles en el pasado están exigiendo que se les oiga. La democracia electoral de antaño, cualesquiera fueran sus méritos, no ha atenuado sus penurias. Eso es lo que saben con certeza.

Existe sin duda una estrecha conexión entre el régimen político y el éxito económico.⁵⁵ Los países asolados por disturbios sociales y políticos no ofrecen un clima propicio para los negocios. Las políticas del pasado han engendrado un círculo vicioso: políticas macroeconómicas fallidas han llevado a un alto nivel de desempleo que a su vez ha conducido, o por lo menos contribuido, a la violencia urbana y la guerra de guerrillas; éstas, también a su vez, han desalentado la inversión e impedido el crecimiento. La estabilización —o, más exactamente, la estabilización mal enfocada, con excesiva preocupación por eliminar la inflación mediante políticas fiscales y monetarias que producen una contracción excesiva de la actividad económica— no sólo no conduce por sí sola al crecimiento, sino que alimenta esa espiral descendente. La sensación de privación de derechos, de políticas económicas dictadas por intereses particulares, ya sea en sus países o, aun peor, en los países industrializados avanzados, sólo sirven para acentuar la insatisfacción.

Existen otros vínculos entre el éxito económico y la política. La concentración de la riqueza, incluso en regímenes democráticos, puede dar origen a la concentración de poder político, lo que limita las posibilidades de reglamentación o de tributación redistributiva, o de aumentar los impuestos, menoscabando la capacidad del Estado de cumplir sus funciones vitales. Al mismo

⁵⁵ Esta lista no pretende ser exhaustiva. La bibliografía más reciente sobre el desarrollo ha subrayado la importancia de la propiedad y la participación para el éxito del desarrollo. Véase, por ejemplo, Stiglitz (2001b). Para que haya una participación significativa en el proceso electoral es preciso, por supuesto, que los ciudadanos estén informados acerca de las actividades y los planes de su gobierno. Esto implica que la transparencia del gobierno y el *derecho a saber* de los ciudadanos, consagrado en leyes sobre la libertad efectiva de información, son esenciales. Mientras Suecia ha tenido ese tipo de legislación durante más de dos siglos, en los últimos años son más y más los países que han introducido reformas de esa naturaleza.

tiempo, la inestabilidad extrema ha causado una erosión de la clase media, es decir, de los grupos que más apoyo han prestado al establecimiento del imperio de la ley, tan necesario para el eficaz funcionamiento de una economía de mercado.

Las políticas del Consenso de Washington prestaron escasa atención a las cuestiones relativas a la distribución. No obstante, la política y la economía están íntimamente relacionadas. Aun si nos preocupara poco la pobreza o la desigualdad, la distribución del ingreso, tanto directa como indirectamente, a través de los procesos políticos, es importante para el desempeño de la economía.⁵⁶ Estos aspectos deben ser elementos esenciales de cualquier agenda para la reforma de las reformas.

7. Más allá de los principios económicos

He dedicado la mayor parte de esta sección a analizar aspectos relacionados con los *principios económicos*, pero debo mencionar brevemente cuatro cuestiones filosóficas más amplias. En primer lugar, ha habido un cambio importante en las nociones de igualdad, al ponerse más énfasis en la *igualdad de oportunidades*, que en la igualdad de resultados. En segundo lugar, se ha reconocido la importancia de la *comunidad*, de la

necesidad de acción colectiva, de la necesidad de ir más allá del individualismo para generar un sentido de solidaridad social. Sin embargo, la acción colectiva, la comunidad, puede expresarse no sólo a través del gobierno, en sus diversos niveles, sino también por conducto de la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales, que pueden ser medios importantes, no sólo de acción, sino también de expresión de las opiniones. En tercer lugar, en las últimas décadas se ha ampliado el concepto de los *derechos* humanos fundamentales, que ya no abarcan solamente los derechos y las libertades civiles, la libertad de expresión y de prensa, el derecho de reunión y la libertad religiosa, sino también los derechos económicos, el acceso a la atención primaria de la salud y el derecho a ganarse la vida. Puede haber conflictos entre esos derechos, y entre los derechos de unas personas y los de otras, y tiene que haber maneras de resolver esos conflictos. Ésta es una de las esferas de acción de la responsabilidad colectiva. Y por último, con los derechos vienen las responsabilidades, tanto a nivel individual como de la comunidad. Cuáles son esas responsabilidades, y cuáles deben ser las consecuencias de su inobservancia, son algunas de las cuestiones de política pública más difíciles de resolver, y van mucho más allá del alcance limitado de este artículo.

VI

Elementos de una agenda de reforma

Los principios reseñados en la sección anterior sirven de guía para reflexionar sobre la manera de reformar la reforma. He criticado al Consenso de Washington no sólo por lo que figuraba en su agenda, sino también por lo que no figuraba en ella; y al examinar lo que contenía y lo que le faltaba, podremos tener una mejor visión tanto del papel de la ideología como del papel de los intereses. En algunos países, la aparcería es el método más usual de explotación agrícola. En el régimen de aparcería, el 50% del producto (y en algunos casos más) se entrega al dueño de la tierra. La atenuación de los incentivos es obvia. El FMI suele expresarse ené-

gicamente en contra de los impuestos altos porque reducen los incentivos. Sin embargo, los efectos adversos de la aparcería en las personas muy pobres no son menos importantes. Aun así, la reforma agraria nunca se ha incluido en la agenda del FMI, o por lo menos nunca ha figurado en un lugar prominente, por razones obvias.

Para destacar la diferencia fundamental que existe entre la forma en que el Consenso de Washington encara el desarrollo y el criterio que yo propongo aquí, me referiré en primer lugar a las partes de la agenda que abordan aspectos que anteriormente habían sido desechados de plano. Cada uno de los elementos enumerados a continuación podría ser objeto de un trabajo separado, y hay muchas reformas más —por ejemplo, de las instituciones políticas— que no alcanzo a analizar aquí. He criticado el Consenso de Washington por

⁵⁶ Se reconoce ampliamente, por ejemplo, que parte del éxito de Asia oriental se debió a su activa promoción de políticas igualitarias. Véase Stiglitz (1996) y las referencias citadas en esa obra.

adoptar un enfoque excesivamente estrecho; también se podría objetar que la agenda de reformas que figura a continuación es demasiado amplia y no centra la atención en aspectos específicos. Sin embargo, considero que el Banco Mundial ha destacado con acierto la necesidad de aplicar un enfoque integral,⁵⁷ y si bien ningún gobierno puede prestar idéntica atención a todos los elementos al mismo tiempo, sería un error pasar por alto cualquiera de estas dimensiones.

1. Movilización social

El elemento más importante de la movilización social es, posiblemente, la educación. Si bien el *aumento del gasto* en educación se ha convertido en parte del mantra tanto de la izquierda como de la derecha, no se ha prestado tanta atención a los aspectos relativos a la *asignación del gasto* y al *contenido* de la educación. Las desventajas educativas de los pobres comienzan *antes* de que ingresen a la escuela, y es por ello que el Proyecto Headstart ha desempeñado un papel tan importante en la política educativa de los Estados Unidos.

La educación reviste tanta importancia porque influye en la mentalidad de los individuos de la próxima generación; incide, por ejemplo, en su actitud frente al cambio y la tradición. Les ayuda a conocer mejor sus derechos y sus responsabilidades, el papel que deben desempeñar los individuos y el Estado. En el siglo XIX, una de las funciones que desempeñó la educación pública en su etapa inicial de desarrollo fue la de formar una fuerza de trabajo disciplinada, con la educación mínima necesaria para que lo fuera. Hoy en día queremos formar ciudadanos que sepan hacer valer sus derechos y que estén preparados para seguir un proceso de aprendizaje a lo largo de toda su vida, que tengan los conocimientos necesarios para desenvolverse en una sociedad moderna (por ejemplo, conocimientos de informática) y que dominen los idiomas indispensables. Durante el próximo cuarto de siglo, por lo menos, en muchos de los países más pobres una gran parte de sus habitantes permanecerá en el medio rural. Para ellos, la educación no tiene que ser necesariamente sólo una forma de salir de allí, sino que una forma de ascender: no capacitarse únicamente para empleos urbanos, sino adquirir los conocimientos y habilidades necesarios para aumentar la productividad dentro del sector rural. Lo que aprendan con respecto a la salud y el medio ambiente puede influir enormemente en la calidad de su

vida cotidiana y en la sostenibilidad del medio ambiente, e incluso en su nivel de vida a largo plazo.

El espíritu empresarial será la clave del futuro, y esa cualidad, además de los otros conocimientos y habilidades necesarios para alcanzar el éxito en los negocios, también puede enseñarse.

En algunos países en desarrollo se ha comprobado que los planes de *microcrédito* son un importante instrumento de movilización social. En el análisis del microcrédito se ha hecho bastante hincapié en los *aspectos económicos*, en la concesión de préstamos a hogares pobres, especialmente a mujeres pobres, que de lo contrario no tendrían acceso a crédito. Sin embargo, los impulsores originales del microcrédito pensaban que había también otros intereses en juego. Querían desarticular las estructuras de poder en las aldeas locales, dando más poder económico a las mujeres pobres, que hasta ese momento se habían visto privadas de sus derechos. Es por eso que uno de los principales proveedores de microcrédito, el Comité de Fomento Rural de Bangladesh (BRAC), ha complementado los programas de microcrédito con programas de educación, inclusive los que apuntan principalmente a la educación de la mujer, haciendo hincapié en el medio ambiente, la salud y los derechos jurídicos.

Los *medios de difusión* pueden desempeñar un papel importante —a menos que estén bajo el control de unas pocas personas acaudaladas y se encuentren muy concentrados, como sucede en muchos países. Si bien el gobierno tiene que aprobar, y hacer cumplir, leyes que garanticen la diversificación de los medios de difusión, también debe asegurarse de que por esos medios se escuchen más voces, y para ello puede, por ejemplo, dar apoyo a las estaciones de radio comunitarias y a radios controladas por organizaciones no gubernamentales.

En los últimos años se ha prestado una atención cada vez mayor al medio ambiente. No obstante, en algunos sectores al parecer se considera que un medio ambiente limpio es un lujo de ricos, y que los pobres carecen de los recursos necesarios para ocuparse de esas cosas. Sin embargo, yo me atrevería a sostener⁵⁸ que, por lo menos en muchos casos, el crecimiento, la reducción de la pobreza y la protección del medio ambiente se complementan entre sí: la erosión de los ejidos o la falta de control del crecimiento demográfico significarán que, en el futuro, no sólo empeorará el medio ambiente sino que *además* habrá más pobreza.

⁵⁷ Véase, por ejemplo, Wolfensohn (1998) y Stiglitz (1998).

⁵⁸ Véase también Dasgupta (1995).

En muchas partes del mundo las comunidades han encontrado tradicionalmente formas de ordenar el medio ambiente en aras del bien común. La “tragedia de los comunes”,⁵⁹ que a veces se describe como la falta de una definición clara de los derechos de propiedad sobre los recursos comunes, es muchas veces el resultado de la irrupción de fuerzas (imperfectas) del mercado en las culturas tradicionales. En términos más generales, en trabajos realizados recientemente en el Banco Mundial⁶⁰ se ha destacado la importancia de la cultura, que refuerza el sentido de identidad y comunidad, tan importantes para el bienestar de largo plazo.

En casi todo el mundo el proceso de desarrollo ha ido acompañado de la urbanización. Hoy en día, uno de los principales desafíos que deben afrontar muchos países en desarrollo es cómo mejorar la calidad de vida en las ciudades. Un aspecto de ese problema es cuidar el medio ambiente, creando sistemas urbanos de transporte público que eviten la contaminación del aire que sofoca a tantas ciudades e implantando parques públicos que no sólo ofrezcan un lugar de descanso a las personas, sino que también ayuden a crear un sentido de comunidad.

Otro aspecto del desarrollo vinculado a la urbanización es el debilitamiento de las redes tradicionales de protección social que proporcionaban anteriormente las comunidades y las familias. Como ya lo mencioné, la inseguridad es una importante dimensión de la pobreza, y si bien he argumentado que las reformas económicas deben diseñarse con el propósito de aumentar la estabilidad económica y reducir el riesgo, en los hechos, por más exitosas que sean esas reformas, los países en desarrollo sufrirán *shocks*. El gobierno debe ayudar a crear una red de protección social trabajando con organizaciones no gubernamentales que pueden a menudo ofrecer mecanismos de ejecución eficaces. En algunos países se ha manifestado preocupación por los excesos cometidos en ciertas partes de la red de seguridad social y, en particular, en los programas de pensiones. Es indudable que habrá que reformarlos. En muchos casos, los programas estaban mal diseñados y empezaron a aplicarse incentivos perversos, como el de otorgar importantes aumentos de sueldo poco antes de la jubilación. Esos incentivos perversos tuvieron a su vez efectos indebidos, que se manifestaron en pensiones muy superiores a las previstas inicialmente. No obstante, a medida que avancen las reformas, deberán

ser sensibles a las inquietudes subyacentes que dieron origen a estos programas.

2. Mayor equidad y lucha contra la pobreza

En el Consenso de Washington se le dio poca importancia a la pobreza, quizás porque se creía que con el tiempo los beneficios del crecimiento se filtrarían hacia abajo. Sin embargo, existen pocos motivos para pensar que eso pudiera suceder. Y, por las razones ya mencionadas en secciones anteriores de este trabajo, lo más probable es que las políticas del Consenso de Washington hayan agravado el problema de la pobreza.

Como punto de partida de una agenda contra la pobreza, los gobiernos deberían asumir el compromiso de crear empleos —*trabajo decoroso*, como ha dicho la Organización Internacional del Trabajo (OIT)— para todos: tener un empleo debería ser un derecho fundamental de todo miembro de la sociedad que desee trabajar, y el gobierno tiene el deber fundamental de garantizar el cumplimiento de ese derecho. Todo gobierno que fracasa en esta tarea, que fracasa de manera lamentable, como suele suceder, debería perder su mandato.

Es pues necesario sustituir ese enfoque restringido que se preocupa únicamente de combatir la inflación, por un criterio más amplio que apunte a fomentar el crecimiento y generar empleos. Estamos conscientes de que existen algunos obstáculos que impiden la creación de puestos de trabajo, entre ellos la falta de crédito y los tipos de cambio sobrevaluados.⁶¹ De ahí la gran importancia que reviste la gestión macroeconómica: si da lugar a tipos de cambio sobrevaluados y a altas tasas de interés, no habrá generación de empleo. Pero también debemos entender que los mercados de capital no son como los mercados normales, en los que la eficiencia exige un “precio único” y que podrían describirse acertadamente *como si* fueran una subasta. En todos los países, el gobierno ha desempeñado un papel importante en la concesión de créditos a estudiantes, préstamos para vivienda, créditos a agricultores y pequeñas y medianas empresas y créditos a las exportaciones. Es verdad que *algunas veces* se ha abusado de estos programas, pero ahora conocemos mejor la forma de protegernos de esos abusos.

⁵⁹ “La tragedia de los comunes” (Hardin, 1995), publicado originalmente en inglés en 1968.

⁶⁰ Rao y Walton (2003).

⁶¹ Existen otros, como las medidas *excesivas* de protección del empleo, que aumentan los costos de contratación de un trabajador. Sin embargo, por las razones que ya mencioné, no creo que esto haya sido un obstáculo crucial, por lo menos en muchos de los países de la región.

El fomento de la equidad y la lucha contra la pobreza deben empezar con programas educativos y de salud para los niños, pero deben continuar a lo largo de toda la vida. Hoy en día conocemos los efectos debilitantes que pueden tener las enfermedades y disponemos de los medios para reducirlos y mitigar sus consecuencias. Pero la salud es algo más que la simple atención médica; debemos propiciar estilos de vida saludables, por ejemplo combatiendo el tabaquismo y el uso indebido de estupefacientes, y promoviendo el consumo de vegetales y una dieta balanceada.

El éxito en la pugna por la equidad y contra la pobreza requiere una potenciación tanto económica como política. En el sector rural, eso conlleva una reforma agraria significativa que acompañe la redistribución de la tierra con otorgamiento de créditos y acceso a la tecnología. El registro de la propiedad de la tierra es importante, pero sólo debe verse como un componente de un programa más amplio. Dicho registro facilita el uso de la tierra como garantía, pero sólo resultará eficaz cuando existan mercados de tierras que funcionen bien.

Tiene que haber programas que promuevan el ahorro tanto en el sector rural como en el urbano. Es probable que los colapsos de sistemas bancarios ocurridos recientemente hayan socavado la confianza en el sector financiero. Es preciso buscar la forma de otorgar garantías estatales fiables a los pequeños ahorristas, y en los países en crisis este tema de la confianza debería tenerse en cuenta en las estrategias de reestructuración de los bancos. Una forma posible de promover la utilización de las instituciones financieras nacionales es que el gobierno aporte fondos de contrapartida respecto de las cuentas de ahorro pequeñas (una suerte de "crédito impositivo sobre el ingreso devengado", que pueda hacerse efectivo, para los ahorros de personas de bajos ingresos).

La tributación tiene que ser más equitativa. El IVA no es un impuesto equitativo, y en la mayoría de los países en desarrollo es un impuesto que ni es compatible con la eficiencia económica ni promueve el crecimiento, porque es un tributo que grava al sector formal, que es el sector que debería promoverse en el proceso de desarrollo. Y como los muy acaudalados suelen gastar montos importantes en el exterior, ni siquiera representa un impuesto proporcional sobre el consumo.

El objetivo de la política tributaria debería ser la promoción de la equidad, la estabilidad y el crecimiento sostenible, y deberíamos estar buscando estructuras impositivas resistentes a la corrupción. Por ende, de-

beríamos depender mucho más de los *impuestos indirectos*, como los que gravan los automóviles de mayor tamaño y los bienes de consumo lujosos, que son consumidos en su mayor parte por los ricos (y en su mayor parte importados). Tendríamos que gravar los productos básicos como el petróleo y el carbón que dañan el medio ambiente; imponer tributos más altos sobre las *rentas*, tales como las vinculadas a los recursos naturales o los monopolios o cuasimonopolios, por ejemplo en los sectores de las telecomunicaciones o del cemento en algunos países latinoamericanos. Deberíamos gravar con fuertes impuestos progresivos las grandes residencias, las grandes extensiones de tierra, y pensar en la forma de inducir a los terratenientes a contratar más mano de obra, por ejemplo dándoles un descuento o crédito fiscal para la contratación de trabajadores. Deberíamos incluso considerar la posibilidad de gravar con impuestos las corrientes de capital de corto plazo cuando entran y salen de un país, ajustando la tasa del impuesto a las circunstancias económicas (en cuyo caso tendríamos que emplear otras medidas para estabilizar las corrientes de capital y reducir la exposición al riesgo, como las disposiciones relativas a la posibilidad de descontar impuestos de la deuda de corto plazo en moneda extranjera, y normas bancarias dirigidas a desalentar la adquisición de deudas a corto plazo en moneda extranjera, las que aparentemente generan externalidades muy importantes, como ya hemos señalado).

3. La creación de un clima propicio para los negocios

Llegamos por último a una parte de la agenda que ha pasado a ser moneda corriente: la creación de un clima propicio para los negocios, que no sólo atraiga a los inversionistas extranjeros, sino que ofrezca un entorno agradable a los inversionistas nacionales.

Nuestra visión de la forma en que el gobierno puede lograr este objetivo representa uno de los cambios más importantes en la concepción del desarrollo en los últimos años. En los decenios que siguieron inmediatamente a la segunda guerra mundial, la atención se centró en la construcción de infraestructura. En las décadas de predominio de las ideas del Consenso de Washington, se ponía el énfasis en quitar de en medio al gobierno mediante, por ejemplo, la minimización de los reglamentos y la privatización de la infraestructura. Actualmente sabemos que el gobierno cumple una función importante, y que esa función va más allá de los proyectos, e incluso de las políticas (como las que pro-

mueven la estabilidad macroeconómica), aunque unos y otras siguen siendo factores de peso: el mercado con frecuencia no emprende la ejecución de proyectos de infraestructura necesarios, como la construcción de caminos rurales, y, como ya hemos señalado, la privatización de la infraestructura ha tropezado con muchos problemas, y el mercado por sí solo no ha generado estabilidad macroeconómica. Los mantras del desarrollo de hoy en día hacen hincapié en la importancia de las instituciones, aunque incluso en este tema el análisis muchas veces no es equilibrado, ya que atiende más a los problemas que plantea la corrupción en el sector público que a las deficiencias en la conducción de las empresas en el sector privado; en la creación de un banco central *independiente* abocado a combatir la inflación, más que de uno que represente los intereses de los ciudadanos, con un enfoque equilibrado de la lucha contra la inflación y la promoción del crecimiento y el empleo, o de uno que se ocupe de la creación de instituciones financieras que garanticen la circulación del crédito en toda la sociedad. Lamentablemente, podemos decir más acerca de lo que se necesita, de lo que podemos decir sobre cómo crear lo que es preciso crear.

Ya me he referido a grandes rasgos a dos de los elementos fundamentales: la educación y el crédito. Los países europeos que han tenido un buen desempeño en los últimos tiempos, como Irlanda y Portugal, tienen sistemas bancarios *locales*, fuertes y debidamente reglamentados, y buenos sistemas educativos. En los Estados Unidos, durante los siglos XIX y XX, se hizo gran hincapié en los bancos locales, porque se reconocía la importancia de la información local para la concesión de préstamos; existía también la preocupación legítima de que un sistema bancario concentrado, cuyo centro sería Nueva York, absorbería recursos del resto del país e impediría un desarrollo más amplio. Fue sólo en el decenio de 1990 que se autorizó la actividad bancaria a escala nacional. En cambio, a nivel internacional, insistimos en que los países pequeños se abrieran a los bancos internacionales, sin preocuparnos demasiado por saber si esos bancos otorgarían créditos a las pequeñas y medianas empresas. El caso de Argentina demostró que la existencia de bancos internacionales en un país no garantiza la estabilidad de su sistema bancario. Algunos pensaron que las casas matrices de los bancos acudirían en auxilio de sus filiales; por cierto, hay muchos depositantes a los que aparentemente se les indujo a creer que así sería. Sin embargo, eso no ocurrió. Para garantizar un tratamiento igualitario y promover el crecimiento, es necesario aprobar algu-

na reglamentación análoga a la ley de reinversión en las comunidades, a fin de obligar a los bancos que obtienen recursos en un país a que presten nuevamente el dinero dentro de ese país y, en una proporción importante, a las pequeñas y medianas empresas nacionales.

Habría que probar otras medidas para promover las pequeñas empresas, como las incubadoras, que han permitido obtener éxitos notables en distintas partes del mundo.

El sello distintivo del éxito del período anterior en América Latina fueron las *políticas industriales*. En el último cuarto del siglo XX estas políticas adquirieron injustificadamente una mala reputación. Ya describí el importante papel que ellas desempeñaron en el desarrollo de los Estados Unidos, y también considero que fueron importantes para el éxito de Asia oriental. No obstante, una política que dio buenos resultados en una época puede ser menos eficaz en otra, y el sistema de comercio mundial ha puesto limitaciones en cuanto al uso que pueden hacer los gobiernos de algunas técnicas utilizadas comúnmente, aunque desearan hacerlo en mayor medida. No quiero repetir los problemas que se plantearon con las estrategias de sustitución de las importaciones en América Latina, ni los abusos de la política industrial. Al igual que muchas de esas políticas, la política industrial puede ser un instrumento eficaz para impulsar el crecimiento, pero también puede emplearse de manera indebida. Actualmente conocemos algunas formas de aumentar la probabilidad de que dichas políticas sean eficaces y reducir la probabilidad de abuso. La Administración Clinton, para la cual trabajé, tenía la firme convicción de que estas políticas podían cumplir una función importante en el desarrollo de la economía de los Estados Unidos, y de que existían motivos aún más imperiosos para promover su aplicación en los países en desarrollo. El hecho de que el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos se sintiera más inclinado a sacar de grandes apuros a Wall Street o a otros elementos del bienestar empresarial —que a ayudar a ciertas formas de intervención en el mercado que fomentaban la tecnología, tanto dentro como fuera del país— refleja más la influencia que ejercían los intereses creados y la impureza de la ideología que la sensatez de determinadas políticas económicas. El gobierno ha desempeñado una función catalizadora en el pasado, y puede hacerlo en el futuro: puede no sólo contribuir a que los mercados funcionen mejor, sino que puede también ayudar a dar forma a la economía y, lo que es más importante, puede hacerlo a través de la infraestructura

física, institucional y educativa, garantizando, por ejemplo, que exista una fuerza de trabajo capacitada. En la economía de *hoy en día*, parte de esa función catalizadora consiste en ayudar a promover el reconocimiento de los cambios estructurales que se han observado en todo el mundo: la reducción del sector manufacturero, el crecimiento del sector de los servicios, la capacidad de los servicios de cruzar fronteras al igual que los bienes. Los países que han crecido con mayor rapidez en la última década —y que han creado más empleos— han sido aquellos que se han adaptado a esos cambios y que incluso los han apoyado.

Es indudable que la reglamentación puede sofocar a las empresas; por lo tanto es necesario reexaminarla periódicamente, reconociendo que el objetivo no debe ser la desregulación, sino la definición del marco regulatorio adecuado, que permita el funcionamiento de la economía de mercado y minimice cualquier carga normativa innecesaria, proporcionando, por ejemplo, centros integrales de ayuda (ventanillas únicas). Se ha demostrado que la incertidumbre regulatoria —y la corrupción, que suele asociarse a la discrecionalidad reglamentaria— es un importante impedimento para la actividad comercial. Hay formas de vigilar la corrupción y actualmente contamos con estrategias para reducirla. Hoy en día sabemos que la corrupción puede, por supuesto, producirse tanto en el sector privado como en el sector público, y que la transparencia puede ser un antídoto por lo menos parcialmente eficaz contra la corrupción. Es necesario establecer marcos jurídicos que garanticen la correcta conducción de las empresas —un sistema de frenos y contrapesos que proteja a los accionistas de la codicia desenfrenada de los directivos, a los accionistas minoritarios de los accionistas mayoritarios, a los tenedores de bonos de los accionistas, a los tenedores de bonos de menor jerarquía de los de mayor jerarquía—, pero es difícil elaborar ese marco jurídico, y aplicarlo lo es aún más.

La estabilidad macroeconómica es crucial para el mantenimiento de un clima favorable para la actividad empresarial. Me refiero a la verdadera estabilidad, no a lo que se designó con ese nombre durante el último decenio. Las recesiones y las depresiones son perniciosas para los negocios, y las políticas —como la liberalización de los mercados de capitales y los reglamentos bancarios mal diseñados y los que incorporan desestabilizadores automáticos— que conducen a la inestabilidad deben evitarse. En efecto, los gobiernos deben impedir la inflación excesiva, del mismo modo que deben evitar la deflación. Pero la estabilidad va más allá de eso.

El mantenimiento de la estabilidad en un entorno sumamente inestable, con enormes fluctuaciones de los tipos de cambio y de los precios de los productos básicos, no es una tarea fácil. Los países tendrán que aprender a manejar esos riesgos, inclusive mediante la diversificación de los productos básicos, la creación de fondos de estabilización, la utilización de políticas tributarias y crediticias (y no sólo monetarias) anticíclicas y la modulación de las corrientes de capital de corto plazo.

Existen, obviamente, muchos temas más a los que no me he referido: es posible que sea necesario mejorar los sistemas de transporte, especialmente en las zonas rurales, para que la población del medio rural pueda tener acceso a los mercados. En algunos casos hay “mercados ausentes”, o la competencia es tan limitada que los pequeños productores y consumidores terminan siendo explotados o se les impide la entrada. Es importante que exista una competencia efectiva y políticas regulatorias; también en este caso, las fallas pueden deberse a que el gobierno cumple una función demasiado reducida o a que interviene en exceso. En algunos casos, el gobierno debería considerar la posibilidad de promover las cooperativas, que han desempeñado un papel tan importante en muchas economías de mercado, inclusive en los Estados Unidos y los países escandinavos.

Si bien he destacado la importante función que incumbe al gobierno, éste sólo podrá desempeñarla si no queda atrapado en las redes de intereses particulares y si está relativamente exento de corrupción. Es necesario el imperio de la ley y que ésta se haga cumplir eficazmente y con justicia. En el sector público puede haber la misma preocupación por la eficiencia y la eficacia que existe en las economías de mercado que funcionan bien. Éstos son desafíos para todos los países, no sólo para los países en desarrollo. Son batallas que nunca terminan: siempre habrá intereses particulares que querrán utilizar el poder del Estado para promover sus intereses, en lugar de fomentar el crecimiento equitativo y sostenible. La buena nueva es que hemos visto países, tanto en el mundo en desarrollo como en el desarrollado, que han hecho grandes progresos en la formación de gobiernos eficaces y transparentes, que dan respuesta a los problemas y cumplen con su responsabilidad democrática de rendir cuentas.

En esta sección me referí en menor medida a las cuestiones más convencionales, como la reforma necesaria de la privatización y la liberalización. Actualmente los fracasos del pasado ya están suficientemente documentados. Tampoco dije mucho acerca de la

reforma del mercado laboral, salvo cuando mencioné el mantra simplista que propugna la flexibilización de ese mercado, y advertí que esa medida podía no conducir a un aumento del empleo, pero sí a un incremento

de la pobreza y la inestabilidad. Me he expresado sobre muchos de estos temas en otros trabajos,⁶² pero una exposición más completa de la agenda de reforma quedará para otra ocasión.

VII

Conclusiones

He esbozado aquí una nueva agenda de reforma. Vacilé en utilizar este término por las connotaciones negativas que ha adquirido la palabra reforma en los últimos años. Sin embargo, reforma significa simplemente cambio, y ha sido necesario reformar la propia reforma. En esta última parte me voy a referir a lo que pueden hacer los países de la región *habida cuenta del régimen internacional actual*. Como ya lo he dicho, ese régimen adolece de problemas fundamentales: la falta de equidad del sistema de comercio mundial se encuentra hoy en día ampliamente documentada, y el sistema financiero mundial no sólo no es equitativo, sino que es *intrínsecamente* inestable. Dado que la suma de los déficit mundiales tiene que ser igual a la suma de todos los superávit, si algunos países, como Japón y China, siguen teniendo superávit, los demás países —considerados en conjunto— deben reflejar un déficit. Y si los países deficitarios tienden a caer en crisis, entonces éstas son de hecho inevitables. Si un país, para hacer frente a sus problemas, modifica el tipo de cambio, a medida que su déficit se transforma en superávit (como le sucedió a la República de Corea después de la crisis), algún otro país tendrá que entrar en déficit, o aumentar su déficit actual. Esta es la aritmética simple de las finanzas mundiales.⁶³

Los países de la región han aprendido —a costa de grandes sufrimientos— lo que significan la inestabilidad de los mercados mundiales de capital y sus ineficiencias; pese a que los principios económicos generalmente aceptados indican que los países ricos del mundo son los que están en mejores condiciones de asumir los riesgos derivados de las fluctuaciones de las tasas de interés y los tipos de cambio, y que, por ende, en un mercado que funciona bien, tendrían que sopor-

tar esos riesgos, en la práctica son los países pobres los que se ven obligados a hacerlo.

Los países de la región deberían aprovechar las ventajas de la globalización, pero tratando de adaptarla a sus propias exigencias. Un Área de Libre Comercio de las Américas podría beneficiar enormemente a estos países, pero sólo si los Estados Unidos abren realmente sus mercados, todos sus mercados, a los productos de la región, lo que implica no solamente abrir sus mercados agrícolas y textiles, sino también eliminar los subsidios agrícolas y suprimir las innumerables barreras no arancelarias que los Estados Unidos han empleado incluso en contra de sus vecinos, Canadá y México. Un acuerdo de libre comercio no puede utilizarse para promover políticas bajo el rótulo de “medidas de protección de la inversión”, que de lo contrario serían inaceptables (como en el caso tal vez del Tratado de Libre Comercio de América del Norte), o de un régimen de propiedad intelectual no equilibrado (como podría decirse que fue el que emanó de la Ronda Uruguay). La liberalización de los mercados de capital ha sido una de las principales causas de la inestabilidad de la región, e incluso el FMI ha llegado a reconocer que crea un riesgo sin generar la consiguiente recompensa. No obstante, en sus acuerdos comerciales bilaterales (con Singapur y Chile), los Estados Unidos han insistido en esa liberalización.

En este artículo no sólo he tratado de señalar las deficiencias de la agenda de reforma anterior, sino también de vincular esas deficiencias con las políticas: el fracaso de la reforma no fue simplemente un producto de la mala suerte o, como les gustaría decir a los defensores del Consenso de Washington, de una implementación inadecuada. Lo menos que cabe esperar de las políticas es que estén bien formuladas, para que podamos aplicarlas los simples mortales en el volátil ambiente en que vivimos. Sin embargo, los fracasos fueron aún más fundamentales: tuvieron que ver con lo que se incluyó y con lo que no se incluyó en la

⁶² Véase, por ejemplo, Stiglitz (2002b) o Stiglitz (1999a).

⁶³ Actualmente estoy trabajando con mi colega Bruce Greenwald en la preparación de un libro en el que detallamos estas imperfecciones y proponemos una serie de reformas. Véase también Soros (2002).

agenda, con lo que se subrayó y con lo que no se destacó. Muchas de las “reformas” en las que se centró la atención contribuyeron a exacerbar los problemas de la región. He dedicado un tiempo considerable a hablar de algunos aspectos que han recibido menor atención de la que merecían.

He argumentado que es preciso formular un conjunto de políticas económicas que reflejen un mayor equilibrio entre los mercados y el Estado; que reconozcan el papel fundamental que ambos deben desempeñar para que la economía funcione y acepten que ese papel pueda cambiar con el tiempo, de acuerdo con la solidez de las instituciones tanto del sector público como del privado; y que reconozcan asimismo que las estrategias de desarrollo deben apuntar al fortalecimiento *simultáneo* de ambos sectores.⁶⁴ También es necesario que dejemos de concentrarnos excesivamente en la inflación, para prestar más atención a la creación de empleos; y que no pensemos tanto en la reestructuración y la privatización de las empresas existentes, sino más bien en la creación de empresas nuevas. Debemos apartarnos de la teoría económica de la filtración o goteo (incluidas sus versiones más modernas, a las que me he referido con el nombre de “*trickle down plus*”), que añaden a la concepción simplista del Consenso de Washington una preocupación por la educación primaria, especialmente para las niñas, y centrar nuestra atención en la pobreza —en todas sus dimensiones—, en el convencimiento de que no podemos separar las políticas económicas de su contexto social y político. Como enfatiqué en la conferencia que dicté en la UNCTAD en honor de Prebisch, el desarrollo no consiste únicamente en acumular capital y asignar los recursos de manera más eficiente, aunque ambos aspectos son importantes. El desarrollo representa una transformación de la sociedad. El Consenso de Washington hizo caso omiso de estas dimensiones. De cierto modo creía que si permitiáramos que los mercados funcionaran solos, los países lograrían desarrollarse. Eso no ha sucedido y nunca antes sucedió. Sin embargo, se alentó o se obligó a los países a centrar la atención en un programa económico restringido —y por ende equivoca-

do—, y de esa manera se perdieron de vista los objetivos más amplios de la reforma social, en la que habrían tenido mayor relieve la reforma agraria, la educación y los derechos políticos y económicos.

Hoy en día reconocemos la estrecha vinculación que existe entre los procesos económicos, sociales y políticos. Se examinan abiertamente los problemas que plantean los distintos regímenes políticos. Sin embargo, no se ha prestado la debida atención al papel que desempeñan las políticas —incluidas las políticas económicas— en la configuración del régimen político, ni a las repercusiones que tuvo en el proceso político la manera en que se impulsaron las reformas. En Rusia, algunos impulsaron la idea de la privatización rápida, sin preocuparse por la forma en que se haría, en la ingenua convicción (a la que me he referido como el teorema político de Coase) de que, una vez que el Estado renunciara al control de los derechos de propiedad privada, prevalecería el imperio de la ley. Ello no sucedió, como era de prever. No fue Rockefeller quien promovió las leyes antimonopólicas a fines del siglo XIX, y no ha sido Gates el que ha preconizado la aplicación efectiva de dichas leyes hoy en día. De hecho, ha habido intentos incluso de recortar los fondos destinados a la aplicación efectiva de las leyes antimonopólicas por parte de los que podrían verse perjudicados. Ha sido, y sigue siendo, la clase media la que ha apoyado con mayor ahínco el imperio de la ley,⁶⁵ y ha sido la clase media la que ha sido devastada por algunas de las políticas del Consenso de Washington.

Si el desarrollo es en efecto la transformación de la sociedad, debemos reflexionar cuidadosamente sobre lo que entraña esa transformación y pensar en el modo de promoverla más eficazmente. La agenda de reforma neoliberal ni siquiera logró sus objetivos más limitados de promoción del crecimiento. Al pensar en las medidas que deberían reemplazarlo, es preciso que nos alejemos de la visión estrecha en que se inspiraba ese programa. Al reformar la *agenda económica*, tendremos que ubicarla dentro del contexto más amplio en que debe morar.

(Traducido del inglés)

⁶⁴ Por ejemplo, la observación de que existen problemas en el sistema público de pensiones *no* significa que debamos privatizar. No debemos comparar un sistema privado idealizado con el sistema público real. En la práctica, los costos de transacción, incluso en los países industrializados avanzados, han sido enormes. Quizás sea

más fácil mejorar el sistema público que crear un sistema privado, con todo el aparato normativo necesario. Véase, por ejemplo, Orszag y Stiglitz (2001) y Murthi, Orszag y Orszag (1999).

⁶⁵ Ver Birdsall, Graham y Pettinato (2000).

Bibliografía

- Agénor, P. (2002): *Macroeconomic Adjustment and the Poor: Analytical Issues and Cross-Country Evidence*, Policy Research Working Paper, N° 2788, Washington, D.C., Banco Mundial, agosto.
- Akerlof, G., W. Dickens y G. Perry (1996): The macroeconomics of low inflation, *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 1, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Baily, M., J. Stiglitz y L. Tyson (1995): *Economic Report of the President 1994*, Washington, D.C., Government Printing Office.
- Banco Mundial (varios años), *Indicadores de desarrollo mundial*, Washington, D.C.
- _____ (2000): *World Development Report, 2000/2001: Attacking Poverty*, Nueva York, Oxford University Press.
- Birdsall, N., C. Graham y S. Pettinato (2000): *Stuck in the Tunnel: Have New Markets Muddled the Middle Class?*, Center on Social and Economic Dynamics Working Paper, N° 14, Washington, D.C., The Brookings Institution, agosto.
- Bouillon, C., A. Legovini y N. Lustig (2001): *Rising Inequality in Mexico: Household Characteristics and Regional Effects*, Washington, D.C., Departamento de Desarrollo Sostenible, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), septiembre.
- Caprio, G. y D. Klingebiel (1999): *Episodes of Systemic and Borderline Financial Crises*, World Bank Discussion Paper, Washington, D.C., Banco Mundial, octubre.
- Card, D. y A. Krueger (1995): *Myth and Measurement: The New Economics of the Minimum Wage*, Princeton, Princeton University Press.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2002a): *Situación y perspectivas, 2002. Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2001-2002*, LC/G.2184-P, Santiago de Chile, agosto. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.71.
- _____ (2002b): *Globalización y desarrollo*, LC/G.2157(SES.29/3), Santiago de Chile, abril.
- _____ (2002c): *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.
- Council of Economic Advisers (1996): *Economic Report of the President*, Washington, D.C., Government Printing Office.
- _____ (1997): *Economic Report of the President*, Washington, D.C., Government Printing Office.
- Damill, M. y R. Frenkel (2003): Argentina: macroeconomic performance and crisis, en R. Ffrench-Davis, D. Nayyar y J.E. Stiglitz (comps.), *Stabilization Policies for Growth and Development*, Nueva York, Initiative for Policy Dialogue, Macroeconomics Task Force, por aparecer (www.policydialogue.org).
- Dasgupta, P. (1995): *An Inquiry into Well-Being and Destitution*, Oxford, Clarendon Press.
- Dasgupta, P. y J. Stiglitz (1988): Learning by doing, market structure and industrial and trade policies, *Oxford Economic Papers*, vol. 40, N° 2, Oxford, Oxford University Press.
- De Gregorio, J. y J. Lee (1999): *Economic Growth in Latin America: Sources and Prospects*, Documentos de trabajo, N° 66, Santiago de Chile, Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile.
- Dougherty, C. y D.W. Jorgenson (1997): There is no silver bullet: investment and growth in the G7, *National Institute Economic Review*, N° 162, Londres, Sage Publications Ltd., octubre.
- Easterly, W., R. Islam y J.E. Stiglitz (2000): Shaken and stirred: explaining growth volatility, *Annual Bank Conference on Development Economics 2000*, Washington, D.C., Banco Mundial. (Publicado también en Jacques Drèze (comp.), *Advances in Macroeconomic Theory*, IEA Conference, vol. 133, Houndsmill, Palgrave, 2001.)
- Fisher, I. (1933): The debt deflation theory of great depressions, *Econometrica*, vol. 1, N° 4, Evanston, The Econometric Society, octubre.
- Ffrench-Davis, R. (2003a): Domestic macropolicies and financial crisis: a view from emerging economies, en R. Ffrench-Davis, D. Nayyar y J.E. Stiglitz (comps.), *Stabilization Policies for Growth and Development*, Nueva York, Initiative for Policy Dialogue, Macroeconomics Task Force, por aparecer (www.policydialogue.org).
- _____ (2003b): Macro-economic balances in Latin America: the conflict between purely-financial and real-economy imbalances, en R. Ffrench-Davis, D. Nayyar y J.E. Stiglitz (comps.), *Stabilization Policies for Growth and Development*, Nueva York, Initiative for Policy Dialogue, Macroeconomics Task Force, por aparecer (www.policydialogue.org).
- Furman, J. y J.E. Stiglitz (1998a): Economic crises: evidence and insights from East Asia, *Brookings Papers on Economic Activity*, N° 2, Washington, D.C., Brookings Institution Press.
- _____ (1998b): Economic consequences of income inequality, *Symposium Proceedings. Income Inequality: Issues and Policy Options*, Jackson Hole, Wyoming, Federal Reserve Bank of Kansas City.
- Greenwald, B. (1999): International adjustment in the face of imperfect financial markets, en B. Pleskovic y J.E. Stiglitz (comps.), *Annual World Bank Conference on Development Economics, 1998*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Greenwald, B. y J.E. Stiglitz (1986): Externalities in economies with imperfect information and incomplete markets, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 101, N° 2, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press, mayo.
- _____ (1993): New and old Keynesians, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 7, N° 1, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- Hardin, Garrett (1995): La tragedia de los comunes, *Gaceta Ecológica*, N° 37, Instituto Nacional de Ecología, México, D.F., <http://www.ine.gob.mx>.
- Helmann, T., K. Murdoch y J.E. Stiglitz (2000): Liberalization, moral hazard in banking and prudential regulation: are capital requirements enough, *The American Economic Review*, vol. 90, N° 1, Nashville, Tennessee, American Economic Association, marzo.
- Honohan, P. y J.E. Stiglitz (2001): Robust financial restraint, en G. Caprio, P. Honohan y J.E. Stiglitz (comps.), *Financial Liberalization: How Far, How Fast?*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Kane, E.J. (1989): *The S&L Insurance Mess: How Did It Happen?*, Washington, D.C., Urban Institute Press.
- Krug, B.G. (comp.) (2002): *World Report on Violence and Health*, Ginebra, Organización Mundial de la Salud (OMS).
- Murthi, M., J.M. Orszag y P.R. Orszag (1999): *The Charge Ratio on Individual Accounts: Lessons from the U.K.*, Birbeck College Working Paper 99-2, Londres, Universidad de Londres, marzo.
- Newbery, D. y J.E. Stiglitz (1984): Pareto inferior trade, *The Review of Economic Studies*, vol. 51, N° 1, Oxford, The Review of Economic Studies Ltd., enero.
- Ocampo, J.A. (2002): Media década perdida, *Notas de la CEPAL*, N° 24, Santiago de Chile, CEPAL, septiembre.
- OPS (Organización Panamericana de la Salud) (1996): *La violencia en las Américas: la pandemia social del siglo XX*, Washington, D.C.
- Orszag, P. y J.E. Stiglitz (2001): Rethinking pension reform: ten myths about social security systems, en R. Holman y J.E. Stiglitz (comps.), *New Ideas About Old Age Security: Toward Sustainable Pension Systems in the 21st Century*, Washington, D.C., Banco Mundial.

- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (varios años): *Informe sobre desarrollo humano*, Nueva York, Naciones Unidas.
- Prasad, E., K. Rogoff y otros (2003): *Effects of Financial Globalization on Developing Countries: Some Empirical Evidence*, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional, marzo (www.imf.org).
- Rao, V. y M. Walton (comps.) (2003): *Culture and Public Action: How Cultural Factors Affect an Unequal World*, Stanford, California, Stanford University Press, por aparecer.
- Rodrik, D. (1998): Who needs capital-account convertibility?, en Stanley Fischer y otros (comps.), *Should the IMF Pursue Capital-Account Convertibility?*, Princeton Essays in International Finance, N° 207, Princeton, Princeton University, mayo.
- Rodrik, D. y F. Rodríguez (2001): Trade policy and economic growth: a skeptic's guide to the cross-national evidence, en B. Bernanke y K.S. Rogoff (comps.), *NBER Macroeconomics Annual 2000*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Rodrik, D. y A. Velasco (1999): *Short-Term Capital Flows*, NBER Working Paper, N° 7364, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research (NBER), septiembre.
- Sappington, D. y J.E. Stiglitz (1987): Privatization, information and incentives, *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 6, N° 4, Nueva York, John Wiley and Sons.
- Shiller, R.J. (2000): *Irrational Exuberance*, Princeton, Princeton University Press, abril.
- Simon, H.A. (1991): Organizations and markets, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 5, N° 2, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- Soros, G. (2002): *George Soros on Globalization*, Nueva York, Public Affairs.
- Stiglitz, J.E. (1996): Some lessons from the East Asian miracle, *World Bank Research Observer*, vol. 11, N° 2, Washington, D.C., Banco Mundial, agosto. (Reimpreso como Algunas enseñanzas del milagro del Este Asiático, *Desarrollo económico*, vol. 37, N° 147, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES), octubre-diciembre de 1997).
- _____ (1997): Reflections on the natural rate hypothesis, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 11, N° 1, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- _____ (1998): Towards a new paradigm for development: strategies, policies and processes, *9th Raul Prebisch Lecture*, Ginebra, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), 19 de octubre. (Publicado también en H. Chang (comp.), *The Rebel Within*, Londres, Wimbledon Publishing Company, 2001).
- _____ (1999a): Reforming the global economic architecture: lessons from recent crises, *The Journal of Finance*, vol. 54, N° 4, Oxford, Blackwell Publishers, agosto.
- _____ (1999b): Lessons from East Asia, *Journal of Policy Modeling*, vol. 21, N° 3, Amsterdam, Elsevier Science Publishers, mayo.
- _____ (1999c): Must financial crises be this frequent and this painful?, *Policy Options*, vol. 20, N° 5, Montreal, Institute for Research on Public Policy (IRPP), junio.
- _____ (1999d): Taxation, public policy and the dynamics of unemployment, *International Tax and Public Finance*, vol. 6, Boston, Swets & Zeitlinger.
- _____ (2000a): Capital market liberalization, economic growth and instability, *World Development*, vol. 28, N° 6, junio.
- _____ (2000b): Lessons from the global financial crisis, en J.R. Bisignano, W.C. Hunter y G.G. Kaufman (comps.), *Global Financial Crises: Lessons from Recent Events*, Boston, Kluwer Academic Publishers.
- _____ (2001a): Principles of financial regulation: a dynamic approach, *The World Bank Observer*, vol. 16, N° 1, Washington, D.C., Banco Mundial.
- _____ (2001b): Participation and development: perspectives from the comprehensive development paradigm, en F. Iqbal y J-I.You (comps.), *Democracy, Market Economics and Development: An Asian Perspective*, Washington, D.C., Banco Mundial. (Publicado también en H-J. Chang (comp.), *The Rebel Within*, Londres, Wimbledon Publishing Company, 2001).
- _____ (2002a): Capital market liberalization and exchange rate regimes: risk without reward, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 579, Londres, Sage Publications Ltd., enero.
- _____ (2002b): *El malestar en la globalización*, Buenos Aires, Taurus.
- _____ (2003): *The Roaring 90s*, Nueva York, W.W. Norton.
- Wolfensohn, J.D. (1998): "The Other Crisis," discurso pronunciado en la Junta de Gobernadores del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, Reuniones Anuales, Washington, D.C., 6 de octubre.

Globalización y *crisis financieras* en América Latina

Roberto Frenkel

*Investigador Titular del
Centro de Estudios
de Estado y Sociedad (CEDES),
Profesor de la Universidad
de Buenos Aires,
Director del Banco de la
Provincia de Buenos Aires
frenkelr@bapro.com.ar*

Este artículo está enfocado en las crisis financieras y cambiarias que tuvieron lugar en el contexto de la globalización financiera de América Latina. Está dividido en cuatro secciones. En la primera se presenta una visión sintética de la globalización financiera acaecida en los últimos 30 años. La segunda muestra un modelo común a las crisis de la década de 1990 y a las de comienzos del decenio de 1980. La tercera examina otras experiencias de globalización que no condujeron a crisis y sobre esa base analiza las medidas de prevención. Y la cuarta pasa revista a las trayectorias que conducen a una integración financiera segmentada y esboza algunas reflexiones sobre los problemas de coordinación internacional.

I

Tres décadas de América Latina en la globalización financiera

El proceso moderno de globalización financiera cumple tres décadas. Sus inicios pueden fecharse entre 1971 y 1973, en el período en que Estados Unidos liberó la atadura del dólar al oro y se adoptó la flotación de las monedas de los principales países desarrollados. El abandono del sistema de tipos de cambio fijos que regía desde los acuerdos de Bretton Woods traspasó el riesgo cambiario al sector privado y estimuló el desarrollo de los mercados de cambio y sus derivados (Eatwell, 1997).

Otro hito inicial fue el aumento del precio del petróleo decidido por la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) en 1973. La primera conmoción petrolera generó fuertes desequilibrios comerciales, que debieron ser financiados. El mercado de “eurodólares” tuvo entonces un fuerte aumento de demanda, al mismo tiempo que el superávit de los países exportadores de petróleo le proveía abundante liquidez.

La globalización financiera es un proceso histórico en dos dimensiones. En una, la globalización está representada por el creciente volumen de transacciones financieras a través de las fronteras. En la otra, por la secuencia de reformas institucionales y legales que se fueron realizando para liberalizar y desregular los movimientos internacionales de capital y los sistemas financieros nacionales.

Los avances cuantitativos y los cambios institucionales y legales se estimularon mutuamente. La competencia en los mercados de capitales desempeñó un importante papel impulsor. El menor costo de los intermediarios internacionales desregulados puso presión para que se redujeran los costos y hubiera menos regulaciones en los ámbitos nacionales. Las nuevas oportunidades que se abrieron en algunos países impulsaron la desregulación de las transacciones entre países (D’Arista, 2002).

La creciente integración financiera involucró e involucra principalmente a los países desarrollados. Sin embargo, es destacable que las mayores economías de América Latina formaran parte del proceso de globalización desde sus etapas iniciales. Brasil primero y más adelante México, Venezuela, Argentina y Chile fueron importantes receptores de capital en el decenio de 1970. Estos dos últimos países, junto con Uruguay, se convirtieron entonces en pioneros de drásticas reformas liberalizantes que anticiparon las que se generalizarían en la década de 1990.

La participación de América Latina en la globalización financiera tuvo una interrupción con la crisis de la deuda en la década de 1980. La crisis impuso un hiato de unos ocho años, en los cuales desapareció el financiamiento voluntario. Luego, en el decenio de 1990, la región se reincorporó vigorosamente al proceso, llevando a cabo drásticas reformas y constituyéndose en receptora de crecientes flujos (y reflujos) de capital. Así como se dice que la moratoria mexicana de 1982 marcó el inicio del período de crisis de la deuda, puede citarse la firma del primer acuerdo en virtud del Plan Brady por parte de México como un hito del comienzo de la etapa más reciente.¹

1. La inserción financiera en la “década perdida”

El primer período de auge de los flujos de capital hacia las economías en desarrollo tuvo un abrupto final con profundas crisis financieras internas y externas en los años 1981 y 1982. Las crisis fueron seguidas por la nacionalización de gran parte de las deudas privadas externas —a través de diferentes mecanismos nacionales— y por el establecimiento de un arreglo institucional bajo el cual la financiación externa de cada país debía ser intermediada por la negociación con los bancos acreedores y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Durante este lapso la región operó bajo un régi-

□ Una versión anterior de este artículo sirvió de base para las deliberaciones del Grupo de Trabajo II, en la Segunda Reunión Plenaria del Foro Interparlamentario de las Américas. (Ciudad de Panamá, 20 y 21 de febrero de 2003). El autor agradece la colaboración de Martín Rapetti y las observaciones y sugerencias de un juez anónimo de la *Revista de la CEPAL*.

¹ La reincorporación de América Latina y la incorporación de países asiáticos y ex-socialistas como nuevos mercados emergentes representaron un fuerte aumento en la escala de operaciones del sistema financiero global.

men que se caracterizó por dos hechos estilizados: i) el financiamiento externo estaba racionado y ii) las negociaciones con los acreedores y los organismos financieros multilaterales impusieron generalmente transferencias netas al exterior de magnitud macroeconómica importante. En consecuencia, no cabría decir que en la década de 1980 la región se “desvinculó” del proceso de globalización. Lo que sucedió fue que la región estaba prácticamente imposibilitada de obtener nuevo financiamiento voluntario, pero siguió fuertemente ligada al sistema internacional a través del servicio negociado de las deudas contraídas en el período previo.

Más adelante, a consecuencia de su temprana inserción en la globalización financiera y del desastre económico a que eso condujo, varias economías de la región, particularmente las de mayor tamaño, entraron al nuevo período de auge financiero de los años noventa con la herencia de una importante deuda externa.

2. Hechos e ideas en la década de 1990

Luego de su reinserción a principios del decenio de 1990, la región experimentó un período de auge de los flujos de capital que finalizó abruptamente con la crisis mexicana. Al período de retracción, que fue corto, siguió un nuevo auge, esta vez con un mayor peso de la inversión extranjera directa (IED). Este comportamiento cíclico parece haberse extinguido con la crisis asiática, como se verá más adelante.

En el primero de esos auges predominaba la idea de que se estaba en los momentos iniciales de un largo período de crecimiento de la afluencia de capital hacia los mercados emergentes, manifestación de una continua profundización financiera en el plano internacional. Tal era el diagnóstico básico en los organismos multilaterales y en los gobiernos de la región. Esta visión era compartida en general por los inversores y los intermediarios internacionales. Se pensaba que el proceso tendería sin interrupciones a la integración completa de los mercados emergentes en un mercado global. La posibilidad de crisis era simplemente descartada. Menos consideración aún merecía la posibilidad de movimientos de manada como los que se verificaron posteriormente.

La extensión y magnitud del primer auge de la década de 1990 estuvo relacionada con esa subestimación de los riesgos por parte de los inversores, que contribuyó a alimentar la intensidad de los flujos de capital a manera de profecía autocumplida. La crisis mexicana y sus repercusiones revelaron los riesgos y

mostraron la volatilidad. Pero también señalaron la posibilidad y eficacia de una intervención internacional de magnitud inédita, que permitió una rápida recuperación de la confianza de los mercados financieros y el cumplimiento de todos los compromisos financieros de México y otros países afectados por el contagio, principalmente Argentina. Esto definió el clima para un nuevo auge, que se extendió hasta el momento de la crisis asiática.

3. Después de las crisis de Asia, Rusia y Brasil

Superadas las crisis asiática, rusa y brasileña, tendió a establecerse la idea de que el proceso de integración financiera internacional transcurre en forma cíclica (Calvo, Leiderman y Reinhart, 1996; FMI, 1997), de modo que debía esperarse una nueva fase de auge. Tal era la convicción, por ejemplo, de las autoridades económicas que asumieron en Argentina a fines de 1999. Esta perspectiva optimista se veía estimulada por el carácter relativamente benigno que había tenido la crisis de Brasil y por la eficacia de la intervención de los organismos internacionales para evitar la moratoria de pagos en la mayoría de los casos.

Sin embargo, otros hechos señalaban que el proceso había tomado un curso novedoso. Por un lado, las entradas netas de capital no se incrementaron respecto de los mínimos alcanzados en 1998. Por otro lado, la prima de riesgo de algunos países con suficiente peso como para afectar significativamente el riesgo medio de las economías emergentes —y también la de algunos países con menor volumen de deuda— se mantuvo sistemáticamente alta, por arriba de un piso que duplicaba los valores de las primas de los períodos de auge. También mostró aspectos novedosos la dinámica de los precios de los activos de los países. Las primas de riesgo y los movimientos privados de capital oscilaron al ritmo de nuevas formas de contagio, que se agregaron a los contagios provenientes de crisis nacionales. Pueden mencionarse, por ejemplo, los efectos del aumento del precio del petróleo y los efectos del derrumbe del NASDAQ, en los años 2000 y 2001.

La retracción de los flujos desde 1998 y las novedades en su dinámica se presentaron asociados con otros cambios importantes en el contexto vigente en el decenio de 1990. Los cambios coincidieron con el fin del largo período de expansión de la economía de los Estados Unidos y, por lo tanto, con el fin de las expectativas de un proceso de crecimiento continuo, sin episodios recesivos. Esas expectativas habían sido racionalizadas como resultado de las innovaciones que, se suponía,

habría introducido la “nueva economía” en la dinámica macroeconómica de los Estados Unidos.

Cabe señalar también la coincidencia con el estallido de la burbuja de los precios de las acciones tecnológicas en los Estados Unidos y su importante efecto riqueza negativo. La burbuja se desarrolló en paralelo con el auge de los mercados emergentes, constituyendo ambos tipos de activos, en su momento, el conjunto de nuevas oportunidades de inversión de alta rentabilidad. A los efectos negativos sobre la demanda de activos de los mercados emergentes que resultaron de la revisión de las expectativas de ingreso y de las pérdidas ocasionadas por la caída de las acciones de la “nueva economía”, se agregaron los efectos de una mayor incertidumbre.

Por el lado de la oferta de activos, los papeles de los mercados emergentes regionales tampoco lucían a fines de la década de 1990 como al principio de ella. El sector externo de los países, y con ello la capacidad de pago de las obligaciones externas, fue cambiando a lo largo de la década, en buena medida como efecto del propio proceso de globalización. La inserción internacional de las economías se fue modificando. La contrapartida de los flujos netos de capital fue el crecimiento de la proporción de capital extranjero y el crecimiento

de las deudas internacionales pública y privada. Esto se refleja en la cuenta corriente del balance de pagos como un continuo crecimiento de las rentas de los factores externos. En algunos casos significativos, el crecimiento de las rentas del capital no se ha visto contrapesado con el crecimiento de las exportaciones netas, dando lugar a déficit estructurales de la cuenta corriente. Una parte importante de los problemas que enfrentan esos países resulta precisamente de tal discordancia entre las inserciones financiera y comercial.

A fines del decenio de 1990, los países altamente endeudados planteaban necesidades de recursos para refinar sus deudas y cubrir déficit en cuenta corriente, determinados principalmente por los servicios del capital (intereses y utilidades). El déficit de balance comercial perdió importancia relativa frente al creciente déficit en las cuentas de servicios financieros y factoriales. Aunque esta situación no era uniforme en la región, en 2001 estaban involucrados en ella países como Argentina y Brasil, que representan una alta proporción de la deuda de los países emergentes y de América Latina. A fines de 2002, Argentina se encontraba en situación de incumplimiento de obligaciones de pago (*default*) y Brasil tenía cerrado el mercado para nuevas colocaciones.²

II

Las crisis externas

1. Las crisis de la etapa reciente

En la etapa que se inició en el decenio de 1990 varios países latinoamericanos han experimentado crisis financieras internas y externas con dramáticos efectos reales. Las crisis acarrear generalmente altos costos económicos y sociales y retrocesos en el crecimiento. El contagio regional es otro efecto destacable. La crisis en un país tiene repercusiones adversas sobre el precio del financiamiento y los flujos de capital de otros países. Este fenómeno tuvo su primera manifestación ostensible con la crisis mexicana de 1994-1995. El “efecto tequila” impactó en la región y en otros mercados emergentes y fue un detonador de la crisis argentina de 1995. Los efectos de contagio se hicieron más amplios a partir de 1997. La crisis asiática de 1997-1998 y la crisis rusa de 1998 tuvieron repercusiones universales y el contagio no sólo afectó a Bra-

sil y Argentina, sino que también a países latinoamericanos en situaciones relativamente más robustas (French-Davis, 2001).

Las crisis de México (1994-1995), Argentina (1995), Brasil (1998-1999) y nuevamente Argentina (2001-2002) estallaron en los países que habían recibido los mayores flujos de capital en las fases de auge previas. Estos países son a la vez las economías latinoamericanas de mayor tamaño y los mayores “mercados emergentes” constituidos en la región.

Basta un examen somero de los casos mencionados para destacar ciertos rasgos comunes de los contextos institucionales y de política económica en que se presentaron las crisis: i) el tipo de cambio nominal era

² En abril de 2003, el mercado de bonos brasileños volvió a abrirse. El gobierno emitió nueva deuda por mil millones de dólares a una tasa de 10,7%.

fijo o cuasi fijo; ii) el tipo de cambio real estaba apreciado; iii) prácticamente no existían barreras al libre movimiento del capital; iv) las entradas de capital del período de auge previo eran de gran magnitud como proporción de los mercados nacionales de dinero y capitales preexistentes; v) la regulación de los sistemas financieros nacionales en la etapa de auge era débil y permisiva.³

Análisis más pormenorizados de las experiencias mencionadas muestran en todas ellas, además de las características mencionadas, una dinámica macroeconómica de ciclo, con una fase inicial expansiva, seguida de un período de estancamiento o recesión, una creciente fragilidad financiera interna y externa y, finalmente, la crisis financiera y cambiaria. La economía argentina experimentó el ciclo dos veces en la década, porque el régimen de convertibilidad sobrevivió a la crisis del efecto tequila en 1995. Después de ese año la economía argentina experimentó otra breve fase expansiva, respaldada por un nuevo incremento del ingreso de capitales que se extendió hasta la crisis asiática. El punto de inflexión de este segundo ciclo se alcanzó en 1998.

Los contextos institucionales y de política macroeconómica cuyas características enumeramos arriba se configuraron por la aplicación de programas que combinaron reformas tales como la apertura comercial y la apertura y liberalización de la cuenta de capital —junto con privatizaciones, reformas fiscales y medidas desregulatorias en otros mercados— con políticas macroeconómicas antiinflacionarias en las que el tipo de cambio fijo o cuasi fijo desempeñaba un papel crucial. México puso en práctica un programa de este tipo en 1988, Argentina en 1991 y Brasil en 1994.

2. Los experimentos del Cono Sur

Fue mencionado arriba que algunas de las tempranas experiencias regionales de inserción financiera internacional de la década de 1970 —las de Argentina y Chile— anticiparon los modelos que se generalizarían en el decenio de 1990. Los llamados “experimentos de

liberalización del Cono Sur” combinaron drásticas reformas financieras y comerciales con esquemas macroeconómicos de tipo de cambio prefijado y política monetaria pasiva. Las reformas involucraron la apertura y desregulación de los flujos de capital, la liberalización del mercado financiero local y la apertura comercial. La prefijación del tipo de cambio (“las tablitas”) estaba orientada a reducir la inflación. Estas experiencias de política resultaron en procesos de apertura y desregulación financiera y comercial que se desarrollaron en situaciones de oferta abundante de fondos externos y condiciones de tipo de cambio fijo y apreciado (Fanelli y Frenkel, 1993; Frenkel, 2002).

En esas experiencias de la década de 1970 se encuentra la misma conjunción de condiciones locales y auge de los flujos de capital que se observa en los casos críticos del decenio de 1990. Además, los procesos a que dieron lugar los experimentos del Cono Sur son similares a los que posteriormente condujeron a las crisis de México, Brasil y Argentina en la etapa reciente. Aunque la duración de las experiencias de la década de 1970 fue menor que la de los casos recientes, la dinámica macroeconómica muestra el mismo ciclo de auge, retracción y crisis.

Chile primero, y poco después Argentina iniciaron sus nuevos programas cambiarios en 1978. Hacia fines de 1979, cuando la política monetaria de Estados Unidos elevó la tasa de interés, Argentina y Chile ya mostraban grandes deudas externas e importantes déficit de cuenta corriente. De ese momento en adelante las incrementadas tasas internacionales de interés contribuyeron adicionalmente a la fragilidad externa. Las crisis estallaron poco tiempo después. El régimen cambiario colapsó en Argentina a principios de 1981 y en Chile en 1982. Los mercados financieros externos se cerraron para ambas economías en este último año y en ambos casos fueron instrumentados rescates masivos de los sistemas financieros locales con alto costo fiscal. Ambas economías entraron en profundas recesiones.

El aumento de la tasa de interés internacional a fines de 1979 desempeñó un papel acelerador. Sin embargo, las experiencias evidencian un ciclo endógeno, con un punto de inflexión y una posterior fase de contracción que emergen independientemente de la evolución de la tasa de interés internacional. Este ciclo, como en los casos más recientes, involucra el sistema financiero interno, la evolución de las cuentas externas y las reservas y el crecimiento de la deuda.

Hay varias razones que justifican traer a discusión las experiencias del Cono Sur. Ni el déficit fiscal ni la

³ La regulación del sistema se reformó y fortaleció en Argentina después de la crisis de 1995, de modo que la regulación fue más robusta en la fase de auge de ingresos de capitales de 1996-1997. Sin embargo, en Argentina existía un riesgo cambiario sistémico por la dolarización parcial del sistema financiero interno. Mientras los bancos tenían calzados sus activos y pasivos locales en dólares y no aparentaban enfrentar riesgo cambiario individualmente, buena parte del crédito en dólares era adeudado por agentes con ingresos en pesos provenientes de actividades no transables.

existencia de garantías públicas sobre los depósitos bancarios —elemento potencialmente generador de riesgo moral (*moral hazard*)— tuvieron roles significativos en las crisis. Ambos rasgos estaban presentes en Argentina, pero Chile tenía superávit fiscal y la garantía de los depósitos había sido eliminada con el explícito propósito de hacer más eficiente y menos riesgoso el sistema financiero.

El FMI dio fuerte apoyo a esas experiencias de política. En 1980 y 1981, cuando las cuentas externas de Chile exhibían grandes déficit de cuenta corriente, el FMI sostuvo que esa situación no debía preocupar mientras no tuviera el déficit fiscal como contraparte —como no lo tenía en Chile entonces.⁴ El mismo diagnóstico sostuvo más adelante el FMI con respecto a la situación de México en 1994.⁵ En ambas oportunidades el fundamento del diagnóstico fue que la conducta racional del sector privado garantizaba la asignación eficiente de los recursos tomados en préstamo del exterior y también su pago.

La crisis de los experimentos del Cono Sur causó un impacto intelectual de importancia. El caso de Chile fue particularmente impactante porque contaba con todos los ingredientes que debían garantizar su éxito y estabilidad, de acuerdo con la teoría en boga que fundamentaba las políticas. Los experimentos estaban fundados en una versión del moderno “enfoque monetario del balance de pagos”, la visión nacida en la Universidad de Chicago al calor del reciente restablecimiento de un mercado mundial de capitales.

Los trabajos y debates alrededor de las experiencias del Cono Sur dieron lugar a un cuerpo de literatura económica: la llamada “*sequencing literature*” (Fanelli y Frenkel, 1993). La conclusión principal de esta literatura es que las crisis resultaron de una inadecuada secuencia de las reformas. Básicamente, que las crisis fueron causadas por la prematura adopción de la apertura financiera. Su consecuente recomendación de política es que los mercados de capitales deben abrirse solamente después que la economía se encuentre estabilizada, abierta al comercio internacional y con un sistema financiero robusto, es decir, tras aplicar una secuencia de políticas —las que más tarde configurarían el núcleo del Consenso de Washington— y solamente después que se hagan sentir plenamente los efectos esperados de las primeras reformas.

⁴ Véase, por ejemplo, Robichek (1981), citado en Díaz Alejandro (1985).

⁵ Michael Camdessus sostuvo una posición semejante con relación a México, en una visita a ese país en 1994.

Estas observaciones ponen en evidencia que en la primera mitad de la década de 1990, cuando se experimentaba un nuevo auge de los flujos de capital, no faltaba experiencia histórica, ni trabajo analítico, ni recomendaciones de política que sirvieran de antecedentes para examinar los procesos que se estaban desarrollando entonces en México y Argentina. Los experimentos del Cono Sur habían tenido lugar apenas una década atrás y habían sido profusamente analizados. Sin embargo, la memoria de estos casos y las lecciones extraídas de ellos no apareció en el FMI, ni en el trabajo de los analistas de los mercados, ni en gran parte de la producción académica. Es aún más llamativo que olvidaran las experiencias del Cono Sur y la *sequencing literature* algunos de quienes participaron activamente en ese debate y contribuyeron a la literatura, para más tarde ocupar posiciones relevantes en la nueva etapa, como Anne Krueger, actual Director Gerente del FMI (Krueger, 1986), y Sebastián Edwards, ex Economista Jefe para América Latina del Banco Mundial (Edwards, 1986).⁶ Tal fue la pérdida de memoria respecto de las crisis que, según la interpretación convencional que se asentó después de la crisis de México, ésta habría sido tan sorprendente como un relámpago en un día soleado.

3. La dinámica cíclica que conduce a la crisis⁷

El punto de partida del ciclo que caracteriza los casos de la década de 1970 y 1990 es la conjunción de los programas locales con un momento de auge de los flujos de capital hacia los mercados emergentes. Es precisamente la abundancia de financiamiento internacional a bajo precio lo que hace viables *ex ante* los paquetes de políticas.

El lanzamiento de los programas es seguido de masivos ingresos de capital, una primera fase de acumulación de reservas y elevadas tasas de crecimiento

⁶ Llamamos la atención sobre el “olvido” del tema de la secuencia de las reformas en los escritos que reflejan la corriente económica predominante. Quizá menos llamativo (porque es un hecho más frecuente) es la total ignorancia de los trabajos publicados en los países del Cono Sur y por analistas menos convencionales, como Frenkel (1980, 1983a y 1983b) y Damill y Frenkel (1987) en Argentina, y Arellano (1983), Ffrench-Davis y Arellano (1983) y Díaz Alejandro (1985) en Chile.

⁷ Esta narración se funda en un modelo inspirado en las experiencias de Argentina y Chile que se encuentra en Frenkel (1983a). El modelo fue sintetizado y presentado en inglés en Williamson (1983) y Taylor (1991). Fue aplicado también a la explicación de las crisis del decenio de 1990 en Taylor (1998), Eatwell y Taylor (2000) y Frenkel (2002).

de la moneda y el crédito. Hay una fuerte expansión de la demanda interna y burbujas de aumentos de precios de activos reales y financieros, como tierra, inmuebles y acciones. Los efectos sobre los precios de los activos y sobre las cantidades de moneda y crédito son muy importantes, porque los flujos de capital son grandes en relación con los mercados locales. Los sistemas financieros y los mercados de capital locales son relativamente pequeños y poco diversificados. La gama de activos es limitada y el grado de bancarización reducido. El sistema financiero local, que antes administraba pocos recursos, no está preparado para asignar eficientemente una masa de crédito que se multiplica. Por la misma razón, es reducida la capacidad de supervisión de las autoridades en un sistema que se expande rápidamente, tanto en volumen como en número de intermediarios. Con un tipo de cambio nominal fijo o cuasi fijo que goza inicialmente de gran credibilidad, la inversión en activos locales tiene alta rentabilidad en dólares. Hay fuertes incentivos a la adopción de posiciones en activos locales financiadas con endeudamiento en moneda internacional.

El tipo de cambio real está ya apreciado o tiende a apreciarse en la fase expansiva porque la inflación resulta mayor que la suma de las tasas de devaluación prefijadas (cero en los casos de tipo de cambio fijo) más la inflación internacional. La presión de la rápida expansión de la demanda sobre los sectores no transables contribuye a la apreciación.

Como consecuencia de la apreciación cambiaria, la apertura comercial y la expansión de la demanda interna, las importaciones aumentan con rapidez y se amplía el déficit comercial. Asimismo, el déficit de cuenta corriente tiende a aumentar, más lentamente al principio y más rápidamente en adelante, a medida que se va acumulando deuda externa y aumenta el acervo de capital extranjero invertido en la economía. Los precios relativos sesgan la inversión real hacia los sectores no transables. En consecuencia, en el balance en cuenta corriente las crecientes rentabilidades en moneda internacional de la IED no tienen contrapartida de aumento de exportaciones.

La evolución de las cuentas externas y las reservas definen un aspecto del ciclo. Hay un continuo aumento del déficit en cuenta corriente, mientras que los flujos de capital pueden sufrir cambios abruptos. En cierto momento el déficit de cuenta corriente es mayor que los ingresos de capital. Las reservas alcanzan entonces un máximo y luego se contraen, induciendo la contracción del dinero y el crédito. Sin embargo, el ciclo no está determinado exclusivamente por

este elemento mecánico: la magnitud de los flujos de capital no es un dato exógeno. Las decisiones de cartera de los agentes locales y externos con relación a la proporción de activos locales —la porción de la cartera del agente expuesta al riesgo del país o al riesgo cambiario— son afectadas por la evolución del balance de pagos y las finanzas.

La tasa de interés interna refleja los aspectos financieros del ciclo. Tiende a reducirse en la primera fase y aumenta en la segunda. Como la política cambiaria goza inicialmente de gran credibilidad, el arbitraje entre activos financieros y créditos locales y externos induce la reducción de la tasa en la primera fase. Tasas de interés bajas contribuyen a la expansión real y financiera. En este contexto se incrementa significativamente la fragilidad financiera.⁸ En la segunda fase aumenta la tasa de interés y emergen episodios de iliquidez e insolvencia, primero como casos aislados y luego como crisis sistémica. ¿Cómo se explica el aumento de las tasas nominales y reales de interés?

Puesto que el mercado financiero está abierto en ambas direcciones hay arbitraje entre activos locales y externos, como se mencionó. La tasa de interés en moneda local puede expresarse como la suma de la tasa internacional en dólares que confronta el país más la tasa de devaluación pautaada por la regla cambiaria (cero en los casos de tipo de cambio fijo), más un residuo que responde por el riesgo cambiario y el riesgo financiero local. A su vez, la tasa internacional que confronta el país puede descomponerse en dos términos: la tasa de interés que paga el gobierno de los Estados Unidos —esta es la tasa base del mercado financiero internacional— más un residuo que compensa el riesgo de la deuda local emitida en dólares. Salvo para algunos instrumentos de deuda excepcionales, el piso de esta compensación es la prima que pagan los bonos de deuda en dólares del gobierno local, la llamada prima de riesgo país.

La suma de la prima de riesgo cambiario más la prima de riesgo país —el precio agregado del riesgo de devaluación y el riesgo de incumplimiento de obligaciones de pago— es la principal variable de cuyo aumento resulta la tendencia ascendente de la tasa de interés local. El persistente aumento del déficit en cuenta corriente —y a partir de cierto punto la tendencia contractiva de las reservas— reduce la credibilidad de la regla cambiaria, por un lado, mientras que, por el otro, se incrementa la probabilidad de que la deuda

⁸ En el sentido que le da Minsky (1975).

emitida no sea pagada en tiempo y forma. El sostenimiento de la regla cambiaria y el servicio regular de las obligaciones externas requieren crecientes entradas de capital. Por lo tanto, los precios de los riesgos tienden a aumentar. Se precisan altas primas de riesgo, y consecuentemente altas tasas de interés, para equilibrar las carteras y atraer capital del exterior. La actividad económica se contrae y episodios de iliquidez e insolventia contribuyen adicionalmente a reducir la credibilidad de la regla cambiaria. Esta dinámica probó ser explosiva en los casos examinados. Al final del proceso no hay tasas de interés suficientemente altas como para sostener la demanda de activos financieros locales. Hay corridas contra las reservas del Banco Central, que conducen finalmente al colapso del régimen cambiario. En los casos del decenio de 1990, el mercado se cierra generalmente para nuevas colocaciones cuando la prima de riesgo país alcanza cierto nivel.

Los pesos relativos de la prima de riesgo cambiario y de la prima de riesgo país han sido distintos en las experiencias de las décadas de 1970 y de 1990. La diferencia está asociada con las distintas formas que asume el financiamiento externo en uno y otro momento. En la década de 1970 el financiamiento provenía principalmente de créditos de bancos internacionales. La prima de riesgo país era entonces la sobretasa por encima de la tasa de primera línea internacional cargada por bancos en sus créditos al país. El mercado secundario de deudas era insignificante. En ese contexto, en los casos de Argentina y Chile en esos años la prima de riesgo cambiario fue el principal determinante del aumento de la tasa de interés en la segunda fase del ciclo, mientras que la sobretasa de los bancos acreedores desempeñó un papel poco significativo. Esto puede explicarse por la conducta de los bancos. Cada banco que tiene ya colocada una porción de su cartera en activos del país, tiene interés en preservar la calidad de esa cartera y la capacidad de pago del deudor. La consideración de la cartera hundida influye en las decisiones acerca de los montos y el precio de los nuevos créditos.

En cambio, en el decenio de 1990 la forma principal de financiamiento es la colocación de bonos y otros instrumentos de deuda en un mercado primario constituido por muchos y diversos actores. Los papeles de deuda emitidos se transan cotidianamente en un activo mercado secundario. La prima de riesgo país resulta de la cotización continua de los papeles en ese mercado. En los casos de esos años, el aumento de la prima de riesgo país —resultante de la caída del precio de los papeles de deuda del país en el mercado

secundario global— es el principal motor del aumento de las tasas de interés en la fase contractiva del ciclo. El mercado de deudas de la etapa reciente de la globalización es más volátil que el mercado de créditos de la década de 1970. Está más sujeto a contagios y movimientos de manada.

4. El déficit fiscal y la deuda pública

El análisis de la evolución de las economías presentado arriba destaca ciertos hechos estilizados presentes en todos los procesos que condujeron a las crisis examinadas. La descripción de los hechos estilizados se enfoca en la articulación entre las finanzas y la economía real del país con el sistema financiero internacional. Hay retroalimentación positiva en la fase de auge y negativa en la fase de contracción. Puede observarse que en la descripción de la economía local no se analizan por separado el sector privado y el sector público. El déficit fiscal financiado con capitales externos está tácitamente embutido entre los destinos locales de los ingresos de capitales y consolidado con el déficit privado. La deuda externa del sector público es una parte de la deuda externa total del país y su evolución no se analiza por separado.

La explicación de esta perspectiva es simple: la sostenibilidad fiscal no desempeñó un papel destacable en la generación de las crisis de Chile (1982), México (1994-1995), Argentina (1995) y Brasil (1998-1999), así como tampoco en las crisis asiáticas de 1997-1998.⁹

Ahora bien, una deuda pública en rápido crecimiento que acabe siendo considerada insostenible por el mercado que la ha venido financiando, **puede**, obviamente, ser el antecedente y el detonador de una crisis. Por otro lado, hubo déficit fiscal y deuda pública significativos en las crisis de Argentina de 1981-1982 y de 2001-2002 y se ha argumentado con frecuencia que ellas se explican por estas circunstancias.

⁹ Si el sector público tiene algún déficit que financiar y alguna deuda emitida, el aumento de la tasa de interés de la fase contractiva tiende a incrementar los déficit y a acelerar el aumento de las deudas, tanto del sector público como del sector privado. En los momentos cercanos a las crisis la administración de la deuda pública generó dificultades en México y Brasil. Pero éste no es el punto. Lo que importa es el mecanismo determinante del aumento de los riesgos y la tasa de interés. Esto es, si la fuente de incertidumbre original se encuentra en la dinámica de las cuentas y necesidades de financiamiento públicas o se encuentra en la dinámica de las cuentas y necesidades de financiamiento externas. En Brasil y México no fueron los problemas fiscales los que indujeron la segunda fase del ciclo.

El origen de la crisis argentina de 1981-1982 no se encuentra en las cuentas fiscales. En este caso sólo la mitad de la deuda externa era pública antes de la crisis y el régimen militar no parecía enfrentar mayores dificultades para ajustar las finanzas públicas. El déficit fiscal y su financiación externa resultaron de decisiones gubernamentales que no plantearon problemas particulares. La política fue ampliamente avalada por los asesores enrolados en el “enfoque monetario del balance pagos”, que sostenían entonces que la política monetaria —y solamente la política monetaria— era el instrumento determinante del resultado del balance de pagos y el nivel de reservas. Mientras se mantuviera disciplina y control sobre el crédito interno —se decía— el financiamiento del déficit público no generaría problemas. Además, no fue la conducta de los bancos acreedores del sector público la que indujo la crisis, por haber restringido su oferta de financiamiento o elevado su precio. Los bancos internacionales continuaron proveyendo financiamiento al sector público, con baja sobretasa, hasta los últimos momentos de vigencia del régimen cambiario. Tanto en el caso argentino como en el paralelo caso de Chile, la crisis financiera interna comenzó a manifestarse al menos un año antes del colapso del régimen cambiario.

El caso de la crisis argentina de 2001-2002 es diferente. En esta ocasión la deuda pública fue el principal componente de la deuda externa del país. El análisis del caso encuentra la dinámica macroeconómica de ciclo que se ha descrito arriba, pero ésta se superpone con un déficit fiscal y un continuo crecimiento de la deuda pública, financiada en buena parte con recursos externos. Esto no ocurrió en el primer ciclo —el de 1991-1995—, sino en el segundo ciclo, el que se inicia en 1996, después de la crisis detonada por el efecto tequila.

La emergencia del déficit fiscal se originó en el sistema de seguridad social. Por un lado, con la reforma instrumentada a fines de 1994, que trasladó al sector financiero privado¹⁰ buena parte de los ingresos del sistema, mientras se mantenía el gasto público en pagos de jubilaciones y pensiones. Por otro lado, el gobierno dispuso la reducción de las contribuciones patronales, en un intento de mejorar la competitividad debilitada por la apreciación cambiaria. De todas maneras, en la segunda mitad de la década de 1990 el principal componente incremental del gasto corriente público fueron los propios intereses de la deuda públi-

ca. El aumento de la tasa de interés característico de la fase contractiva del ciclo incidió directamente sobre el crecimiento de la deuda pública, contribuyendo a una dinámica perversa de mayor deuda y mayor riesgo (Damill y Frenkel (2003).

El análisis de sostenibilidad de un inversor detecta en este caso múltiples fuentes de incertidumbre. Por un lado, se verifica la dinámica macroeconómica común a los procesos que desembocan en crisis: el déficit de cuenta corriente y la deuda externa aumentan, hay creciente necesidad de entrada de capitales y se incrementa la fragilidad financiera externa de la economía como un todo. Por otro lado, en paralelo con ese proceso, se verifica el aumento de la deuda pública y las crecientes necesidades de financiamiento del sector público.

La tendencia al aumento de la prima de riesgo país y de la tasa de interés puede asociarse con la situación de las cuentas externas del país o con la evolución de las finanzas públicas. O con ambas, como de hecho lo hicieron los informes de los analistas de los fondos de inversión y las agencias calificadoras de riesgo.

Sin embargo, aun cuando las dudas asociadas a la sostenibilidad de la deuda pública hayan pesado significativamente en las evaluaciones de riesgo de los inversores, esto no debería ocultar las fuentes originales del déficit y la deuda del sector público. La principal causa no fue una política fiscal dispendiosa, sino el efecto combinado de la fragilidad externa y el contagio de las crisis de Asia, Rusia y Brasil. El segundo ciclo del régimen de convertibilidad y la crisis argentina reciente no constituyen un caso excepcional. En su explicación, el principio de la navaja de Occam acerca de la economía de los supuestos sugiere privilegiar los hechos estilizados que comparte con las otras crisis consideradas.

El FMI y algunos analistas —en forma destacada Michael Mussa, ex Economista Jefe del FMI—¹¹ son enfáticos en atribuir la crisis al déficit fiscal y a la dinámica de la deuda pública, sin prestar atención a sus orígenes. Hay una sugerencia implícita de que la experiencia hubiera sido sostenible y la crisis no hubiera ocurrido si la política fiscal hubiese sido diferente.

Reconocer que el crecimiento de la deuda pública es un resultado en buena medida endógeno del propio aumento de la prima de riesgo país colocaría al FMI en una posición incómoda y lo obligaría a una autocrítica. En la primera mitad del decenio de 1990, la institución

¹⁰ A las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP).

¹¹ Véase Mussa (2002).

apoyó intelectualmente y con recursos las políticas de tipo de cambio fijo y apreciado, incluyendo el régimen de convertibilidad adoptado por Argentina en 1991. Más tarde, cuando la crisis de México hizo ostensibles las falencias de esas políticas cambiarias, el FMI cambió su diagnóstico. La nueva orientación reconoció la volatilidad de los flujos de capital y pasó a recomendar políticas de cambio flotante. Pero reservó una calificación favorable para las políticas de tipo de cambio fijo de gran rigidez institucional y legal —como los sistemas de junta monetaria (*currency board*) o la dolarización. Esta categoría pasó a ser una de las “soluciones de esquina” aceptadas por la nueva ortodoxia (Fischer, 2001). El paraguas de la nueva ortodoxia alcanzaba para cubrir el régimen de convertibilidad argentino.

El compromiso del FMI con el régimen de convertibilidad tuvo su máxima expresión en el financiamiento de emergencia acordado a Argentina a fines de 2000. Las condiciones no incluían cambio significativo alguno del esquema de política. El apoyo estaba claramente dirigido a extender la supervivencia del régimen, cuando había claras indicaciones de que éste

era insostenible. Los recursos multilaterales terminaron financiando el pago de los servicios de la deuda y la fuga de capitales. El FMI acordó un desembolso en agosto de 2001, cuando las autoridades argentinas prácticamente en soledad parecían creer que todavía era posible sostener el régimen.

Es comprensible que el FMI prefiera no recordar esa historia. El diagnóstico que atribuye los problemas y la crisis de Argentina exclusivamente a las variables fiscales es conveniente, porque descarga al FMI de toda responsabilidad en los acontecimientos y sus desastrosas consecuencias —incluyendo entre éstas no solamente las que cayeron sobre la población, sino también las pérdidas de capital de los inversores externos. Menos comprensible es que posteriormente el FMI haya rehusado por largo tiempo dar un apoyo mínimo —la refinanciación de los vencimientos del capital adeudado al organismo— a políticas que intentan administrar las consecuencias de la crisis a la que condujeron las políticas que la institución apoyó antes. Paradójicamente, funcionarios del FMI justificaban esa reticencia con oscuras referencias a “los errores que hemos cometido con Argentina en el pasado”.

III

La diversidad de experiencias regionales y las “medidas de prevención de crisis”

1. Las experiencias regionales

En la sección II se presentó una descripción sucinta de la globalización financiera de la región en el decenio de 1990. Una mirada más cercana a los caminos seguidos por los países de la región que se constituyeron en mercados emergentes advierte significativas diferencias con relación a la naturaleza de las medidas de apertura y liberalización del mercado de capital, por un lado, y al volumen y composición de los flujos de capital, por otro. Aunque fueron participantes del mismo proceso, los países han seguido distintas trayectorias de integración financiera internacional.

Estas diferentes trayectorias son un aspecto definitorio del modelo de crecimiento de cada país. Las trayectorias son procesos históricos en los cuales va modificándose la inserción económica internacional del país, a través de cambios en su comercio internacio-

nal y de la acumulación de deuda externa e inversión extranjera directa. Esto se refleja en cambios en la estructura del balance de pagos. Sobre cada trayectoria influyen las condiciones vigentes en cada momento, que dependen de las políticas, incentivos y precios relativos de ese momento, pero también de la historia previa. La variable que caracteriza de manera más evidente esta propiedad de las trayectorias de integración es el acervo de deuda externa, en su relación con ciertos flujos, como el producto y las exportaciones.

Las trayectorias que condujeron a altas deudas y mayor vulnerabilidad se corresponden con contextos de desregulación completa de la cuenta de capital, apreciación del tipo de cambio y un rol pasivo de la política monetaria. Son los casos en los cuales la política económica fue orientada hacia la integración completa con el sistema financiero internacional y en los que los flujos de capital constituían un ingrediente esencial

del esquema de política. El tipo de cambio nominal fijo y la desregulación completa de la cuenta de capital implicaban la pasividad de la política monetaria. Argentina a lo largo de toda la década, Brasil desde 1994 y México hasta 1995 son ejemplos de estas trayectorias de mayor vulnerabilidad.

Hubo, por otro lado, trayectorias de integración más robustas. Se corresponden con políticas económicas enfocadas en el crecimiento y la estabilidad de precios, que otorgaban un papel importante al tipo de cambio real competitivo y, en consecuencia, incluían el tipo de cambio real entre sus objetivos de política. Son los casos de Chile y Colombia en la primera mitad de la década de 1990. Estos países adoptaron regímenes cambiarios de bandas móviles, regularon los flujos de capital imponiendo tasas diferenciales por tipo de flujo —lo que requería mantener algún control del mercado de cambios— e instrumentaron políticas de esterilización. Estos paquetes de política no cumplieron a la perfección todos sus objetivos, pero resultaron en trayectorias más robustas que las de los casos precedentes.

La mención de las condiciones que regían en los países de la región antes del auge de los flujos de capital hace más comprensibles esas diferencias entre las orientaciones de política. En los casos de México, Argentina y Brasil, el objetivo principal de las políticas era poner fin a un largo período de muy altas tasas de inflación y de estancamiento. La baja de la tasa de inflación y el aumento de la demanda y la actividad que caracterizan la primera fase del ingreso de capitales resultaban una bendición en esos casos. En cambio, Chile y Colombia venían creciendo a buen ritmo desde mediados del decenio de 1980 y arribaron al auge de flujos de capital con tasas de inflación comparativamente reducidas —del orden del 30% anual. Es comprensible que estos países procuraran defender la estabilidad de sus precios relativos y evitar las perturbaciones causadas por una gran inyección de fondos externos (Damill, Fanelli y otros, 1993; Frenkel, 1995).

El análisis comparado de estas experiencias latinoamericanas, junto a lecciones negativas y positivas derivadas de otras experiencias, ha permitido destilar un conjunto de recomendaciones de políticas nacionales orientadas a prevenir las crisis.

2. Las “medidas de prevención de crisis”

En primer lugar, hay consenso acerca de la importancia que revisten las regulaciones prudenciales. Sin em-

bargo, los criterios convencionales de regulación son en buena medida procíclicos. En consecuencia, la regulación prudencial no debería considerar exclusivamente los riesgos microeconómicos, sino también los riesgos macroeconómicos y sistémicos, como los derivados del descalce de monedas y la acumulación de deudas de corto plazo en moneda extranjera (Ocampo, 2003). De todas maneras, descargar la total responsabilidad de la regulación prudencial sobre los países receptores les impone pesados costos.

Las experiencias de las crisis no han dejado dudas acerca de la incompatibilidad entre los tipos de cambio fijos y la volatilidad de los flujos de capitales. Esta enseñanza ha sido incorporada por el FMI, como se indicó arriba. Sin embargo, con relación al régimen cambiario, aunque existe consenso alrededor de la flexibilidad, hay un debate abierto sobre las posibilidades y beneficios de la intervención en el mercado de cambios. El FMI aboga por la flotación pura y funda en el ancla de la política monetaria toda la responsabilidad por la estabilidad de los precios y el tipo de cambio. A pesar de eso, la mayor parte de los países adopta de hecho regímenes intermedios, de flexibilidad administrada, que incluyen distintos tipos de intervención de la autoridad monetaria en el mercado de cambios.

El análisis comparado de las trayectorias de integración ha sugerido otras “medidas de prevención de crisis”, enfocadas en la regulación de las entradas de capital en los momentos de auge. Estas regulaciones de la afluencia de capital están basadas en las experiencias de Chile y Colombia en la primera mitad de la década de 1990 y también en las regulaciones mantenidas por algunas economías asiáticas, como Taiwán (Agosin, 2001).

La flexibilidad del tipo de cambio desalienta por sí misma ciertas corrientes de capital de corto plazo, pero la flotación libre en contextos de volatilidad de los flujos de capital puede resultar en una volatilidad intolerable del tipo de cambio nominal y real. La aplicación de controles directos —o la aplicación de encajes sobre las entradas de capital, como hicieron Chile y Colombia— puede contribuir a la estabilidad del mercado cambiario y de la afluencia de capital, así como también a modificar el perfil temporal de los capitales que entran, desalentando los de corto plazo. Más allá de su papel estabilizador de corto plazo, el objetivo de la política regulatoria es suavizar las entradas de capital para aproximar su comportamiento al de un flujo estable y predecible. La CEPAL ha encabezado la promoción de esta perspectiva y orientación de política (CEPAL, 2002).

El FMI se opuso a la regulación de los flujos de capital, aun en el caso de regulaciones prudenciales en los momentos de auge. La institución actuó precisamente en la dirección opuesta, procurando hacer mandatorio para los países miembros la desregulación completa de la cuenta de capital. En este tema, así como respecto del régimen cambiario, el FMI adoptó posiciones extremas, más fundadas en creencias acer-

ca de las virtudes autoestabilizadoras de los mercados que en un balance cuidadoso de la experiencia.

Las “medidas de prevención de crisis” resumen las lecciones que pueden derivarse de la experiencia regional, pero sus recomendaciones son aplicables a momentos de auge de los flujos de capital. La agenda regional y global anota otros asuntos.

IV

La integración segmentada y las trampas de financiamiento

1. Las trampas de financiamiento externo¹²

Los países de la región que siguieron las trayectorias conducentes a una mayor vulnerabilidad tendieron a caer en trampas financieras. Argentina en el período 1998-2001 es un claro ejemplo de esta situación. Los países pueden encontrarse en trampas de financiamiento aun en el caso de haber ya experimentado y superado una crisis. Brasil, por ejemplo, corrigió en 1999 las principales características de su esquema previo de política macroeconómica. Pero el cambio no podía modificar la herencia estructural de su trayectoria anterior. Las trampas financieras resultan de dos vínculos principales entre la economía y el mercado financiero internacional. El primer vínculo está determinado por el gran volumen de las necesidades de financiamiento. La refinanciación de los vencimientos de deuda y la financiación de altos déficit estructurales de cuenta corriente se constituyen en la cuestión principal de la relación entre el país y el mercado financiero internacional. Esta es una situación muy vulnerable a los efectos de contagio o a cualquier otra fuente de volatilidad. También es más proclive a profecías autocumplidas. El mercado evalúa esta situación y reacciona imponiendo altas tasas de riesgo país. El país pierde grados de libertad de la política económica.

El segundo vínculo resulta de los efectos sobre las tasas de interés y los precios de los activos financieros. La alta prima de riesgo país hace más costoso el financiamiento externo, contribuyendo a empeorar

adicionalmente los índices de endeudamiento. Por otro lado, la suma de la tasa internacional más la prima de riesgo país determina el piso de la tasa real de interés local. La integración del mercado emergente con el mercado financiero internacional resulta en una integración segmentada, en la cual la tasa de interés local es significativamente más alta que la internacional. Los efectos negativos de las altas tasas de interés sobre el crecimiento y la fragilidad financiera interna y externa fueron examinados arriba con algún detalle. Allí se puso de relieve este punto como elemento de la dinámica que conduce a las crisis. Aquí se hace hincapié en el fenómeno de integración segmentada, más allá de la crisis a que puede dar lugar.

2. La integración segmentada

Las primas de riesgo país persistentemente altas son una consecuencia inesperada de la globalización financiera. Desde sus primeros pasos, los abogados de la globalización han presentado la integración completa entre los sistemas financieros locales y el sistema internacional como el estado final ideal al que convergería el proceso. La integración completa implica un sistema de intermediación global en el cual el rendimiento de los activos del público, por un lado, y el costo del capital para los deudores, por otro, se igualan para transacciones económicamente equivalentes, con independencia de la localización geográfica de ahorristas e inversores.

La integración completa —se argumentaba— debía reducir los costos de intermediación y el costo del capital en los países desarrollados. A medida que la

¹² Véase Frenkel (2003).

situación relativa de los países en desarrollo ofreciera mayores oportunidades de negocios, debía resultar en flujos de inversión y financiamiento que tenderían a cerrar la brecha de desarrollo.

La convergencia del proceso de globalización hacia la integración completa hubiera significado la persistente reducción de las primas de riesgo país. No ha ocurrido así. Por el contrario, la experiencia acumulada después de la crisis asiática sugiere que la globalización ha conformado un sistema de integración segmentada, en el cual el costo del capital es en muchos casos sistemáticamente mayor en las economías de mercado emergentes que en los países desarrollados.

Podría pensarse que bastaría tener equilibrio fiscal y no requerir nuevas colocaciones de títulos públicos para esterilizar los efectos del riesgo soberano. Podría argumentarse —muchos lo hacen— que el problema reside exclusivamente en las finanzas del sector público. No es así. Las finanzas de un país pueden estar equilibradas o arrojar superávit, pero eso no garantiza que su economía disponga de los recursos en moneda extranjera necesarios para atender los servicios y las amortizaciones de la deuda en dólares. Más aún, el gobierno podría contar con los recursos necesarios en moneda extranjera para atender sus propios requerimientos, pero no así el conjunto de la economía, de modo que podría no disponerse de las divisas necesarias para servir la deuda externa privada (Frenkel, 2003). En estas condiciones, las autoridades pueden verse forzadas —o elegir hacerlo— a suspender la convertibilidad de la moneda local —o suspender los pagos al exterior, en el caso de una economía dolarizada— y forzar el incumplimiento de los contratos. La soberanía faculta esta posibilidad. El riesgo soberano se extiende más allá del riesgo de insolvencia fiscal.

Parece difícil encontrar salidas de las trampas de financiamiento o, en el plano más general, establecer un

contexto internacional capaz de evitar la integración segmentada sin un esfuerzo importante de cooperación internacional. La globalización conformó un sistema desprovisto de gran parte de las instituciones que fueron construyéndose a lo largo del tiempo en los sistemas nacionales, para mejorar su funcionamiento y darles estabilidad (Eatwell y Taylor, 2000; Stiglitz, 2002).

Hasta hace un tiempo parecía haberse logrado cierto avance. La magnitud y consecuencias de las crisis asiática y rusa impulsaron en los países centrales algunas acciones orientadas al establecimiento de instituciones internacionales de supervisión, prevención de crisis y atención organizada de éstas. Ganaron algún espacio la idea de corresponsabilidad de deudores y acreedores y la de compartir los costos del ajuste. Sin embargo, luego de un período de retracción de las iniciativas, al calor de cierta complacencia en 1999 y 2000, nuevamente ocupan un lugar preeminente las concepciones contrarias a la intervención pública. Los paquetes de rescate masivos liderados por el FMI constituyeron la única iniciativa de política internacional en esta área. De hecho, contribuyeron a evitar el incumplimiento de obligaciones de pago en la mayoría de los casos. Sin embargo, la existencia de este instrumento no impidió que ocurrieran crisis y, particularmente a partir de la crisis rusa, no evitó la persistencia de altos niveles de riesgo país ni la aparición de trampas financieras.

La situación empeoró. El papel de los paquetes de rescate fue significativamente reducido, en tanto que la iniciativa del FMI apuntó a una reforma internacional con el exclusivo propósito de facilitar las negociaciones posteriores al incumplimiento de obligaciones de pago (la iniciativa Krueger). Pero incluso esta limitada iniciativa no ha prosperado. Las perspectivas de los países con altas primas de riesgo no son alentadoras.

Bibliografía

- Agosin, M. (2001): Corea y Taiwán ante la crisis financiera asiática, en R. Ffrench-Davis (comp.), *Crisis financieras en países "exitosos"*, Santiago de Chile, McGraw-Hill Interamericana/CEPAL.
- Arellano, J.P. (1983): De la liberalización a la intervención. El mercado de capitales en Chile, 1974-83, *Colección Estudios CIEPLAN*, N° 11, Santiago de Chile.
- Calvo, G., L. Leiderman y C. Reinhart (1996): Inflows of capital to developing countries in the 1990s, *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 10, N° 2, Nashville, American Economic Association.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2002): *Growth with Stability. Financing for Development in the New International Context*, LC/G.2171-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.02.II.G.20.
- D'Arista, J. (2002): Financial regulation in a liberalized global environment, en J. Eatwell y L. Taylor (comps.), *International Capital Markets. Systems in Transition*, Oxford, Oxford University Press.
- Damill, M., J. Fanelli y otros (1993): Crecimiento económico en América Latina: experiencia reciente y perspectivas, *Desarrollo económico*, vol. 33, N° 130, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES), julio-septiembre.
- Damill, M. y R. Frenkel (1987): De la apertura a la crisis financiera. Un análisis de la experiencia argentina de 1977 a 1982,

- Ensayos económicos*, N° 37, Buenos Aires, Banco Central de la República Argentina (BCRA).
- _____ (2003): *Argentina: Macroeconomic Performance and Crisis*, documento preparado para la IPD Macroeconomics Task Force Meeting (Barcelona, España, 2 y 3 de junio).
- Díaz Alejandro, C. (1985): Good-bye financial repression, hello financial crash, *Journal of Development Economics*, vol. 19, N° 1, North-Holland, Elsevier.
- Eatwell, J. (1997): *International Financial Liberalization: The Impact on World Development*, Office of Development Studies Discussion Papers Series, N° 12, Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Eatwell, J. y L. Taylor (2000): *Global Finance at Risk: The Case for International Regulation*, Nueva York, The New Press.
- Edwards, S. (1986): The order of economic liberalization of the current and capital account of the balance of payments, en M.A. Choksi y D. Papageorgiou (comps.), *Economic Liberalization in Developing Countries*, Oxford, Basil Blackwell.
- Fanelli, J.M. y R. Frenkel (1993): On gradualism, shock treatment and sequencing, *International Monetary and Financial Issues for the 1990s. Research Papers for The Group of Twenty-four*, vol. 2, UNCTAD/GID/G.24/2, Nueva York, Naciones Unidas.
- Fischer, S. (2001): *Exchange Rates Regimes: Is the Bipolar View Correct?*, discurso pronunciado en la reunión de la American Economic Association (Nueva Orleans, 6 de enero de 2001).
- Ffrench-Davis, R. (comp.) (2001): *Crisis financieras en países "exitosos"*, Santiago de Chile, McGraw-Hill Interamericana/CEPAL.
- Ffrench-Davis, R. y J.P. Arellano (1983): Apertura financiera externa: la experiencia chilena entre 1973-1980, en R. Ffrench-Davis (comp.), *Las relaciones financieras externas. Su efecto en las economías latinoamericanas*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (1997): *International Capital Markets. Development, Prospects, and Key Policy Issues*, World Economic and Financial Surveys, Washington, D.C., septiembre.
- Frenkel, R. (1980): El desarrollo reciente del mercado de capitales en la Argentina, *Desarrollo económico*, vol. 20, N° 78, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES), julio-septiembre.
- _____ (1983a): Mercado financiero, expectativas cambiarias y movimientos de capital, *El trimestre económico*, vol. 50(4), N° 200, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, octubre-diciembre.
- _____ (1983b): Apertura financiera externa: el caso argentino, en R. Ffrench-Davis (comp.), *Relaciones financieras externas y su impacto en las economías latinoamericanas*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- _____ (1995): *Macroeconomic Sustainability and Development Prospects: Latin American Performance in the 1990s*, UNCTAD Discussion Paper, N° 100, UNCTAD/OSG/DP/100, Ginebra, agosto.
- _____ (2002): Capital market liberalization and economic performance in Latin America, en J. Eatwell y L. Taylor (comps.), *International Capital Markets. Systems in Transition*, Oxford, Oxford University Press.
- _____ (2003): *From the Boom in Capital Inflows to Financial Traps*, documento preparado para la IPD Capital Market Liberalization Task Force Meeting (Barcelona, España, 2 y 3 de junio).
- Krueger, A. (1986): Problems of liberalization, en M.A. Choksi y D. Papageorgiou (comps.), *Economic Liberalization in Developing Countries*, Oxford, Basil Blackwell.
- Minsky, H.P. (1975): *John Maynard Keynes*, Nueva York, Columbia University Press.
- Mussa, M. (2002): *Argentina and the Fund: From Triumph to Tragedy*, Washington, D.C., Instituto de Economía Internacional.
- Ocampo, J.A. (2003): *Capital-account and Counter-cyclical Prudential Regulations in Developing Countries*, serie Informes y estudios especiales, N° 6, LC/L.1820-P, Santiago de Chile, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.03.II.G.23.
- Robichek, W. (1981): Some reflections about external public debt management, *Estudios monetarios VII*, Santiago de Chile, Banco Central de Chile.
- Stiglitz, J. (2002): *Globalization and Its Discontents*, Nueva York, W.W. Norton.
- Taylor, L. (1991): *Income Distribution, Inflation, and Growth. Lectures on Structuralist Macroeconomic Theory*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- _____ (1998): *Lax Public Sector and Destabilizing Private Sector: Origins of Capital Market Crises*, CEPA Working Papers, N° 11, Nueva York, Centro de Análisis de Políticas Económicas (CEPA).
- Williamson, J. (1983): *Open Economy and the World Economy: A Textbook in International Economics*, Nueva York, Basic Books.

Globalización y *migración internacional:* la experiencia *latinoamericana*

Andrés Solimano

*Asesor Regional,
División de Desarrollo
Económico,
CEPAL
asolimano@eclac.cl*

La primera fase de la globalización, desde aproximadamente 1870 hasta 1913, vino acompañada de grandes flujos migratorios desde Europa a los países del Nuevo Mundo. En contraste, en la segunda fase de la globalización de fines del siglo XX la migración internacional enfrenta, principalmente en los países desarrollados, regímenes de inmigración más restrictivos. En América Latina, durante la primera fase, Argentina fue el más importante receptor de migrantes europeos. Cerca de siete millones de europeos llegaron al país en ese período, en respuesta a las atractivas oportunidades económicas de la *belle époque* argentina de fines del siglo XIX e inicios del XX. En cambio, en las últimas décadas del siglo XX Argentina se transformó en país de emigración neta al resto del mundo, particularmente de personas de alto nivel educativo. Este artículo presenta estimaciones econométricas de los patrones migratorios hacia y desde Argentina en el siglo XX y analiza los determinantes de los flujos migratorios internacionales en América Latina en general, incluyendo los patrones de inmigración intrarregional, particularmente entre países limítrofes.

I

Introducción

Los mercados internacionales de trabajo son un componente esencial del proceso de globalización. La primera fase de la globalización, desde alrededor de 1870 a 1913, se caracterizó por una considerable movilidad internacional de la población, a semejanza del libre movimiento de bienes y capital que caracterizó a ese período en el marco del patrón oro y de una política de aranceles bajos. Este proceso se interrumpió durante el período de desglobalización de 1914-1945, caracterizado por dos conflictos mundiales, la alta inflación de los años veinte, la crisis económica de los treinta y además por inestabilidad política. Tales acontecimientos interrumpieron la integración económica que se había venido desarrollando cada vez más en la economía mundial antes de 1914 y dieron origen a una larga era de políticas migratorias más restrictivas. En la segunda fase de la globalización, iniciada en las últimas décadas del siglo XX, tanto la movilidad del capital como el comercio internacional aumentaron considerablemente. Sin embargo, esto no puso fin a la segmentación de los mercados internacionales de trabajo ni a las restricciones a la migración de trabajadores no calificados y de migrantes pobres, principalmente en los países desarrollados, lo que contrasta con la movilidad internacional de que disfrutaban actualmente las personas con mayor acervo de capital humano y financiero, como los expertos en informática, los ejecutivos y los inversionistas internacionales.¹

Históricamente, las economías grandes de América Latina, como Argentina seguida por Brasil, recibieron corrientes migratorias de gran magnitud que caracterizaron la primera fase de la globalización de fines del siglo XIX y principios del XX. En esa época se produjo también una corriente simultánea de capital hacia varios países —Argentina, por ejemplo— para captar las oportunidades económicas que ellos ofrecían. A partir del decenio de 1920, la desaceleración de la economía argentina y las dificultades de América Latina para al-

canzar un nivel de desarrollo acorde con su potencial de recursos hicieron que la migración internacional proveniente de Europa disminuyera de manera considerable y prácticamente se detuviera a fines de la década de 1950 y comienzos de la de 1960.

Dentro de América Latina, la migración intrarregional obedeció a importantes diferenciales entre los niveles de ingreso per cápita de los países, en especial de los limítrofes. Por otra parte, los países latinoamericanos, encabezados por México, se convirtieron en la principal región de origen de los emigrantes a los Estados Unidos, tendencia que se acentuó en los decenios de 1980 y 1990 e inicios del siglo XXI.

En este artículo se estudia el efecto de la globalización, de las diferencias de ingreso por habitante entre países y de otros factores en la migración internacional, prestando particular atención a lo ocurrido en América Latina. Tras esta introducción, en la sección II se examinan las diferentes fases de globalización y desglobalización en la evolución de la economía mundial, y los patrones de migración desde y hacia América Latina, cubriendo aproximadamente los últimos 130 años. En la sección III se examina el rol de distintos determinantes económicos, sociales y políticos de la migración, como diferenciales salariales entre países, redes sociales de apoyo a migrantes, fases del ciclo económico, costos de migrar, políticas migratorias y regímenes políticos. En la sección IV se analiza el caso de Argentina, en el pasado un importante país receptor de migrantes del resto de América Latina, que conforme avanzó el siglo XX se transformó en país de emigración, particularmente de recursos humanos calificados, debido a sus múltiples crisis económicas, complicadas por ciclos de autoritarismo e inestabilidad política; asimismo, se presentan ecuaciones econométricas de migraciones desde y hacia Argentina. La sección V contiene algunas conclusiones.

¹ Véanse algunos estudios acerca de la migración de capital humano en Solimano (2002), Carrington y Detragiache (1998), y Haque

y Kim (1994). Un trabajo bastante anterior sobre el tema se puede encontrar en Adams (1964).

II

La migración internacional desde y hacia América Latina

Las dos fases de globalización de fines del siglo XIX y de fines del siglo XX, así como la desglobalización del período 1913-1945, fueron acontecimientos económicos importantes que afectaron de modo significativo las corrientes migratorias a nivel mundial y particularmente a nivel latinoamericano. En esta sección se realiza un análisis de esas tendencias.

1. La primera fase de globalización y la era de la migración masiva (desde alrededor de 1870 a 1913)

Los especialistas en historia económica denominaron “primera ola de globalización” al período de libre comercio, libre movilidad del capital y predominio del patrón oro² en la economía mundial que se extendió desde cerca de 1870 a 1913. Este período se caracterizó también por amplias corrientes migratorias internacionales, lo que le valió el nombre de “era de la migración masiva” (Hatton y Williamson, 1998). Se estima que durante esos años aproximadamente 60 millones de personas abandonaron una Europa con escasos recursos naturales y con exceso de mano de obra, para dirigirse a países del Nuevo Mundo con recursos naturales abundantes y escasez de mano de obra, como Argentina, Australia, Brasil, Canadá, los Estados Unidos y Nueva Zelanda. Los migrantes provenían tanto de Inglaterra, Alemania y Francia como de la Europa “periférica” de esa época (los países escandinavos, España, Italia y Portugal, Polonia, Rusia, Rumania y los antiguos países del Imperio Austrohúngaro y del Imperio Otomano). Argentina fue el principal país de destino de los migrantes europeos a América Latina; allí llegaron cerca de siete millones de ellos, de los cuales unos cuatro millones regresaron a su país de origen. Uruguay, Cuba, México y Chile también recibieron un número considerable de migrantes en ese período.

Las políticas de inmigración de los países del Nuevo Mundo durante la primera fase de globalización³

fueron, en general, liberales. Algunos de estos países, entre ellos Argentina, establecieron oficinas en Europa destinadas a incentivar y atraer las corrientes migratorias que incrementarían la oferta de mano de obra y sostendrían una rápida expansión económica. Sin embargo, con posterioridad estas políticas se fueron haciendo paulatinamente más restrictivas, sobre todo en los decenios de 1910 y 1920. La discriminación étnica (en contra de los migrantes asiáticos, sobre todo los provenientes de China) se transformó en una práctica común en varios países receptores, especialmente anglosajones, del Nuevo Mundo.

Como se puede apreciar en el cuadro 1, en 1870-1913 la diferencial de ingresos per cápita entre los países de la Europa periférica, por un lado, y países del Nuevo Mundo como Estados Unidos, Canadá y Australia, por otro, era netamente favorable a estos últimos, lo que estimulaba la migración hacia esos países. En 1913, el mayor ingreso per cápita de Argentina, que excedía en 30% a los de España e Italia, creaba un fuerte incentivo económico para emigrar hacia ese país. En el mismo año, el ingreso per cápita de Uruguay también superaba a los de España e Italia, mientras que el de Chile se encontraba casi al mismo nivel del de esos dos países europeos.

2. Guerras, inestabilidad, crisis y desglobalización (1913-1945)

El estallido de la primera guerra mundial interrumpió el avance de la primera fase de la globalización e integración de los mercados de trabajo a nivel internacional. En 1914 empezaron 30 años de inestabilidad económica y política, principalmente en Europa, durante los cuales se sucedieron la primera guerra mundial, la altísima inflación de los años veinte, la crisis económica de los treinta y la segunda guerra mundial. Esta serie de turbulencias redundó en políticas de inmigración cada vez más restrictivas. Estados Unidos estableció cuotas

² Véase un análisis del papel del patrón oro en este período y los siguientes en Eichengreen (1996).

³ Sobre políticas de inmigración en el Nuevo Mundo durante la primera fase de globalización véase principalmente Timmer y

Williamson (1996). Holloway (1977) y Solberg (1970) son fuentes más directas acerca de Brasil, y acerca de Argentina y Chile, respectivamente.

CUADRO 1

Países de Europa, América Latina y otros países de la OCDE: PIB per cápita, 1820-2000
(En dólares de 1990)^a

	Primera fase de globalización, era de la migración masiva			1950	Segunda fase de globalización, migración restringida			2000
	1820	1870	1913		1973	1990	1998	
<i>Europa</i>								
Italia	1 117	1 499	2 564	3 502	10 643	16 320	17 759	19 223
España	1 063	1 376	2 255	2 387	8 739	12 210	14 227	17 392
Portugal	963	997	1 244	2 069	7 343	10 852	12 929	15 295
Noruega	1 104	1 432	2 501	5 463	11 246	18 470	23 660	29 523
Suecia	1 198	1 664	3 096	6 738	13 493	17 680	18 685	20 532
Promedio	1 089	1 394	2 332	4 032	10 293	15 106	17 452	20 393
<i>América Latina</i>								
Argentina		1 311	3 797	4 987	7 973	6 512	9 219	8 645
Brasil	646	713	811	1 672	3 882	4 924	5 459	5 594
Chile			2 653	3 821	5 093	6 401	9 756	9 957
Colombia			1 236	2 153	3 499	4 822	5 317	5 044
México	759	674	1 732	2 365	4 845	6 097	6 655	7 087
Perú			1 037	2 263	3 952	2 955	3 666	3 684
Uruguay		2 005	3 309	4 660	4 975	6 473	8 314	7 790
Venezuela		569	1 104	7 462	10 625	8 313	8 965	8 440
Promedio	703	1 054	1 960	3 673	5 606	5 812	7 169	7 030
<i>Otros países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)</i>								
Australia	517	3 645	5 715	7 493	12 759	17 043	20 390	22 461
Canadá	893	1 695	4 447	7 437	13 838	18 933	20 559	23 682
Nueva Zelanda	400	2 704	5 152	8 453	12 513	13 825	14 779	16 068
Estados Unidos	1 257	2 445	5 301	9 561	16 689	23 214	27 331	29 512
Promedio	767	2 622	5 154	8 236	13 950	18 254	20 765	22 931

Fuente: Maddison (2001) y FMI (varios años).

^a Ajustados por la paridad de poder adquisitivo.

a la inmigración en 1921 y 1924, con la consiguiente reducción de las corrientes migratorias procedentes de Europa. Los migrantes reaccionaron cambiando ese destino por Brasil y Argentina. Este último país recibió unos tres millones de europeos en el decenio de 1920, aunque alrededor de dos millones regresaron a su país de origen (Chiswick y Hatton, 2002). Paralelamente, la Unión Soviética adoptó medidas para restringir la emigración, lo que redujo su participación en las corrientes migratorias mundiales con destino a América.

3. El período posterior a 1950, la segunda fase de globalización y las restricciones persistentes a la inmigración

Con el fin de la segunda guerra mundial, la reconstrucción económica de Europa y el restablecimiento de las relaciones comerciales y de las inversiones a nivel internacional en la segunda mitad de la década de 1940 y

principios de la de 1950, se inició un nuevo período de prosperidad económica mundial. La nueva política económica se basó en un régimen de tipos de cambio fijos entre las principales monedas, y los mercados de capital internacionales y la migración internacional permanecieron restringidos. Este ciclo de prosperidad y estabilidad se mantuvo hasta comienzos del decenio de 1970, cuando los países industrializados debieron enfrentar a la vez el alza repentina del precio del petróleo y el brusco fin del sistema de paridades cambiarias fijas de los acuerdos de Bretton Woods. Estas dos perturbaciones (*shocks*) inauguraron un nuevo período en la economía mundial. La aparición de un activo mercado financiero internacional en la década de 1970, que alcanzó su pleno desarrollo en la de 1990, dio un renovado impulso a la internacionalización económica. El fin del comunismo y la creciente liberalización del comercio y los flujos de capitales dieron mayor ímpetu a la segunda fase de globalización. Sin embargo, la

integración de los mercados internacionales de trabajo⁴ se rezagó respecto de la creciente integración mundial de los mercados de bienes y de capital propia de esta segunda fase de globalización. Las políticas inmigratorias restrictivas, sobre todo para personas con baja calificación, siguen prevaleciendo en los países desarrollados.

Las corrientes migratorias hacia Argentina, el país de la región que más inmigrantes ha recibido, se reanudaron tras el fin de la segunda guerra mundial, a mediados del decenio de 1940, y se prolongaron hasta la segunda mitad de la década de 1950, cuando en Europa se inició una nueva etapa de expansión económica. En contraste, la economía argentina creció a ritmos modestos en la década de 1950, disminuyendo las oportunidades tanto para los inmigrantes como para los nacionales. En 1950, el ingreso per cápita de Argentina, Uruguay y Venezuela seguía siendo superior al de Italia, España y otros países de la Europa periférica, pero la diferencia se reducía cada vez más, y alrededor de 1970 esta relación se había invertido para Argentina y Venezuela. Como se verá en este estudio al analizar con mayor detenimiento el caso argentino, en la década de 1970 los principales incentivos económicos para migrar de Europa hacia Argentina prácticamente habían desaparecido. La migración en sentido contrario, de Argentina hacia España e Italia, marcó la pauta desde entonces (Solimano, 2003).

En la primera mitad del siglo XX las corrientes migratorias hacia América Latina provenientes de Europa coexistieron con la emigración desde varias naciones latinoamericanas hacia los Estados Unidos, Canadá y otros países desarrollados. La migración mundial a los Estados Unidos (cuadro 2) pasó de un millón de personas en la década de 1940, y dos millones y medio en la de 1950, a casi siete millones y medio, en promedio, en los decenios de 1980 y 1990. Vale la pena destacar que mientras los inmigrantes que llegaron a los Estados Unidos en el siglo XIX eran en su gran mayoría europeos (alrededor de 88% del total de inmigrantes entre 1820 y 1920), el porcentaje de ellos disminuyó a 14% en 1971-1998. En este período, la principal región de origen de la migración hacia los Estados Unidos fue América Latina, con un 46% de la inmigración total, seguida por Asia, con un 34%. A nivel de países, durante un largo período de 179 años, entre 1820 y 1998 (cuadro 2), los principales países de origen de migrantes a los Estados Unidos fueron Méxi-

co, Cuba y la República Dominicana en América Latina, Filipinas, China, Corea e India en Asia, y Alemania, Italia, el Reino Unido e Irlanda en Europa.⁵

a) Migración intrarregional en América Latina

Hemos señalado ya el importante efecto que tienen las diferencias internacionales de ingresos per cápita, en un marco dado de políticas de inmigración, sobre las corrientes migratorias. El cuadro 3 muestra diferencias significativas en el producto interno bruto (PIB) per cápita entre los países latinoamericanos en el período 1950-2000.⁶ En este período, el ingreso per cápita de Argentina más que duplicó, en promedio, el de Bolivia y el de Paraguay. Debido a tal disparidad, Paraguay y Bolivia se convirtieron en los dos principales países de origen de los migrantes latinoamericanos a Argentina (cuadro 4). El ingreso per cápita de Chile fue, en promedio, 65% mayor que el de Perú y 80% más alto que el de Ecuador, diferencia que se amplió en la década de 1990, sobre todo por la rápida expansión de la economía chilena durante casi todo ese decenio. Las diferencias de ingreso per cápita entre Venezuela y Colombia han disminuido con el menor crecimiento de la economía venezolana en las dos últimas décadas. También existen diferencias considerables entre los ingresos per cápita de Costa Rica y de Nicaragua, que se acentuaron debido a la paralización de la economía nicaragüense durante la guerra civil del decenio de 1980 y su muy débil desempeño posterior. La diferencia de niveles de ingreso entre la República Dominicana y Haití, por su parte, aumentó de manera significativa a partir del decenio de 1980 y durante el de 1990.

Es importante destacar aquí que las desigualdades de desempeño económico entre los países de América Latina, sobre todo entre aquellos con fronteras comunes, parecen haber originado considerables corrientes migratorias entre ellos. En el cuadro 5 se aprecia, para varios años censales, el número de extranjeros nacidos en la región y fuera de ella que residen en países latinoamericanos. De acuerdo con estos datos, Argentina

⁴ Véase Abella (1997), Stalker (2000) y Solimano (2001).

⁵ Las corrientes migratorias representaron en promedio el 7% de la población total de los Estados Unidos en 1871-1920; este porcentaje disminuyó a 2,5% en el último tercio del siglo XX. En lo que respecta a la inmigración ilegal, se estima que aumentó significativamente durante la década de 1990, pasando de 3,3 millones de personas en 1992 a 5 millones en 1996 (véase Solimano, 2001, cuadro 2). El principal país de origen de migrantes ilegales a los Estados Unidos es México. Otros importantes países emisores de migrantes ilegales son El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Canadá y Filipinas.

⁶ En este artículo las cifras del PIB se usan como equivalentes del ingreso per cápita.

CUADRO 2

Estados Unidos: Inmigración, por región de origen y último país de residencia de los migrantes, años fiscales 1820/1998

Región/último país de residencia	1820-70 ^a	1871-80	1881-90	1891-1900	1901-10	1911-20	1921-30	1931-40	1941-50	1951-60	1961-70	1971-80	1981-90	1991-98	Total: 179 años 1820-1998 ^b	
Inmigrantes de todos los países	7 377 238	2 812 191	5 246 613	3 687 564	8 795 386	5 735 811	4 107 209	528 431	1 035 039	2 515 479	3 321 677	4 493 314	7 338 062	7 605 068	64 599 082	
Población de EE.UU. (a mediados de la década)	23 352 000	45 245 000	56 879 000	69 851 000	84 147 000	100 941 000	116 284 000	127 859 000	140 474 000	165 931 000	194 303 000	215 973 000	239 279 000	263 044 000	270 561 000	
Inmigrantes/población de EE.UU. (%)	31,6	6,2	9,2	5,3	10,5	5,7	3,5	0,40	0,70	1,50	1,70	2,10	3,10	2,90	23,90	
<i>Europa</i>	6 717 328	2 271 925	4 735 484	3 555 352	8 056 040	4 321 887	2 463 194	347 566	621 147	1 325 727	1 123 492	800 368	761 550	1 132 002	38 233 062	
Austria ^a	7 124	63 009	226 038	234 081	668 209	453 649	32 868	3 563	24 860	67 106	20 621	9 478	18 340	13 776	1 842 722	
Francia	244 049	72 206	50 464	30 770	73 379	61 897	49 610	12 623	38 809	51 121	45 237	25 069	32 353	29 063	816 650	
Alemania ^d	2 333 944	718 182	1 452 970	505 152	341 498	143 945	412 202	114 058	226 578	477 765	190 796	74 414	91 961	72 792	7 156 257	
Hungría	484	9 960	127 681	181 288	808 511	442 693	30 680	7 861	3 469	36 637	5 401	6 550	6 545	7 564	1 675 324	
Irlanda ^e	2 392 335	436 871	655 482	388 416	339 065	146 181	211 234	10 973	19 789	48 362	32 966	11 490	31 969	54 865	4 779 998	
Italia	25 518	55 759	307 309	651 893	2 045 877	1 109 524	455 315	68 028	57 661	185 491	214 111	129 368	67 254	58 346	5 431 454	
Unión Soviética ^f	3 886	39 284	213 282	505 290	1 597 306	921 201	61 742	1 370	671	671	2 465	38 961	57 677	386 327	3 830 033	
Suecia	...	115 922	391 776	226 266	249 534	95 074	97 249	3 960	10 665	21 697	17 116	6 531	11 018	10 325	1 257 133	
Reino Unido ^g	1 401 213	548 043	807 357	271 538	525 950	341 408	339 570	31 572	139 306	202 824	213 822	137 374	159 173	128 671	5 247 821	
<i>Asia</i>	106 529	124 160	69 942	74 862	323 543	247 236	112 059	16 595	37 028	153 249	427 642	1 588 178	2 738 157	2 346 751	8 365 931	
China ^h	105 744	123 201	61 711	14 799	20 605	21 278	29 907	4 928	16 709	9 657	34 764	124 326	346 747	347 674	1 262 050	
Hong Kong ⁱ	...	...	...	...	...	...	...	...	...	15 541	75 007	113 467	98 215	96 047	398 277
India	196	163	269	68	4 713	2 082	1 886	496	1 761	1 973	27 189	164 134	250 786	295 633	751 349	
Japón	186	149	2 270	25 942	129 797	83 837	33 462	1 948	1 555	46 250	39 988	49 775	47 085	55 442	517 686	
Corea ^j	...	...	...	...	...	...	...	...	107	6 231	34 526	267 638	333 746	136 651	778 899
Filipinas ^k	...	...	...	...	...	...	...	...	4 691	19 307	98 376	354 987	548 764	433 768	1 460 421
Turquía	301	404	3 782	30 425	157 369	134 066	33 824	1 065	798	3 519	10 142	13 399	23 233	33 027	445 354	
Vietnam ^l	...	...	...	...	...	...	...	...	...	335	4 340	172 820	280 782	241 641	699 918
<i>América</i>	349 171	404 044	426 967	38 972	361 888	1 143 671	1 516 716	160 037	354 804	996 944	1 716 374	1 982 735	3 615 225	3 777 281	16 844 829	
Centroamérica y el Caribe	50 596	14 114	29 446	33 615	115 740	140 583	90 668	21 363	71 390	167 842	571 543	875 766	1 340 139	1 245 292	4 768 097	
Cuba ^a	15 901	9 571	26 313	78 948	208 536	264 863	144 578	136 711	885 421
República Dominicana ^m	1 150	5 627	9 897	93 292	148 135	252 035	300 065	810 201
El Salvador ^m	673	5 132	5 895	14 992	34 436	213 539	179 050	453 717
Haití ^m	191	911	4 442	34 499	56 335	138 379	141 181	375 938
Jamaica ^p	...	...	...	...	...	...	...	...	...	8 869	74 906	137 577	208 148	139 124	568 624
América del Norte	290 977	388 802	395 217	4 282	228 868	961 189	1 383 802	130 846	232 307	677 763	867 247	810 233	1 812 781	2 088 801	10 273 115	
Canadá y Terranova ^o	271 020	383 640	393 304	3 311	179 226	742 185	924 515	108 527	171 718	377 952	413 310	169 939	156 938	157 564	4 453 149	
México ^p	19 957	5 162	1 913	971	49 642	219 004	459 287	22 319	60 589	299 811	453 937	640 294	1 655 843	1 931 237	5 819 966	
América del Sur	7 598	1 128	2 304	1 075	17 280	41 899	42 215	7 803	21 831	91 628	257 940	295 741	461 847	443 152	1 693 441	
Argentina ^m	1 349	3 338	19 486	49 721	29 897	27 327	22 581	153 699
Colombia ^m	1 223	3 858	18 048	72 028	77 347	122 849	104 539	399 892
Ecuador ^m	337	2 417	9 841	36 780	50 077	56 315	60 031	215 798
<i>África</i>	648	358	857	350	7 368	8 443	6 286	1 750	7 367	14 092	28 954	80 779	176 893	280 230	614 375	
<i>Oceania</i>	413	10 914	12 574	3 965	13 024	13 427	8 726	2 483	14 551	12 976	25 122	41 242	45 205	45 584	250 206	

Fuentes: Immigration and Naturalization Service (2000) y Maddison (1995) para la población de los Estados Unidos.

- ^a Las cifras de población de los Estados Unidos en 1820/1870 corresponden a 1850. ^b La población del período 1820/1998 (última columna) corresponde a 1998. ^c Las cifras correspondientes a Austria en el período 1938/1945 están incluidas en las de Alemania. ^d De 1899 a 1919, en Alemania se incluye también a Polonia. ^e Antes de 1926, en Irlanda se incluye a Irlanda del Norte. ^f De 1899 a 1919, en la Unión Soviética se incluye a Polonia. ^g Desde 1926, el Reino Unido abarca Inglaterra, Escocia, Gales e Irlanda del Norte. ^h En China se incluye a Taiwán desde 1957. ⁱ Cifras que no se registraron de manera separada antes de 1932. ^j Datos que no constan por separado hasta 1948. ^k Los datos anteriores a 1934 se registraban como viajes insulares. ^l Datos que no constan separadamente hasta 1925. ^m Datos que no constan separadamente hasta 1932. ⁿ Las primeras cifras sobre Jamaica son de 1953 (hasta entonces estaban incluidas en las de la Indias Occidentales Británicas). ^o Corresponde a Canadá y Terranova. Antes de 1920, las cifras de ambos territorios se registraban como la América del Norte Británica. De 1871 a 1898, las cifras incluyen todas las posesiones británicas en América del Norte. Las llegadas por tierra, se registran hasta 1908. ^p No existen cifras de México de 1886 a 1894.

CUADRO 3

Países de América Latina: PIB per cápita, 1950-2000
(En dólares de 1990)^a

Años	Países												
	Argentina	Bolivia	Chile	Colombia	Costa Rica	Rep. Dominicana	Ecuador	Haití	México	Nicaragua	Paraguay	Perú	Venezuela
1950-1954	4 920	1 912	3 998	2 230	2 134	1 139	1 990	1 066	2 478	1 816	1 533	2 459	7 898
1955-1959	5 384	1 673	4 135	2 404	2 474	1 292	2 162	1 053	2 918	2 052	1 571	2 754	9 549
1960-1964	5 696	1 669	4 529	2 581	2 821	1 409	2 319	1 003	3 295	2 245	1 629	3 261	9 280
1965-1969	6 541	1 972	5 049	2 815	3 371	1 390	2 596	888	3 939	2 793	1 765	3 675	9 990
1970-1974	7 760	2 283	5 318	3 352	4 102	1 840	3 027	984	4 626	2 942	1 980	3 935	10 499
1975-1979	8 112	2 628	4 790	3 873	4 691	2 208	3 705	1 124	5 433	2 988	2 543	4 133	10 947
1980-1984	7 621	2 393	5 349	4 233	4 483	2 413	3 958	1 224	6 342	2 167	3 258	3 971	9 341
1985-1989	7 058	2 098	5 682	4 540	4 524	2 436	3 874	1 099	5 926	1 758	3 147	3 695	8 645
1990-1994	7 515	2 264	7 255	4 953	4 962	2 566	4 000	913	6 295	1 400	3 270	3 009	8 881
1995-2000	8 670	2 405	9 436	5 262	5 348	3 124	4 006	809	6 550	1 451	3 182	3 623	8 752
1950-2000	6 962	2 135	5 630	3 656	3 920	2 004	3 180	1 012	4 815	2 147	2 403	3 455	9 366

Fuente: Maddison (2001) y FMI (varios años).

^a Ajustados por la paridad de poder adquisitivo.

CUADRO 4

América Latina y el Caribe: Relación entre los PIB per cápita de países receptores y emisores de migración^a

Receptor Emisor	Argentina			Chile		Venezuela	Costa Rica	Rep. Dominicana
	Bolivia	Chile	Paraguay	Perú	Ecuador	Colombia	Nicaragua	Haití
1950-1954	2,58	1,23	3,21	1,63	2,01	3,54	1,18	1,07
1955-1959	3,23	1,30	3,43	1,50	1,91	3,97	1,21	1,23
1960-1964	3,42	1,26	3,50	1,39	1,95	3,60	1,26	1,41
1965-1969	3,32	1,30	3,71	1,37	1,94	3,55	1,21	1,57
1970-1974	3,40	1,46	3,92	1,35	1,77	3,14	1,39	1,87
1975-1979	3,09	1,71	3,22	1,16	1,29	2,83	1,62	1,97
1980-1984	3,19	1,43	2,34	1,35	1,35	2,21	2,07	1,97
1985-1989	3,37	1,25	2,25	1,56	1,46	1,91	2,61	2,22
1990-1994	3,31	1,04	2,30	2,41	1,81	1,79	3,55	2,86
1995-2000	3,60	0,92	2,73	2,60	2,36	1,66	3,69	3,86
1950-2000	3,26	1,28	3,05	1,65	1,80	2,80	2,01	2,04

Fuente: Maddison (2001) y FMI (varios años).

^a Relación basada en el PIB per cápita en dólares de 1990, ajustados por la paridad de poder adquisitivo.

ha sido el principal receptor de migrantes nacidos en otros países latinoamericanos, tanto en números absolutos como en proporción a su población, aunque la tendencia es decreciente. De hecho, el número de extranjeros residentes en el país ha venido bajando de manera sostenida, de unos 2.5 millones (12,7% de la

población) en 1960 a alrededor de 1.6 millones (4,9%) en 1991.⁷ Otro país en el cual los extranjeros residentes también son numerosos es Venezuela, donde pasaron de casi 600 mil en 1971 a más de un millón en 1990. En el resto de los países incluidos en el cuadro 5 el porcentaje de extranjeros residentes que registran los censos es relativamente bajo. De todos modos, sería interesante examinar más a fondo la evolución de estas tendencias en la década de 1990, a medida que se vaya disponiendo de datos censales más recientes.

⁷ El censo de 1991 es el último para el que existen resultados publicados.

CUADRO 5

Países de América Latina: Población extranjera residente, en años censales^a

País de residencia	Año	Población total ^b	Población total nacida		País de nacimiento													
			en el extranjero		Argentina	Bolivia	Chile	Colombia	Costa Rica	Ecuador	Haití	Nicaragua	Paraguay	Perú	República Dominicana	Venezuela	Resto del mundo	
			Porcentaje de la población total	Número de personas														
Argentina	1960	20 010 539	12,7	2 540 226		88 830	116 840	1 138	209	617	30	53	153 844	5 164	76	991	2 172 434	
	1970	23 390 050	9,4	2 193 330		101 000	142 150	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	230 050	N.D.	N.D.	N.D.	1 720 130	
	1980	27 947 446	6,6	1 857 703		115 616	207 176	1 864	N.D.	771	N.D.	N.D.	259 449	8 002	N.D.	1 401	1 263 424	
Bolivia	1991	32 615 528	4,9	1 605 871		143 735	218 217	2 638	451	975	73	142	251 130	15 977	259	1 934	970 340	
	1976	4 613 486	1,3	58 070	14 669		7 508	412	40	183	16	18	972	4 730	12	144	29 366	
Chile	1992	6 420 792	0,9	59 807	17 829		3 909	529	83	243	5	54	955	5 805	36	300	30 059	
	1970	8 884 768	1,0	88 881	13 270	7 563			800	101	967	52	56	290	3 804	80	388	61 510
Colombia	1982	11 329 736	0,7	84 345	19 733	6 298			1 069	191	1 215	36	99	284	4 308	73	942	50 097
	1992	13 348 401	0,9	114 597	34 415	7 729			1 666	448	2 267	37	168	683	7 649	126	2 397	57 012
Costa Rica	1964 ^b	17 484 508	0,4	74 055	1 190	N.D.	1 130		400	10 126	N.D.	272	N.D.	1 455	N.D.	16 224	43 258	
	1985 ^b	27 837 932	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.		N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	
Ecuador	1993	33 109 840	0,3	106 162	1 953	390	1 496		452	9 040	64	307	137	3 182	47	43 285	45 809	
	1963	1 336 274	2,6	34 981	144	N.D.	89	658		135	N.D.	18 368	N.D.	N.D.	N.D.	320	15 267	
	1973	1 871 780	2,5	46 077	347	87	670	1 014		272	25	23 331	31	315	55	435	19 495	
Haití	1984	2 416 809	3,7	88 954	697	189	1 277	1 678		318	30	45 918	39	1 016	134	748	36 910	
	1982	8 060 712	0,9	75 404	1 691	381	5 747	39 443	280		22	142	85	1 887	102	1 674	23 950	
Nicaragua	1990	9 648 189	0,8	73 179	1 558	424	4 948	37 553	313		22	161	90	2 396	78	2 379	23 257	
	1971	4 329 991	0,1	6 000	9	4	12	23	1	9		8	2	10	1 659	7	4 256	
Paraguay	1982 ^b	5 053 189	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.		N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	
	1971	1 877 952	1,1	21 174	107	N.D.	100	304	4 693	N.D.	N.D.		N.D.	N.D.	N.D.	87	15 883	
Perú	1995	4 357 099	0,6	26 043	147	38	115	237	4 727	78	20		10	176	52	116	20 327	
	1972	2 357 955	3,4	79 686	27 389	364	359	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.		N.D.	N.D.	N.D.	51 574	
	1982	3 029 830	5,5	166 879	43 336	500	1 715	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.		N.D.	N.D.	N.D.	121 328	
República Dominicana	1992	4 152 588	4,5	187 372	47 846	766	2 264	189	45	72	13	24		1 432	14	91	134 616	
	1972 ^b	13 538 208	0,5	67 186	4 286	4 115	7 525	1 528	...	2 399	N.D.	N.D.	N.D.		2 399	N.D.	47 333	
	1981	17 005 210	0,4	66 925	5 025	3 210	5 976	1 985	190	1 739	N.D.	N.D.	N.D.		N.D.	812	47 988	
Venezuela	1993	22 048 356	0,2	52 725	4 165	3 216	4 652	2 374	215	1 801	15	135	194		104	1 489	34 365	
	1970	4 009 458	0,8	32 419	213	21	47	120	40	57	19 065	15	4	345		114	12 378	
Resto del mundo	1981 ^b	5 545 741	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	
	1993 ^b	7 293 390	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	
Resto del mundo	1971	10 721 522	5,4	582 560	4 481	1 166	2 999	177 973	1 314	5 292	353	866	186	2 168	1 886		383 876	
	1981	14 516 735	7,2	1 048 159	11 371	2 301	24 703	494 494	1 795	21 091	1 238	2 187	456	19 956	15 745		452 822	
	1990	18 105 265	5,7	1 024 121	9 070	1 936	20 787	528 893	1 494	23 370	1 593	2 033	494	27 748	17 140		389 563	

Fuente: Base de datos Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica (IMILA), de la CEPAL.

^a N.D.: Información no disponible en la División de Población de la CEPAL - Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE).

^b Cifras de publicaciones censales.

b) *Remesas de fondos al país de origen efectuadas por los migrantes*

La emigración, es decir, el desplazamiento físico de personas hacia el extranjero, tiene como contrapartida financiera los envíos de dinero de estas personas a su país de origen. Esto pone de relieve que la emigración en sí no representa únicamente costos para el país emisor, ya que el total de remesas que efectúan los migrantes constituye un beneficio que también tiene que ser puesto en la balanza. Las remesas que se dirigen a América Latina son cuantiosas: se ha estimado que en 2002 las enviadas a esta región totalizaron 32.000 millones de dólares (FOMIN, 2003). Esta cifra cobra mayor significación si se considera que la inversión extranjera directa (IED) hacia América Latina ese año ascendió a unos 39.000 millones de dólares, y las transferencias oficiales a la región sumaron unos 3.000 millones (CEPAL, 2002). En promedio, la participación de las remesas en

el PIB de 14 países latinoamericanos en 2001 alcanzó al 8,5%, con grandes diferencias de un país a otro. Las remesas representaron un 24,5% en Haití, 17% en El Salvador, 15% en Jamaica y 9% en Ecuador, mientras que significaron menos de 3% en Perú, Colombia, México y Brasil. Como proporción de las exportaciones, las remesas respectivas equivalieron a más de 150% en Haití, 80% en Nicaragua, 60% en El Salvador y 20% en Ecuador (cuadro 6). Es necesario señalar que las remesas efectivas posiblemente superan las cifras anotadas, ya que el dinero a menudo se envía por vías informales (a través de amigos y parientes) y mediante transacciones que no se registran. El efecto macroeconómico y de desarrollo de las remesas es favorable, pues ellas complementan el ahorro interno. Además, los receptores de remesas generalmente son familias de bajos ingresos en los países de origen de los migrantes (Solimano, por publicarse).

CUADRO 6

América Latina y el Caribe: Remesas de los migrantes recibidas en 2001

País	Remesas		
	En millones de dólares	Como porcentaje del PIB	Como porcentaje de las exportaciones
México	9 273	1,7	6,5
Brasil	2 600	0,4	4,0
El Salvador	1 920	17,0	60,0
República Dominicana	1 807	10,0	27,0
Ecuador	1 400	9,0	20,0
Jamaica	959	15,0	30,0
Cuba	930	5,0	40,0
Perú	905	1,7	10,6
Haití	810	24,5	150,0
Colombia	670	0,0	2,4
Nicaragua	610	22,0	80,0
Guatemala	584	3,1	16,0
Honduras	460	7,5	17,0
Bolivia	103	1,3	6,7
<i>Total y promedios</i>	<i>23 031^a</i>	<i>8,5^b</i>	<i>33,6^b</i>

Fuente: (FOMIN 2003). Los Bancos Centrales brindaron la información sobre México, Centroamérica y el Caribe. Las cifras para los países sudamericanos (Bolivia, Colombia y Ecuador) probablemente son inferiores a las reales.

^a Total de los países.

^b Promedio de los países.

III

Factores que determinan la migración internacional

Habiendo examinado las tendencias de la migración mundial y regional hacia y desde América Latina a través de diferentes períodos históricos, consideraremos ahora los principales factores económicos que determinan la migración, así como otros temas conexos.

1. Factores económicos de la migración internacional

Un motivo principal para migrar es la expectativa de obtener en el extranjero mejores ingresos que en el país de origen. Hay otras variables que también influyen de manera importante en la decisión de emigrar, como la fase del ciclo económico, la existencia de redes sociales de apoyo a los migrantes, las políticas migratorias y los costos de migrar, los conflictos bélicos, la discriminación étnica y la persecución política en el país de origen.⁸

La magnitud y la dirección de las migraciones internacionales a menudo dependen de varios factores que se enumeran a continuación.

a) *Diferencias de ingreso per cápita (o de salario real) entre el país de origen y el país receptor*

Los flujos de migración neta, es decir, la inmigración menos la emigración, están asociados positivamente al cociente entre el ingreso real per cápita (o salario real) en el país de destino y el ingreso real per cápita (o salario real) en el país emisor.⁹ Tenien-

do en cuenta la incertidumbre, la variable relevante es el ingreso esperado en el lugar de destino en comparación con el ingreso esperado en el país de origen. En una especificación dinámica, intertemporal, la variable más pertinente es el valor presente de la diferencial de los flujos de ingresos relativos esperados entre el país receptor de los migrantes y el país de origen de éstos.

b) *Etapas del ciclo económico y perspectivas económicas en el país emisor y el país receptor*

Los inmigrantes tienen más probabilidades de conseguir trabajo cuando el crecimiento económico del país receptor es alto y hay escasez de mano de obra. En cambio, la probabilidad de que los migrantes obtengan empleo disminuye si el crecimiento es lento y el desempleo es alto. Mientras que la decisión de emigrar depende en gran medida de las diferencias de ingreso per cápita entre países, la elección del momento de emigración está relacionada con la etapa del ciclo económico en que se encuentran el país emisor y el receptor.

c) *Redes sociales de apoyo*

Un análisis empírico de las corrientes migratorias (Hatton y Williamson, 1998; Borjas, 1999) muestra que a la hora de elegir un país de destino los migrantes tienden a valorizar mucho la presencia de amigos y parientes en un determinado país extranjero. Las redes de familiares, amistades, compatriotas y miembros de su mismo grupo étnico pueden actuar como sistema de apoyo, brindándole además al inmigrante información sobre empleos y demás datos importantes de la nación que lo recibe y facilitando así la adaptación individual y familiar necesaria luego de la migración.

d) *Políticas de inmigración*

Las políticas de inmigración restrictivas en los países receptores tienden a disminuir las corrientes migratorias hacia los países que las aplican, aunque siempre subsista cierta inmigración ilegal en algunos

⁸ Las ecuaciones de migración habitualmente incluyen las siguientes variables explicativas de la tasa de migración: la razón entre el salario real (o ingreso real per cápita) en el país de origen y en el país de destino; una variable de migración rezagada en un período, que refleja los efectos de la presencia de amigos y parientes (redes sociales) en el país de destino; una variable demográfica con un rezago de dos décadas que representa el crecimiento de la población en el país de origen, y una variable que señala el grado de industrialización de ese país (O'Rourke y Williamson, 2000).

⁹ Véase en Hatton y Williamson (1998, caps. 3 y 4) un examen detallado del efecto de las diferenciales de ingresos per cápita entre países sobre las corrientes migratorias de Europa al Nuevo Mundo a fines del siglo XIX y principios del XX. El rol de las diferenciales de ingreso per cápita en los flujos migratorios desde y hacia Argentina se examinan en la sección IV y en Solimano (2003).

países.¹⁰ En este sentido, es válido hacer una distinción entre el deseo de inmigrar y la capacidad de inmigración.

e) *Costos de la migración*

Estos costos comprenden los gastos de desplazamiento, pasajes (aéreos u otros), transporte de bienes y sustento en el país de destino, además del costo de la búsqueda de trabajo. Suelen afectar de manera particular a las personas pobres y no calificadas, y a menudo constituyen un factor que inhibe su migración internacional. En general, no son los más pobres los que emigran a otros países, pues no pueden financiar los costos de hacerlo.

f) *Diferencias culturales entre países*

Factores como el idioma, las tradiciones y las relaciones familiares inciden en los patrones de migración. Las diferencias en estos rasgos culturales que suelen darse entre los países de origen y de destino tienden a actuar como un posible freno a la migración internacional.

g) *Distancia o proximidad geográficas*

En general, la migración hacia países limítrofes o cercanos tiende a ser más alta que hacia aquellos más lejanos: la geografía afecta la dirección y el caudal de las corrientes migratorias.

2. Regímenes políticos y migración internacional

Las corrientes migratorias entre países no dependen únicamente de determinantes económicos. Los regímenes políticos —democráticos o autoritarios— de los países emisores y receptores también pesan en la decisión de migrar. En general, las personas preferirán vivir en un país donde se respeten las libertades civiles y los derechos individuales (la libertad de opinión, de asociación y de culto, el derecho a la justicia y a elegir a las autoridades públicas) y se protejan los derechos eco-

nómicos (derechos de propiedad y garantías de cumplimiento de los contratos). Esto sucede más a menudo en las democracias que en las dictaduras, pues estas últimas tienden a restringir los derechos individuales.¹¹ Albert Hirschman, en su clásica obra *Salida, voz y lealtad*, distingue entre las decisiones puramente económicas y la acción colectiva, lo que resulta útil para comprender los motivos económicos y políticos de la migración. Mientras que “la salida” es a menudo una decisión económica, “la voz” está en el campo de la acción colectiva o política (Hirschman, 1977). En este marco analítico, es posible que los individuos que se encuentren insatisfechos o descontentos con las condiciones económicas y políticas imperantes en su país, pero que en éste “la voz” (es decir, la acción colectiva) no tenga la capacidad de cambiar las cosas, elijan dejar el país, o sea, emigrar. Por lo tanto, en la emigración voluntaria (distinta de la de refugiados y asilados, que son emigrantes forzosos) también influye la percepción que tengan los nacionales o los extranjeros residentes de la calidad del régimen político en el país de residencia o de destino. Esto sugiere la existencia de una relación directa entre la emigración de nacionales o repatriación de extranjeros y la presencia de regímenes autoritarios que restringen derechos políticos y libertades civiles. Hay muchos ejemplos al respecto en América Latina: al establecimiento de gobiernos militares en Argentina en los decenios de 1960 y 1970, que coartaron las libertades civiles e intervinieron las universidades, suprimiendo la autonomía académica, le siguió un éxodo masivo de profesionales y científicos, una fuga de cerebros que tuvo efectos nocivos en el país. Algo similar ocurrió en Brasil en los mismos años, y en Chile en las décadas de 1970 y 1980 con regímenes autoritarios de esos períodos. En estos casos la emigración, a menudo de personas con un acervo de capital humano, fue la respuesta individual frente a regímenes políticos no democráticos que atropellaron los derechos civiles.

¹⁰ Véase en Chiswick y Hatton (2002) un interesante análisis de las políticas de inmigración en los países receptores.

¹¹ Véase en Olson (2000) un esclarecedor examen de las consecuencias económicas de democracias y autocracias.

IV

De receptor neto a emisor neto de migrantes: Argentina en el siglo XX

1. La evolución económica y política argentina

En el curso del siglo XX la economía argentina, que se hallaba entre las seis más desarrolladas del mundo a fines del decenio de 1920, descendió hasta llegar en el último cuarto del siglo a ser una economía de ingresos medios entre aquellas en desarrollo. Como resultado, el país que de 1870 a 1950 había sido "importador" neto de población, principalmente desde Europa en las últimas décadas del siglo XX, se transformó en "exportador" neto, en muchos casos de personas con elevado nivel educativo.

El desarrollo económico argentino pasó por diversas etapas y ciclos y, con el correr del tiempo, comenzó a quedarse atrás de la evolución exhibida por las economías de mejor desempeño a nivel mundial. El período de 1870 a 1914, que los especialistas en historia de la economía han denominado la *belle époque* argentina,¹² se caracterizó por una rápida expansión económica, abundante afluencia de capital extranjero y, como ya se mencionó, una inmigración masiva de europeos, sobre todo italianos y españoles, que representaron casi el 80% de las personas que llegaron al país (Bunge y García Matta, 1929). En este período, que coincidió con la primera fase de globalización,¹³ la economía argentina crecía a una tasa de 6% anual y su ingreso per cápita superaba en 33% al de España y 38% al de Italia (cuadro 7).

Como se indicó anteriormente, las políticas de inmigración argentinas apuntaban de manera activa a captar inmigrantes en el extranjero. A mediados del siglo XIX, el gobierno instaló oficinas de reclutamiento de inmigrantes en España e Italia, a los que se les pagaba el costo del traslado, se les proveía de alojamiento y se les otorgaban tierras; esta estrategia contribuyó a la afluencia masiva de personas al país en 1870-1914.

En ese período, la inmigración neta (inmigrantes menos emigrantes) en Argentina fue en promedio de unas 57.000 personas por año, siendo la tasa de alrede-

dor de 15 por mil (cuadro 7). Las cifras disminuyeron en los primeros años de entreguerras (de 1914 a 1929), hasta situarse en 40.000 inmigrantes netos anuales, alrededor de la mitad de la cifra alcanzada entre 1900 y 1914. En esos años la economía mundial enfrentó graves problemas y la de Argentina no estuvo inmune a tal situación. La desarticulación de los mercados mundiales de capital y las perturbaciones en los mercados importadores europeos restringieron el acceso del país a los recursos financieros provenientes del exterior y redujeron sus mercados de exportación.¹⁴ Las corrientes migratorias obedecían al efecto combinado de la merma de oportunidades económicas en España e Italia, y de la abundancia de tierras, la escasez de mano de obra y el auge de la industria de exportación de cereales y carne, orientada sobre todo al mercado inglés que existía en Argentina. Los capitales extranjeros proporcionaban los recursos necesarios para construir y modernizar la infraestructura, como vías férreas, puertos y carreteras, y la inmigración brindaba la mano de obra y la capacidad empresarial esenciales para aprovechar estas oportunidades.

La década de 1930 fue negativa para la economía argentina; el crecimiento del PIB sólo alcanzó una tasa anual de 1,5%.¹⁵ Como en otras economías de América Latina en esa época, Argentina adoptó a comienzos del decenio una estrategia de desarrollo hacia adentro, con un aumento de los impuestos a la importación de bienes intermedios y de capital.¹⁶ La desaceleración de la economía redujo abruptamente la corriente migratoria neta hacia el país a unos 22.000 inmigrantes anuales entre 1930 y 1940. Después de la segunda guerra mundial, la migración europea hacia Argentina se

¹² Véase Della Paolera y Taylor (1997).

¹³ Para un análisis del impacto de las perturbaciones externas sobre Argentina en el decenio de 1930 y la reacción del país en materia de políticas, véase Della Paolera y Taylor (1998) y Díaz-Alejandro (1970).

¹⁴ Díaz-Alejandro (1970) y Taylor (1994a) han demostrado que la política de sustitución de importaciones adoptada en Argentina en el decenio de 1930 contribuyó de manera significativa a elevar el precio relativo de los bienes de capital en el país, desalentando la formación de capital y el crecimiento.

¹² Véase Díaz Alejandro (1970), Bunge y García Matta (1929), Cortés Conde (1979), Taylor (1994b) y Solberg (1978).

¹³ Véase Della Paolera (1994).

CUADRO 7

Argentina: Períodos económicos y migración internacional, 1870-2000

Período	Migración neta ^a		Población total (promedio anual, en miles de personas)	Variación media anual del PIB (%)	Argentina (índice 1990=100)	Relación del PIB per cápita de Argentina con otros países						
	Promedio anual (N° de personas)	Tasa ^b (cada mil habitantes)				EE.UU. ^c	España ^c	Italia ^c	OCDE ^c	Bolivia ^d	Chile ^d	Paraguay ^d
Integración mundial y expansión (<i>Belle Époque</i>)												
1870-1900	33 962,0	11,5	3 037,8	6,2 ^c	35,4 ^c	0,58	1,17	1,28	0,78	***	***	***
1900-1914	103 786,7	17,0	6 183,6	4,3	52,0	0,68	1,65	1,62	1,06	***	***	***
1870-1914	56 957,9	15,1	4 049,6	5,9 ^c	41,6 ^c	0,61	1,33	1,38	0,87	***	***	***
Primeros años de entreguerras												
1914-1929	40 436,5	4,4	9 479,9	3,8	55,7	0,59	1,53	1,32	0,99	***	***	***
Estrategia de desarrollo mediante sustitución de importaciones												
1930-1940	21 945,0	1,7	13 053,9	1,5	60,1	0,64	1,66	1,30	0,93	***	***	***
1940-1950	47 752,1	3,1	15 490,5	3,7	70,9	0,47	2,01	1,65	0,94	***	***	***
1950-1960	60 158,2	3,2	18 891,8	2,9	79,6	0,46	1,76	1,17	0,80	2,96	1,27	3,34
1960-1970	32 969,3	1,5	22 277,1	4,7	95,4	0,45	1,27	0,83	0,68	3,37	1,29	3,63
1970-1975	57 986,1	2,8	26 030,9	4,2	119,7	0,47	0,97	0,78	0,66	3,37	1,53	3,88
1930-1975	41 268,5	2,3	18 280,7	3,3	81,4	0,50	1,58	1,19	0,82	3,19 ^f	1,33 ^f	3,56 ^f
Liberación económica temprana												
1975-1990	-1 387,5	-0,05	29 244,75	0,1	115,6	0,38	0,78	0,58	0,52	3,21	1,43	2,57
Reformas económicas y liberalización												
1990-2000	-2 155,3	-0,1	34 732,1	3,6	122,2	0,32	0,62	0,48	0,44	3,47	0,97	2,53
1975-2000	-1 683	-0,05	31 439,35	1,6	119,0	0,36	0,72	0,55	0,49	3,33	1,25	2,57
1870-2000 (promedio)	9 685	6,4	18 503,3	3,9 ^c	44,5 ^c	0,50	1,37	1,11	0,80	3,26 ^f	1,28 ^f	3,05 ^f

Fuente: Solimano (2002b).

^a Inmigración neta = inmigración - emigración.

^b Migración neta promedio / población correspondiente al año en la mitad del período.

^c En dólares de 1990, ajustados por la paridad de poder adquisitivo.

^d En dólares constantes de 1995.

^e Desde 1875.

^f Desde 1950.

reanudó y se prolongó hasta mediados del decenio de 1950. La devastación humana y económica provocada por esa guerra impulsó a los europeos a abandonar sus países de origen, y Argentina resultaba ser un destino natural para emigrar, dados los vínculos previos generados y el conocimiento del país adquirido durante las grandes olas migratorias de fines del siglo XIX y principios del XX.

Sin embargo, la rápida recuperación económica europea de posguerra, en los últimos años de la década de 1940 y en la de 1950, sumada al rezago económico argentino, que acortó cada vez más la diferencia de ingresos per cápita entre el país sudamericano y los países europeos, pronto redujo los incentivos para la migración de Europa a Argentina, que sufrió una marcada disminución en el decenio de 1960 (cuadro 7) y casi desapareció en los de 1970 y 1980.¹⁷

Coincidiendo con la baja de la migración de Europa a Argentina, en la década de 1950 aumentó la inmigración procedente de los países vecinos. Como se mencionó en la sección II, se trató de corrientes considerables, compuestas sobre todo por trabajadores rurales o mano de obra urbana no calificada procedentes de Paraguay, Bolivia y Chile.¹⁸ Además de este cambio en los países emisores de los migrantes a Argentina, a partir de la década de 1930 se había producido dentro del país una importante migración desde las áreas rurales hacia las urbanas, asociada a la industrialización sustitutiva de las importaciones, la ampliación del aparato gubernamental y un proceso de urbanización cada vez más extenso. Los migrantes originarios de los países cercanos pasaron a desempeñar las tareas rurales que abandonaban los trabajadores argentinos en su desplazamiento hacia las ciudades. Otra tendencia importante que caracterizó las décadas de 1950, 1960 y 1970 fue la emigración de argentinos, sobre todo de ciudadanos altamente preparados, científicos e intelectuales.¹⁹ Razones fundamentales para esta emigración fueron, además de la contracción económica, la política de los gobiernos de Perón de exclusión de los intelectuales y profesionales no peronistas, en la década de 1950, y la abierta hostilidad de los

regímenes militares al disenso en las universidades, durante los decenios de 1960 y 1970. Esta situación culminó en forma dramática en 1967, durante el gobierno del general Juan Carlos Onganía, cuando la sola intervención gubernamental de la Universidad de Buenos Aires significó la expulsión de 1.305 académicos (Lattes, Oteiza y Graciarena, 1986). A esto le siguió una fuga de cerebros: los intelectuales empezaron a abandonar la Argentina, ante la amenaza de perder su empleo, y posiblemente su libertad, y ante el recorte de presupuestos universitarios que frenó los progresos en la investigación científica y la labor docente.²⁰ Luego del intervalo de un gobierno democrático a principios de la década de 1970, la situación volvió a empeorar tras el golpe militar de 1976. El régimen, en un intento por consolidarse, llevó a cabo una estrategia generalizada de represión de cualquier opositor potencial, que incluyó la "depuración" masiva de los medios científicos, profesionales y estudiantiles.²¹

2. Estimaciones econométricas

La combinación de una economía estancada e inestable con ciclos de autoritarismo político hicieron que Argentina se convirtiera, en el último cuarto del siglo XX, en un emisor neto de migrantes al resto del mundo. El crecimiento errático y la inestabilidad macroeconómica imperantes desde el decenio de 1950, que se revirtieron de manera parcial y transitoria en parte de la década de 1990, desvirtuaron claramente los fuertes incentivos económicos para emigrar a Argentina que existían a fines del siglo XIX y principios del XX. Además, gobiernos nacionalistas y populistas y regímenes militares represivos contribuyeron a desalentar la migración procedente de Europa²² y, como ya se señaló, los regímenes militares²³ empujaron a gran número de las personas más educadas, y por lo tanto con

¹⁷ Como resultado, entre 1975 y 2000 el PIB per cápita de Argentina fue en promedio 72% del de España y 55% del de Italia (cuadro 7).

¹⁸ Los paraguayos y los bolivianos se dirigieron en su mayoría al norte argentino, y los chilenos sobre todo a las haciendas del sur y a los yacimientos petrolíferos de la Patagonia.

¹⁹ Véanse estadísticas sobre la emigración de médicos, ingenieros, científicos y técnicos argentinos a los Estados Unidos entre 1950 y 1970, en Lattes, Oteiza y Graciarena (1986).

²⁰ El caso de César Milstein es ilustrativo: este ilustre científico argentino emigró de su país, trabajó para la Universidad de Cambridge y recibió, al cabo de unos años, el premio Nobel en el extranjero.

²¹ El hecho de que las autoridades militares dejaran prácticamente de llevar registro de los argentinos que abandonaron el país entre 1976 y 1981 representa una dificultad empírica para la comprensión de la incidencia de los acontecimientos de la época sobre las corrientes migratorias.

²² Aparentemente estos rasgos políticos de Argentina no frenaron la migración procedente de Bolivia o Paraguay, países que tenían su cuota propia de regímenes autoritarios.

²³ De comienzos de la década de 1930 hasta comienzos de la de 1980, Argentina tuvo una historia de considerable inestabilidad política y frecuente alternancia de regímenes democráticos y autoritarios. La sustitución de regímenes democráticos por dictatoriales

mayor movilidad, a abandonar el país en diferentes momentos en el transcurso de la segunda mitad del siglo XX.

En Solimano (2003) se hace una estimación econométrica de los determinantes económicos y políticos de la inmigración neta en Argentina a lo largo del siglo XX, para varios subperíodos²⁴ y para todo el período 1990-1999. Los principales resultados de ese estudio se pueden resumir como sigue:

i) La diferencia de ingresos per cápita entre Argentina y los países de origen (sobre todo europeos hasta mediados del decenio de 1950, y con posterioridad Paraguay, Bolivia y Chile) ha tenido un efecto estadísticamente significativo sobre las corrientes de migración neta (inmigración menos emigración) desde y hacia la Argentina. Los resultados econométricos muestran que la brecha entre los ingresos per cápita de Argentina y de los países emisores de migrantes es un

determinante robusto de la migración neta en los diferentes subperíodos del siglo XX, lo que confirma también el importante papel de las diferencias relativas de ingresos como causa de la migración internacional, que se analizó en la sección III.

ii) Los resultados econométricos también muestran un efecto estadístico negativo significativo de los gobiernos autoritarios sobre las corrientes de inmigración a la Argentina (y positivo sobre las corrientes de emigración desde este país), lo que confirma la gravitación de los regímenes políticos, más concretamente de la supresión de las libertades civiles y académicas y la violación de los derechos humanos por parte de las dictaduras, sobre la decisión de emigrar. Este factor parece influir en mayor medida en la población calificada y poseedora de un importante acervo de capital humano, que es más móvil y puede migrar hacia otros países.

V

Observaciones finales

En este artículo se ilustra cómo la migración internacional floreció durante la primera fase de globalización, desde cerca de 1870 a 1913, en concordancia con la progresiva integración de los mercados de capital y de bienes en el marco de una economía global abierta y con un sistema monetario basado en el patrón oro. Esta situación llegó a su fin durante el período de desglobalización que se extendió desde 1914 hasta mediados y más de la década de 1940. Este período abarcó dos guerras mundiales, la inestabilidad macroeconómica de los años veinte, la depresión de los treinta y turbulencias políticas recurrentes, todo lo cual creó un clima conducente a regímenes de migración internacional más restrictivos.

La segmentación de los mercados internacionales de trabajo se ha mantenido en la segunda fase de globalización, de 1970 en adelante, con políticas de inmigración restrictivas, sobre todo para la mano de obra no calificada, en las economías más desarrolladas. Sin embargo, el avance de la globalización de capitales y bienes se ha traducido en un enorme au-

mento de la movilidad internacional de las personas más calificadas y con altos niveles educativos (profesionales, expertos en informática, inversionistas internacionales).

La migración internacional desde y hacia América Latina ha dependido principalmente de las diferencias entre los ingresos per cápita de esta región y del resto del mundo. También la migración intrarregional ha reflejado las disparidades de los ingresos por habitante entre países dentro de América Latina. México y otros países de Centroamérica y el Caribe han sido los principales países de origen de la migración de sur a norte hacia los Estados Unidos. En el pasado, en la era de la migración masiva de fines del siglo XIX y principios del XX, Argentina fue un importante país de destino de la mano de obra migrante europea. Sin embargo, a medida que el crecimiento económico argentino se desaceleraba y se hacía más inestable a partir de la década de 1930, las oportunidades para los migrantes que venían de Europa disminuyeron y a fines de la década de 1950 la migración europea

empezó con la dictadura de José Uriburu en 1930 —que reemplazó al gobierno democrático de Hipólito Irigoyen— y terminó con la del general Galtieri en 1983, a la que sucedió el presidente demo-

cráticamente electo Raúl Alfonsín, que inauguró un ciclo de gobiernos democráticos que lleva unos 20 años.

²⁴ Los resultados de las regresiones se presentan en el anexo A.

prácticamente desapareció. Fue sustituida por migraciones desde países vecinos en los que el ingreso per cápita era menor, principalmente Paraguay y Bolivia. En la segunda mitad del siglo XX, Argentina se convirtió también en un país emisor de migrantes, sobre todo de profesionales y personas con amplias calificaciones, cuando a la crónica inestabilidad económica se le sumó el autoritarismo político, especialmente en las décadas de 1960 y 1970.

Un análisis econométrico de los patrones de migración hacia y desde Argentina a través del tiempo muestra el peso que tuvo la diferencia de ingresos entre Argentina y los países emisores sobre la tasa de migración neta de este país sudamericano. Este resultado se cumple en varios subperíodos del siglo XX. Del análisis empírico también se deduce el impacto negativo de los regímenes autoritarios sobre la inmigración neta, que ya hemos mencionado, el que empobreció el capital humano de Argentina.

Recuadro
CONSTRUCCIÓN DE LAS VARIABLES

Tasa de migración neta

Inmigración menos emigración por cada mil habitantes.

PIB per cápita de Argentina

En millones de dólares de 1990 ajustados por la paridad del poder adquisitivo (según el método de Geary-Khamis) / población de Argentina en miles de habitantes, a mitad de año.

PIB per cápita de Europa

En millones de dólares de 1990 ajustados por la paridad del poder adquisitivo (según el método de Geary-Khamis) / población en miles de habitantes, a mitad de año.

i) *PIB per cápita de Europa (1900-1929, 1900-1999)* = $1/3$ [$1/6$ (PIB per cápita de Austria + PIB per cápita de Bélgica + PIB per cápita de Francia + PIB per cápita de Alemania + PIB per cápita de Suiza + PIB per cápita del Reino Unido)] + $1/3$ PIB per cápita de España + $1/3$ PIB per cápita de Italia.

El cambio en las ponderaciones refleja la disminución de la importancia de España e Italia como países de origen de la migración a Argentina.

ii) *PIB per cápita de Europa (1929-1960, 1960-1999)* = $1/8$ [PIB per cápita de Austria + PIB per cápita de Bélgica + PIB per cápita de Francia + PIB per cápita de Alemania + PIB per cápita de Suiza + PIB per cápita del Reino Unido + PIB per cápita de España + PIB per cápita de Italia].

PIB per cápita de los países vecinos de Argentina

En millones de dólares de 1995 / población en miles de habitantes, a mitad de año.

El PIB per cápita (1950-2000) de los países vecinos de Argentina = $1/3$ [PIB per cápita de Bolivia + PIB per cápita de Chile + PIB per cápita de Paraguay].

Índice cíclico del PIB

Cociente entre el PIB de Argentina y el PIB tendencial de Argentina, ambos en millones de dólares de 1990 ajustados por la paridad de poder adquisitivo (según el método de Geary-Khamis).

El PIB tendencial de Argentina se calculó empleando el filtro de Hodrick-Prescott.

Índice del régimen político

Variable ficticia, en la que 1 significa régimen autoritario.

(Traducido del inglés)

Argentina: Estimaciones econométricas de ecuaciones de inmigración neta.
Variable dependiente: Tasa de migración neta^{a/}
(Cada mil habitantes)

	1900-1929			1929-1960				1960-1999						1900-1999 (promedio de 3 años)			
	[1]	[2]	[3]	[1]	[2]	[3]	[4]	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]	[1]	[2]	[3]	[4]
Constante	3,89 [2,46]	-14,86 [-3,96]	-16,81 [-2,97]	0,55 [1,33]	0,07 [0,16]	0,64 [1,83]	0,90 [2,43]	-20,51 [-3,20]	-21,15 [-3,44]	-25,31 [-3,50]	-40,52 [-4,98]	-58,85 [-1,50]	-56,08 [-1,36]	3,76 [3,30]	5,55 [7,33]	6,41 [8,11]	6,27 [5,52]
Con un rezago Migración neta (-1)	0,6 [6,20]	0,20 [1,74]	0,20 [1,43]	0,74 [6,91]	0,73 [7,50]	0,65 [8,31]	0,63 [8,23]			-0,27 [-1,38]	-0,34 [-1,83]	-0,34 [-1,80]	-0,34 [-1,76]				0,02 [0,18]
Con dos rezagos Migración neta (-2)											-0,54 [-2,79]	-0,49 [-2,23]	0,50 [-2,20]				
Logaritmo del PIB per cápita de Argentina respecto del PIB per cápita de Europa ^{b/}		79,96 [5,08]	86,68 [4,02]		5,58 [2,69]	2,74 [1,59]	2,97 [1,77]					-6,49 [-0,47]	-5,78 [-0,41]	9,53 [3,20]	10,46 [5,63]	10,67 [6,18]	10,36 [4,68]
Logaritmo del PIB per cápita de Argentina respecto del PIB per cápita de países vecinos ^{b/}																	
Logaritmo del índice cíclico del PIB de Argentina ^{b/}			-11,16 [-0,46]			22,86 [4,51]	21,32 [4,27]		27,46 [1,81]	27,51 [1,85]	34,12 [2,36]	41,68 [1,92]	41,27 [1,85]		55,43 [6,81]	54,24 [7,18]	53,48 [5,67]
Índice del régimen político ^{b/}							-0,75 [-1,70]						0,60 [0,38]			-3,55 [-2,37]	-3,39 [-2,00]
R ²	0,40	0,76	0,76	0,61	0,69	0,82	0,83	0,29	0,37	0,43	0,64	0,64	0,64	0,26	0,72	0,77	0,76
Estadístico de autocorrelación de Durbin-Watson	0,62	1,10	1,71	2,91	2,48	1,32	1,18	2,5 ^c	2,7 ^c	1,57 ^d	-1 ^e	-0,87 ^c	0,40 ^c	0,92 ^c	1,64 ^c	1,99 ^c	0,16 ^d
Número de observaciones	30	30	30	32	32	32	32	32	32	30	28	28	28	31	31	31	30

Fuente: Solimano (2002b).

^a Tasa de migración neta = inmigración menos emigración cada 1.000 habitantes.

Método de estimación: mínimos cuadrados ordinarios (MCO). Los valores entre paréntesis corresponden a estadísticas t de Student.

^{b/} Véanse las definiciones de estas variables en el recuadro.

^{c/} Durbin-Watson.

^{d/} Durbin-Watson aumentado.

^{e/} Estadística t de Student.

Bibliografía

- Abella, M. (1997): *Sending Workers Abroad*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo (OIT).
- Adams, W. (comp.) (1964): *The Brain Drain*, Nueva York, The Macmillan Company.
- Borjas, G. (1999): *Heaven's Door. Immigration Policy and the American Economy*, Princeton, Princeton University Press.
- Bunge, A. y C. García Matta (1929): Argentina, en I. Ferenczi y W. Wilcox, *International Migrations*, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research (NBER).
- Carrington, W. y E. Detragiache (1998): *How Big is the Brain Drain?*, IMF Working Paper, N° 98/102, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2002): *Globalización y desarrollo*, LC/G.2157(SES.29/3), Santiago de Chile, mayo.
- Chiswick, B. y T. Hatton (2002): International migration and the Integration of Labor Markets, en M. Bordo, A.M. Taylor y J. Williamson (comps.), *Globalization in Historical Perspective*, Chicago, Chicago University Press.
- Cortés Conde, R. (1979): *El proceso económico argentino*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana.
- Della Paolera, G. (1994): Experimentos monetarios y bancarios en Argentina: 1861-1930, *Revista de historia económica*, año XII, N° 3, Madrid, Universidad Carlos III.
- Della Paolera, G. y A. Taylor (1998): *Economic Recovery From the Argentine Great Depression: Institutions, Expectations and the Change of Macroeconomic Regime*, NBER Working Paper, N° 6767, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research.
- _____ (1997): *Finance y Development in an Emerging Market: Argentina in the Interwar Period*, NBER Working Paper, N° 6236, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research, octubre.
- Díaz-Alejandro, C.F. (1970): *Essays on the Economic History of the Argentine Republic*, New Haven, Yale University Press.
- Eichengreen, B. (1996): *Globalizing Capital. A History of the International Monetary System*, Princeton, Princeton University Press.
- FOMIN (Fondo Multilateral de Inversiones (2003): *Sending Money Home: An International Comparison of Remittances Markets*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (varios años): *International Financial Statistics*, Washington.
- Haque, N. y S. Kim (1994): *Human Capital Flight: Impact of Migration on Income and Growth*, IMF Working Paper, N° 94/155, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional.
- Hatton, T.J. y J.G. Williamson (1998): *The Age of Mass Migration. Causes and Economic Impact*, Nueva York, Oxford University Press.
- Hirschman, A. (1977): *Salida, voz y lealtad*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Holloway, T.H. (1977): Immigration and abolition. The transition from slave to free labor in the São Paulo Coffee Zone, en D. Alden y W. Dean (comps.), *Essays Concerning the Socioeconomic History of Brazil and Portuguese India*, Gainesville, University Press of Florida.
- Immigration and Naturalization Service (2000): *1998 Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service*, Washington.
- Lattes, A.E., E. Oteiza y J. Graciarena (1986): *Dinámica migratoria argentina (1955-1984): democratización y retorno de expatriados*, Ginebra, Instituto de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social/Centro de Estudios de Población (CENEP).
- Maddison, A. (1995): *Monitoring the World Economy, 1820-1992*, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- _____ (2001): *The World Economy. A Millennial Perspective*, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Olson, M. (2000): *Power and Prosperity. Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships*, Nueva York, Basic Books.
- O'Rourke, K. y J. Williamson (2000): *Globalization and History. The Evolution of a Nineteenth-Century Atlantic Economy*, segunda edición, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Solberg, C.E. (1970): *Immigration and Nationalism, Argentina y Chile, 1890-1914*, Austin, University of Texas Press.
- _____ (1978): Mass migration in Argentina, 1870-1970, en W.H. McNeill y R.S. Adams (comps.), *Human Migration, Patterns and Policies*, Bloomington, Indiana University Press.
- Solimano, A. (2001): *International Migration and the Global Economic Order: An Overview*, Working Paper, N° 2720, Washington, D.C., Banco Mundial, noviembre.
- _____ (2002): *Globalizing Talent and Human Capital: Implications for Developing Countries*, serie Macroeconomía del desarrollo, N° 15, LC/L.1773-P, Santiago de Chile, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.02.II.G.87.
- _____ (2003): *Development Cycles, Political Regimes and International Migration: Argentina in the 20th Century*, serie Macroeconomía del desarrollo, CEPAL.
- _____ (por publicarse): Emigrants remittances as a source of development finance, documento presentado para el proyecto New sources of Development Finance, Helsinki, UNU-WIDER.
- Stalker, P. (2000): *Workers Without Frontiers. The Impact of Globalization on International Migration*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers, Inc.
- Taylor, A. (1994a): *Three Phases of Argentine Economic Growth*, NBER Historical Working Paper, N° 60, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research.
- _____ (1994b): Mass migration to distant shores: Argentina and Australia, 1870-1939, en T. Hatton y J. Williamson (comps.), *Migration and the International Labor Markets, 1850-1939*, Nueva York, Routledge.
- Timmer, A. y J. Williamson (1996): *Racism, Xenophobia or Markets? The Political Economy of Immigration Policy Prior to the Thirties*, NBER Working Paper, N° 5867, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research.

El segundo *catch-up* brasileño. Características y limitaciones

Antonio Barros de Castro

*Profesor,
Universidad Federal
de Rio de Janeiro
abarroscastra@uol.com.br*

La economía brasileña, tradicionalmente una de las más cerradas de América Latina, fue finalmente abierta al comercio internacional entre 1988 y 1994. El impacto de una exposición muchísimo mayor al comercio internacional resultó muy diferente de lo previsto, tanto por los defensores como los críticos de la apertura. El presente artículo trata de describir los más importantes cambios posteriores a la apertura, a través de una comparación con lo ocurrido en el período clásico de la industrialización brasileña. En ambos períodos (1940-1980 y 1990-1999) hubo una copia acelerada de características de la industria de las economías centrales. En este sentido, en ambos casos se dieron en el país movimientos de *catch-up*. Pero no cabe duda de que los dos procesos de nivelación tuvieron características, consecuencias y limitaciones muy distintas. En este artículo intentamos contrastar los rasgos principales de ambos movimientos.

I

Hechos e hipótesis

Partiremos en este trabajo de un conjunto interrelacionado de hipótesis, las que pueden resumirse como sigue.

Hacia 1980, Brasil había montado una estructura industrial semejante a la que entonces existía en las economías desarrolladas de mediana envergadura. La semejanza consistía en que el peso relativo de los sectores y su diversificación misma aparecían como equivalentes a los de las economías desarrolladas.

Entre 1980 y 1994 se registraron graves perturbaciones de índole macroeconómica, razón por la cual no se instalaron nuevas fábricas. Tampoco se introdujeron técnicas productivas nuevas, y casi no se renovaron los catálogos de productos ofrecidos por la industria. En rigor, en el apogeo de los disturbios macroeconómicos de poco valía incrementar la eficiencia productiva de las empresas.

Al anunciarse la apertura, en 1990, comenzaron a difundirse en el país las soluciones de organización y gestión asociadas al estilo japonés de empresa, que se habían propagado en las economías desarrolladas a lo largo del decenio anterior. Sin embargo, como en los primeros años de la década de 1990 las empresas se vieron atrapadas en el fuego cruzado de la retracción de los mercados y el aumento (moderado, al inicio) de las importaciones, los cambios sólo se profundizaron en la segunda mitad de dicha década (Castro, 2001).

En efecto, la apreciable ampliación de los mercados internos y la sobrevalorización de la moneda local que acompañaron a la estabilización crearon condiciones favorables para que numerosas empresas, frente a la presión competitiva de las importaciones, respondieran con la modernización y el abaratamiento de los productos que ofrecían. Con tal fin recurrieron, al parecer sin vacilaciones, a ampliar sus propias compras en el exterior.

Pero este tipo de reacción, en que las importaciones constituyen un arma de doble filo, tiene un significado ambiguo: puede indicar que se inicia un intenso proceso de actualización y revitalización de la industria, o bien que la industria se está "ahuecando". En cualquier caso, conviene desde luego señalar que el inicio de la profundización de los cambios mediante el aumento de las importaciones caracterizaría tanto a las empresas de propiedad nacional como a las transnacionales.

El modesto desempeño de la industria a lo largo del decenio de 1990 (su crecimiento fue de 2,7% al año) se suele contrastar con las grandes mejoras logradas en la productividad de la mano de obra. De hecho, en este decenio el producto obtenido por trabajador en la industria creció a una tasa media anual de 8,5%, según la Encuesta Industrial Mensual,¹ o de 5,4%, de acuerdo con las cuentas nacionales.²

Además, desde la perspectiva adoptada en este trabajo, los siguientes hechos tendrían tanta importancia como la evolución observada de los índices medios de productividad:

- La estructura, las conexiones y el funcionamiento de las empresas industriales se modificaron profundamente en la década de 1990. Los cambios que comenzaron, como ya mencionamos, con la adopción de nuevos métodos de gestión y organización del trabajo, se intensificaron a partir de la estabilización con la introducción de nuevos insumos y el progresivo cambio de los equipamientos.
- Gracias a estos cambios se logró lanzar al mercado una nueva generación de productos.³
- Tales productos se han actualizado, sin por ello estar a la vanguardia de los avances en las ramas industriales respectivas. Se trata de productos tecnológicamente "maduros" y para los cuales el mercado está "listo" (en el sentido de que ya existe una demanda que los espera).
- Los cambios necesarios para poner rápidamente en el mercado los productos "nuevos" se concentraban sobre todo en el plano de la producción, situándose en general del portón de las fábricas hacia adentro (Castro, 2001). Sin embargo, en muchos casos los cambios estuvieron acompañados de fusiones e incorporaciones, así como del establecimiento de lazos de cooperación o asociación. Especialmente en las industrias tradicionales, en ocasiones se reforzaron los llamados nuevos arreglos locales.⁴

¹ Que lleva a cabo el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE).

² Véase Carvalho (2000).

³ Respecto de este último punto, véase Carvalho y Bernardes (1998).

⁴ En Cassiolato y Lastres (coords.) (2000) se presenta un estudio de estos cambios.

— Finalmente, los resultados obtenidos en las unidades fabriles al parecer se acercan a los que exhiben los países desarrollados. Al menos este es un aspecto que se destaca repetidamente en las entrevistas en el terreno. Por otra parte, cabe agregar que en las filiales de empresas transnacionales y, muy particularmente, en el caso de unidades recién instaladas (*greenfield investments*), no es inusual que las nuevas plantas se consideren más avanzadas en ciertos aspectos que las mejores unidades existentes en los países de origen de la empresa.

Es importante advertir, no obstante, que lo que acabamos de decir está lejos de aplicarse al universo de las empresas. En efecto, cabe aquí introducir dos importantes reflexiones.

En principio, la combinación de salarios bajos, actividad informal (con evasión de impuestos y retención de contribuciones sociales) y mercados de equipamientos de segunda mano favorece la existencia de negocios caracterizados por la desactualización y la baja productividad. Resta añadir que la reducción del número de trabajadores de la industria entre 1990 y 1999 que, según la Encuesta Industrial Mensual, habría bajado a 52% del valor anterior, contribuyó decisivamente a que sobrevivieran, e incluso florecieran, negocios semimarginales o marginales. La gran cantidad de empresas informales en mayor o menor medida, y cuya existencia se ve beneficiada por este conjunto de factores, obviamente rebaja el promedio general de productividad y dificulta las comparaciones internacionales de este indicador. Aun así, lejos de reflejar el atraso de la industria, este tipo de fenómeno trae al ámbito manufacturero los efectos de la heterogeneidad económica y social del país, así como de la contención del nivel de actividad a que esta economía estuvo recurrentemente sometida en el decenio de 1990.⁵ Esto se refleja en la distribución de las empre-

sas industriales según su tamaño, salario medio y valor agregado industrial (cuadro 1).

Estamos, en suma, frente a un ambiente permisivo —en lo tocante a las posibilidades de supervivencia de empresas de pequeña envergadura y recursos limitados—, lo que no impidió, sin embargo, el rápido avance de la productividad media (general) del trabajo.⁶ Esto se aplica tanto a los años de crecimiento como a las épocas de desaceleración o retroceso de la producción.

La segunda reflexión consiste en que, poco después de la estabilización (digamos, en el bienio 1995-1996), surgieron indicios de que Brasil podría reproducir la tendencia, observada entonces en América Latina, a la pérdida de sectores industriales y la concentración de las actividades industriales en las últimas etapas de la producción. No obstante, el país logró eludir este tipo de regresión, lo que no significa que no haya habido daños en el tejido industrial, de los cuales el más grave fue la atrofia de la industria electrónica, que ya adolecía de serios problemas antes de la apertura y la estabilización.

En el cuadro 2 se presenta una visión global de la persistencia de la estructura industrial.

A continuación enunciamos una síntesis de la hipótesis que se presenta en este trabajo.

El montaje de una moderna estructura industrial, que puede considerarse concluido en torno a 1980, caracterizó el primer, y exitoso, *catch-up* de la industria brasileña. Por contraposición, y tras un largo período de hibernación, la renovación o actualización de la canasta de productos ofrecidos por la industria y la absorción masiva que ésta hizo de mejoras de organización y tecnológicas en la década de 1990, puede ser vista como un segundo *catch-up*. Este último difiere en varios sentidos del primero, pero ambos tienen en común un aspecto esencial de los procesos de nivelación con las industrias de economías desarrolladas: la replicación, deliberada y rápida, de características exhibidas por esas industrias. Aquí se impone una breve digresión a este respecto.

⁵ Una importante fuente de informaciones sobre el intenso proceso de cambios registrado en las empresas es el cuaderno *Empresas & Carreiras* de la *Gazeta Mercantil*, al cual este propio diario también contribuye periódicamente con informes sectoriales y regionales. No conozco forma de agregar a la copiosa información allí existente. Otra importante fuente se halla en los estudios de casos (empresas) y de sectores, realizados en diversos centros de investigación y muchas veces convertidos en tesis de posgrado. Para el inicio de la década de 1990, una fuente valiosa es la colección de trabajos que sirvieron de base para el *Estudo da competitividade da indústria brasileira* (Coutinho y Ferraz, 1994). Creo, sin embargo, que, dado lo inédito de la experiencia, nada puede sustituir el esfuerzo de recopilar información mediante entrevistas en empresas, con empresarios y técnicos de las propias plantas industriales. En cuanto a los buenos niveles de desempeño alcanzados en diversas

ramas de la industria, véase el informe de McKinsey & Company (1998). A propósito, permítaseme hacer otra salvedad: aun en las empresas medianas y grandes, los salarios vigentes en el país (especialmente para puestos de baja calificación) justifican la permanencia de grados de automatización bastante inferiores a los que se observan en los países desarrollados.

⁶ De acuerdo con la misma fuente (IBGE, 1999), las microempresas y pequeñas empresas industriales, que en 1985 representaban el 91,5% del total de empresas, el 26,7% del empleo y el 13,8% de los ingresos netos, pasaron en 1999 a exhibir cifras que fueron respectivamente de 93,7%, 37,8% y 15,2%.

CUADRO 1

**Brasil: Indicadores de salario y valor agregado industrial,
por tamaño de las empresas, en el decenio de 1990**

Tamaño de las empresas, según el personal ocupado ^a	Salario medio mensual (reales)	Valor agregado industrial por trabajador (miles de reales)
Micro/pequeñas	440	15,7
Medianas	762	37,7
Grandes	1 175	71,8
Total de la industria	793	42,0

Fuente: IBGE (1999).

^a Criterio de clasificación: micro/pequeñas empresas, de 5 a 99 personas ocupadas; empresas medianas, de 100 a 499 personas ocupadas; empresas grandes, con 500 o más personas ocupadas.

CUADRO 2

**Brasil: Valor agregado por la industria manufacturera,
a precios corrientes, 1991 y 1998**
(Porcentajes)

	1991	1998	
04	Elaboración de minerales no metálicos	5,5	5,2
05	Siderurgia	4,2	3,4
06	Metales no ferrosos	2,1	1,4
07	Fabricación de otros productos metalúrgicos	5,7	5,2
08	Fabricación y mantenimiento de máquinas y tractores	7,9	8,9
10	Fabricación de aparatos y equipos de material eléctrico	3,2	2,3
11	Fabricación de aparatos y equipos de material electrónico	3,9	3,8
12	Fabricación de automóviles, camiones y ómnibus	2,6	3,7
13	Fabricación de otros vehículos, piezas y accesorios	3,9	3,9
14	Aserraderos y fabricación de artículos de madera y mobiliario	3,7	3,3
15	Industria de papel y gráfica	5,9	3,9
16	Industria del caucho	1,6	1,3
17	Fabricación de elementos químicos no petroquímicos	3,8	3,4
18	Refinería de petróleo e industria petroquímica	9,1	14,4
19	Fabricación de productos químicos diversos	5,2	3,7
20	Fabricación de productos farmacéuticos y de perfumería	2,2	4,6
21	Industria de manufactura de material plástico	2,7	2,5
22	Industria textil	4,9	2,7
23	Fabricación de prendas de vestir y accesorios	3,1	2,2
24	Fabricación de calzados y de artículos de cuero y pieles	1,6	1,2
25	Industria del café	0,7	1,2
26	Elaboración de productos de origen vegetal, inclusive tabaco	3,7	3,4
27	Faenado y preparación de carnes	2,1	2,2
28	Refrigeración y preparación de leche y lácteos	1,0	1,5
29	Industria del azúcar	1,0	0,8
30	Fabricación y refinería de aceites vegetales y mantecas p/alimentación	1,4	2,1
31	Otras industrias de alimentos y de bebidas	4,8	5,6
32	Industrias diversas	2,7	2,1

Fuente: Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), Departamento de Cuentas Nacionales.

Diversos autores han explorado el tema de las aceleraciones o “saltos” de las naciones que, mediante la copia, buscan nivelarse con las naciones más avanzadas; entre ellos, Gerschenkron (1962) constituye una referencia preliminar en esta materia. Se trata, a mi entender, de una matriz conceptual superior a la limita-

da noción de “proceso de sustitución de importaciones”, con la cual se intenta entender la industrialización tardía como una sucesión de respuestas (¿automáticas?) a los estrangulamientos y alivios de la balanza de pagos. Ya el concepto mismo de *catch-up*, además de atribuir importancia central a la decisión de cambiar

la economía del país y de llamar la atención sobre las instituciones creadas para tal fin (Castro, 1993), confiere el debido peso a los factores tecnológicos.

Por otro lado, este tipo de enfoque realza y a la vez relativiza la noción de copia, fenómeno básico en las aceleraciones históricas a que nos estamos refiriendo. En definitiva, el esfuerzo de copiar es un proceso abierto a adaptaciones y sustituciones históricas (como argumentó Gerschenkron) y, por lo tanto, parcial. Por otro lado, dadas la usual preservación de los rastros de la heren-

cia histórica⁷ y las propias diferencias que surgen en el camino, es posible que el éxito de la experiencia establezca una realidad diferente y hasta inédita.⁸

En el caso que nos ocupa —el segundo *catch-up* de la industria brasileña—, el carácter de inédito es por lo demás patente: tanto las decisiones como los métodos empleados para fines de nivelación fueron individualmente decididos por las empresas. Pero esto ya es parte de los contrastes que señalaremos a continuación.

II

Comparación estilizada de las dos experiencias de nivelación

Hay notables diferencias e importantes semejanzas entre ambas experiencias de *catch-up* industrial, las que a continuación describiremos en forma estilizada.

La primera de ellas puede describirse como un esfuerzo concentrado tendiente a acumular el acervo de recursos materiales (instalaciones y equipamientos), así como crear equipos de trabajo, conocimientos y rutinas que se incorporarían en la operación de las empresas industriales. Una parte importante de los conocimientos requeridos se adquiere junto con el proyecto, los equipamientos y los insumos, a través de las instrucciones para su uso. De allí en adelante se supone que los conocimientos aumentan, a la par de la experiencia alcanzada en la operación de las plantas. En principio, cuanto mayores sean la protección ofrecida a la industria y la especificidad del contexto (incluidas ciertas instituciones y las características de la fuerza de trabajo, de la infraestructura y de las materias primas disponibles), mayor será la importancia de los conocimientos desarrollados localmente.

La segunda nivelación industrial, que se inició con la renovación de los métodos de trabajo y gestión, tuvo como hilo conductor el esfuerzo destinado (según una expresión muy utilizada, sobre todo por las empresas transnacionales) a “tropicalizar” productos y, en menor medida, también procesos ampliamente dominados en las economías centrales. El objetivo era capacitar a las empresas locales para que colocaran en el mercado, a precios competitivos, productos similares a los importados.

Los grados de libertad en lo que toca a iniciativas locales en este segundo *catch-up* son sumamente limita-

dos. Esto resulta comprensible, puesto que se tiene como punto de partida la reducción drástica de la protección. Siendo así, cualquier movimiento de las empresas deberá enfrentar un bombardeo de importaciones largamente contenidas, ampliamente deseadas y finalmente liberadas. Además, cabe señalar que se pretende atender a los compradores locales con productos en cuyo desempeño, confiabilidad, durabilidad e incluso cumplimiento con exigencias ecológicas y legales ya han trabajado largamente las empresas de los centros desarrollados.

Lo dicho significa que, debido a la libertad de maniobra que la protección brindaba antes al mercado interno, en la segunda modernización el mimetismo con las importaciones tiende a ser aún más acentuado que en la primera. Aun así, no deja de haber a este respecto una profunda similitud con la primera experiencia: la palabra clave sigue siendo la copia. Sin embargo, cabe destacar algunas marcadas diferencias.

La etapa de actualización más reciente, con la importante excepción de las inversiones recién llegadas al país, giró esencialmente en torno a obtener nuevos

⁷ La experiencia japonesa de modernización demuestra que la restauración de vestigios de un pasado remoto puede ser importante para el esfuerzo concentrado de nivelación industrial.

⁸ Un trabajo bastante fértil acerca de las experiencias históricas de superación (o no) del rezago es Hiquino y Amsden (1994). Por su parte, Amsden (2001) presenta una visión panorámica de procesos recientes (posteriores a la segunda guerra mundial) de modernización industrial. En cuanto a experiencias de absorción acelerada de nuevas tecnologías, y sus condicionantes e implicaciones, véase Lal (2000).

resultados con recursos acumulados o desarrollados previamente, incluidos los equipos de trabajo formados antes, ahora reducidos y readiestrados. Lejos de negar la importancia de la incorporación de nuevos insumos y equipamientos (en gran medida importados), esto significa que la inversión, en el sentido tradicional de la palabra, no constituye el instrumento de los cambios. En esencia, se trata de recombinar recursos, extrayendo de ellos servicios productivos que estaban, por decirlo así, en estado latente.⁹ En este tipo de operación, las importaciones —que traen consigo nuevas generaciones de conocimientos— tienen un papel crucial.

No obstante, lo anterior deja pendiente por lo menos un problema grave.

La adopción de insumos y equipamientos más eficientes o avanzados, sumada al readiestramiento de los equipos de trabajo y al reacondicionamiento de las instalaciones, permite en muchos casos ampliar significativamente la capacidad productiva. Sin embargo, ¿cómo quedan aquellos sectores en los que no se obtendrá un sustancial aumento de la capacidad con el cambio de equipamientos e insumos (y en los cuales la nivelación podría traducirse en el reemplazo de unos pocos equipamientos periféricos)? Diversas empresas productoras de insumos básicos estarían en esta situación. Por otro lado, ¿cómo quedan aquellas ramas en que la existencia de auténticas discontinuidades tecnológicas hace recomendable la instalación de nuevas plantas? Ejemplos de esto último serían sectores como las refinerías de petróleo o el complejo electrónico.

De conformidad con todo lo dicho acerca del segundo *catch-up*, es fácil comprobar que él no tendió a resolver problemas de esta índole. Concretamente, no hubo inversiones significativas en refinerías (a pesar de que la demanda de derivados aumentó 4% al año) ni en la producción de componentes electrónicos (actividad en la cual el rápido progreso técnico había creado auténticas discontinuidades).

Pero volvamos a la comparación de ambas experiencias.

Durante el primer *catch-up*, en el país se implantaban nuevas ramas de actividad. Cabía al Estado la responsabilidad de definir rumbos, de proveer estímulos (como, por ejemplo, créditos en condiciones favorables) y, habitualmente, de proporcionar la infraestructura de servicios básicos.

En ese contexto, grandes empresas públicas eran concebidas (y tratadas) como ejecutoras de políticas públicas, a partir de “misiones” que se les confiaban. Al mismo tiempo, las empresas privadas eran percibidas como soluciones para llenar las lagunas de la estructura productiva que se pretendía implantar (Castro, 1993). Por otra parte, cabe recordar a este respecto que, en el caso brasileño, la inversión extranjera directa llegó a ser usada como instrumento para el establecimiento de cadenas productivas, como la automovilística (Shapiro, 1994).

En la segunda experiencia, en cambio, los poderes públicos no fijan rumbos. Solamente hay supuestos (fundados en la teoría económica) en cuanto a la dirección de los cambios que las reformas supuestamente traerán consigo (Mesquita, 1999).

Pese a no seguir orientaciones emanadas de un centro coordinador de las decisiones, en la segunda modernización la industria parece haber convergido efectivamente hacia patrones de comportamiento relativamente definidos. Así, se puede afirmar que los rumbos emergieron de la suma de decisiones individuales de las empresas. Estas decisiones, sin embargo, parecen haber sido dictadas prioritariamente por el compromiso de las empresas con sus activos (previamente acumulados) y por el objetivo apremiante de efectuar copias (rápidas).

La tendencia revelada más patente tal vez se manifieste en el hecho de que la apertura no acarreo grandes desplazamientos intersectoriales hacia actividades que hacen uso intensivo de mano de obra o de recursos naturales. No se advierte, en el caso brasileño, una tendencia a la especialización en el montaje y acabado de productos, actividades que requieren mucha mano de obra poco calificada.

En la fase inicial de la apertura (digamos, hasta 1995-1996) surgieron indicios de que Brasil podría reproducir la tendencia latinoamericana a perder sectores o a concentrarse en las últimas etapas de la producción.¹⁰ Sin embargo, en el caso brasileño este tipo de regresión fue rápidamente superado, salvo en determinados casos, de los cuales el más grave es el de la industria electrónica.

El ejemplo más interesante y complejo tal vez sea el de la industria automovilística. En este caso, hasta las empresas recién llegadas (cuyos vínculos con los proveedores son todos externos) se empeñaron en atraer

⁹ En este sentido se trata de una operación penrosiana. Véase Penrose (1959).

¹⁰ Véase una descripción de la hipótesis de la nueva especialización en Katz (2000).

al país a sus grandes proveedores internacionales. Algo semejante puede decirse de empresas de montaje sólidamente establecidas en Brasil, que recientemente comenzaron a instalar fábricas en nuevas regiones. Por cierto, el coeficiente de importaciones, especialmente en estos casos, parece situarse muy por encima del registrado en la primera modernización; sin embargo, con raras excepciones, es válido afirmar que prevalece la fabricación efectiva por sobre el mero montaje.¹¹

III

El entorno macroeconómico

El anterior análisis comparativo de las dos experiencias de nivelación se ve iluminado por rasgos del entorno macroeconómico, sobre todo en la experiencia más reciente.

En el auge de la primera de ellas, desde 1968 a 1980, la industria manufacturera brasileña exhibió un crecimiento asombroso, de 200%, con lo cual la producción se triplicó. En cambio, entre 1991 y 2000 el crecimiento acumulado de esa industria fue de sólo 20,7%.

Este extraordinario contraste puede apreciarse desde diferentes ángulos. Sin embargo, es imperativo tener en cuenta que durante la segunda nivelación, y casi sin interrupciones, la economía se vio sumamente restringida por las políticas públicas: en situaciones que no eran verdaderamente críticas, a través de intereses medios bastante altos (gráfico 1); y en situaciones de emer-

En los últimos años se ha comprobado que, tras una fase de muchas fusiones y de desaparición de las empresas más frágiles, en ciertas industrias tradicionales ha habido una evidente reafirmación y modernización. La descentralización regional de actividades que hacen uso intensivo de mano de obra poco calificada es, en diversos casos, un fenómeno destacado en el movimiento de reestructuración. Ilustra esta conducta lo ocurrido, por ejemplo, en la industria textil y la del calzado.

gencia, mediante máximos increíblemente altos de las tasas de interés real. En este sentido, se puede afirmar que, mientras en la primera experiencia se aplicaron políticas de crecimiento muy activas, en la segunda la política fue mucho más allá de priorizar los ajustes macroeconómicos: de manera sistemática, aunque con una implementación irregular, de hecho casi se impidió la expansión de la economía.

Esto significa que la apertura de la economía, además de ir acompañada de años de apreciación cambiaria que amplificaba la presión competitiva ejercida por las importaciones, se produjo en un entorno macroeconómico hostil. De no ser porque en diversos sectores existía la posibilidad de bajar sensiblemente los costos y precios (y aprovechar así la expansión de los respectivos mercados), para las empresas éste hubiera sido un cuadro difícil de enfrentar.

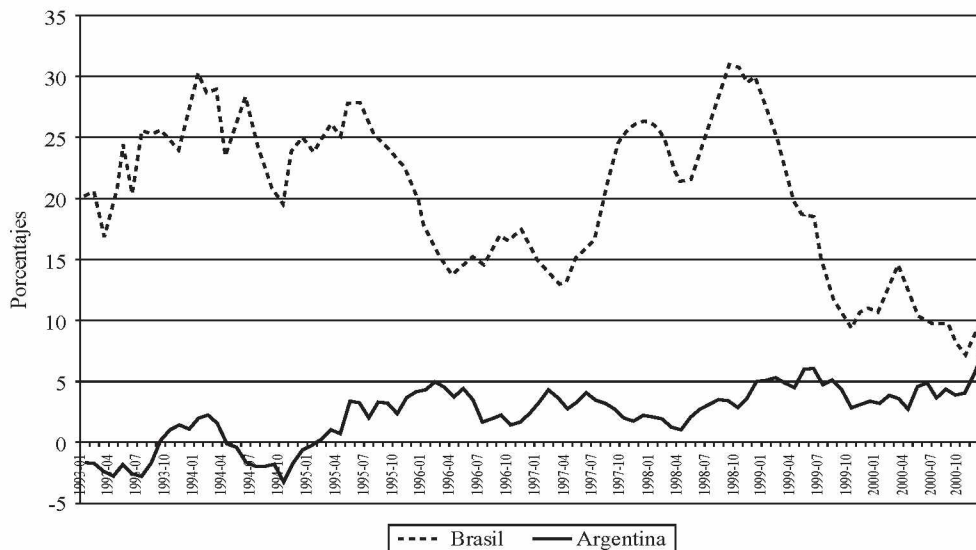
No obstante lo recién señalado, conviene agregar que, cada vez que las condiciones macroeconómicas lo permitieron, la industria reveló un ímpetu expansionista considerable. Es decir, el desempeño medio de la industria en su conjunto fue mediocre pese a su capacidad de responder con vigor al surgimiento de oportunidades.

Con lo anterior queda claro, en suma, que a la política de "pare y siga" centrada en la alta inflación, vigente desde el fracaso del Plan Cruzado (1986) hasta el lanzamiento del Plan Real (1994), siguió un enfoque de "pare y siga" de otra naturaleza. En el primer caso, la amenaza residía cada vez más en una posible transición hacia la hiperinflación; en el segundo, el factor que determinaba la falta de crecimiento sería, de manera cada vez más evidente, la posible insuficiencia del financiamiento externo. En otras palabras, el freno (la amenaza) había cambiado, de la hiperinflación a la insolvencia.

¹¹ Entre los pocos casos en que no se iría más allá de las actividades de montaje se halla el proyecto Chrysler en Paraná (camionetas Dakota), que ya se cerró. Por otro lado, cabe advertir que no ha sido fácil obtener información sobre el verdadero coeficiente importado. Un director de una empresa de montaje, por ejemplo, tras afirmar que el coeficiente nacional ascendía al 75%, declaró no tener información sobre el coeficiente importado de sus proveedores. En otras palabras, el 75% que él había mencionado consideraba solamente lo que se compraba (localmente) de los "sistemistas" situados a su alrededor, y de unos pocos grandes proveedores locales. En rigor, sin embargo, hasta el acero de las chapas (además de la electrónica, de los plásticos elaborados, de la caja de cambios, etc.) era importado. El bajo coeficiente importado se refería, pues, únicamente a las compras de la empresa líder, que operaba en régimen de montaje de subconjuntos entregados por los "sistemistas". Dada la dificultad para conocer el verdadero coeficiente importado, parece interesante registrar que, buscando justificar el alza de sus precios, una gran empresa de montaje, largamente instalada en el país, declaró que, en promedio, el 30% de sus costos eran en dólares. Véase *Estado de São Paulo* (2001).

GRAFICO 1

Brasil: Intereses reales de muy corto plazo
(Promedio móvil de siete meses anualizado)^a



^a Para Brasil, tasa de interés de un día para otro (*overnight*). Para Argentina, tasa de interés interbancario por plazos de hasta 15 días.

El actual régimen de “pare y siga”, sin embargo, se ha ido alterando con el tiempo. En primer lugar, porque una vez detectada la vulnerabilidad, se tiende a incorporarla progresivamente a las expectativas, con lo cual el país pasa a ser percibido (y tratado) como miembro de un grupo de riesgo. En estas condiciones, el impulso expansivo queda limitado a arrancadas (“siga”) que obedecen básicamente a la demanda, sobre todo de bienes de consumo durables, y son prontamente respondidas por la oferta. Nótese que la percepción de la vulnerabilidad por los agentes económicos significa que, frente a señales adversas, ellos mismos se encargan en forma autónoma de reducir gastos y detener la expansión. Hace poco, en el segundo y tercer trimestres de 2001, su conducta procíclica hizo caer la demanda adelante de la oferta, la que supuestamente debería haberse contenido con medidas anunciadas por el gobierno y asociadas a la escasez de energía eléctrica.

Por otro lado, y actuando en sentido contrario a lo recién expuesto, cabe señalar que en el último ciclo ascendente, breve pero intenso, la inversión en bienes de capital tanto de producción local como importados aumentó por primera vez más que el consumo de bienes durables. Seguramente unos y otros

estaban siendo beneficiados por la reducción de intereses (gráfico 1), derivada sobre todo del régimen de cambio flexible recién establecido. Sin embargo, no hay señales de que la reducción (que ya se ha revertido parcialmente) haya bastado para generar las fuertes inversiones necesarias en aquellos sectores en que la modernización de las plantas con la incorporación de nuevos insumos y equipamientos poco altera la capacidad instalada.

Señalaremos, para concluir estos breves comentarios, que contrariamente a la segunda nivelación, que fue acompañada por una acentuada inestabilidad, la primera exhibió una trayectoria relativamente estable de expansión.¹² Esto introduce un contraste más entre las convicciones de los proponentes de las grandes reformas y los resultados obtenidos.

¹² La única oscilación fuerte del ritmo de crecimiento del producto industrial brasileño en el largo período correspondiente a la primera actualización (la clásica) se dio al pasar del Plan de Metas (cuyos efectos se hicieron sentir hasta 1961 y aseguraron un crecimiento de la industria superior a 10% al año), al período de crisis y ajuste macroeconómico (1963 a 1965) en que el crecimiento medio de la industria fue igual a cero.

IV

Breve reflexión final

Volviendo a las empresas y a su adaptación al nuevo entorno macroeconómico, diremos que el mercado interno brasileño se asemeja ahora —en exigencias de los demandantes— al mercado internacional. Esto, sin embargo, no significa que las empresas instaladas en Brasil, locales o transnacionales, se hayan acercado en términos de estructura y comportamiento a sus pares de otros países. Examinemos este asunto más de cerca.

Al modernizar intensamente los procesos, los productos y la comercialización, bajo la presión de la apertura y de la llegada en masa de nuevas empresas al país,¹³ las filiales de empresas transnacionales reproducen en el contexto local sólo unas pocas facetas de su estructura empresarial. De hecho, con frecuencia sólo instalan localmente una de sus muchas plantas o unidades productivas.

Por otro lado, y paradójicamente, las propias empresas locales, al privilegiar inequívocamente las funciones operacionales, asumen estructuras parecidas a las de las filiales, salvo que obviamente la dirección se encuentra en el país. Es decir, la apertura hizo que las empresas locales lograsen colocar en el mercado local, a precios competitivos y de la manera más rápida posible, productos similares a los importados. Para ello tienen que revisar, en primer lugar, su forma de producir. Sin embargo, esto equivale a decir que no necesitan implantar o desarrollar funciones empresariales superiores como las de investigación y desarrollo, diseño, o creación/gestión de marcas.

Una importante implicación de lo recién expuesto, considerando sobre todo las empresas de propiedad nacional, es que ellas no tuvieron necesidad de absorber altas dosis de financiamiento. En tales condiciones no es de extrañar que su comportamiento se haya revelado muy resistente (poco elástico) a los vaivenes de las tasas de interés. Por la misma razón, tampoco debe sorprender que las empresas se hayan mostrado capaces de soportar un régimen de “pare y siga” de extrema virulencia, sin abandonar la senda de la segunda nivelación.

Para poder apuntar a otra implicación, cuya importancia difícilmente podría exagerarse, tenemos que adoptar una perspectiva más amplia.

La inestabilidad que actualmente exhibe la economía brasileña se explica parcialmente por la inestabilidad cada vez mayor de la economía globalizada. Sin embargo, también influyen en ella factores locales, de los cuales por lo menos uno está intrínsecamente asociado a características del segundo *catch-up* recién señalado.

Como ya se indicó, los productos con los cuales las empresas instaladas en Brasil se aseguraron un espacio en el mercado local son considerados maduros en los centros industrializados: vale decir, sus mercados en esos centros están ya, en mayor o menor medida, saturados. Esto significa que si bien en el ámbito local la producción a costos competitivos habilitaba a las empresas para disputar mercados (aún relativamente insatisfechos), en el mercado externo el panorama era otro. Como allí llegaban atrasadas, las empresas tenían que “comprar” mercados mediante una competencia feroz. La alternativa hubiera sido conquistar mercados con herramientas competitivas superiores, asociadas a funciones que no dominaban.

En última instancia, avanzar exportando sería ingresar a otra trayectoria; sería aprender a crecer en otro ambiente, desarrollando y empleando otros recursos. Sin embargo, no era esa la lucha en que las empresas se habían empeñado. Si lo hubiera sido, por lo demás, sus objetivos habrían tenido que ir mucho más allá de la excelencia fabril; pero para eso no disponían de tiempo ni de recursos. De manera que las diferentes condiciones en que se encontraban los mercados interno y externo imponían diferencias de perfil y de estrategia.

Sabemos, por otro lado, que el salto de las importaciones fue un recurso improvisado para mejorar rápidamente la competitividad. Dicho esto, cabe señalar que, en caso de que el real se desvalorizara, las presiones consiguientes sobre los costos aconsejarían a las empresas cultivar o incluso reconstituir las cadenas locales de proveedores. Sin embargo, preservada la apreciación del real entre 1994 y enero de 1999, importar seguía siendo un potente mecanismo para comprimir costos.

Debido a la dificultad de exportar, sumada a los escasos estímulos para sustituir importaciones, las cuentas externas del país se desequilibraron cada vez más, provocando una seria distorsión: el dólar obtenido por las empresas en el mercado externo (o ahorrado

¹³ Se considera que ya están en Brasil 430 de las 500 mayores empresas transnacionales.

mediante la sustitución de las importaciones) pasaba a valer, para la economía en general, mucho más que para la empresa en particular. Según lo informado por muchas empresas ya en 1997 su descontento inicial en la disputa por el mercado local había sido superado, pero la posición del país se iba tornando cada vez más vulnerable.

Es contra este telón de fondo que debe mirarse la desvalorización del real de enero de 1999. Con todo, por las razones anteriormente señaladas, es fundamental tener presente que ella corrige precios, pero no cambia la naturaleza del ajuste ya hecho. Como declaró recientemente un industrial del área de la electrónica, Brasil no produce los bienes que ellos quieren comprar. Lo que equivale a decir que, con los productos de que dispone, la solución es comprar mercados con precios expoliatorios —lo que, además, se vería posibilitado por la desvalorización adicional del real ocurrida a partir de abril de 2001.

Lo expuesto se presta para la formulación de un problema cuya importancia tenderá a crecer en adelante.

Si la rápida y sustancial baja relativa de los precios de los productos industriales (que se registró en

el segundo *catch-up* pero no así en el primero) reflejara únicamente una adaptación a los precios impuestos por la apertura, su significación seguiría siendo bastante limitada. Otro alcance tendría si de allí partiese, en las empresas locales, el desarrollo de nuevos instrumentos para competir que permitieran, además de reducir costos repetidamente, disputar mercados mediante el diseño, las marcas y otros mecanismos. En este caso las empresas no sólo se estarían adaptando a los precios y a la modernidad de los productos impuestos por la apertura, sino que se estarían preparando para afirmarse en un entorno caracterizado por un régimen de competencia sin precedentes en la economía brasileña. Estarían también dejando atrás una larga era de casi nula interacción con los mercados, y a la vez aprestándose para ingresar a otra de mercados segmentados, recreados o, a lo más, creados por las empresas. Pero esto supone ir más allá de la segunda actualización, y ayuda a concebir la necesidad de un último gran salto (que deben dar las empresas establecidas en Brasil), si se pretende lograr efectivamente un crecimiento sustentado.¹⁴

(Traducido del portugués)

Bibliografía

- Amsden, A. (2001): *The Rise of "the Rest": Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*, Nueva York, Oxford University Press, septiembre.
- Carvalho, P. (2000): *As causas do aumento da produtividade da indústria brasileira nos anos 90*, tesis de grado, Rio de Janeiro, Instituto de Economía, Universidad Federal de Rio de Janeiro (UFRJ).
- Carvalho, R. y R. Bernardes (1998): Cambiando con la economía: la dinámica de empresas líderes en Brasil, en W. Peres (comp.), *Grandes empresas y grupos industriales latinoamericanos*, México, D.F., Siglo Veintiuno Editores.
- Cassiolato, J. y H. Lastres (coords.) (2000): *Arranjos & sistemas produtivos locais e as novas políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico*, *International Seminar*, vol. 2, Rio de Janeiro.
- Castro, A. B. (2001): A reestruturação da indústria brasileira nos anos 90. Uma reinterpretação, *Revista de economia política*, vol. 3, julio-septiembre.
- _____ (1993): Renegade development: rise and demise of state-led development in Brazil, en W. Smith, C. Acuña y E. Gamarra (comps.), *Democracy, Markets, and Structural Reform in Latin America*, Miami, Florida, North-South Center Press.
- Castro, A. B. y A. Proença (2001): Novas estratégias industriais: sobrevida ou inflexão?, en J.P. Velloso y José Olympio (comps.), *Como vão o desenvolvimento e a democracia no Brasil?*, Rio de Janeiro, XIII Forum Nacional.
- Coutinho, L. y J.C. Ferraz (coords.) (1994): *Estudo da competitividade da indústria brasileira*, Campinas, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).
- Estado de São Paulo (2001): *Exportação e estratégia contra a alta del dólar*, 14 de octubre.
- Exportação e estratégia contra a alta del dólar* (2001): São Paulo, 14 de octubre.
- Gerschenkron, A. (1962): *Economic Backwardness in Historical Perspective: A Book of Essays*, Harvard, Harvard University Press.
- Hiquino, T. y A. Amsden (1994): Staying behind, stumbling back, sneaking up, soaring ahead: backwardness in historical perspective, en W. Baumol, R. Nelson y E. Wolf (comps.), *Convergence of Productivity*, Oxford, Oxford University Press.
- Humphrey, J. y M. Salerno (2000): Globalisation and assembler supplier relations: Brazil and India, en J. Humphrey, L. Lecler y M. Salerno, *Global Strategies and Local Realities*, Londres, MacMillan Press Ltd.
- IBGE (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística) (1999): *Pesquisa industrial anual - empresas*, Rio de Janeiro.
- Katz, J. (2000): *Reformas estructurales, productividad y conducta tecnológica en América Latina*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica/CEPAL.
- Lal, Sanjaya (2000): *Políticas de ciencia, tecnología e innovación en el Sudeste Asiático: lecciones para la Argentina*, documento presentado en el Seminario Internacional "Políticas para Fortalecer el Sistema Nacional de Innovación", Buenos Aires.

¹⁴ En Castro y Proença (2001) se describe este último paso (la modernización estratégica).

- McKinsey & Company (1998): *Productivity: The Key to an Accelerated Path for Brazil*, McKinsey Global Institute, marzo.
- Mesquita, M. (1999): A indústria brasileira nos anos 90. O que já se pode dizer?, en F. Giambiagi y M. Moreira, *A economia brasileira nos anos 90*, Rio de Janeiro, Banco Nacional de Desenvolvimento Económico y Social (BNDES).
- Penrose, E. (1959): *The Theory of the Growth of the Firm*, Oxford, Oxford University Press.
- Shapiro, H. (1994): *Engines of Growth: The State and Transnational Auto Companies in Brazil*, Cambridge, Massachusetts, Cambridge University Press.

La apertura comercial *¿ha creado paraísos de contaminadores en América Latina?*

Rhys Jenkins

*School of Development Studies
Universidad de East Anglia,
Norwich, Reino Unido
R.O.Jenkins@uea.ac.uk*

El presente artículo analiza si los recientes procesos de apertura comercial en Argentina, Brasil y México han provocado un aumento de la transferencia de actividades contaminantes hacia América Latina. Utilizando un enfoque basado en el contenido factorial del comercio, demuestra que antes de esa liberalización los tres países se especializaban en industrias altamente contaminantes. Después de la apertura, en Argentina y Brasil se incrementó la especialización en industrias de esa índole, mientras que en México se siguió la trayectoria opuesta. Se sugiere que estas diferencias son el resultado de la estructura de protección anterior al período de apertura y de la aplicación cada vez más estricta de las leyes ambientales en México durante el decenio de 1990.

I

Introducción

El temor de que la apertura comercial sea incompatible con el desarrollo sostenible fue uno de los principales argumentos esgrimidos por los manifestantes que protestaban ante la reunión de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en Seattle, Estados Unidos, en 1999. Uno de los motivos esenciales de preocupación para los ambientalistas es la creencia de que los países en desarrollo se convertirán en “paraísos de contaminadores” que atraerán a las industrias “sucias” gracias a sus estándares ambientales menos estrictos (Mabey y McNally, 1999). Los partidarios de la apertura comercial, por su parte, aducen que este proceso tendrá consecuencias ambientales beneficiosas, tanto a nivel mundial como en los países en desarrollo (Esty, 1994).

En varios modelos teóricos de comercio norte-sur se predice que la normativa ambiental menos estricta provocará un incremento de la producción contaminante en el hemisferio sur cuando se liberalice el comercio.¹ Dado que una normativa ambiental menos exigente conlleva costos relativos más bajos para las industrias muy contaminantes, en el hemisferio sur existiría una ventaja comparativa en la producción de bienes “sucios”. Por el contrario, el hemisferio norte, caracterizado por normas ambientales más exigentes, tendería a especializarse en productos “limpios”.²

Uno de los supuestos clave de estos modelos es que la diferencia principal entre los hemisferios norte y sur es el nivel de regulación ambiental. Quienes creen que la apertura comercial puede tener efectos positivos en el medio ambiente han señalado que, en general, los costos de control ambiental de la industria manufacturera son bajos, y que hay factores distintos de los ambientales que tienen más peso como determinantes de ventajas comparativas (Dean, 1992). En este caso, es bastante probable que en un país en desarrollo caracterizado por un sistema de control ambiental menos estricto exista, de todas formas, una ventaja comparativa en industrias menos contaminan-

tes. Cuando hay correlación entre la intensidad con que se utiliza el capital y la intensidad de contaminación, los países en los que exista una ventaja comparativa en industrias con uso intensivo de mano de obra obtendrán beneficios ambientales de una especialización acorde a esta ventaja. De hecho, la contaminación tenderá a aumentar en el hemisferio norte dada su especialización en industrias con uso intensivo de capital, y se reducirá en el hemisferio sur (Antweiler, Copeland y Taylor, 1998). Este punto de vista está relacionado con el concepto de que la estructura de protección de los países en desarrollo tiene un “sesgo sucio”. En otras palabras, se sugiere que, en regímenes de sustitución de importaciones, las industrias altamente contaminantes tienden a recibir más protección que las menos contaminantes (Birdsall y Wheeler, 1992).

El efecto total de la apertura comercial en el medio ambiente depende no sólo de la composición de la producción, sino también de su volumen y de la tecnología (Grossman y Krueger, 1992). Pero en la medida en que conduzca al crecimiento de la producción industrial, tenderá a provocar un incremento de la contaminación. Por otra parte, en los países en los que la reforma comercial lleve a la adopción de procesos productivos menos contaminantes —por ejemplo, gracias a la disponibilidad creciente y el costo reducido de las tecnologías importadas, o a la exigencia de que estas tecnologías se apliquen al producir para mercados de exportación— la contaminación por unidad de producción tenderá a disminuir. Por ese motivo, para evaluar el efecto global de esa apertura en el medio ambiente de un país sería necesario considerar tres tipos de efectos: de escala, de composición y de proceso tecnológico.³

El presente artículo tiene un propósito más restringido. En tanto que el efecto de escala se traduce claramente en un incremento de la contaminación,⁴ y que

□ El autor expresa su agradecimiento a un juez anónimo por sus comentarios a una versión anterior de este mismo artículo.

¹ Véase, por ejemplo, Baumol y Oates (1988) y Copeland y Taylor (1994).

² En este contexto, los términos “sucio” y “limpio” indican, respectivamente, si las industrias que producen un bien determinado son altamente contaminantes o si no lo son.

³ En Beghin y Potier (1997) se pasa revista a los estudios sobre las consecuencias de la apertura comercial en la contaminación procedente del sector manufacturero, teniendo en cuenta los tres efectos señalados.

⁴ Existe, evidentemente, el argumento de la curva ambiental de Kuznets, según el cual, cuando se superan determinados niveles de ingreso por habitante, los niveles de contaminación tienden a disminuir. Sin embargo, esto sucede cuando los efectos de composición y de proceso tecnológico sobrepasan el efecto de escala.

en general se considera que el efecto de proceso tecnológico la reduce, el efecto de composición es ambiguo. En la hipótesis de los paraísos de contaminadores se sugiere que, al liberalizar el comercio, en el hemisferio sur se tenderá a la especialización en industrias contaminantes, dada su legislación ambiental poco exigente.⁵ Para expresarlo de otra forma, se afirma que los efectos de composición asociados a la apertura del comercio tenderán a incrementar la contaminación en el hemisferio sur. Dado que este artículo no se ocupa de las consecuencias de esa apertura en la escala de producción industrial ni en el proceso tecnológico, no puede determinar si ella incrementa o reduce el nivel de contaminación industrial en el ámbito local. Lo que pretende es analizar si la apertura comercial ha producido mayor o menor especialización en industrias altamente contaminantes y si, en consecuencia, el efecto de composición de esa apertura ha sido positivo o negativo para el medio ambiente.

La apertura que ha tenido lugar en América Latina desde la segunda mitad de la década de 1980 hasta la fecha indica que esta región es apropiada para analizar las afirmaciones y refutaciones acerca de las con-

secuencias ambientales de esa liberalización. Dado que tres cuartas partes de la producción industrial de la región corresponden a tres países —Argentina, Brasil y México—, se decidió concentrar el estudio en este grupo. En el artículo se analiza si la apertura del comercio ha estado relacionada con un incremento de la especialización de los países latinoamericanos en industrias muy contaminantes.

A continuación, en la sección II se describen los grandes cambios de política económica que tuvieron lugar en Argentina, Brasil y México a partir de la segunda mitad de la década de 1980. La sección III contiene un resumen crítico de diversos estudios anteriores sobre la relación del comercio con la contaminación en América Latina. La sección IV presenta una visión alternativa de esta relación, basada en un modelo de comercio en el cual la contaminación se considera un factor de producción más. En la parte empírica del artículo (sección V) se estudia la “intensidad de contaminación” relativa de exportaciones e importaciones en los tres países señalados, así como los cambios de estas variables a partir de la apertura, y en la sección VI se ofrecen algunas conclusiones.

II

Apertura en América Latina

En el período transcurrido desde la mitad de la década de 1980 hasta la fecha, en las economías latinoamericanas se ha experimentado una amplia liberalización. Aunque en este proceso han participado muchos otros elementos —como privatizaciones, desregulaciones financieras, reformas fiscales y modificaciones de los mercados laborales—, los cambios más rápidos e impresionantes se han dado en la apertura de las

economías de la región mediante la liberalización del comercio y la modificación de las políticas sobre inversión extranjera directa (IED).

De los tres países latinoamericanos más grandes, México fue el primero en abrir su economía, a mediados de la década de 1980. Luego siguieron Argentina y Brasil, y una larga lista de países en los que la apertura comenzó alrededor de 1990.⁶ La liberalización comercial supuso una reducción del nivel medio de derechos de importación, aranceles más uniformes (menor dispersión), el descenso de la proporción del comercio sujeta a barreras no arancelarias y la reducción de los impuestos a la exportación. Entre mediados del decenio de 1980 y mediados del decenio de 1990 el arancel medio se redujo de 50% a 14% en Argentina, de más de

⁵ En Jensen (1996) se analizan las distintas formulaciones de la hipótesis de los paraísos de contaminadores. Este autor señala que en varios estudios se hace hincapié en que usar deliberadamente una normativa ambiental débil para atraer capital equivale a implantar un paraíso de contaminación. Sin embargo, esta definición, que depende de las motivaciones de los responsables políticos, no puede comprobarse empíricamente mediante el análisis de la estructura del comercio internacional. Jensen ofrece una definición alternativa: dadas las diferencias políticas en cuanto a los niveles aceptables de emisiones, algunos países pueden obtener una ventaja comparativa al producir bienes con procesos industriales muy contaminantes (Jensen, 1996, p. 320). Esta es la interpretación que se da a la hipótesis de los paraísos de contaminadores en este artículo. También es el sentido que se da al término en el conocido artículo de Birdsall y Wheeler (1992).

⁶ Cada autor da una fecha diferente para marcar el inicio de la liberalización comercial en cada país, pero todos ellos coinciden en que las fechas clave aproximadas son 1985 en México y 1990 en Argentina y Brasil. Véase Agosin y Ffrench-Davis (1993), cuadro 1; Edwards (1995), cuadro 1-1; Burki y Perry (1997).

80% a 13% en Brasil y de más de 40% a 14% en México (Burki y Perry, 1997, cuadro 2.2; BID, 1997, gráfico 17). A principios de la década de 1990, la proporción de partidas sujetas a barreras no arancelarias era inferior al 4% en México, 1,5% en Brasil y 0,2% en Argentina (ibíd.).

A la vez que se desmantelaban las barreras al comercio, en estas economías se flexibilizaron los controles de las inversiones entrantes. Una vez más, México fue el primero en abrir las puertas al capital extranjero. A partir de 1984, el marco regulatorio se hizo menos restrictivo; en 1989, mediante un nuevo conjunto de normas se abrogaron todas las disposiciones anteriores sobre inversión extranjera y se amplió el espectro de posibilidades, admitiendo incluso que la propiedad del capital de las empresas fuera 100% extranjera. En 1993 se aprobó una nueva ley que consolidaba estos cambios (Ros, Draisma y otros, 1996) y, un año más tarde, el Tratado de Libre Comercio (TLC) de América del Norte abrió aún más la economía mexicana tanto al comercio como a la inversión procedente de los Estados Unidos y Canadá. En Argentina, a partir de 1989 se eliminaron las restricciones a la inversión extranjera en varios sectores, entre ellos la informática, las telecomunicaciones y la electrónica. En 1993 se aprobó la Ley de Inversiones Extranjeras, mediante la cual se abría aún más la economía a los capitales extranjeros y se eliminaban todas las restricciones a las remesas de utilidades (Chudnovsky y López, 1997). Alrededor de 1994, Argentina había desregulado totalmente las inversiones extranjeras (Edwards, 1995, cuadro 7-10). En Brasil el cambio fue menos acelerado que en México y Argentina. De hecho, en la Constitución de 1988 se impusieron más controles a las actividades de las empresas extranjeras. Sin embargo, en la década de 1990 se eliminaron los controles sobre la salida de capitales y se permitió la

entrada de empresas extranjeras en el sector de las tecnologías de la información. Mediante las reformas constitucionales de 1993 y las enmiendas subsiguientes, aprobadas en 1995, se liberalizó aún más la política en materia de inversiones extranjeras (Chudnovsky y López, 1997).

Los resultados de la apertura comercial se hicieron ver claramente en los tres países en la década de 1990. El porcentaje del producto interno bruto (PIB) correspondiente al comercio aumentó, primero en México a partir de mediados del decenio de 1980, y a continuación en Argentina y Brasil en la década de 1990 (cuadro 1). De manera análoga, la participación de la inversión extranjera en la formación bruta de capital fijo registró un incremento considerable en el período posterior a las reformas.

CUADRO 1

Argentina, Brasil y México: Comercio^a e inversión extranjera directa (IED)^b como proporción del producto interno bruto
(Porcentajes)

	1980	1990	1995	2000
Argentina				
Comercio	15,4	14,5	21,4	25,7
IED	6,9	6,4	10,8	25,6
Brasil				
Comercio	12,9	12,6	18,2	21,9
IED	7,4	8,0	6,0	33,1
México				
Comercio	27,6	32,9	46,6	77,7
IED	3,6	8,5	14,4	16,9

Fuente: Para las cifras de comercio: CEPAL (2001), cuadros 58 y 61. Para las cifras de acervo de inversión extranjera directa: UNCTAD (2002), anexo, cuadro B6.

^a Por "comercio" se entiende aquí la participación del comercio total (importaciones + exportaciones) en el producto interno bruto.

^b Por "IED" se entiende aquí el total de inversión extranjera directa como porcentaje del producto interno bruto.

III

Estudios anteriores sobre comercio y contaminación en América Latina

Para comprender mejor la relación entre las políticas de comercio y la contaminación industrial en América Latina se podría recurrir a dos tipos de estudios previos.⁷ El primer tipo se ocupa de la intensidad de la contaminación causada por la producción industrial en general,

y de su variación de un país a otro y a lo largo del tiempo. El segundo examina de manera más específica el co-

⁷ En este artículo se considerarán solamente estudios *ex post* de la estructura comercial. Se han realizado varios intentos de estimar el

mercio, y sobre todo las exportaciones, para determinar el nivel de contaminación que producen y su variación en el tiempo.

En un influyente estudio del primer grupo, realizado por dos economistas del Banco Mundial, se concluyó que los paraísos de contaminadores existen, pero no donde generalmente se les ha buscado; donde se encuentran es en las economías proteccionistas (Birdsall y Wheeler, 1992).

Esta afirmación se basa en la constatación de que, en las economías más abiertas de la región, la tasa de aumento de la contaminación tendía a ser menor que en las economías más proteccionistas.

Un examen crítico de ese estudio, sin embargo, ha señalado varios puntos débiles (Rock, 1996). En primer lugar, sólo considera emisiones tóxicas que no están necesariamente en relación directa con los contaminantes convencionales del aire y el agua. En segundo lugar, mide la apertura comercial sobre la base del Índice de Dollar, que también ha sido cuestionado (Rodrik, 1994). En tercer lugar, Birdsall y Wheeler comparan la tasa de aumento de la intensidad de la contaminación en las economías cerradas y abiertas, y no su nivel absoluto. Y por último, se ha sugerido que el aumento menor de la contaminación en las economías más abiertas puede ser una "creación estadística".⁸ De las propias estimaciones de Rock (no sólo para América Latina) se desprende que la composición de la producción en las economías más abiertas tiende a ser más contaminante.

Según un trabajo más reciente del Banco Mundial (Mani y Wheeler, 1999), la participación de industrias contaminantes en la producción latinoamericana ha aumentado de manera sostenida desde comienzos de la década de 1960, lo que contrasta radicalmente con su disminución en Europa, América del Norte y Japón. Esto significa que en América Latina la producción ha tendido a hacerse más contaminante. De hecho, en un

estudio del caso mexicano se señala que, hasta fines de la década de 1980, la toxicidad de la producción aumentó considerablemente (Ten Kate, 1993).

Si se trata de analizar las consecuencias de la apertura en lo que respecta a la contaminación, estos estudios tienen la importante limitación de abarcar solamente hasta mediados o fines de la década de 1980 o, como mucho, principios del decenio de 1990. Dado que, como se indicó, el proceso de apertura se inició en México sólo a mediados de la década de 1980 y en Argentina y Brasil a principios del decenio de 1990, para evaluar la evolución de la contaminación en este último decenio se necesitan datos más recientes. Una segunda limitación es que todos estos estudios se han concentrado en las emisiones tóxicas que, como ya se señaló, no son necesariamente representativas de todas las formas de contaminación. Por último, como en ellos se considera la producción en su conjunto, las tendencias detectadas no siempre reflejan únicamente los efectos del comercio en la contaminación, sino que pueden responder a otras influencias.

El segundo grupo de estudios, en los que se trata directamente la relación entre el comercio y la contaminación en América Latina, es más apropiado para el análisis de los efectos de la liberalización comercial. Un trabajo realizado por el World Resources Institute estimó la contaminación total atribuible a la producción destinada a la exportación en varios países latinoamericanos, sobre todo a principios de la década de 1990. Asimismo, examinó los cambios en la proporción de la producción destinada a la exportación de varias industrias y llegó a la conclusión tentativa de que los sectores que producen menor contaminación tienden a tener una incidencia levemente mayor en el aumento de las exportaciones que los sectores altamente contaminantes (Runge y otros, 1997). Los datos empleados en los casos de Argentina y Brasil fueron muy limitados, pero en el caso mexicano, la participación de las exportaciones en la producción de las industrias muy contaminantes disminuyó de manera apreciable a comienzos del decenio de 1990.

En un estudio más reciente y detallado de la CEPAL acerca de nueve países latinoamericanos se determinó que, desde principios de la década de 1980, en todos ellos el volumen de las exportaciones de industrias "sucias" tendió a aumentar en términos absolutos. Sin embargo, la participación de estas industrias en las exportaciones disminuyó considerablemente a fines del decenio de 1980 y principios del decenio de 1990 en todos esos países, salvo Brasil (Schaper, 1999). La tendencia reciente, por lo tanto, ha favorecido a las industrias menos contaminantes.

posible efecto de la liberalización comercial sobre la contaminación mediante modelos de equilibrio general computable, tanto para países individuales como a nivel mundial. Aquí no se examinará este tipo de análisis, ya que tiende a operar con sectores muy amplios y, en todo caso, son estudios *ex ante* de los efectos predecibles de la liberalización, de modo que los resultados dependen de las características del modelo. Véase una reseña de algunos de estos estudios en Beghin y Potier (1997).

⁸ En concreto, se señala que la variable empleada para medir la orientación comercial es una medida de interacción entre la tasa de crecimiento del ingreso per cápita y el llamado Índice de Dollar de la orientación comercial. En Rock (1996) se sugiere que esta variable refleja los efectos del crecimiento, en vez de la orientación comercial.

En otro estudio de la CEPAL sobre ocho de los nueve países considerados por Schaper, el panorama fue más variado: en Brasil, Colombia y Costa Rica aumentó la participación de las exportaciones de manufacturas provenientes de industrias contaminantes (Schatan, 1999); en los otros cinco países, el aumento de la contaminación asociada a las exportaciones se debió al mayor volumen de éstas y no a un cambio en su composición hacia industrias más contaminantes.⁹

Hay también unos pocos estudios de países individuales en los que se ha examinado la relación entre la estructura de las exportaciones y la contaminación. En Argentina, la participación de las industrias altamente contaminantes en las exportaciones que van tanto a los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) como al resto del mundo, disminuyó de 1990 a 1997 (Chudnovsky, Porta y otros, 1996, cuadro V.1; Chudnovsky, Cap, Trigo y Rubin, 1999, cuadros 9 y 10).

En Brasil, la participación de las industrias “sucias” en las exportaciones es relativamente alta. Aumentó sensiblemente en la década de 1980 (Jha, Markandya y Vossenaar, 1999, cuadro 4.3) y siguió siendo particularmente dinámica en la primera mitad del decenio de 1990 (Ferraz y Young, 1999). Una prueba adicional de la especialización del país en industrias relativamente contaminantes es que, de acuerdo con la mayoría de los indicadores de contaminación, en los decenios de 1980 y 1990 la intensidad de contaminación media de las exportaciones superó a la del sector manufacturero en su conjunto (Young, 1998; MMA, 2001). Asimismo, se ha señalado que las exportaciones tienen un componente de contaminación bastante superior al de las importaciones (Young, Lustosa y otros, 2001, cuadro 4.3).

Respecto de México, la inquietud sobre el impacto ambiental del TLC de América del Norte motivó, a principios de la década de 1990, una serie de estudios sobre la estructura de su comercio (Grossman y Krueger, 1992; Low, 1992). Según estos estudios, las exportaciones mexicanas no se concentraron fuertemente en industrias muy contaminantes y las importaciones estadounidenses procedentes de México no respondieron a reducciones de costos en los Estados Unidos. En un

estudio del período previo a la firma de dicho TLC se encontró que, en términos generales, la apertura comercial en México en el decenio de 1980 y comienzos del decenio de 1990 tuvo efectos positivos para el medio ambiente (Aroche, 2000), mientras que en otro trabajo, posterior a la entrada en vigor del TLC, se concluyó que la estructura de las exportaciones mexicanas había evolucionado hacia una menor intensidad de contaminación (Schatan, 2000).

El panorama que emerge de estos estudios sobre la relación entre el comercio y el medio ambiente en América Latina no parece apoyar la hipótesis de paraísos de contaminadores creados por la transferencia de las actividades productivas contaminantes hacia la región. De hecho, los datos indican que en los últimos años Argentina, México y otros países de la región han tendido más bien a alejarse de la especialización en industrias “sucias”.

Sin embargo, tales trabajos tienen limitaciones que obligan a examinar el tema más a fondo. En primer lugar, casi todos los estudios del comercio consideraron exclusivamente las exportaciones.¹⁰ Un examen más completo de los efectos de la liberalización comercial en lo que respecta a la especialización en industrias muy contaminantes exige asimismo el análisis del perfil de las importaciones. Por consiguiente, en el presente artículo se tendrá en cuenta la intensidad de contaminación tanto de las importaciones como de las exportaciones.¹¹

En segundo lugar, en muchos estudios se hace hincapié en la participación de las industrias altamente contaminantes en las exportaciones de manufacturas desde la región, lo que plantea algunos problemas.¹² La definición de “industrias sucias” varía de un estudio a otro. Para clasificar las industrias según el nivel de contaminación que producen se utilizan diferentes indicadores. Algunas industrias toman como indicador

⁹ Estos dos estudios difieren en la clasificación de las exportaciones —uso de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI) o de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas (CIIU)—; en el universo considerado —exportaciones totales o exportaciones de manufacturas—, y en el período que abarcan.

¹⁰ Algunos de los estudios sobre Brasil (Young, 1999; Young, Lustosa y otros, 2001) y un estudio sobre México (Aroche, 2000) son la excepción.

¹¹ Como señala Aroche (2000), resulta fundamental tener en cuenta las importaciones dado que, de manera implícita, sustituyen a la producción y su contaminación asociada, que se traslada al país productor de los bienes.

¹² Esta variable se utiliza en Schaper (1999); Chudnovsky, Cap y otros (1999); Jha, Markandya y Vossenaar (1999) y Low (1992). En Runge y otros (1997) se examinan las variaciones en la participación de las industrias “sucias” en las exportaciones de América Latina, mientras que en Grossman y Krueger (1992) se emplea como variable dependiente la proporción de las importaciones procedentes de México respecto de la producción, por industria, de los Estados Unidos.

el porcentaje de los costos que se dedica a reducir la contaminación, mientras que otras usan datos de las emisiones. Por añadidura, el umbral para definir a una industria como altamente contaminante es en esencia arbitrario. Se puede evitar la clasificación arbitraria si se emplean coeficientes de emisión para todas las industrias y se aplican a los niveles de exportaciones e importaciones para medir la intensidad media de contaminación del comercio, como se hace en el presente artículo.

Una tercera limitación de algunos estudios es el nivel de agregación que consideran. En el de Runge y otros (1997) se utilizó la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas (CIIU) a nivel de dos dígitos, con categorías tan amplias como productos no metálicos y productos de

metal. En los estudios sobre Argentina de Chudnovsky, Cap y otros (1999), aquellos sobre Brasil de Ferraz y Young (1999) y aquellos sobre América Latina y sobre México de Schatan (1999 y 2000), se usó la CIIU a nivel de tres dígitos, en la que las industrias manufactureras se subdividen en 28 sectores. Incluso a este nivel no se distingue entre el curtido y el acabado del cuero (3231) y la fabricación de productos de cuero (3233), aunque la primera actividad implica una emisión tóxica por cada millón de dólares de producto más de 200 veces superior a la segunda (Hettige, Martín y otros, 1995, cuadro 5.5).¹³ En el presente estudio se aminora este problema, ya que se estima la contaminación a partir de información comercial de 82 industrias clasificadas a nivel de cuatro dígitos de la CIIU.

IV

Un enfoque alternativo del comercio y la contaminación

1. La contaminación como factor de producción

Teniendo en cuenta las limitaciones señaladas, en el presente artículo se adopta un enfoque diferente para analizar el efecto de la apertura en la contaminación industrial. El punto de partida de este enfoque es la consideración de las emisiones como un insumo del proceso productivo. Aunque a menudo las emisiones se conciben como un resultado de ese proceso, reflejan el hecho de que se hayan usado recursos ambientales en la producción (Rauscher, 1997). Por lo tanto, puede pensarse que los bienes comercializados “contienen” cierta cantidad de recursos ambientales.¹⁴ Según este enfoque, los intercambios comerciales se traducen en transferencias internacionales de recursos ambientales. Si las exportaciones de un país producen más contaminación que sus importaciones, el país es un exportador neto de recursos ambientales; en cambio, si se especializa en productos relativamente “limpios” es un importador de recursos ambientales.

Esta conceptualización de la contaminación es paralela a la de otros insumos —como capital humano, mano de obra y capital— en la literatura sobre “contenido factorial del comercio”. El enfoque citado se ha empleado para comprobar el teorema de Heckscher-Ohlin y estimar el efecto del comercio sobre la demanda de factores de producción. Su origen se remonta al célebre estudio de Leontief sobre el comercio de los Estados Unidos que dio origen a la “paradoja de Leontief”.

2. Modelo general de contenido factorial

Según el modelo general de contenido factorial, los coeficientes de contenido factorial de las exportaciones i de cada país se estiman de la siguiente forma:¹⁵

$$[1] \quad z_{xi} = A_i x_i$$

donde z_{xi} es un vector ($q \times 1$) de la cantidad de factor por cada millón de dólares de exportaciones, A es una matriz de coeficientes ($q \times r$) de cada factor empleado por millón de dólares de producto en cada uno de

¹³ Este problema no es tan serio en los estudios que emplean la CIIU a nivel de tres dígitos.

¹⁴ Lee y Roland-Holst (1993), que utilizaron el concepto de comercio de contaminantes incorporados (*embodied effluent trade*), adoptaron un enfoque similar.

¹⁵ Éste es el razonamiento de Wood (1994, pp. 67 y 68).

los sectores manufactureros del país, y x es un vector ($r \times 1$) de la participación sectorial en las exportaciones de manufacturas del país. Por otra parte, el contenido factorial de las importaciones puede calcularse como el promedio ponderado de los coeficientes de factores incorporados por sector z_{mi} en las importaciones. Un factor es utilizado en forma muy intensiva en las exportaciones de un país cuando $z_{xi} > z_{mi}$.

Una vez que se ha reconocido que la contaminación puede considerarse un insumo de recurso ambiental incorporado a la producción, resulta lógico emplear coeficientes de emisión por dólar de producción para calcular el contenido de recursos ambientales del comercio. El efecto del comercio en la utilización de los recursos ambientales de un país puede calcularse de manera análoga a la demanda de mano de obra. Por lo tanto, el efecto global en la contaminación es el siguiente:

$$[2] \quad Z_i = X_i(z_{xi} - z_{mi})$$

donde Z_i es un vector de diferentes emisiones y X_i el valor total (escalar) de las exportaciones de manufacturas del país i .

Para emplear este modelo en la comprobación de las teorías de contenido factorial del comercio internacional, o la estimación del efecto del comercio en la demanda de cada factor, hay que tener en cuenta lo siguiente: el tipo de coeficientes que se deben usar, si deben ser nacionales o internacionales y cómo manejar los desequilibrios comerciales.

Ante todo hay que decidir si se emplearán los insumos del factor por dólar de valor agregado o por dólar de producción. Las emisiones de una determinada industria o empresa suelen estar más directamente relacionadas con el valor agregado dentro de la industria o empresa que con la producción bruta. Por otro lado, el comercio se mide en términos de la producción bruta, no del valor agregado, salvo a menudo en el caso de las zonas francas de exportación. Esto plantea un dilema, ya que, como señala Wood (1994): si se emplea la producción bruta los efectos sobre la demanda se desdibujan; pero si se emplea el valor agregado la relación con las corrientes de intercambio comercial es menos evidente.

En la práctica, se tiende a emplear coeficientes calculados según la producción bruta.

También se deberá optar entre los coeficientes correspondientes al país estudiado o a su socio comercial. Se trata de una decisión importante, ya que las diferencias en cuanto al grado de rigor de las norma-

tivas entrañan considerables desigualdades en las emisiones por unidad de producción entre los países desarrollados y menos desarrollados. La elección adecuada de los coeficientes depende del propósito que se persiga. Si lo que interesa medir es el efecto del comercio en lo que respecta a la carga real de contaminación en un país, sería aconsejable aplicar los coeficientes nacionales a las exportaciones e importaciones, suponiendo que las importaciones se podrían producir dentro del país con el mismo nivel de contaminación por unidad de producción exhibido por las industrias que compiten con las importaciones.

Sin embargo, el objetivo del presente artículo no es éste, sino determinar si la apertura ha llevado a una especialización mayor en los países de América Latina en industrias consideradas muy contaminantes en el hemisferio norte. Por tal motivo, resulta adecuado emplear los coeficientes de los países desarrollados como indicadores de la intensidad de contaminación. Esto representa una ventaja, dado que la fuente más importante de información detallada sobre emisiones por dólar son los datos de los Estados Unidos, y esos son los coeficientes que se emplean.¹⁶

Por último, es poco probable que el comercio de manufacturas de un determinado país esté en equilibrio, lo que obliga a decidir si se debe o no tomar en cuenta este hecho al estimar los efectos en la demanda de factores. En los últimos años, en los países de América Latina la balanza comercial ha sufrido acentuadas oscilaciones, lo que tiende a distorsionar la evolución de las transferencias de recursos ambientales de año en año. El enfoque tradicional es el de considerar un comercio balanceado, lo que está implícito en la ecuación [2], donde se aplican coeficientes ponderados de emisión de las importaciones y exportaciones al valor de las exportaciones (Wood, 1994).

3. Formulación de las hipótesis

Los paraísos de contaminadores en América Latina pueden examinarse desde varios puntos de vista. La

¹⁶ Esta es otra razón por la que este análisis no puede emplearse para medir el efecto de la apertura en la contaminación en un país en proceso de liberalización. Dado que la normativa ambiental es más estricta en los Estados Unidos que en América Latina, el uso de los coeficientes estadounidenses lleva a subestimar la carga de contaminación real asociada a las exportaciones de América Latina. Sin embargo, si se supone que el nivel relativo de contaminación vinculado a las industrias no difiere demasiado de un país a otro, los cálculos indican la dirección del cambio en la contaminación real.

primera pregunta que se plantea en este contexto es si la intensidad de contaminación de las exportaciones en general supera a la de las importaciones. Si lo hace, habría una transferencia neta de recursos ambientales de América Latina al resto del mundo. Esto significaría que América Latina tiene una ventaja comparativa revelada en industrias altamente contaminantes. Sin embargo, puesto que la estructura real de los intercambios comerciales refleja las restricciones al comercio existente, esto no significa que tal ventaja comparativa se mantendría necesariamente en condiciones de libre comercio.

Una segunda interrogante es si la apertura comercial trae aparejada una mayor especialización en industrias muy contaminantes. Para determinarlo, se puede examinar la variación de la intensidad de contaminación relativa de las exportaciones y de las importaciones, a partir de la apertura. Si esta razón muestra un aumento, se puede concluir que la hipótesis de paraísos de contaminadores, en su sentido amplio de desplazamiento de la producción contaminante, es válida. Como ya se indicó, en estudios anteriores sobre contaminación y comercio en América Latina sólo se examinó la composición de las exportaciones. Esto puede conducir a conclusiones equívocas, porque hay datos que demuestran que en los últimos años el comercio mundial de productos de industrias relativamente contaminantes ha crecido a un ritmo menor que el de productos de las industrias menos contaminantes (Xu, 1999, cuadro 1). Por lo tanto, para evaluar cualquier hipótesis relativa a la especialización es fundamental considerar las importaciones junto con las exportaciones, enfoque que se adopta en los estudios tradicionales sobre el contenido factorial del comercio internacional. En los escasos estudios en que se ha considerado el contenido factorial en relación con cuestiones

ambientales también se tuvieron en cuenta tanto las exportaciones como las importaciones (Kalt, 1988; Robison, 1988; Lee y Roland-Holst, 1993).

La tercera pregunta que se plantea es si la apertura comercial propicia la disminución o el aumento de la contaminación en los países de América Latina. A primera vista, esto parecería ser una simple variación del enfoque descrito en el párrafo anterior, pero en realidad no es así. Para aclarar la situación ayudaría establecer una analogía con los efectos de dicha apertura en lo que respecta al empleo. Si las exportaciones implican un uso más intensivo de mano de obra que la producción que compite con las importaciones, un aumento paralelo de las exportaciones e importaciones se traducirá en un incremento del empleo, incluso si no aumenta el contenido medio de mano de obra en las exportaciones. Asimismo, aunque en un país no se incremente la especialización en industrias contaminantes, la contaminación total puede aumentar de todos modos.

Lo indicado permite formular las siguientes hipótesis:

- Hipótesis 1: Los países de América Latina tenderán a especializarse en industrias relativamente contaminantes, de manera que en un momento dado $z_{xi} > z_{mi}$.
- Hipótesis 2: A raíz de la liberalización, en los países de América Latina la especialización en industrias contaminantes tenderá a aumentar, de manera que el z_{xi}/z_{mi} posterior a la liberalización superará al de la etapa anterior.
- Hipótesis 3: A raíz de la liberalización, el efecto combinado del incremento del volumen (efecto de escala) y de la composición cambiante del comercio elevará el grado de contaminación a nivel nacional en América Latina.

V

Apertura del comercio y paraísos de contaminadores en Argentina, Brasil y México

1. Datos

Para poner a prueba estas hipótesis se requiere información sobre los coeficientes de emisión y sobre las exportaciones e importaciones. En la mayoría de los estudios realizados se ha utilizado un solo indicador,

generalmente relacionado con las emisiones tóxicas. Sin embargo, como se ha dicho antes, no existe necesariamente una correlación entre todos los indicadores del grado de contaminación, por lo que el empleo de un indicador único puede llevar a conclusiones erróneas (Hettige, Martin y otros, 1995). Por consiguiente,

en este análisis se optó por tomar en cuenta el espectro de contaminantes más amplio posible. Los coeficientes elegidos corresponden al International Pollution Projection System (IPPS),¹⁷ y fueron calculados por el Banco Mundial a partir de datos de los Estados Unidos que cuantifican una amplia gama de contaminantes por dólar de producción, valor agregado o trabajador.¹⁸

Entre ellos se hallan las sustancias tóxicas, los metales tóxicos, seis contaminantes atmosféricos convencionales (dióxido de azufre, dióxido de nitrógeno, monóxido de carbono, compuestos orgánicos volátiles, material particulado respirable y total de partículas en suspensión) y dos contaminantes del agua (la demanda bioquímica de oxígeno y el total de sólidos en suspensión). En el presente estudio se optó por los coeficientes basados en la producción ya que, como se ha comentado, las exportaciones y las importaciones se miden en términos de producción bruta más que de valor agregado.

Estos coeficientes se aplicaron a las cifras de importaciones y exportaciones de manufacturas proporcionadas por la CEPAL, reclasificadas a nivel de cuatro dígitos de la CUCI. Los datos de comercio se limitaron a los productos manufacturados porque la hipótesis de paraísos de contaminadores se aplica sobre todo a actividades que no están "atadas" a un lugar geográfico determinado. Es menos factible que las diferencias en la normativa ambiental afecten otros sectores, como la minería y la agricultura, cuya movilidad geográfica es menor.¹⁹

2. Resultados

La primera interrogante que debe considerarse es si estos tres países de América Latina se especializan o no en industrias relativamente contaminantes y, por ende, si son exportadores netos de recursos ambientales. Como se indicó, esto se puede determinar mediante

la comparación de la intensidad de contaminación media por dólar de exportaciones con la correspondiente por dólar de importaciones. En el cuadro 2 se muestra la relación entre la contaminación por dólar de exportaciones y por dólar de importaciones para cada contaminante, tanto al inicio del proceso de apertura en cada país como en 1996, último año para el que se dispone de datos de comercio.

En los datos de 1996 se aprecia un contraste muy marcado entre Argentina y Brasil, por una parte, y México, por la otra. En los dos países sudamericanos las exportaciones contaminan más que las importaciones en ocho de los diez contaminantes considerados; las excepciones son las sustancias tóxicas y la demanda bioquímica de oxígeno en el caso argentino y las sustancias tóxicas y los compuestos orgánicos volátiles en el brasileño. Por el contrario, en México la intensidad de contaminación de las importaciones es superior en todos los indicadores, salvo en el caso del material particulado respirable (PM10). Por consiguiente, los casos de Argentina y Brasil apoyan ampliamente la primera hipótesis, es decir, que los países de América Latina son exportadores netos de recursos ambientales, pero el caso de México no.

En el cuadro 2 figuran también datos del cociente entre la intensidad de contaminación de las exportaciones y de las importaciones antes de la apertura. En el caso de Argentina y Brasil, estas cifras corresponden a 1990, mientras que en el caso de México, en que la liberalización se inició antes, se tomó 1985 como punto de comparación. El contraste entre los países de América del Sur y México es también pronunciado en lo que respecta a la evolución de las intensidades de contaminación relativas de las exportaciones y de las importaciones tras el inicio de la apertura de sus economías. A lo largo del período, en Argentina y Brasil se elevaron ocho de los diez indicadores, mientras que en México, todos salvo uno disminuyeron. Por lo tanto, los casos de Argentina y Brasil apoyan ampliamente la segunda hipótesis, pero el caso de México la refuta de plano. Hay que señalar que, antes de la apertura, la situación en México era similar a la argentina y la brasileña, dado que a mediados del decenio de 1980 las exportaciones tendían a contaminar más que las importaciones con la mayoría de los contaminantes.

La tercera hipótesis se refiere al efecto de la apertura sobre las emisiones en los países de América Latina, que puede concebirse como el efecto combinado de la escala y el cambio de la composición del comercio. Si en un primer momento las exportaciones contaminan más que las importaciones, un incremen-

¹⁷ El uso de coeficientes derivados de los datos de contaminación en los Estados Unidos es coherente con el propósito de evaluar si en los países de América Latina ha aumentado la especialización en industrias consideradas muy contaminantes en los países desarrollados.

¹⁸ En Hettige, Martin y otros (1995) se pueden encontrar detalles del IPPS. Los coeficientes se pueden consultar en "Nuevas ideas en reglamentación de la contaminación", en la página de Internet del Banco Mundial (<http://www.worldbank.org/html/prdei/ippshome.html>).

¹⁹ En Warhurst y Hughes-Witcomb (2001) se considera la hipótesis de los paraísos de contaminadores en la minería en América Latina y se llega a la conclusión de que no es válida.

CUADRO 2

Argentina, Brasil y México: Relación entre la intensidad de contaminación de las exportaciones y de las importaciones al inicio de la apertura comercial

	Argentina		Brasil		México	
	1990	1996	1990	1996	1985	1996
Sustancias tóxicas	0,54	0,86	0,70	0,88	0,88	0,67
Metales	1,21	1,27	2,17	2,68	1,31	0,99
Dióxido de azufre (SO ₂)	1,47	1,61	1,77	1,87	1,78	0,83
Dióxido de nitrógeno (NO ₂)	1,02	1,19	1,29	1,31	1,42	0,67
Monóxido de carbono (CO)	1,03	1,03	2,03	2,14	1,16	0,74
Compuestos orgánicos volátiles	0,90	1,13	0,97	0,94	1,43	0,78
Material particulado respirable (PM10)	4,69	6,79	4,50	4,08	3,48	1,62
Total de partículas en suspensión	3,19	4,29	2,56	2,88	1,80	0,96
Demanda bioquímica de oxígeno	0,70	0,80	1,08	1,37	0,65	0,42
Total de sólidos en suspensión	1,66	1,55	4,39	4,89	0,74	0,88

Fuente: Elaboración del autor en función de datos de comercio proporcionados por la CEPAL y de los coeficientes del International Pollution Projection System (IPPS).

to del comercio producirá un aumento neto de las emisiones, y el efecto de escala será positivo.²⁰ Dado que al inicio de la liberalización ésta era la situación de la mayor parte de los indicadores en los tres países, y que en Argentina y Brasil los cambios en la composición han tendido a elevar la intensidad de contaminación relativa, sería de esperar que también hayan aumentado las emisiones totales en ambos países. En México, donde las exportaciones se fueron haciendo relativamente menos contaminantes con el transcurso del tiempo, el efecto combinado de la escala y la composición es ambiguo.

En el cuadro 3 figura la variación neta de las emisiones de cada contaminante desde el inicio de la apertura (en 1985 en México y en 1990 en Argentina y Brasil) hasta 1996. Estas cifras se establecieron mediante la aplicación de los coeficientes de emisión de cuatro dígitos del Sistema para proyectar la contaminación industrial a la estructura de las exportaciones e importaciones, en el año base y en 1996, y el cálculo de la variación entre ambas fechas. Como ya se indicó, para que los cambios anuales de la balanza comercial de manufacturas no afectaran los resultados, el cálculo se basó en el supuesto de que la importación y la exportación total de manufacturas eran equi-

parables. En otras palabras, la variación de las emisiones se calculó de acuerdo a la siguiente fórmula:

$$[3] \quad Z'_i - Z_i = X'_i(z'_{xi} - z'_{mi}) - X_i(z_{xi} - z_{mi})$$

donde ' indica la cifra correspondiente al año final, y los símbolos sin ' corresponden al año base.

El contraste entre Argentina y Brasil, por una parte, y México por otra, no podría ser más marcado. Tras la apertura, en los dos países sudamericanos se registró un aumento de las emisiones locales de nueve de los diez contaminantes.²¹ En México, salvo la emisión de material particulado respirable, todas disminuyeron. Como era previsible, en Argentina y Brasil el efecto combinado de la expansión y el cambio en la composición del comercio provocó un aumento de la contaminación. En México, el efecto del cambio en la composición, orientado a incluir industrias menos contaminantes, compensó con creces el aumento del comercio. Por lo tanto, el caso mexicano es un ejemplo del cambio anunciado por quienes sostienen que el libre comercio no arrojará más que ventajas.

3. Interpretación

¿A qué se debe el sostenido contraste, que se pone de manifiesto en este análisis, entre México y los dos países sudamericanos considerados? Como se indicó, algunos autores predicen que en los países en desarrollo el

²⁰ Se debe tener en cuenta que, cuando se considera la producción, la situación es diferente. En ese caso, el efecto de escala es positivo por definición, ya que si el resto de las condiciones no varía, un aumento de la producción no puede reducir la contaminación. Pero cuando se trata del comercio, es decir, cuando las exportaciones e importaciones aumentan, el efecto de la escala en el aumento o la disminución de la contaminación dependerá de si las exportaciones generan más emisiones que los sustitutos de las importaciones.

²¹ Esto se traduce en un mayor superávit o en un menor déficit de recursos ambientales exportados.

CUADRO 3

Argentina, Brasil y México: Cambios en las emisiones netas asociadas al comercio tras la apertura

(En miles de libras)

	Argentina (1990-1996)	Brasil (1990-1996)	México (1985-1996)
Sustancias tóxicas	23 112	23 571	-60 102
Metales	179	5 598	-1 504
Dióxido de azufre (SO ₂)	7 804	33 428	-65 843
Dióxido de nitrógeno (NO ₂)	5 309	7 880	-50 347
Monóxido de carbono (CO)	43	29 974	-56 377
Compuestos orgánicos volátiles	5 345	-2 268	-27 862
Material particulado respirable (PM10)	8 222	6 420	3 143
Total de partículas en suspensión	12 623	17 749	-7 521
Demanda bioquímica de oxígeno	745	8 226	-19 389
Total de sólidos en suspensión	-9 670	9 011	-38 600

Fuente: Cálculos del autor en función de los coeficientes del International Pollution Projection System (IPPS) y con datos de la CEPAL sobre el comercio.

grado de contaminación emanada de la industria disminuiría con la apertura comercial, entre otras razones, porque creen que las políticas proteccionistas de sustitución de importaciones tienden a favorecer a las “industrias sucias” y que su supresión eliminaría este “sesgo sucio”. ¿En qué medida sucedió esto en los tres países de América Latina considerados, en el período anterior a la reciente apertura?

Para responder a esta pregunta se analizó la estructura de protección en Argentina, Brasil y México antes de la apertura. Se reunieron estimaciones sectoriales pertinentes de la tasa efectiva de protección de Brasil en 1973 (Coes, 1991, cuadro 4.1), de Argentina en 1980 (Cavallo y Cottani, 1991, cuadro 3.19) y de México en 1979 (Ten Kate y Mateo Venturini, 1989, cuadro 4). Sobre la base de estos datos, se clasificaron las industrias según el mayor o menor nivel de protección efectiva.²² En el caso de Brasil y México, se consideró que el nivel de protección más alto correspondía a una tasa efectiva superior al 50%, mientras que en el caso argentino, caracterizado por un nivel de protección general más elevado, el límite fue del 75%.

Tras la clasificación, se pudo calcular la intensidad de contaminación media de las industrias con mayor y con menor tasa efectiva de protección y obtener la relación entre la intensidad de contaminación generada por uno y otro grupo. Si la protección tiene un

“sesgo sucio”, es decir, tiende a proteger las industrias más contaminantes, el cociente es superior a 1. Contrariamente a lo que se podría esperar, en Argentina y Brasil el sesgo era el opuesto: las industrias más protegidas tenían emisiones relativamente bajas de la mayoría de los contaminantes (cuadro 4). Sólo el caso mexicano se atuvo a lo previsto: intensidad de contaminación relativamente alta de sus industrias más protegidas, salvo en el total de sólidos en suspensión y de material particulado.

Esta estructura de protección podría explicar los diferentes resultados en los tres países tras la apertura. En México, donde antes de la apertura las industrias “sucias” eran objeto de una gran protección, los cambios en la política comercial provocaron una contracción de estas industrias en relación con otras menos contaminantes y, por lo tanto, una reducción de las emisiones.²³ En Argentina y Brasil, donde la estructura de protección no tenía un “sesgo sucio”, las exportaciones siguieron siendo más contaminantes que las importaciones, tal como lo previsto según la hipótesis de “paraísos de contaminadores”.

Otro factor que puede explicar en parte los efectos diferentes de la apertura en la intensidad de contaminación en los países examinados es la adopción por México —a principios del decenio de 1990 y mientras

²² Debido a la falta de estimaciones sobre la protección efectiva se omitieron algunas industrias. En los casos en que las estimaciones disponibles correspondían al nivel de dos dígitos, se supuso que las industrias del nivel de tres dígitos eran objeto de la misma protección que la categoría de dos dígitos a la que pertenecían.

²³ Resulta significativo que el material particulado respirable sea el único contaminante cuya emisión aumentó tras los cambios de las corrientes comerciales registrados de 1985 a 1996 (véase el cuadro 3). En el cuadro 4 se aprecia que el nivel de emisión por unidad de producto de este contaminante, contrariamente al resto, alcanza cifras mucho más altas en las industrias menos protegidas.

CUADRO 4

Argentina, Brasil y México: Relación entre la intensidad de contaminación de las industrias con mayor y menor tasa de protección efectiva

	Argentina 1980	Brasil 1973	México 1979
Total de sustancias tóxicas	0,32	0,17	1,42
Total de metales	1,11	0,05	1,60
Demanda bioquímica de oxígeno	0,81	1,32	1,34
Total de sólidos en suspensión	0,30	0,01	0,41
Dióxido de nitrógeno (NO ₂)	0,13	0,39	2,30
Material particulado respirable (PM10)	0,08	0,16	0,18
Dióxido de azufre (SO ₂)	0,24	0,19	3,64
Monóxido de carbono (CO)	0,23	0,11	2,01
Total de partículas	0,21	0,44	0,98
Compuestos orgánicos volátiles	0,15	0,63	3,27

Fuente: Cálculos del autor en función de los coeficientes del International Pollution Projectios System (IPPS) y datos de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUUDI).

se negociaba el TLC de América del Norte— de una normativa ambiental más exigente, sobre todo en lo que respecta a su control y cumplimiento (Poder Ejecutivo Federal, 1996). Esta medida respondió a temores de ciudadanos estadounidenses de que bajo el régimen de libre comercio México se transformara en un paraíso

de contaminación, temores que amenazaban con impedir el acuerdo (Hogenboom, 1998, cap. 6). La normativa ambiental más estricta habría tendido a reducir la ventaja comparativa en materia de industrias altamente contaminantes que tenía México en la década de 1980.

VI

Conclusión

El presente artículo partió con el propósito de determinar si lo sucedido en los principales países de América Latina tras los inicios de la apertura comercial confirmaba los temores de los ambientalistas sobre el efecto de este proceso en la contaminación industrial. Se ha centrado en particular en la hipótesis de paraísos de contaminadores, entendida como la tendencia de los países cuya normativa ambiental es menos estricta a especializarse en industrias muy contaminantes.

En Argentina y Brasil se observa que la apertura ha ido asociada a un cambio hacia una mayor especialización en industrias contaminantes y a una tendencia ascendente del nivel de contaminación en el ámbito local. México exhibe la tendencia contraria, orientada a la especialización en sectores menos contaminantes y a la reducción de la contaminación local. Se ha sugerido aquí que esto podría reflejar diferencias en la estructura de protección anterior a la apertura comercial, es decir, a la mayor protección de las industrias “sucias” que habría habido en México. También se ha

señalado que en este país, en forma paralela a la apertura, se adoptó una normativa ambiental más estricta, en parte con miras a calmar los temores surgidos en los Estados Unidos ante posibles paraísos de contaminadores y éxodo industrial.

Antes de concluir, es imprescindible formular algunas salvedades. Aunque el análisis se haya basado en datos mucho más desagregados que cualquier otro estudio previo sobre comercio y medio ambiente en América Latina (a nivel de cuatro dígitos de la CIIU), tal desagregación puede seguir siendo insuficiente para captar algunos de los procesos que se están registrando en cada rama de actividad industrial. Es el caso de las curtiembres en Brasil, en las que se ha detectado un aumento de la especialización en el curtido al cromo húmedo, orientado al mercado de exportación (Odegard, 2000). Este proceso es la etapa más contaminante del curtido, e implica escaso valor agregado. En las curtiembres de los países desarrollados se está recurriendo a la contratación externa del curtido

al cromo húmedo, mientras que a nivel nacional se utilizan procesos menos contaminantes y con mayor valor agregado. Se trata entonces de un caso claro de "transferencia de contaminación" a Brasil en esta actividad. Sin embargo, esto es indetectable a través de los datos agregados, incluso al nivel de cuatro dígitos de la CIIU, en el cual la categoría 3231 (curtido y acabado del cuero) abarca la totalidad del procesamiento del cuero.

La segunda salvedad se refiere a aquello que escapa a los objetivos del presente artículo. En éste no se evalúa de manera exhaustiva si la apertura ha entrañado un aumento de la contaminación en América Latina. Un análisis de esa índole obligaría a considerar no sólo los efectos de escala y composición derivados del incremento del comercio en lo que respecta a la contaminación, sino también los efectos de la apertura en términos de proceso (Grossman y Krueger, 1992). Los datos empleados en el presente artículo, que se basa en derivados de coeficientes de emisión preestablecidos, impiden de antemano un análisis de este último tipo. Al pasar revista en este artículo a las consecuencias en materia de contaminación a nivel nacional en América Latina, se ignoraron estos efectos. Sin embargo, dado que su objetivo principal es considerar la distribución de las actividades relativamente contaminantes, lo dicho no invalida el examen de la hipótesis de paraísos de contaminadores.

Una evaluación exhaustiva de los efectos relativos de la apertura sobre la contaminación en los países debería considerar otros vínculos posibles entre el comercio y la contaminación. Como aspecto positivo, se señaló que producir para los mercados de exportación se traduce en presiones sobre las empresas para que reduzcan la contaminación y mejoren sus sistemas de gestión ambiental. También se indicó que la apertura comercial permite el acceso más amplio a tecnologías importadas y procesos más limpios. En sentido contrario, el aumento de la competencia resultante de la apertura hace que en las empresas disminuya la capacidad y la voluntad de internalizar los costos ambientales, y atenta contra los esfuerzos orientados a redu-

cir la contaminación. El papel de las inversiones internacionales suscita debates similares. Lamentablemente, este artículo no es lo suficientemente extenso como para ocuparse de esos temas.²⁴

Una razón adicional por la que este artículo no puede ser tomado como una evaluación exhaustiva de los efectos ambientales de la apertura comercial es que no tienen en cuenta las consecuencias de ella en la política ambiental. Para sus detractores, esa apertura conduce a una carrera cuesta abajo en materia de estándares ambientales, ya que las normas ambientales menos exigentes significan una ventaja competitiva para las empresas. Para quienes sustentan una posición más moderada, el incremento de la apertura ha paralizado la evolución de la normativa ambiental. Un análisis exhaustivo del efecto de la apertura comercial en América Latina debería, por lo menos, determinar si esto sucede efectivamente y si, por ende, incide de manera potencial e indirecta en el aumento de la contaminación.

En el presente artículo se aplicó una metodología basada en el contenido factorial del comercio para analizar la intensidad relativa de contaminación de las exportaciones con respecto a la de las importaciones en los países semiindustrializados de América Latina. En este análisis se reveló que, a principios de la década de 1990, tanto Argentina como Brasil y México se especializaban en industrias relativamente "sucias". Sin embargo, desde entonces en México se ha registrado un proceso opuesto al de los países del Cono Sur. Estos últimos se han desplazado crecientemente hacia industrias más contaminantes, mientras que México ha aumentado su ventaja comparativa en industrias menos contaminantes. El pronóstico de la hipótesis de paraísos de contaminadores no se cumplió en el caso de México, debido al pronunciado sesgo proteccionista en favor de las "industrias sucias" anterior a la apertura y al cumplimiento más estricto de la normativa ambiental en la década de 1990.

(Traducido del inglés)

²⁴ En Jenkins (2000) se examinan datos sobre estos temas.

Bibliografía

- Agosin, M. y R. Ffrench-Davis (1993): La liberalización comercial en América Latina, *Revista de la CEPAL*, N° 50, LC/G.1767-P, Santiago de Chile, agosto.
- Antweiler, W., B. Copeland y S. Taylor (1998): *Is Free Trade Good for the Environment?*, Discussion Paper, N° 98-11, Vancouver, Departamento de Economía, University of British Columbia.
- Aroche, F. (2000): *Reformas estructurales y composición de las emisiones contaminantes industriales. Resultados para México*, serie Medio ambiente y desarrollo, N° 24, LC/L.1333-P, Santiago de Chile, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.42.
- Basualdo, E., E. Lifschitz y E. Roca (1988): *Las empresas multinacionales en la ocupación industrial en la Argentina, 1973-1983*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.
- Baumol, W. y W. Oates (1988): *The Theory of Environmental Policy*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Beghin, J. y M. Potier (1997): Effects of trade liberalisation on the environment in the manufacturing sector, *The World Economy*, vol. 20, N° 4, Oxford, Blackwell Publishers, junio.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1997): *Progreso económico y social en América Latina. Informe 1997*, Washington D.C.
- Birdsall, N. y D. Wheeler (1992): Trade policy and industrial pollution in Latin America: Where are the pollution havens?, en P. Low (comp.), *International Trade and the Environment*, World Bank Discussion Papers, N° 159, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Burki, S. y G. Perry (1997): *The Long March: A Reform Agenda for Latin America and the Caribbean in the Next Decade*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Cavallo, D. y J. Cottani (1991): Argentina, en D. Papageorgiou, M. Michaely y S. Choksi (comps.), *Liberalizing Foreign Trade*, vol. 1, Cambridge, Massachusetts, Basil Blackwell.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina) (2001): *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, 2000*, LC/g.2118-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S/E.00.II.G.01.
- Chudnovsky, D. y A. López (1997): *Las estrategias de las empresas transnacionales en Argentina y Brasil: ¿qué hay de nuevo en los años noventa?*, Documento de trabajo, N° 23, Buenos Aires, Centro de Investigaciones para la Transformación (CENIT).
- Chudnovsky, D., F. Porta y otros (1996): *Los límites de la apertura: liberalización, reestructuración productiva y medio ambiente*, Buenos Aires, Centro de Investigaciones para la Transformación (CENIT)/Alianza Editorial.
- Chudnovsky, D., E. Cap y otros (1999): *Comercio internacional y desarrollo sustentable: la expansión de las exportaciones argentinas en los años 1990 y sus consecuencias ambientales*, Documento de trabajo, N° 25, Buenos Aires, Centro de Investigaciones para la Transformación (CENIT).
- Coes, D. (1991): Brazil, en D. Papageorgiou, M. Michaely y S. Choksi (comps.), *Liberalizing Foreign Trade*, vol. 1, Cambridge, Massachusetts, Basil Blackwell.
- Copeland, B. y S. Taylor (1994): North-South trade and the environment, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 109, N° 3, Massachusetts, The MIT Press, agosto.
- Dean, J., (1992): Trade and the environment: a survey of the literature, en P. Low (comp.), *International Trade and the Environment*, World Bank Discussion Papers, N° 159, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Dijkstra, G. (1997): *Trade Liberalisation and Industrial Development: Theory and Evidence from Latin America*, Working Paper Series, N° 255, La Haya, Instituto de Estudios Sociales (ISS).
- Edwards, S. (1995): *Crisis and Reform in Latin America: From Despair to Hope*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Esty, D. (1994): *Greening the GATT: Trade, Environment and the Future*, Washington, D.C., Institute for International Economics.
- Ferraz, C. y C. Young (1999): *Trade Liberalization and Industrial Pollution in Brazil*, serie Medio ambiente y desarrollo, N° 23, LC/L.1332-P, Santiago de Chile, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.47.
- Fritsch, W. y G. Franco (1991): *Foreign Direct Investment in Brazil: Its Impact on Industrial Restructuring*, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Grossman, G. y A. Krueger (1992): *Environmental Impacts of a North American Free Trade Agreement*, NBER Working Paper, N° 3914, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research.
- Hettige, H., P. Martin y otros (1995): *The Industrial Pollution Projection System*, Policy Research Working Paper, N° 1431, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Hogenboom, B. (1998): *Mexico and the NAFTA Environment Debate*, Utrecht, International Books.
- Jenkins, R. (2000): Globalisation, trade liberalisation and industrial pollution in Latin America, en R. Jenkins (comp.), *Industry and Environment in Latin America*, Londres, Routledge.
- Jensen, V. (1996): The pollution haven hypothesis: some perspectives on theory and empirics, en S. Hansen, J. Hesselberg y H. Hveem, *International Trade Regulation, National Development Strategies and the Environment: Towards Sustainable Development?*, Occasional Paper, N° 2, Centre for Development and the Environment, Universidad de Oslo.
- Jha, V., A. Markandya y R. Vossenaar (1999): *Reconciling Trade and the Environment: Lessons from Case Studies in Developing Countries*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Kalt, J. (1988): The impact of domestic environmental regulatory policies on U.S. international competitiveness, en M. Spence y H. Hazard (comps.), *International Competitiveness*, Cambridge, Massachusetts, Ballinger Publishing.
- Lee, H. y D. Roland-Holst (1993): *International Trade and the Transfer of Environmental Costs and Benefits*, Technical Papers, N° 91, París, Centro de Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Low, P. (1992): Trade measures and environmental quality: the implications for Mexico's exports, en P. Low (comp.), *International Trade and the Environment*, World Bank Discussion Papers, N° 159, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Mabey, N. y R. McNally (1999): *Foreign Direct Investment and the Environment: From Pollution Havens to Sustainable Development*, Londres, WWF-UK.
- Mani, M. y D. Wheeler (1999): In search of pollution havens? Dirty industry in the world economy, 1960-1995, P. Fredriksson (comp.), *Trade, Global Policy and The Environment*, World Bank Discussion Paper, N° 402, Washington, D.C., Banco Mundial.
- MMA (Ministerio del Medio Ambiente) (2001), *Comércio e meio ambiente: uma agenda positiva para o desenvolvimento sustentável*, Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável, documento preparado para la XIII reunión del Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe [<http://www.mma.gov.br/port/sds/c&ma/corpo.html>].
- Odegard, J.T. (2000): Economic liberalisation and the environment: a case study of the leather tanning industry in Brazil, en R. Jenkins (comp.), *Industry and Environment in Latin America*, Londres, Routledge.
- Poder Ejecutivo Federal (1996): *Programa de Medio Ambiente 1995-2000*, México, D.F., Instituto Nacional de Ecología.
- Rauscher, M. (1997): *International Trade, Factor Movements, and the Environment*, Oxford, Clarendon Press.

- Robison, D. (1988): Industrial pollution abatement: the impact on balance of trade, *Canadian Journal of Economics*, vol. 21, N° 1.
- Rock, D. (1996): Pollution intensity of GDP and trade policy: can the World Bank be wrong?, *World Development*, vol. 24, N° 3.
- Rodrik, D. (1994): King Kong meets Godzilla: The World Bank and the East Asian miracle, en A. Fishlow y otros (comps.), *Miracle or Design? Lessons from the East Asian Experience*, Washington, D.C., Consejo de Desarrollo de Ultramar.
- Ros, J., J. Draisma y otros (1996): Prospects for growth and the environment in Mexico in the 1990s, *World Development*, vol. 24, N° 2, febrero.
- Runge, C.F. y otros (1997): *Sustainable Trade Expansion in Latin America and the Caribbean: Analysis and Assessment*, Washington, D.C., Instituto de los Recursos Mundiales.
- Schaper, M. (1999): *Impactos ambientales de los cambios en la estructura exportadora de nueve países de América Latina y el Caribe: 1980-1995*, serie Medio ambiente y desarrollo, N° 19, LC/L.1241-P, Santiago de Chile, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.G.44.
- Schatan, C. (1999): *Contaminación industrial en los países latinoamericanos pre y post reformas económicas*, serie Medio ambiente y desarrollo, N° 22, LC/L.1331-P, Santiago de Chile, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.46.
- _____ (2000): *Mexico's Manufacturing Exports and the Environment under NAFTA*, documento preparado para el North American Symposium on Understanding the Linkages between Trade and Environment, Commission for Environmental Cooperation [www.cec.org/programs_projects/trade_environ_econ/pdfs/Schatan.pdf].
- Stallings, B. y W. Peres (2000): *Crecimiento, empleo y equidad: el impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica (FCE)/CEPAL.
- Ten Kate, A. (1993): *Industrial Development and the Environment in Mexico*, México, D.F., Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
- Ten Kate, A. y F. de Mateo Venturini (1989): Apertura comercial y estructura de la protección en México, *Comercio exterior*, vol. 39, N° 6.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (2002), *World Investment Report, 2000: Transnational Corporations and Export Competitiveness*, Nueva York, Naciones Unidas. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta E.02.II.D.4.
- Warhurst, A. y N. Hughes-Witcomb (2001): Mining and the environment in Latin America: the pollution haven hypothesis revisited, en R. Jenkins (comp.), *Industry and Environment in Latin America*, Londres, Routledge.
- Wood, A. (1994): *North-South Trade, Employment and Inequality: Changing Fortunes in a Skill-Driven World*, Oxford, Clarendon Press.
- Xu, X. (1999): Do stringent environmental regulations reduce the international competitiveness of environmentally sensitive goods? A global perspective, *World Development*, vol. 27, N° 7, julio.
- Young, C. (1998): Industrial pollution and export-oriented policies in Brazil, *Revista brasileira de economia*, vol. 52, N° 4, Rio de Janeiro, octubre-diciembre.
- _____ (coord.) (1999): *Abertura comercial, competitividade e poluição: o comportamento da indústria brasileira*, Relatório de pesquisa CNPq 523607/96, Rio de Janeiro, Instituto de Economía.
- Young, C., M. Lustosa y otros (2001): *Comércio e meio ambiente*, Relatório de Pesquisa presentado para la red Ipea, Rio de Janeiro, Instituto de Economía.

Solución de *controversias sobre* **comercio e inversiones** *internacionales*

Gonzalo Biggs

*Abogado,
Socio de Figueroa y
Valenzuela, Abogados,
Miembro del Panel
de Arbitros Internacionales
de la Asociación de
Arbitraje de los
Estados Unidos (AAA)
fivall@entelchile.net*

Este trabajo analiza la importancia que revisten para los países de América Latina los principales mecanismos y convenciones de solución de controversias sobre comercio e inversiones internacionales, que son el complemento inseparable de estos últimos. El aumento espectacular de las controversias que administran estos mecanismos refleja el impacto que el comercio y las inversiones internacionales hoy tienen en el desarrollo económico. Sin embargo, a pesar del progreso en el plano internacional, la mayoría de los países todavía no han modernizado sus legislaciones internas, con lo cual esta tarea continúa pendiente. La incorporación a las mencionadas convenciones trae consigo múltiples responsabilidades tanto para los gobiernos como para las empresas latinoamericanas. Ellas incluyen mantener una atención actualizada de las resoluciones de los órganos internacionales que resuelven estas controversias y considerarlas en sus acciones y políticas públicas. Además, para evitar el alto costo de las consultorías extranjeras, que regularmente asesoran a los gobiernos y empresas latinoamericanos en estas disputas, los países deberían capacitar y especializar sus propios profesionales en estas materias.

I

Introducción

La transformación del comercio y las inversiones internacionales en agentes principales del desarrollo económico ha aumentado las controversias sobre estas materias. Como consecuencia, la operación de los mecanismos públicos y privados de solución de controversias comerciales y financieras internacionales —principalmente el arbitraje— ha adquirido especial trascendencia.

Distintos factores han contribuido a esta transformación que interesa a los países de América Latina y que fuera el resultado de las reformas macroeconómicas de la década de 1980. Esas reformas eliminaron antiguas restricciones al libre movimiento de bienes y servicios y abrieron los mercados a la competencia internacional. Una consecuencia del aumento de estas transacciones y de las controversias resultantes ha sido la necesidad de resolver estas últimas mediante mecanismos modernos, rápidos, eficientes e independientes de cualquier jurisdicción nacional. Actualmente, estos mecanismos son el complemento inseparable de la institucionalidad que rige las relaciones económicas y financieras internacionales. Se aplican a las controversias entre entes privados, entre Estados, y entre estos

últimos y aquéllos, indistintamente. Un factor decisivo en este desarrollo ha sido la eliminación por los países latinoamericanos de aquellas restricciones legales que impedían la sumisión de los Estados a jurisdicciones extranjeras o internacionales. Por otra parte, las políticas de los países industrializados de restringir las inmunidades de jurisdicción y ejecución de los Estados y empresas públicas extranjeras, en sus actividades comerciales, han contribuido asimismo a este cambio. Paralelamente, estos mismos países han promovido los acuerdos bilaterales de promoción y protección recíproca de inversiones (APPI) que establecen que las controversias entre inversionistas de un Estado y otro Estado Contratante se resolverán mediante el arbitraje internacional. Sobre estos temas es también relevante lo que expresara en una entrevista¹ Anthony Giddens, el autor de *La tercera vía: la renovación de la socialdemocracia*, al señalar que la importancia de la globalización radicaba en su efecto no sólo en el mayor desarrollo de los mercados, sino principalmente en la transformación de las instituciones y su contribución a la gradual erosión del concepto tradicional de soberanía.

II

Los beneficios para América Latina

Aunque con bastante retraso —como se verá—, los países de América Latina se han incorporado a los principales acuerdos de solución de controversias sobre comercio e inversiones internacionales.

Sin perjuicio de los problemas pendientes que mencionaremos más adelante, la aceptación de jurisdicciones internacionales para la solución de estas disputas constituye el tercer vértice de las reformas estructurales iniciadas en las últimas décadas. Dicho de otra manera, los beneficios de la apertura al comercio y las inversiones internacionales habrían sido ilusorios si los países de América Latina hubieran persistido en someter las controversias derivadas de estas transacciones a la jurisdicción exclusiva de sus tribunales locales.

Los beneficios de esta incorporación han sido múltiples.

Desde la perspectiva de los agentes internacionales, un factor decisivo para quienes comercian o invierten en nuestra región —y que forma parte de sus respectivos análisis de riesgo— es saber que las controversias que puedan surgir serán resueltas por mecanismos independientes de las autoridades locales. La sumisión a tribunales internos, en cambio —no siempre neutrales—, con resultados y duración inciertos, representa costos adicionales, que desalientan las inversiones y el comercio internacionales. De ello resulta que

¹ *El Mercurio* (2000), p. E4.

la aceptación de las principales jurisdicciones internacionales incentiva esas inversiones y transacciones.

Desde la perspectiva latinoamericana, el acceso a las jurisdicciones internacionales, sean éstas privadas, como de los centros de arbitraje que se mencionan más adelante, o públicas, como de la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones Internacionales (CIADI) del Banco Mundial, los APPI o los acuerdos de libre comercio, también ha tenido consecuencias altamente positivas.

El mayor impacto de las exportaciones latinoamericanas en el comercio internacional ha estado acompañado por el aumento de los obstáculos o restricciones que, de múltiples maneras, instigan los competidores. Nuestras exportaciones han sufrido, así, constantemente, acusaciones —generalmente injustificadas— de incurrir en prácticas desleales, de utilizar procedimientos contaminantes, de vender a precios de *dumping* o de estar subsidiadas. Hasta hace poco, las defensas ante estas acusaciones podían plantearse solamente —con magros resultados— ante los organismos administrativos o judiciales de los países importadores. Su alto costo y la falta de independencia de esos organismos llevó, en muchos casos, al desistimiento de cualquier reclamo. Con la creación, en la OMC y en los acuerdos de libre comercio, de procedimientos especiales para la resolución de las controversias comerciales, las circunstancias han cambiado radicalmente. Los exportadores latinoamericanos pueden ahora —en vez de acudir a las autoridades del país importador— defenderse, a un bajo costo, ante los órganos de la OMC o del acuerdo de libre comercio respectivo. Puede, también, presumirse que la sola existencia de estas alternativas reducirá los incentivos para tales acusaciones.

Algo similar ha ocurrido con las controversias sobre inversiones que, como se sabe, han sido la causa de los peores conflictos internacionales que ha conocido nuestra región. La incorporación —aunque tardía— al CIADI del Banco Mundial y la inclusión en los acuerdos de libre comercio de procedimientos para la solución no conflictiva de estas controversias ha disipado antiguas desconfianzas y promovido el aumento de la inversión extranjera. Una consecuencia adicional, quizás todavía no bien comprendida por los gobiernos, es la necesidad de armonizar sus acciones y políticas sobre inversiones con la normativa y jurisprudencia de estos centros arbitrales.

A pesar del progreso logrado en el plano internacional, se produce la paradoja de que los países todavía no han modernizado sus legislaciones internas. El resultado es que, con la excepción de México, y quizás Perú, ningún país latinoamericano califica como sede para un arbitraje comercial internacional. La imposibilidad de sustraer tales arbitrajes de los estrictos procedimientos y controles de los códigos nacionales vigentes —muchos adoptados en el siglo XIX— impide el normal funcionamiento de centros internacionales de arbitraje comercial en nuestra región.

Con bastante oportunidad, el Banco Interamericano de Desarrollo financió, a partir de 1993, un programa de reforma y modernización de los sistemas judiciales de sus países miembros. Como parte del mismo, fue aprobado en 1994 un financiamiento por 20 millones de dólares para un programa de métodos alternativos de solución de controversias que permitió la creación, en 18 países, de centros de mediación y arbitraje nacionales. No obstante el aporte de este programa, continúa pendiente una modernización de las legislaciones sobre arbitraje que haga posible la resolución de las controversias comerciales internacionales dentro de nuestra región.

En este trabajo mencionaremos los principales mecanismos públicos y privados de solución de controversias comerciales y financieras internacionales —con particular referencia a los países latinoamericanos. Los mecanismos públicos incluyen aquellos creados por iniciativas de organismos internacionales como las Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos (OEA) o el Banco Mundial o los nacidos de tratados o convenciones internacionales. Ejemplos de estos últimos son los establecidos por las convenciones de La Haya de 1907,² de Washington de 1965,³ de Panamá de 1975,⁴ por los acuerdos de libre comercio, y por el Acuerdo Ministerial de Marrakech de 1994, que estableció la OMC; a todos ellos se hará referencia más adelante.

² Convención sobre el arreglo pacífico de controversias internacionales.

³ Convención sobre arreglo de diferencias relativas a inversiones entre Estados y nacionales de otros Estados.

⁴ Convención interamericana sobre arbitraje comercial internacional.

III

Posición latinoamericana frente al arbitraje internacional

A partir del siglo XVIII, los países europeos, y posteriormente los Estados Unidos, aplicaron en aquellos países que llamaban “no civilizados” la doctrina de la protección diplomática. Fue desarrollada por Vattel en el siglo XVIII e invocada para justificar la intervención de un Estado en los asuntos internos de otro, con el argumento de que el perjuicio al ciudadano de un Estado constituía un agravio a este último (Vattel, 1820, vol. 2, sec. 342, pp. 349 y 350). Fue incorporada a la política internacional de Europa y los Estados Unidos y sirvió para justificar diversas intervenciones en América Latina.

La reacción de América Latina frente a las intervenciones extranjeras fueron las doctrinas de Calvo y Drago. La doctrina Calvo, desarrollada a partir de 1873, invocó la jurisdicción exclusiva de los Estados para conocer y juzgar la conducta de extranjeros dentro de sus territorios; la doctrina Drago rechazó el uso de la fuerza para el cobro de las deudas de los Estados.⁵

México fue el primer país en aplicar la doctrina Calvo a partir de 1873.⁶ Esta se convirtió, rápidamente, en un principio de aceptación general en América Latina y fue incorporada en las constituciones y legislaciones de casi todos los países. Experiencias internacionales negativas justificaron la doctrina Calvo y contribuyeron a una actitud hostil hacia el arbitraje internacional. Fue el caso, entre otros, del laudo arbitral que justificó la ocupación militar de los puertos de Venezuela para el cobro de los créditos de diversos países europeos y del arbitraje respecto de la Guayana entre Venezuela y Gran Bretaña, que favoreció enteramente a esta última.⁷

La incorporación de los principios de no intervención en la Carta de las Naciones Unidas y de la OEA impidió que pudiera invocarse —legalmente— la protección diplomática. Sin embargo, los países

industrializados continuaron rechazando la doctrina Calvo, especialmente en materia de expropiación de inversiones. Para resolver esta dificultad, el Banco Mundial propuso, en 1964, la creación del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI). Su principal objetivo fue sustraer de las jurisdicciones locales la resolución de los conflictos relacionados con inversiones extranjeras e impedir que pudieran convertirse en conflictos entre Estados. Para lograrlo, el CIADI aplicó dos principios básicos. El primero fue reemplazar la jurisdicción nacional —del Estado receptor de la inversión— por una jurisdicción arbitral internacional. El segundo fue rechazar la protección diplomática.⁸

Para asegurar la incorporación de los países latinoamericanos al CIADI, fue eliminada la subrogación de un inversionista por el Estado del cual fuera originario.⁹ Sin embargo, ello no impidió el rechazo colectivo de América Latina a esa incorporación.¹⁰

Otra manifestación, igualmente negativa hacia el arbitraje internacional, fue la Decisión 24, de 1970, de la Comisión de la Junta de Cartagena, que prohibió que, en los contratos sobre inversiones, pudieran substraerse los posibles conflictos de las jurisdicciones nacionales.¹¹ Un principio similar fue reiterado en la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados que aprobó la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1974.¹²

Sin embargo, las anteriores posiciones fueron cambiando lentamente, y hoy la mayoría de los países aceptan el arbitraje comercial internacional. Este proceso comenzó con la incorporación —aunque tardía— a la Convención de Nueva York, de 1958. Continuó

⁸ Artículo 27 (1) del CIADI.

⁹ Véase Szasz (1971).

¹⁰ Véase declaración del delegado de Chile, Félix Ruiz, en nombre de los países latinoamericanos (Ruiz, 1964).

¹¹ Artículo 51 de la Decisión 24, de diciembre de 1970, de la Comisión de la Junta del Acuerdo de Cartagena, que aprobó el Estatuto del Inversionista Extranjero. Los miembros de la Junta son Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Chile ya no es miembro pero lo era en 1970.

¹² Véase la Resolución 3281 (XXIX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 12 de diciembre de 1974.

⁵ La doctrina Drago fue iniciativa del Ministro de Relaciones Exteriores de Argentina Luis María Drago (véase Conil, 1975, p. 4).

⁶ Véase nota del 13 de noviembre de 1873, de José María Lafragua, Ministro de Relaciones Exteriores de México, a John W. Foster, de la Legación de los Estados Unidos en México (Lafragua, 1873).

⁷ Antecedentes posteriores indicaron que en el fallo influyó el soborno de uno de los árbitros.

con la Convención de Panamá, de 1975, y la aceptación por los Estados deudores, en la década de 1970, de jurisdicciones extranjeras para resolver las controversias derivadas de los préstamos de la banca comer-

cial internacional. Y culminó con los acuerdos de promoción y protección de inversiones (APPI) y la incorporación al CIADI de la mayoría de los países de la región, salvo México y Brasil.

IV

La Corte Permanente de Arbitraje

El arbitraje institucional nace con la primera Conferencia Internacional de la Paz (La Haya, 1899), que adoptó la primera Convención para la Resolución Pacífica de Controversias Internacionales, y que estableció la Corte Permanente de Arbitraje (CPA).¹³ Esta Conferencia fue continuada por la segunda Conferencia de la Paz de La Haya, de 1907, que reconoció al arbitraje como el medio más eficaz para resolver las cuestiones de orden jurídico o de interpretación de los tratados internacionales. La Convención de 1899 fue reemplazada por la de 1907.

La CPA es la institución arbitral más antigua del mundo y, además, mantiene su plena vigencia. Su jurisdicción es extraordinariamente amplia y se extiende a cualquier litigio o solamente a litigios de una categoría determinada.¹⁴ No es un tribunal, sino un mecanismo de solución de disputas mediante árbitros designados en cada caso, conforme a un procedimiento que administra su Secretaría Internacional. Fue la antecesora de la Corte Permanente de Justicia Internacional, de 1919, y tuvo especial importancia durante sus primeros años.

Su actividad fue revigorizada, a partir de 1981, al ser designada por los Estados Unidos e Irán para resolver sus múltiples disputas. A partir de esa fecha y hasta enero del 2001, los tribunales así formados han dictado 680 laudos arbitrales y establecido importantes precedentes sobre contratos internacionales y compensación de expropiaciones, que entre otros¹⁵ han involucrado a países latinoamericanos.¹⁶ Uno de los más célebres, y lamentables, legitimó el bloqueo de los puertos de Venezuela por tres países europeos para obtener el pago de sus créditos con los ingresos aduaneros de ese país. Este laudo produjo, como reacción, la doctrina Drago ya mencionada y desprestigió el arbitraje internacional en América Latina.

Su jurisdicción que, en un principio, sólo abarcaba las controversias entre Estados, se ha extendido a las controversias entre Estados u organismos internacionales y entes privados. En 2002, eran miembros de la CPA 97 Estados, que incluían a la mayoría de los latinoamericanos.

V

La Convención de Nueva York de 1958

Un hito en la evolución del arbitraje comercial internacional fue la Convención de Nueva York, de 1958, sobre reconocimiento y ejecución de laudos arbitrales extranjeros, de la cual en 2002 formaban parte 120 Estados. Fue aprobada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Arbitraje Comercial Internacio-

nal¹⁷ a la que convocara el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.¹⁸ Sin embargo, los países latinoamericanos, que mantenían una abierta hostilidad

¹³ Véase Rosenne, comp. (2001).

¹⁴ Artículo 39 de la Convención de 1907.

¹⁵ www.pca-cpa.org

¹⁶ Estos casos han incluido a México y los Estados Unidos (Fondo Pío de California) en 1902; Venezuela en 1902 y 1910; Perú en 1910 y 1914, y Costa Rica en 1998. Este último se refirió a un contrato de financiamiento con Italia.

¹⁷ Tuvo lugar en Nueva York, del 20 de marzo al 10 de junio de 1958.

¹⁸ Resolución 604 (XXI) del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, de 3 de mayo de 1956.

hacia el arbitraje internacional, fueron los últimos en ratificarla.¹⁹

El 10 de junio de 1998 se celebraron los 40 años de la Convención de Nueva York y el Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, señaló que esa Convención, a la cual habían adherido 117 Estados, incluyendo las principales naciones comerciales, era uno de los tratados más exitosos en el área del derecho comercial (Naciones Unidas, 1999). En realidad —podemos agregar— el desarrollo del arbitraje comercial internacional comienza con esta Convención que se originó en 1953 en un borrador presentado por la Cámara de Comercio Internacional de París (CCI) ante el Consejo Económico y Social sobre laudos arbitrales internacionales. Sin embargo, dicho Consejo lo limitó a los laudos arbitrales extranjeros.²⁰ La propuesta corregía las notorias insuficiencias de la Convención de Ginebra, de 1927, para la Ejecución de Fallos Arbitrales Extranjeros, que ningún país latinoamericano había firmado. Un instrumento anterior, el Protocolo de Ginebra relativo a las cláusulas de arbitraje, de 1923, tampoco tuvo aceptación en la región latinoamericana.²¹ La Convención de Nueva York dejó sin efecto tanto la Convención como el Protocolo de Ginebra mencionados.²²

VI

El aporte de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (UNCITRAL)

La Asamblea General de las NU, al establecer UNCITRAL²³ en 1966, reconoció que “las divergencias que surgen de las leyes de los diversos Estados en materias relacionadas con el comercio internacional constituyen uno de los obstáculos al desarrollo del comercio, mundial” y consideró que, a través de esta Comisión, las Naciones Unidas podrían desempeñar “un papel más activo

La Convención de Nueva York se aplica “al reconocimiento y la ejecución de las sentencias arbitrales dictadas en el territorio de un Estado distinto de aquel en que se pide el reconocimiento y la ejecución de dichas sentencias y que tengan su origen en diferencias entre personas naturales o jurídicas”,²³ y los laudos pueden ser dictados por árbitros especiales o por órganos arbitrales permanentes.

Las innovaciones de la Convención de Nueva York sobre la de Ginebra, de 1927, fueron: i) eliminó el doble *exequatur*, o aprobación judicial de los laudos arbitrales por el país de su expedición y del país donde se pide su cumplimiento (sólo mantuvo esta última autorización); ii) redujo las causales para rechazar el reconocimiento y ejecución de los laudos arbitrales extranjeros, y iii) invirtió el peso de la prueba de quien solicita el reconocimiento. Estableció, en cambio, que las razones que impiden el reconocimiento y ejecución del laudo sólo las puede plantear la parte en contra de la cual éste se invoca.²⁴ (Bajo la Convención de Ginebra, la parte que pedía el reconocimiento debía justificarlo). No obstante su contribución al desarrollo del arbitraje comercial internacional, la falta de una institucionalidad ha impedido que la Convención haya podido aumentar su efectividad.

en la reducción o en la eliminación de los obstáculos jurídicos con que tropieza la corriente del comercio internacional.”²⁶

UNCITRAL recibió el mandato de fomentar la “armonización progresiva” del “derecho mercantil internacional”, y, a través de los años, se ha convertido en el principal órgano jurídico de las Naciones Uni-

¹⁹ El primero fue Ecuador, en 1962, y el último Brasil, que lo hizo el 7 de junio de 2002. México la ratificó en 1971, Chile en 1975, Colombia en 1979, Perú en 1988, Argentina en 1989 y Venezuela en 1995.

²⁰ El distingo entre laudo arbitral extranjero y laudo arbitral internacional es una cuestión de hecho que los tribunales han resuelto en cada caso.

²¹ Brasil firmó pero no ratificó el Protocolo de 1923.

²² Artículo VII (2) de la Convención de Nueva York.

²³ Artículo 1 (1) de la Convención.

²⁴ Al ratificar la Convención, algunos países formularon reservas. Estados Unidos, por ejemplo, señaló que aplicará la Convención sobre la base de la reciprocidad y únicamente a las diferencias que se consideren comerciales según la ley estadounidense.

²⁵ Hemos utilizado en este artículo la sigla en inglés de esta Comisión —UNCITRAL— por ser la que se usa universalmente.

²⁶ Resolución 2205 (XXI) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 17 de diciembre de 1966, considerandos quinto y noveno.

das para el desarrollo del derecho comercial internacional.

Está integrada por 36 Estados miembros elegidos por la Asamblea General por períodos de seis años, que representan a las distintas regiones geográficas y sistemas jurídicos y económicos del mundo.²⁷ Su sede está en Viena y ha aprobado, entre otros, el Reglamento de Arbitraje de UNCITRAL, de 1976, y la Ley modelo sobre arbitraje comercial internacional, de 1985.

1. Reglamento de Arbitraje de 1976

Este Reglamento de Arbitraje²⁸ fue aprobado después de consultas con los gobiernos y centros de arbitraje internacionales. Sirve de referencia en los contratos comerciales y es utilizado en los arbitrajes *ad hoc* e institucionales y por los principales centros de arbitraje, prácticamente sin modificaciones.²⁹

Su aplicación universal se explica porque, en su redacción, fueron considerados los más diversos sistemas jurídicos, sociales y económicos. Una confirmación de su aceptación universal fue el acuerdo entre los Estados Unidos y la República Islámica de Irán, de aplicarlo a la resolución de sus disputas (Sekolec, 1987). El Reglamento confirma la independencia y autonomía del procedimiento arbitral en cuanto excluye la obligación de acatar las disposiciones legales no obligatorias aplicables a los procedimientos arbitrales. El árbitro puede conducir el arbitraje como lo considere más apropiado, siempre y cuando las partes sean tratadas

con igualdad y puedan exponer su caso en cualquier etapa del proceso.³⁰

2. Ley Modelo de 1985

Fue el resultado de intenso trabajo y consultas con instituciones, gobiernos y expertos de las distintas regiones del mundo. En la resolución aprobatoria se recomendó "que todos los Estados examinen debidamente la Ley Modelo sobre arbitraje comercial internacional, teniendo en cuenta la conveniencia de la uniformidad del derecho procesal arbitral y las necesidades específicas de la práctica del arbitraje comercial internacional".³¹ Constituye el complemento de la Convención de Nueva York de 1958 y del Reglamento de Arbitraje de 1976. Este último depende del régimen legal obligatorio dentro del cual se aplica. La Convención de Nueva York regula los procedimientos de ejecución pero no se refiere al contenido sustantivo del arbitraje. En cambio, la Ley Modelo asegura la operatividad de la Convención y Reglamento mencionados. Constituye, por lo tanto, el tercer vértice del triángulo normativo que regula el arbitraje comercial internacional.

Las razones para la adopción de la Ley Modelo fueron los obstáculos en las leyes nacionales que impedían, y todavía impiden, la autonomía de la voluntad en la administración de los arbitrajes.³² Los países latinoamericanos, sin embargo, con raras excepciones, todavía no han uniformado sus legislaciones conforme a dicha ley.

VII

La Convención Interamericana sobre Arbitraje Comercial Internacional

El 30 de enero de 1975, la Conferencia Interamericana de Derecho Internacional Privado aprobó esta Conven-

ción, conocida también como Convención de Panamá. Así como la Convención de Nueva York dinamizó el arbitraje comercial en el mundo, la Convención de Panamá ha procurado tener un efecto similar en el continente americano.

²⁷ En 2002, Argentina, Brasil, Colombia, Honduras, México y Paraguay eran miembros de la UNCITRAL.

²⁸ Aprobado por Resolución 31/98 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 15 de diciembre de 1976.

²⁹ Las instituciones que utilizan el Reglamento de Arbitraje incluyen, entre otras, a la Asociación de Arbitraje de los Estados Unidos (AAA); la Comisión Interamericana de Arbitraje Comercial (CIAC); la Corte Española de Arbitraje; la Corte de Arbitraje Comercial de Londres y la Corte de Arbitraje de la Cámara de Comercio de Estocolmo.

³⁰ Artículo 15 (1) del Reglamento de Arbitraje de la UNCITRAL.

³¹ Resolución 40/72 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 11 de diciembre de 1985.

³² Véase Sekolec, 1987, p. 150.

1. Antecedentes históricos

Diez años antes de la primera Conferencia Internacional de la Paz (La Haya, 1899), los países de América Latina aprobaron el Tratado de Montevideo de 1889, que incluyó disposiciones sobre arbitraje. Pero fue ratificado por sólo seis países y no tuvo mayor aplicación (OEA, 1980a). Posteriormente, el Código de Bustamante, de 1928, incluyó igualmente disposiciones sobre arbitraje³³ y lo mismo hizo la Convención de Montevideo, de 1940 (OEA, 1980b). Pero, nuevamente, ninguna tuvo trascendencia.

Sin embargo, la Séptima Conferencia de los Estados Americanos creó, en 1934, la Comisión Interamericana de Arbitraje Comercial (CIAC), en la actualidad plenamente vigente.³⁴ La CIAC fue concebida como órgano de la Unión Panamericana (hoy OEA), con el apoyo de la Asociación de Arbitraje de los Estados Unidos (AAA), y su responsabilidad principal fue establecer un sistema interamericano de arbitraje (Norberg, 1975).

En 1967, el Comité Jurídico Interamericano aprobó un borrador de convención y, el 6 de agosto de 1973, su versión final. Con esta versión y las contribuciones de distintos países, fue aprobada en Panamá, en 1975, la actual Convención (Norberg, 1975, pp. 280 y 281).

2. La Comisión Interamericana de Arbitraje Comercial (CIAC)

El objeto de la CIAC³⁵ es establecer y mantener un sistema interamericano de formas alternativas de resolución de conflictos comerciales mediante el arbitraje, la conciliación y otros métodos y difundir el sistema dentro de los países que la integran.

Su oficina principal está en Washington, en la sede de la OEA, pero tiene secciones nacionales en distintos países. Entre sus funciones están las de administrar arbitrajes comerciales internacionales y actuar de mediador o conciliador cuando las partes así lo piden o convengan. Su patrimonio se integra, entre otros, con los derechos de afiliación y las contribuciones ordinarias y extraordinarias de las secciones nacionales y miembros asociados.

Las secciones nacionales, designadas por el Comité Ejecutivo de la CIAC, conforme a los procedimientos de su estatuto, son las ejecutoras de sus planes y programas. Deben ser personas jurídicas de reconocida solvencia cuyos objetivos coincidan con los de la CIAC. Generalmente, son las cámaras de comercio. Miembros asociados son las asociaciones gremiales, académicas o de investigación cuyos objetivos sean promover o difundir métodos de resolución de conflictos de carácter comercial.

El Consejo es el órgano supremo de la CIAC y está conformado por sus funcionarios principales —el presidente, los tres vicepresidentes, el director general, el secretario y el tesorero— y los delegados principales o suplentes de las secciones nacionales. Los funcionarios son elegidos por el Consejo por períodos de dos años, pudiendo ser reelegidos.

3. Características de la Convención de Panamá

La justificación de la Convención de Panamá ha sido cuestionada por algunos autores (Kearney, 1987, p. 736), por considerarla una réplica de la Convención de Nueva York. Sin embargo, tuvo especial importancia, por cuanto estableció por primera vez en la región latinoamericana un sistema jurídico comercial internacional que trascendió las legislaciones nacionales.

Sus aportes fueron los siguientes:

- i) Fue la primera manifestación colectiva latinoamericana en favor del arbitraje comercial internacional. Resultó significativo que la Convención de Panamá fuera aprobada cuando, dentro de la región, solamente Ecuador y México habían accedido a la Convención de Nueva York, y ningún país había adherido al CIADI del Banco Mundial (Norberg, 1975, p. 276).
- ii) No menos importante, la Convención de Panamá incluyó a los países latinoamericanos y también a Estados Unidos. Esta integración internacionalizó el sistema, por cuanto ha obligado a armonizar la cultura civilista latinoamericana con el derecho consuetudinario (*common law*) de los Estados Unidos.
- iii) En contraste con la Convención de Nueva York, que carece de institucionalidad, la Convención de Panamá es administrada por la CIAC.
- iv) La Convención de Panamá resolvió múltiples impedimentos de las legislaciones nacionales. Algunos ejemplos: la mitad de las legislaciones negaban valor al arbitraje de controversias futuras. Otras prohibían que los árbitros fueran extranjeros, que

³³ El Código de Bustamante sobre Derecho Internacional Privado fue aprobado por la Conferencia Interamericana (La Habana, 20 de febrero de 1928).

³⁴ Resolución XLI, de 23 de diciembre de 1933, de la Séptima Conferencia de los Estados Americanos, en Montevideo.

³⁵ El Estatuto de la CIAC es del 1° de noviembre de 1996.

los arbitrajes pudieran realizarse en otro país o en idioma distinto del castellano. La Convención eliminó estas limitaciones.³⁶ Respecto a la identificación de las normas de procedimiento aplicables —que originó un intenso debate— se estableció

que, a falta de acuerdo, el arbitraje seguiría el procedimiento de la CIAC.³⁷ Este procedimiento entró en vigor en 1978, y reproduce el Reglamento de UNCITRAL ya comentado. Con ello, el sistema regional se integró al régimen internacional vigente.³⁸

VIII

La solución de controversias en los acuerdos de libre comercio

Hasta el Tratado de Libre Comercio de 1988 entre Canadá y los Estados Unidos,³⁹ los acuerdos comerciales regulaban exclusivamente el comercio de bienes o servicios. Esto cambió con el acuerdo mencionado. Sus 20 capítulos, además de regular ese comercio, establecieron una administración especial y una normativa aplicable al conjunto de las relaciones económicas

entre ambos países, incluyendo la solución de controversias. Su estructura ha sido continuada por el Tratado de Libre Comercio (TLC) de América del Norte, el TLC de Chile con Canadá, el TLC de Chile con los Estados Unidos, y otros acuerdos comerciales. También deberá influir en el futuro Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

IX

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte

El Tratado de Libre Comercio (TLC) de América del Norte es el principal acuerdo de libre comercio del hemisferio americano y fue suscrito por los Estados Unidos, Canadá y México.⁴⁰

En vez de instituciones supranacionales con personalidad jurídica, patrimonio y administraciones separadas e independientes, este tratado opera con la participación directa de las Partes Contratantes. El órgano principal es la Comisión de Libre Comercio (en adelante “la Comisión”) formada por representantes de nivel ministerial de los tres países miembros, o que éstos designen. Salvo que se decida otra cosa, sus decisiones son adoptadas por consenso.

El TLC de América del Norte establece un procedimiento general y procedimientos especiales para la solución de controversias. El procedimiento general del Capítulo XX se aplica a las controversias sobre interpretación o aplicación del Tratado o cuando una Parte considera que alguna medida propuesta por la otra es, o podrá ser, inconsistente con las obligaciones del Tratado o podrá suprimir algunos de los beneficios

³⁶ Argentina se opuso a la Convención de Panamá por estimarla contraria a su Constitución, y porque ella no reconoce la validez de arbitrajes fuera del país o por árbitros no argentinos (Norberg, 1975, p. 283). Bastante después, el 15 de marzo de 1991, Argentina firmó la Convención, y la ratificó el 1 de marzo de 1995.

³⁷ Artículo 3 de la Convención de Panamá.

³⁸ El 14 de junio de 1980 entró en vigencia la Convención Interamericana sobre Eficacia Extraterritorial de las Sentencias y Laudos Arbitrales Extranjeros. Esta convención ha sido firmada por los Estados Miembros de la OEA, con excepción de los Estados Unidos, Canadá y los países del Caribe de habla inglesa. En lo referente a los laudos arbitrales, se aplica en todo lo no previsto en la Convención de Panamá.

³⁹ El Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos, fue firmado en 1988 y entró en vigencia el 1 de enero de 1989.

⁴⁰ También conocido por su acrónimo en inglés —NAFTA— fue firmado el 17 de diciembre de 1992 y entró en vigencia el primero de enero de 1994. Paralelamente firmaron un Acuerdo de Cooperación Ambiental y Laboral.

razonables esperados del mismo.⁴¹ Los procedimientos especiales se aplican a las controversias sobre inversiones (Capítulo XI), servicios financieros (Capítulo XIV), *antidumping* y cuotas compensatorias (Capítulo XIX), y asuntos ambientales y laborales.⁴² De estos procedimientos, el de mayor aplicación ha sido el relativo a inversiones.

La regla general es que sólo las Partes Contratantes pueden iniciar la formación de un tribunal arbitral para resolver las controversias sobre el Tratado. La excepción son las controversias sobre inversiones que pueden iniciarse por un inversionista de alguna de las Partes. Además, ese inversionista puede ejercer la acción en su propio nombre o, también, en el de una empresa de la otra Parte que sea una persona jurídica de la que el inversionista es dueño o que controla directa o indirectamente.⁴³ En cuanto a la ley aplicable, el Tratado establece que éste debe ser interpretado según sus objetivos y el derecho internacional. No señala, por lo tanto, que los tribunales deban aplicar la ley nacional de alguna de las Partes. Sin embargo, el Acuerdo sobre Cooperación Ambiental establece que la parte demandante puede fundar su acción en “la existencia de una pauta persistente de omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental de esa otra Parte”.⁴⁴ En cuanto a la ejecución de los fallos arbitrales, el Tratado establece reglas especiales en cada caso. En las controversias sobre inversiones, cada Parte está obligada a hacer cumplir el laudo dentro de su territorio, pero, de no cumplirse, el inversionista puede exigir su ejecución conforme a las reglas del CIADI, la Convención de Nueva York o la Convención de Panamá, independientemente de que haya solicitado esa ejecución directamente de la Comisión.⁴⁵ En los demás casos, las reglas son más complejas y, en general, la parte vencedora puede suspender la aplicación a la parte vencida de beneficios por un valor equivalente a las sumas adeudadas en el caso de rehusar al litigante perdedor dar cumplimiento al laudo.⁴⁶

1. Controversias sobre inversiones (Capítulo XI)

Se aplica a las controversias entre alguna de las Partes Contratantes y un inversionista de la otra Parte en

⁴¹ Artículo 2004 del TLC de América del Norte.

⁴² Paralelamente con el TLC de América del Norte se firmaron los Acuerdos sobre Cooperación Ambiental y Cooperación Laboral.

⁴³ Artículo 1117 del TLC de América del Norte.

⁴⁴ Artículos 22 y 23 del Acuerdo sobre Cooperación Ambiental.

⁴⁵ Artículo 1136 del TLC de América del Norte.

⁴⁶ Artículo 2019 del TLC de América del Norte.

las situaciones allí descritas.⁴⁷ Opera cuando un inversionista de alguno de los tres países reclama que el gobierno del país receptor no ha cumplido las obligaciones del Tratado. En tal caso, puede solicitar que su reclamo sea resuelto mediante alguno de los siguientes procedimientos:

- El CIADI del Banco Mundial
- El Mecanismo Complementario del CIADI⁴⁸
- El Reglamento de Arbitraje de la UNCITRAL.

Como alternativa, el inversionista puede también acudir a los tribunales del país receptor de la inversión. Una característica de este mecanismo es que los laudos arbitrales finales son automáticamente exigibles en los tribunales nacionales del país anfitrión.

Hasta el año 2002, había habido seis juicios de empresas inversionistas norteamericanas en contra de México y uno en contra de Canadá, bajo este Capítulo XI. Los juicios en contra de México se han llevado a cabo bajo el Mecanismo Complementario del CIADI. En cambio, el juicio en contra de Canadá se realizó bajo el Reglamento de la UNCITRAL. De los juicios en contra de México, tres han sido resueltos y tres estarían pendientes.⁴⁹ Algunas interpretaciones de estos fallos han ampliado en términos sin precedentes distintos conceptos utilizados en acuerdos internacionales. Es el caso, entre otros, de la negativa de un órgano provincial mexicano de otorgar, por razones ambientales, un determinado permiso de construcción y que un fallo arbitral consideró como una “medida equivalente a expropiación”.⁵⁰

2. Controversias sobre *antidumping* (Capítulo XIX)

El artículo 1903 establece que una Parte puede solicitar que las modificaciones legales efectuadas por otra Parte, en materia de *antidumping* o cuotas compensatorias, sean resueltas por un panel binacional que declare la compatibilidad o no de sus modificaciones, con las disposiciones pertinentes de la OMC o del TLC de

⁴⁷ Véase un completo análisis del Capítulo XI del TLC de América del Norte, en Alvarez (2000).

⁴⁸ Véase más adelante la sección XV, subsección 3, del presente trabajo.

⁴⁹ Los juicios en contra de México y las fechas de sus respectivos laudos son: i) Robert Azinian, 1 de noviembre de 1999; ii) Metalclad, 30 de agosto de 2000, y iii) Waste Management, 2 de junio de 2000. Los juicios pendientes son: i) Técnicas Medio Ambientales, ingresado el 28 de agosto de 2000; ii) Waste Management, ingresado el 30 de abril de 2001, y c) Fireman's Insurance, ingresado el 15 de enero de 2002.

⁵⁰ Metalclad en contra de México. Véase CIADI (2001).

América del Norte; o si tienen el efecto de revocar una resolución previa del panel.

El artículo 1904 se refiere a las resoluciones definitivas internas de una Parte importadora sobre cuotas *antidumping* y compensatorias, y existencia de daño, y establece que éstas podrán ser revisadas por un panel binacional como alternativa a la revisión judicial o apelación ante los organismos nacionales competentes de

algunos de los tres países. Como salvaguarda contra los procedimientos incorrectos o erróneos de los paneles, el artículo 1904 contempla un "procedimiento para la impugnación extraordinaria". Este permite apelar, en casos graves, ante un Comité de tres jueces seleccionados entre personas que hayan sido miembros de los tribunales federales de México o los Estados Unidos o de los tribunales superiores de Canadá.

X

Los centros privados de arbitraje internacional

Otro factor en la expansión del arbitraje han sido los centros privados de arbitraje internacional, cuya importancia ha aumentado constantemente. La tendencia moderna es hacia el arbitraje por instituciones especializadas, en vez del arbitraje especial.

El arbitraje privado institucional es un mecanismo autosuficiente, predecible, administrado sin intervención externa, que garantiza procedimientos uniformes por profesionales independientes y que los laudos no serán impugnados. Cuando además provienen de los principales centros internacionales, el prestigio de la institución y la Convención de Nueva York, aseguran su pronto cumplimiento en el lugar de expedición y el resto del mundo. Debe agregarse que los Estados y sus empresas pueden ser —como de hecho lo han sido— partes demandantes o demandadas ante estos centros arbitrales. Sus ventajas son la rapidez, bajo costo, calidad profesional de los árbitros, confidencialidad, seguridad de ejecución y eliminación de recursos ante tribunales locales. Esto último supone que la legislación del país permite a las partes acordar libremente el procedimiento aplicable al arbitraje.

Los centros principales son la Asociación de Arbitraje de los Estados Unidos (AAA); la Corte de Arbitraje Internacional de la Cámara de Comercio Internacional;

la Corte de Arbitraje Internacional de Londres y la Corte de Arbitraje de la Cámara de Comercio de Estocolmo.⁵¹ En 1985 fue establecida la Federación de Instituciones de Arbitraje Internacional, de la cual forman parte 74 organizaciones arbitrales de 46 países, y en 1999 la AAA formó el Centro Global de Investigación para la Resolución de Disputas, que agrupa a las diversas instituciones de arbitraje público y privado. Su objetivo es la investigación del arbitraje internacional.

Una idea de la trascendencia del arbitraje institucional la proporcionan las siguientes cifras.

En 1966 ingresaron a la AAA 13.000 casos de conciliación y arbitraje. En 2001 ingresaron 218.000, de los cuales 650 fueron internacionales. La CCI, establecida en 1923, ha tenido una experiencia similar. En un período de doce años, desde 1979 a 1990, recibió 3.500 casos, esto es, el mismo número que en sus primeros 55 años (1923-1978).⁵² La anterior experiencia se repite en los demás centros internacionales, especialmente los de Asia, como Hong Kong y China. Por contraste, los casos resueltos por la Corte Internacional de Justicia en sus 58 años de existencia no ha sido superior a cien.

⁵¹ Aunque administrativamente forma parte de la Oficina Internacional de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), su Centro de Mediación y Arbitraje es independiente. Fue establecido en 1994 y proporciona servicios de mediación y arbitraje para la solución de disputas entre entes privados. Sus áreas de especialización son las controversias sobre propiedad intelectual, comercio electrónico e Internet.

⁵² La CCI resuelve principalmente arbitrajes internacionales. En cambio, la AAA resuelve arbitrajes nacionales e internacionales.

XI

La Asociación de Arbitraje de los Estados Unidos (AAA)

1. Descripción

La AAA es la principal institución arbitral en el mundo. Fue formada en 1926 por hombres de negocios, abogados, comerciantes y académicos de los Estados Unidos para evitar los costos y riesgos de un sistema judicial que no respondía a las necesidades de la era industrial. En 1992 recibió el caso número un millón y cada año el número de casos recibidos supera al del año anterior. Es dirigida por un directorio que integran representantes de las principales empresas industriales y comerciales, firmas de abogados e instituciones académicas de los Estados Unidos. Tiene 35 oficinas en Estados Unidos y 53 acuerdos de cooperación con instituciones arbitrales de 39 países, un Consejo Asesor para Asia y otro para América Latina.

La AAA aplica el procedimiento de la UNCITRAL, con algunas diferencias según se trate de arbitraje inter-

nacional o nacional o concierna a sectores específicos como la construcción, la propiedad intelectual u otros. Los árbitros son designados de listas ya establecidas después de cumplidos diversos requisitos, inclusive haber participado en los cursos de especialización que imparte la AAA.

En 1996 fue establecido el Centro Internacional para la Solución de Disputas como división separada de la AAA. En 2001, este Centro administró 649 casos y se convirtió en la primera institución mundial en la administración de arbitrajes comerciales internacionales. Estos casos representaron demandas y contrademandas por más de 10.000 millones de dólares y 43% fueron superiores al millón de dólares. Los casos resueltos involucraron a árbitros o partes de 63 países y, en promedio, se resolvieron en menos de 10 meses (AAA, 2002).

XII

La Cámara de Comercio Internacional (CCI)

1. Descripción

La CCI es la principal organización comercial internacional existente. Su objeto es promover el comercio y las inversiones internacionales. Fue creada en 1919 y sus miembros son empresas y organizaciones comerciales de más de 130 países. A través de sus Comités Nacionales tiene acceso a los gobiernos sobre las materias que interesan al comercio y las inversiones internacionales. Después de la creación de las Naciones Unidas, la CCI adquirió estatus de órgano consultivo al más alto nivel tanto de la organización como de sus organismos especializados.⁵³ Hoy mantiene y coordina programas con la OMC y el CIADI, entre otros.

La CCI es dirigida por un Consejo, formado por delegados de los Comités Nacionales, que generalmente se reúne cada dos años.

En 1923, la CCI estableció, como organismo autónomo, la Corte de Arbitraje Internacional (en adelante "la Corte") para el servicio de sus socios. Desde su creación, la Corte ha protagonizado las principales iniciativas para el desarrollo del arbitraje comercial internacional. Tiene 112 miembros de 73 países, y su responsabilidad es organizar y supervisar, con el apoyo de un Secretariado de 40 profesionales, los arbitrajes realizados bajo sus Reglas. Es, además, junto con la AAA, el principal centro de arbitraje comercial existente en el mundo.

Desde su creación, la Corte ha administrado más de 11.000 casos y, desde 1999, ingresan más de 500 casos cada año. En 2001 recibió 566 solicitudes de 116 países, y expidió 341 laudos. Un 54% de los casos

⁵³ www.iccwbo.org

fueron por un monto superior al millón de dólares.⁵⁴ Los procesos que involucraron a litigantes de América Latina y el Caribe en 2001 representaron el 9,2% del total.⁵⁵

2. El arbitraje

Las actuales reglas entraron en vigencia el primero de enero de 1998 y se aplican a los arbitrajes iniciados a partir de esa fecha.⁵⁶ La Corte por sí misma no resuelve las disputas; su función es asegurar la aplicación del Reglamento.

Sus características son las siguientes: i) la Corte administra directamente, incluyendo la confirmación de los árbitros y la previa revisión del laudo en cuanto a su forma y fondo; ii) la flexibilidad y universalidad del sistema permite que los arbitrajes puedan realizarse en cualquier lugar del mundo.

El tribunal se rige por sus Reglas y aplica las leyes acordadas por las partes. A falta de acuerdo, aplica las leyes que considera apropiadas. Recibido el

expediente, el tribunal confecciona los términos de referencia (resume las demandas y contrademandas y define las cuestiones en disputa) y con la firma de las partes y de los árbitros, los envía a la Corte para su aprobación. Evacuado este trámite, el tribunal procede al conocimiento y resolución del juicio. Concluido el procedimiento, dispone de seis meses para dictar el laudo, cuyo borrador debe ser aprobado con anterioridad por la Corte. La Corte puede modificar la forma del laudo y también llamar la atención a cuestiones de fondo. Ningún laudo puede ser dictado sin que la Corte haya antes revisado su forma y aspectos de fondo. Los honorarios de los árbitros y gastos administrativos son fijados exclusivamente por la Corte.

Notificado el laudo por la Secretaría, las partes deben cumplirlo sin más trámite y se entiende que han renunciado a cualquier recurso que pudiera existir en su contra. El Reglamento menciona que el laudo sólo puede ser objeto, dentro de los 30 días de notificado, de una solicitud de corrección por errores tipográficos, computacionales o de interpretación.

XIII

Diferencias entre los arbitrajes de la AAA y de la Corte de Arbitraje de la cci

Los procedimientos de la AAA y de la Corte de Arbitraje de la CCI tienen las siguientes diferencias:

- En la AAA, los árbitros son designados por las partes o, a falta de acuerdo, por la AAA, a partir de listas ya establecidas; la Corte, en cambio, no tiene listas de árbitros y, cuando falta acuerdo, las designaciones se basan en las recomendaciones de sus Comités Nacionales;
- La Corte supervisa el procedimiento desde su inicio hasta el final y exige que, a los dos meses de recibir un caso, el tribunal entregue términos de referencia.⁵⁷ Esta exigencia facilita la identificación de las cuestiones sustantivas y que una

alta proporción de casos sean resueltos amigablemente durante este período. Este trámite no existe en la AAA, la cual respeta la autonomía del árbitro para adoptar sus decisiones y conducir el juicio libremente y sin interferencias o controles.

- Un borrador del laudo es revisado y aprobado previamente por la Corte, que, inclusive, puede opinar sobre sus aspectos sustantivos.⁵⁸ Esta revisión no la realiza la AAA.
- Los procedimientos de la AAA —no así los de la Corte— exigen audiencias preliminares o conferencias prearbitrales, especialmente para los casos grandes y complejos.
- La principal función de la Corte es la resolución de arbitrajes internacionales. En cambio, la principal actividad de la AAA es la resolución

⁵⁴ www.iccwbo.org

⁵⁵ Los principales países involucrados fueron Brasil (28 litigantes); México (26 litigantes); y Argentina (16 litigantes).

⁵⁶ Véase Griguera-Naon (1998).

⁵⁷ Artículo 18 del Reglamento de Arbitraje de la Corte (“Reglamento de la Corte”).

⁵⁸ Artículo 27 del Reglamento de la Corte.

de arbitrajes nacionales. Sólo en la última década los arbitrajes internacionales han venido a ocupar una proporción importante de sus actividades.

— Para ser incluidos en las listas, la AAA exige que los árbitros sigan cursos previos de capacitación. Este requisito no existe en la Corte.

XIV

Los acuerdos de promoción y protección de inversiones (APPI)

Los APPI⁵⁹ han contribuido a la difusión del arbitraje internacional como el instrumento más expedito para la resolución de las controversias sobre inversiones. Su desarrollo ha sido espectacular, al punto de no existir precisión sobre el total de acuerdos firmados. En 2000, se estimó que oscilarían entre 1.400 a 1.800 (Parra, 2000) e incluirían a 155 países.⁶⁰

Los primeros APPI se inspiraron en los tratados de amistad, libre comercio y navegación del siglo XIX. El primero habría sido firmado en 1959, entre Alemania y Pakistán. Incluía cláusulas para la solución de las diferencias entre los Estados contratantes, pero no para aquellas entre un nacional de un Estado y el otro Estado (Parra, 2000).

Los contenidos de los APPI han recibido el influjo del CIADI desde la creación de este último en 1965.⁶¹ Los APPI han adquirido así una relativa uniformidad y, generalmente, su suscripción implica que los Estados Contratantes otorgan su consentimiento para resolver

—mediante la jurisdicción arbitral internacional— las eventuales diferencias entre un inversionista y un Estado Contratante. La inclusión en los APPI de este consentimiento anticipado puede impedir que un Estado Contratante pueda con posterioridad —cuando surjan las diferencias— oponerse válidamente al arbitraje ya acordado.

En los APPI también se designa una jurisdicción arbitral internacional para resolver las diferencias acerca de su interpretación o aplicación, pero no acerca de las cuestiones de fondo.

Otra disposición frecuente prohíbe la protección diplomática respecto de cualquier diferencia que un nacional de uno de los Estados Contratantes y el otro Estado Contratante hayan aceptado someter al arbitraje del CIADI.⁶² Las designaciones arbitrales más frecuentes son el CIADI y su Mecanismo Complementario (que pueden utilizar los no miembros como Canadá y México)⁶³ y el Reglamento de UNCITRAL.

XV

El Centro Internacional de Arreglos de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI)

1. Descripción

El CIADI (en adelante “el Centro”) fue creado mediante un tratado internacional por iniciativa del Banco

⁵⁹ Sobre esta materia, véase Dolzer y Stevens (1995).

⁶⁰ Banco Mundial, www.worldbank.org/icsid/treaties/intro.htm

⁶¹ En 1969, el CIADI aprobó una Cláusula Modelo referente a la Convención sobre Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones para los Acuerdos Bilaterales de Inversión.

⁶² Es frecuente que los APPI hagan aplicable el artículo 27(1) del Estatuto del CIADI que establece que “Ningún Estado Contratante concederá protección diplomática ni promoverá reclamación internacional respecto de cualquier diferencia que uno de sus nacionales y otro Estado Contratante hayan consentido en someter o hayan sometido a arbitraje conforme a este Convenio, salvo que este último Estado Contratante no haya acatado el laudo dictado en tal diferencia o haya dejado de cumplirlo”.

⁶³ El 27 de septiembre de 1978, el Consejo Administrativo del CIADI autorizó al Secretariado para administrar, a solicitud de las partes interesadas, ciertos procedimientos entre Estados y nacionales de otros Estados que estuvieran fuera del alcance del CIADI. El ámbito dentro del cual se administran estos procedimientos está estipulado en el Reglamento del Mecanismo Complementario del CIADI.

Mundial y su oficina principal funciona en la sede del Banco.⁶⁴

Sus países miembros, en abril del 2002, eran 134. El objetivo del Centro es “facilitar la sumisión de las diferencias relativas a inversiones entre Estados Contratantes y nacionales de otros Estados Contratantes a un procedimiento de conciliación y arbitraje de acuerdo con las disposiciones de este Convenio”.⁶⁵

Está compuesto por un Consejo Administrativo y un secretariado, y mantiene listas de conciliadores y de árbitros. El Consejo está compuesto por un representante de cada Estado Contratante, que generalmente es el gobernador designado por cada Estado en el Banco y que lo representa, *ex officio*, en el Centro. La misma regla se aplica a los suplentes. El presidente del Banco es, *ex officio*, presidente del Consejo, pero sin derecho a voto. La misma regla se aplica a los suplentes. El Consejo fija las condiciones de desempeño del secretario general y los secretarios generales adjuntos.

El Secretariado está constituido por un secretario general y uno o más secretarios generales adjuntos y el personal del Centro. El secretario general es elegido por el Consejo por una mayoría de los dos tercios de sus miembros, a propuesta del presidente. Dura seis años y puede ser reelegido.

Las listas de conciliadores y de árbitros están integradas por personas calificadas que deben cumplir los requisitos que señala el Convenio. Cada Estado Contratante puede designar cuatro personas para cada lista, las que podrán o no ser nacionales de ese Estado. Además, el presidente puede designar diez personas de distintas nacionalidades para cada lista.

2. Arbitraje

El arbitraje⁶⁶ puede ser iniciado mediante solicitud de un Estado o nacional de un Estado Contratante al secretario general. Registrada y notificada la solicitud, se constituye el Tribunal que podrá consistir de un árbitro único o un número impar de árbitros nombrados por acuerdo de las partes. De no haber acuerdo, el Tribunal se constituirá con tres árbitros designados, uno por cada parte y el tercero —que presidirá el Tribunal— de común acuerdo. De no haber acuerdo, el presidente nombra al tercer árbitro.

El Tribunal resuelve las diferencias de acuerdo con las reglas de derecho acordadas por las partes y, a falta de acuerdo, aplica la legislación del Estado que sea parte en la diferencia. Ello, no obstante, las partes pueden acordar que el Tribunal resuelva la diferencia *ex aequo et bono*. En cuanto al procedimiento, el Tribunal debe aplicar, salvo acuerdo en contrario de las partes, el señalado en su Reglamento de Arbitraje.⁶⁷

Las decisiones del Tribunal deben ser adoptadas por la mayoría de votos de todos sus miembros. El laudo, una vez dictado, es obligatorio para todas las Partes y no puede ser objeto de apelación ni de otros recursos que los señalados en el Convenio. Estos recursos son los de aclaración, revisión o anulación.⁶⁸

Todo Estado Contratante debe reconocer el carácter obligatorio del laudo y está obligado a hacer ejecutar dentro de sus territorios las obligaciones pecuniarias impuestas por éste como si se tratara de una sentencia firme dictada por un tribunal de dicho Estado.

Las demandas han sido por perjuicios monetarios cuyo total, en 1999, fue estimado en 5.000 millones de dólares, con un promedio por caso de 90 millones de dólares. Sin embargo, los valores ordenados en los laudos han fluctuado entre 400.000 dólares y 30 millones de dólares. Esto es, las sumas ordenadas han sido entre el 5% y el 20% de las sumas reclamadas (Shihata y Parra, 1999, p. 337).

3. El Mecanismo Complementario

El 27 de septiembre de 1978 el Consejo Administrativo autorizó al Secretariado para que administrara, a solicitud de las partes interesadas, ciertos procedimientos entre Estados y nacionales de otros Estados que estuvieran fuera del alcance del Convenio. Conforme a esta autorización, fueron aprobados los reglamentos del Mecanismo Complementario. Estos se aplican a aquellas controversias relativas a inversiones en que una de las partes no es un Estado Contratante o un nacional de un Estado Contratante de la Convención. Es el caso de Brasil, Canadá y México, que no son miembros del CIADI.

⁶⁴ El tratado fue abierto a la firma de los miembros del Banco el 18 de marzo de 1965 y entró en vigor el 14 de octubre de 1966.

⁶⁵ Artículo 1 (2) del CIADI.

⁶⁶ Véase Shihata y Parra (1999).

⁶⁷ El Reglamento de Arbitraje fue aprobado por el Consejo Administrativo del CIADI el 25 de septiembre de 1967. Fue modificado el 26 de septiembre de 1984.

⁶⁸ El artículo 52 del Reglamento enumera cinco causales que permiten solicitar la anulación del laudo.

4. Evolución

Después de un lánguido período inicial, los siguientes hechos han convertido al CIADI en un importante centro internacional de arbitraje:

- i) La creación, en 1978, del Mecanismo Complementario ya comentado;
- ii) La gradual incorporación de los países latinoamericanos, con la excepción de México y Brasil;
- iii) El desarrollo de los APPI y la designación, en estos acuerdos, del CIADI o del Mecanismo Complementario del CIADI para resolver las diferencias entre los inversionistas nacionales de alguno de los Estados Contratantes y estos últimos;
- iv) La vigencia, en 1995, del TLC de América del Norte, cuyo Capítulo XI establece que las controversias sobre inversiones se resolverán por el CIADI, el Mecanismo Complementario del CIADI o el Reglamento de la UNCITRAL, y
- v) La eliminación, por la Comisión del Acuerdo de Cartagena, de la prohibición de entregar las controversias sobre inversiones a una jurisdicción distinta de la nacional.⁶⁹

5. La presencia latinoamericana

Como ya se indicó, los países de América Latina fueron los últimos en incorporarse al Centro. El primero fue El Salvador, en 1984. Este proceso continuó durante la década de 1990 en que, finalmente, se incorporaron todos menos Brasil y México. El último fue Uruguay, en septiembre del 2000.

Sin embargo, no obstante el breve tiempo transcurrido desde su incorporación, los países latinoamericanos ya representan una proporción importante de los casos administrados por el Centro o su Mecanismo Complementario o pendientes ante ellos.

Así, de los 113 casos registrados hasta 2002, 30 han sido de inversionistas extranjeros en contra de países latinoamericanos. Con una sola excepción, todos se han originado en un APPI, y de los 45 pendientes, 17 son contra países de nuestra región.⁷⁰ Argentina, con 12 solicitudes en su contra, es el país con el mayor número de casos. Sigue México, con seis casos bajo el Mecanismo Complementario y Capítulo XI del TLC de América del Norte.⁷¹

XVI

La Organización Mundial del Comercio (omc)

1. Descripción

La OMC reemplazó al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de 1947, y es hoy la institución rectora del sistema multilateral del comercio internacional. Fue creada por el Acuerdo Ministerial de Marrakech de 1994, que puso término a la Ronda Uruguay de Negociaciones del GATT y que además aprobó otros importantes acuerdos.⁷² Entre ellos estuvo el Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias (en adelante el "Entendimiento"). Este a su vez estableció el Órgano de Solución de Diferencias (OSD), que es administrado por la OMC⁷³ y que rápidamente se ha convertido en uno de sus órganos principales.

En contraste con los demás mecanismos analizados, el procedimiento de la OMC se aplica exclusiva-

mente a las diferencias comerciales entre Estados. Se trata, además, de un procedimiento caracterizado por su gradualidad y expresamente definido como no contencioso.⁷⁴ De allí que se utilicen los términos "diferencias", en oposición a "controversias"; "grupos especiales" en oposición a "tribunales"; e "informes o recomendaciones", en oposición a "sentencia o fallo".

Las funciones de la OMC son desempeñadas por la Conferencia Ministerial, la cual está facultada para resolver todos los asuntos comprendidos en los Acuer-

⁷⁰ www.worldbank.icsid.org

⁷¹ Véase CIADI (2002) y www.worldbank.icsid.org. En todos los casos que han involucrado a países latinoamericanos, los demandantes han sido inversionistas de países industrializados. La única excepción podría ser Lucchetti, empresa chilena que, en diciembre de 2002, solicitó el arbitraje de sus diferencias con el Gobierno de Perú.

⁷² La Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales y Multilaterales del GATT se inició en 1984 y terminó con el Acta Final de Marrakech, de 1994.

⁷³ Artículo III (3), del Acuerdo de Marrakech.

⁷⁴ Artículo 3 (10) del acuerdo titulado Entendimiento, que aparece como Anexo 2 del Acuerdo de Marrakech. Véase GATT (1994).

⁶⁹ El artículo 34 de la Decisión 220 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, de 11 de marzo de 1987, establece que cada país podrá determinar en su legislación el mecanismo de solución de disputas aplicable a la inversión extranjera.

dos Comerciales Multilaterales adoptados en Marrakech (en adelante “Los Acuerdos”)⁷⁵ si así lo pide un miembro.⁷⁶ Está compuesta por representantes de todos los países miembros y se reúne a lo menos una vez cada dos años. En los intervalos, sus funciones son desempeñadas por el Consejo General, integrado igualmente por representantes de todos los países miembros. Este se reúne cuando lo estima procedente, establece sus normas de procedimiento, aprueba aquellas de los distintos Comités y desempeña las funciones del OSD.

En las reuniones de la Conferencia Ministerial y del Consejo General, así como en las del OSD, cada país miembro tiene un voto y las decisiones se adoptan por consenso.⁷⁷ La Conferencia Ministerial designa al director general y señala sus facultades y deberes. Este último dirige la Secretaría y nombra a su personal.

2. Procedimiento

El OSD ha superado las deficiencias del sistema del GATT y resuelto con éxito el aumento de los reclamos comerciales internacionales. Desde 1995 hasta octubre de 2002 se habían presentado 268 casos, y en más de un quinto de los casos las partes habían llegado a acuerdo a través de consultas o medidas similares.

El nuevo procedimiento se caracteriza por la mayor automaticidad en la constitución de los paneles, su rapidez y la creación de un Órgano Permanente de Apelación (en adelante “Órgano de Apelación”).⁷⁸ Es, además, un sistema integrado que permite a los países plantear sus diferencias en relación con la OMC y los Acuerdos Comerciales Multilaterales ya mencionados. Esto último posibilita al OSD ejercer su autoridad frente al Consejo General de la OMC y también ante los Consejos y Comités de los citados Acuerdos.

⁷⁵ Estos acuerdos forman parte integrante del Acuerdo de Marrakech y son: i) los acuerdos multilaterales sobre comercio de mercancías; ii) el acuerdo general sobre el comercio de servicios; iii) el acuerdo sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio; iv) el entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias; y v) el mecanismo de examen de las políticas comerciales. Los Acuerdos Comerciales Plurilaterales, en cambio, forman parte del Acuerdo de Marrakech sólo respecto de aquellos miembros que los hayan aceptado.

⁷⁶ Artículo IV (1) del Acuerdo de Marrakech.

⁷⁷ Según el artículo 2 (4) del Entendimiento relativo a normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias, se considera que la OSD ha adoptado una decisión por consenso “cuando ningún miembro presente en la reunión del OSD en que se adopte la decisión se oponga formalmente a ella”.

⁷⁸ Formado por siete personas de reconocido prestigio y sin vinculación con gobierno alguno. Son nombradas por la OSD por períodos de cuatro años y actúan tres en cada caso según un turno.

El objetivo del procedimiento no es dictar resoluciones sino resolver las diferencias entre las partes. Por tal razón, tienen prioridad las consultas, la mediación y la conciliación, las que pueden tener lugar en cualquier etapa del procedimiento. La automaticidad del procedimiento se refleja en que una vez iniciado por una parte, su jurisdicción es obligatoria para la parte en contra de la cual se dirige por el solo hecho de haber accedido a la OMC.

En contraste con el GATT, el procedimiento del OSD es predecible y definido. Bajo el GATT, las resoluciones debían adoptarse por consenso y no tenían plazo. Bastaba la oposición de un país para bloquear una resolución. En la OMC, en cambio, el sistema es el inverso: las decisiones se entienden aprobadas, a menos de que haya consenso para su rechazo. Los procedimientos están, además, claramente definidos. A menos que las partes acuerden otra cosa, no pueden exceder de un año, si no hay apelación, y de 15 meses, cuando la hay. En el caso de objetos perecibles, el procedimiento no puede durar más de tres meses.

El procedimiento tiene las siguientes cuatro etapas: i) consultas; ii) de no haber acuerdo, la diferencia la resuelve un grupo especial o panel, generalmente de tres miembros; iii) cualquiera de las partes puede apelar ante el Órgano de Apelación de las cuestiones de derecho del informe o decisión del panel; y iv) cumplimiento y ejecución de las decisiones del Órgano de Apelación.

Los paneles son integrados por personas calificadas que pueden ser funcionarios gubernamentales, pero no pueden ser nacionales de los países partes o terceros, a menos que las partes acuerden lo contrario. Para facilitar su elección, la Secretaría mantiene una lista indicativa de personas elegibles. Los miembros pueden proponer, periódicamente, nombres para que figuren en esta lista indicativa. Los paneles tienen tres integrantes, a menos que las partes acuerden elevarlos a cinco. La Secretaría propone los candidatos, los cuales sólo pueden ser objetados “por razones imperiosas”.⁷⁹

El Órgano de Apelación puede confirmar, modificar o revocar las constataciones y conclusiones jurídicas del Informe. Sus recomendaciones son adoptadas por el OSD y aceptadas sin condiciones por las partes en la diferencia, salvo que el OSD decida por consenso no adoptar el Informe dentro de los 30 días de su distribución a los miembros.

⁷⁹ Artículo 8(6) del Entendimiento.

Cuando las recomendaciones del grupo especial u Órgano de Apelación concluyan que una medida es incompatible con uno de los Acuerdos, el miembro afectado debe revisar esa medida e informar, dentro de un plazo prudencial, su propósito de aplicar las recomendaciones del OSD, bajo la vigilancia de este último. En caso de desacuerdo, las diferencias se resuelven, dentro de lo posible, con el grupo especial que entendió inicialmente en el asunto.

De no aplicarse las recomendaciones, un procedimiento especial permite solicitar del miembro afectado una compensación temporal mutuamente aceptable. De no convenirse dentro de los 20 días esta compensación, la otra parte puede pedir autorización del

OSD para suspender concesiones u otras obligaciones resultantes de los acuerdos por un nivel equivalente al de la anulación o menoscabo.⁸⁰ Si el miembro afectado impugna el nivel de la suspensión propuesta o el procedimiento seguido, el asunto se somete al arbitraje del grupo especial que entendió en el asunto, si está disponible, o de un árbitro nombrado por el director general. En cualquier caso, la suspensión de concesiones u otras obligaciones es temporal y se aplica solamente hasta que se haya suprimido la medida declarada incompatible con el acuerdo abarcado, o que el país miembro ofrezca resolver la anulación o menoscabo, o se llegue a una solución mutuamente satisfactoria.

XVII

Conclusiones

El acceso a los principales mecanismos de solución de controversias analizados y descritos en este trabajo conlleva importantes responsabilidades para los gobiernos y empresas latinoamericanos. Exige mantener un conocimiento actualizado y permanente de las resoluciones y procedimientos de los órganos internacionales respectivos y capacitar profesionales que puedan

participar en los casos que se susciten, evitando así el alto costo de las asesorías extranjeras. Reviste, también, prioridad una modernización de las legislaciones nacionales que hagan posible que los arbitrajes comerciales internacionales se realicen dentro de los países de la región y no en otro hemisferio, como ha ocurrido hasta ahora.

Bibliografía

- AAA (Asociación de Arbitraje de los Estados Unidos) (2002): Comunicado de prensa, Nueva York.
- Alvarez, H. (2000): Arbitration under the North American Free Trade Agreement, *Arbitration International*, vol. 16, N° 4, La Haya, Kluwer Law International.
- CIADI (Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones) (2001): Metalclad Corporation v. United Mexican States (Case N° ARB(AF)/97/1), *ICSID Review. Foreign Investment Law Journal*, vol. 16, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- _____ (2002): *News from ICSID*, vol. 19, N° 1, Washington, D.C.
- Conil, A. (1975): *Historia de la Doctrina Drago*, Buenos Aires.
- Dolzer, R. y M. Stevens (1995): *Bilateral Investment Treaties*, La Haya, Kluwer Law International.
- El Mercurio* (2000): Entrevista a Anthony Giddens, Santiago de Chile, 2 de julio.
- GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio) (1994): *Los resultados de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales: los textos jurídicos*, Ginebra, Secretaría del GATT.
- Griguera-Naon, H. (1998): The Administration of Arbitral Cases under the 1998 Rules of Arbitration of ICC, *ICSID Review: Foreign Investment Law Journal*, vol. 13, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Kearney, R. (1987): Developments in private international law, *American Journal of International Law*, vol. 81, N° 3, Washington, D.C., American Association of International Law.
- Lafragua, J.M. (1873): Nota de José María Lafragua, Ministro de Relaciones Exteriores de México, a John W. Foster de la Legación de los Estados Unidos en México, Anexo B-72 del despacho enviado por Foster al Departamento de Estado con fecha 22 de noviembre de 1873, *Archives of the United States Ms. Desp. Mexico*, vol. 50, Washington, D.C., National Archives of the United States.
- Naciones Unidas (1999): *Enforcing Arbitration Awards Under the New York Convention: Experience and Prospects*, Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.99.V.2.
- Norberg, Ch. (1975): Inter-American Commercial Arbitration Revisited, *Lawyer of the Americas*, vol. 7, N° 2, Miami, Universidad de Miami.

⁸⁰ El artículo 22 (3) del Entendimiento fija el siguiente orden para la suspensión por la parte reclamante de concesiones u otras obligaciones: i) las relativas al mismo sector en que se ha constatado la infracción; ii) de no ser practicable lo anterior, las relativas a otro sector en el marco del mismo acuerdo; y iii) si las circunstancias son suficientemente graves, las relativas a otro acuerdo abarcado.

- OEA (Organización de los Estados Americanos) (1980a): Tratado de la Unión de los Estados de América del Sur concerniente al Derecho Procesal (11 de enero de 1889), *Serie sobre Tratados*, N° 9, Rev.1980, Washington, D.C., Secretaría General.
- _____ (1980b): Tratado sobre Derecho Procesal Internacional de 1940, *Serie sobre tratados*, N° 9, Rev.1980, Washington, D.C., Secretaría General.
- Parra, A. (2000): ICSID and bilateral investment treaties, *News from ICSID*, vol. 17, N° 1, Washington, D.C., Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI).
- Rosenne, S. (comp.) (2001): *The Hague Peace Conferences of 1899 and 1907 and International Arbitration: Reports and Documents*, La Haya, T.M.C. Asser Press.
- Ruiz, F. (1964): Declaración del delegado de Chile en nombre de los países latinoamericanos, *Boletín de prensa*, Washington, D.C., Banco Mundial, 9 de septiembre.
- Sekolec, J. (1987): *UNCITRAL y su trabajo en el área de arbitraje y conciliación*, Segundo Seminario Iberoamericano de Arbitraje Comercial Internacional, Guatemala, noviembre.
- Shihata, I. y A. Parra (1999): The experience of the International Centre for Settlement of Investment Disputes, *ICSID Review. Foreign Investment Law Journal*, vol. 14, N° 2, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Szasz, Paul C. (1971): The Investment Disputes Convention and Latin America, *Virginia Journal of International Law*, vol. 11, N° 2, Virginia, University of Virginia School of Law, marzo.
- Vattel, E. de (1820): *Law of Nations*, vol. 2, Northampton, Massachussets, Simeon Butler.

Vulnerabilidad social, *aseguramiento y* diversificación de riesgos en *América Latina y el Caribe*

Ana Sojo

*Jefa, Unidad de
Desarrollo Social,
Sede Subregional de la
CEPAL en México
asojo@un.org.mx*

La profundidad y magnitud del riesgo social y económico en América Latina exigen, entre otras medidas, políticas de aseguramiento. Las singularidades de los mercados de aseguramiento —como las restricciones del sistema de precios, las características intrínsecas del aseguramiento como bien económico y sus dimensiones de bien público, sus externalidades, la selección de riesgo y sus efectos adversos para la equidad y la eficiencia— justifican consolidar una diversificación de riesgos adecuada y estable, y orientar su financiamiento por el principio de solidaridad, sea mediante cotizaciones obligatorias o bien con cargo al presupuesto nacional. Este artículo hace una revisión crítica de los postulados del denominado manejo del riesgo social que en materia de protección social circunscribe las responsabilidades del Estado al combate de la pobreza mediante redes de protección, que contrapone las políticas focalizadas a las universales, desestima la solidaridad del aseguramiento y hace hincapié en la responsabilidad individual para asegurarse contra riesgos.

I

Introducción

Para encarar la profundidad y magnitud del riesgo social y económico en la región se necesitan diversas políticas públicas. Tras mostrar algunas dimensiones del riesgo, este artículo analiza las singularidades de los mercados de aseguramiento, considerando las restricciones del sistema de precios, las características intrínsecas del aseguramiento como bien económico y sus dimensiones de bien público, sus externalidades, la selección de riesgo y sus efectos adversos para la equidad y la eficiencia. Ellas fundamentan la pertinencia de políticas de aseguramiento que consoliden una diversificación de riesgos adecuada y estable, y cuyo financiamiento se oriente por el principio de solidari-

dad, sea mediante cotizaciones obligatorias o con cargo al presupuesto nacional.

Esta perspectiva permite dialogar críticamente con los postulados del manejo del riesgo social (*social risk management*), que delimita una responsabilidad pública mínima en materia de protección social por dos vías: la de circunscribir las responsabilidades del Estado al combate de la pobreza mediante redes de protección y contraponer las políticas focalizadas a las universales; y en el plano del aseguramiento, la de desestimar y socavar la solidaridad y hacer hincapié en la responsabilidad individual para asegurarse contra los riesgos.

El artículo concluye con algunas reflexiones en torno a la financiación del aseguramiento.

II

Amplitud y profundidad del riesgo económico y social en la región

La incertidumbre y el riesgo que enfrentan las personas en la región latinoamericana y del Caribe comprenden, entre otros aspectos, los grados de inseguridad económica que acarrearán caídas abruptas de los ingresos, el tipo de riesgos idiosincrásicos y la posibilidad de que éstos deriven en riesgos catastróficos, o bien la disminuida capacidad para resistir a las perturbaciones (*shocks*) una vez que éstas exhiben cierta recurrencia y los activos de los hogares pueden verse progresivamente reducidos.¹ De allí su relevancia para las políticas públicas.

El actual escenario externo de América Latina y el Caribe es adverso en cuanto a la demanda de sus productos y a la volatilidad de los capitales internacio-

nales. La región puede caracterizarse en varios sentidos como de alto riesgo social. A pesar de tendencias positivas en algunos países —por ejemplo, la persistente disminución del déficit fiscal, el mantenimiento de equilibrios macroeconómicos y la recuperación o elevación del gasto social—, el crecimiento económico ha sido inestable y con ritmos inferiores a los históricos. En comparaciones internacionales, la alta volatilidad del PIB de la región duplica la de los países industriales y la volatilidad del consumo de los hogares es aun mayor, y ha aumentado desde la década de 1980 (De Ferranti, Perry y otros, 2000).²

La vulnerabilidad social se manifiesta en varios aspectos. En muchos países resaltan los altos niveles de pobreza por encima de la media; la reducción gradual de la pobreza lograda en los primeros siete años

□ Agradezco los comentarios a versiones previas de este trabajo formulados por Rebeca Grynspan, Juan Carlos Moreno, José Antonio Ocampo y Eugenio Rivera, los que atendí en la medida de mis posibilidades.

¹ A diferencia de los riesgos agregados, comunes o covariados que afectan por igual a la mayoría de determinados grupos, los riesgos idiosincrásicos afectan a individuos o a grupos más específicos de actores económicos. Lo catastrófico alude a la intensidad del riesgo.

² Volatilidad del PIB medida de acuerdo a la desviación estándar de la mediana respecto del crecimiento real del PIB, y volatilidad del consumo de los hogares medida como la desviación estándar del crecimiento del consumo de los hogares (De Ferranti, Perry y otros, 2000, p. 15).

del decenio de 1990 se vio frenada posteriormente. Con pocas excepciones, los indicadores distributivos se han deteriorado. Los mercados de trabajo se han debilitado: ha aumentado el trabajo asalariado no permanente, la cantidad de trabajadores sin seguridad social y el empleo de baja calidad. Sectores medios han visto reducidos sus ingresos o su participación en el ingreso, de modo que no sólo los pobres e indigentes sufren por la volatilidad de la región y por las tendencias a la concentración del ingreso.

Un vasto contingente que no es pobre según sus ingresos es, sin embargo, vulnerable. En muchos países, casi un quinto de los hogares tiene ingresos per cápita que representan de 1,25 a 2 líneas de pobreza, y en un porcentaje de hogares que oscila entre el 7% y el 11% los ingresos sólo superan un 25% de la línea de pobreza. Al respecto se advierten dos tendencias para un número semejante de países: o tales estratos aumentan, o bien se reducen a lo largo de la década de 1990, aunque en forma no muy significativa, salvo por las notables reducciones en Uruguay antes de la reciente crisis financiera (cuadro 1).

Sectores que pueden denominarse “medios bajos” de las zonas urbanas —es decir, el 30% del total de los hogares contiguo al 40% más pobre— han visto caer en muchos países su participación en el ingreso total a lo largo del decenio de 1990, a veces en proporciones semejantes a las sufridas por el 40% más pobre de la población (cuadro 2).

También es significativo que en países donde disminuye el número de hogares pobres e indigentes se incrementen los hogares adyacentes a la línea de pobreza, como sucede en Bolivia, Costa Rica, Guatemala, Panamá y Paraguay (cuadro 2). Cuando un porcentaje apreciable de hogares está sujeto a variaciones bruscas de sus ingresos en el corto plazo, quienes bordean el umbral de pobreza pueden ser los más afectados.³

En algunos casos, los efectos benéficos de la estabilización de precios en los ingresos de los hogares son aminorados por patrones de inestabilidad laboral, que se reflejan en el desempleo y en el incremento de puestos precarios (Beccaria, 2001).⁴

Las probabilidades de que las perturbaciones del ingreso afecten a los hogares pobres y a los de ingre-

sos medios han sido, en algunos casos, semejantes. Los efectos intergeneracionales de las estrategias de los sectores medios frente a esas perturbaciones, considerando su recurrencia, pueden poner en entredicho la propia constitución y permanencia de estos sectores: las estrategias que desarrollen, más allá de su relativa eficacia de corto plazo, pueden tener efectos perniciosos más duraderos que las propias perturbaciones que las gatillaron.⁵ Las más usadas son: vender activos, reducir la inversión en capital humano (sobre todo el segundo quintil), incrementar la participación en la fuerza de trabajo; en estos sectores, aumentar las horas trabajadas o migrar son recursos menos comunes⁶ (Gaviria, 2001, pp. 11-13, 15, 19).

El empobrecimiento de sectores cuya previa inserción formal en el mercado de trabajo les había permitido obtener ingresos adecuados y participación en esquemas de aseguramiento de carácter contributivo, redefine las tareas que respecto de estos sectores debe cumplir el sector público cuando migran hacia prestadores públicos de salud no vinculados a esquemas contributivos, incrementan la demanda de educación pública, o amplían la necesidad de programas destinados a retener a los estudiantes en el sistema educativo.⁷

Por su parte, en el marco de la apertura comercial, los rezagos en materia de calificación de los recursos humanos y las restricciones para la difusión del progreso técnico han ampliado las diferencias de ingreso entre los calificados y los no calificados. Hacia el 2000, en Centroamérica, los ingresos medios de quienes tienen nueve años de educación o más duplican o cuadruplican los de los no calificados.⁸

El manejo del riesgo en sociedades orientadas al mercado implica nuevas responsabilidades públicas (Rodrik, 2001), y en América Latina y el Caribe muchas veces se parte de sendos rezagos en desarrollo social. El riesgo económico y social que enfrentan las personas ante la severidad y frecuencia de las perturbaciones está condicionado por variables económicas muy agregadas, y por el desarrollo social de los países en el

³ Sobre el bienio 1991-1992, una agrupación tipo panel de la muestra de la encuesta de hogares en el Gran Buenos Aires determinó que los movimientos desde y hacia la pobreza fueron más frecuentes entre los hogares en el umbral de la línea de pobreza (Minujin y López, 1993).

⁴ Mediciones realizadas a partir de paneles de datos construidos con información de las encuestas de hogares.

⁵ Encuesta específica del BID sobre la respuesta de los hogares a las perturbaciones del ingreso, realizada en el 2000 en Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Venezuela, con una muestra de cerca de mil hogares en cada país (Gaviria, 2001).

⁶ Aunque la migración ha sido un recurso importante en el último tiempo en Argentina.

⁷ Véase Kessler, varios trabajos sin fecha citados en la bibliografía, y Feijóo (2001).

⁸ Según tabulados especiales efectuados por la CEPAL sobre la base de encuestas de hogares de los países alrededor del año 2000.

CUADRO 1

América Latina (17 países): Distribución de los hogares según tramos de ingreso per cápita, en términos del valor de la línea de pobreza, zonas urbanas, 1990-1999

País	Año	Tramos de ingreso per cápita, en términos del valor de la línea de pobreza							
		0 a 0,5 (Indigentes)	0,5 a 0,9	0,9 a 1,0	0,0 a 1,0 (Pobres)	1,0 a 1,25	1,25 a 2,0	2,0 a 3,0	Más de 3,0
Argentina (Gran Buenos Aires)	1990	3,5	10,6	2,1	16,2	7,3	22,5	18,7	35,3
	1994	1,5	6,6	2,1	10,2	7,4	16,7	19,0	46,7
	1997	3,3	7,0	2,8	13,1	7,2	19,0	17,5	43,2
	1999	3,1	8,5	1,6	13,2	6,2	19,1	17,8	43,9
Bolivia	1989	22,1	23,1	4,1	49,3	9,0	16,4	10,6	14,5
	1994	16,9	24,3	4,6	45,8	9,8	19,3	10,2	14,9
	1997	19,2	22,6	5,1	46,8	9,7	17,2	11,2	15,2
	1999	16,4	20,8	5,1	42,3	10,8	18,5	11,4	17,0
Brasil ^a	1990	14,8	17,3	3,7	35,8	8,3	16,6	12,3	27,1
	1993	13,5	16,0	3,8	33,3	8,5	19,0	13,3	26,0
	1996	9,7	11,9	3,1	24,6	7,3	17,5	15,5	35,1
	1999	9,9	13,1	3,4	26,4	8,0	18,1	15,3	32,3
Chile	1990	10,2	18,5	4,5	33,2	9,5	20,3	14,3	22,7
	1994	5,9	13,3	3,6	22,8	8,5	20,7	16,6	31,4
	1996	4,6	11,8	3,4	19,8	8,5	20,5	17,2	34,1
	1998	4,4	10,4	3,0	17,8	7,7	20,0	17,7	36,7
Colombia ^b	1994	16,2	20,3	4,1	40,6	9,1	18,2	12,6	19,5
	1997	14,6	20,3	4,5	39,5	9,6	18,9	12,6	19,4
	1999	18,7	21,5	4,4	44,6	9,5	17,7	10,8	17,4
Costa Rica	1990	7,3	11,2	3,7	22,2	7,9	21,9	20,2	27,9
	1994	5,7	9,1	3,4	18,2	7,9	20,4	20,7	32,9
	1997	5,2	9,0	2,8	17,0	8,1	20,5	20,3	34,0
	1999	5,4	7,9	2,3	15,6	8,5	19,3	17,7	38,8
Ecuador	1990	22,6	28,1	5,2	55,8	10,5	16,7	8,8	8,2
	1994	22,4	24,7	5,2	52,3	10,1	19,1	9,1	9,4
	1997	18,6	25,6	5,6	49,8	10,0	19,4	10,7	10,0
	1999	27,2	25,5	5,3	58,0	7,9	16,1	7,9	10,1
El Salvador	1995	12,5	22,4	5,1	40,0	12,0	22,0	12,8	13,3
	1997	12,0	21,8	4,8	38,6	11,0	21,8	13,6	15,0
	1999	11,1	19,0	3,9	34,0	9,8	21,7	15,4	19,1
Guatemala	1989	22,9	21,0	4,3	48,2	8,5	17,3	11,0	15,0
	1998	12,9	21,8	4,2	38,9	10,9	20,0	12,5	17,8
Honduras	1990	38,0	22,7	3,8	64,5	8,2	12,0	6,5	8,8
	1994	40,8	24,5	4,3	69,6	7,6	12,0	5,1	5,8
	1997	36,8	26,0	4,2	67,0	8,2	12,5	5,9	6,4
	1999	37,7	24,4	4,2	66,2	8,2	12,9	6,4	7,0
México	1989	9,3	19,8	4,8	33,9	11,0	22,3	13,1	19,8
	1994	6,2	18,2	4,6	29,0	10,8	21,8	14,4	24,0
	1996	10,0	22,2	5,3	37,5	10,7	21,3	12,4	18,1
	1998	6,9	19,1	5,1	31,1	11,0	22,0	15,3	20,6
Nicaragua	1993	32,2	23,5	4,6	60,3	8,2	15,7	6,9	9,0
	1998	30,7	24,1	4,5	59,3	8,6	15,8	7,6	8,7

(Continúa en la página siguiente)

Cuadro 1 (continuación)

País	Año	Tramos de ingreso per cápita, en términos del valor de la línea de pobreza							
		0 a 0,5 (Indigentes)	0,5 a 0,9	0,9 a 1,0	0,0 a 1,0 (Pobres)	1,0 a 1,25	1,25 a 2,0	2,0 a 3,0	Más de 3,0
Panamá	1991	13,9	15,5	4,2	33,6	8,5	17,0	13,7	27,2
	1994	8,7	13,2	3,4	25,3	7,7	19,2	16,5	31,3
	1997	8,6	12,2	3,7	24,6	7,5	18,8	15,4	33,7
	1999	6,6	10,9	3,3	20,8	7,6	18,2	16,2	37,1
Paraguay (Asunción)	1990	10,4	21,7	4,7	36,8	13,6	19,6	14,2	15,9
	1994	9,5	20,9	5,0	35,4	11,6	20,4	13,4	19,3
	1996	8,0	19,2	6,4	33,5	11,3	22,2	13,5	19,5
	1999	6,9	20,7	5,2	32,8	11,9	19,9	16,2	19,2
República Dominicana	1997	11,0	16,6	4,0	31,6	10,4	21,5	15,6	21,0
Uruguay	1990	2,0	7,0	2,8	11,8	7,1	22,7	23,1	35,3
	1994	1,1	3,4	1,3	5,8	3,6	15,4	23,2	52,0
	1997	0,9	3,5	1,4	5,7	4,0	15,2	21,4	53,8
	1999	0,9	3,4	1,4	5,7	3,6	13,5	20,5	56,9
Venezuela ^c	1990	10,9	17,5	5,0	33,4	10,9	21,5	14,8	19,4
	1994	13,5	22,0	5,4	40,9	10,4	21,4	12,9	14,4
	1997	16,5	21,2	4,6	42,3	10,6	19,3	11,5	16,3
	1999	18,8	21,0	4,2	44,0	10,3	19,5	11,5	14,8

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países.

^a En Brasil, para calcular la línea de pobreza se multiplicó el valor de la línea de indigencia por un coeficiente variable y no fijo (2,0), como en el resto de los casos.

^b A partir de 1993, se amplió la cobertura geográfica de la encuesta hasta abarcar prácticamente la totalidad de la población urbana del país. Hasta 1992, la encuesta cubría alrededor de la mitad de dicha población, salvo en 1991, año en que se realizó una encuesta de carácter nacional.

^c A partir de 1997 el diseño muestral de la encuesta no permite el desglosamiento urbano-rural. Por lo tanto, las cifras corresponden al total nacional.

marco de sus sistemas políticos. Las políticas públicas respectivas atañen, por tanto, a muy diversos planos.

En cuanto a las políticas macroeconómicas, es fundamental asegurarse de que ellas sean estables, sustentables y orientadas al crecimiento, y establecer normas estrictas de regulación y supervisión financieras e instrumentos que proporcionen mayor libertad para adoptar políticas anticíclicas con recursos obtenidos en los períodos de crecimiento y euforia financiera (Ocampo, 2001).

Las políticas de desarrollo productivo y relativas al mercado laboral son cruciales por la irradiación de sus efectos. Mediante simulaciones sobre los impactos individuales de las perturbaciones, considerando la diversificación de la estructura productiva y cambios en la productividad, se llega a importantes hallazgos. Respecto de Costa Rica, el aumento de la productividad aparece como una condición necesaria para que el proceso de liberalización comercial tenga un impacto positivo general, y se confirma la relación

entre liberalización comercial, aumento de la productividad y reducción de la pobreza (Sauma y Sánchez, 2003, p. 24).

Las políticas de desarrollo productivo están íntimamente ligadas a las de educación y formación profesional, y justamente la depreciación de la calidad educativa y la expansión asimétrica de los sistemas de educación incrementan el riesgo social y los costos del aseguramiento. Esto porque la baja calidad y limitada pertinencia de la educación incide en la inserción laboral futura de las personas, y reduce la calidad del capital humano y su flexibilidad para encarar períodos de cambio.

A pesar de la avanzada etapa de transición demográfica en que se halla la región, persisten en ella síndromes demográficos asociados con la pobreza y la vulnerabilidad: la fecundidad alta prevalece en los estratos bajos y en los grupos con escasa o nula educación, y ha aumentado la fecundidad registrada a los 17 años cumplidos. La elevada fecundidad de las

CUADRO 2

América Latina (15 países): Nivel y distribución del ingreso de los hogares, zonas urbanas y rurales,^a 1990-1999
(En porcentajes)

Países	Años	Ingreso medio ^b	Participación en el ingreso total del:			
			40% más pobre	30% siguiente	20% anterior al 10% más rico	10% más rico
Argentina ^c	1990	10,6	14,9	23,6	26,7	34,8
	1997	12,4	14,9	22,3	27,1	35,8
	1999	12,5	15,4	21,6	26,1	37,0
Bolivia	1989 ^d	7,7	12,1	22,0	27,9	38,2
	1997	7,2	13,6	22,5	26,9	37,0
	1999	7,2	15,2	24,1	28,0	32,7
Brasil	1990	10,4	10,3	19,4	28,5	41,8
	1996	13,6	10,5	18,1	27,0	44,3
	1999	12,3	10,6	17,7	26,1	45,7
Chile	1990	9,4	13,4	21,2	26,2	39,2
	1996	13,5	13,4	20,9	26,4	39,4
	2000	14,1	14,0	20,9	25,4	39,7
Colombia	1994	9,0	11,6	20,4	26,1	41,9
	1997	8,4	12,9	21,4	26,1	39,5
	1999	7,3	12,6	21,9	26,6	38,8
Costa Rica	1990	9,6	17,8	28,7	28,9	24,6
	1997	10,5	17,3	27,6	28,4	26,8
	1999	11,9	16,2	26,8	29,9	27,2
Ecuador	1990	5,5	17,1	25,4	27,0	30,5
	1997	6,0	17,0	24,7	26,4	31,9
	1999	5,6	14,1	22,8	26,5	36,6
El Salvador	1995	6,9	17,3	25,1	25,8	31,7
	1997	7,1	17,2	24,8	26,9	31,1
	1999	7,7	16,3	25,9	28,6	29,2
Guatemala	1989	7,7	12,1	22,6	27,4	37,9
	1998	8,8	14,7	22,0	26,0	37,5
Honduras	1990	5,5	12,2	20,8	28,1	38,9
	1997	4,7	14,3	22,8	26,1	36,8
	1999	4,6	14,3	24,0	27,9	33,9
México	1989	9,6	16,3	22,0	24,9	36,9
	1994	9,7	16,8	22,8	26,1	34,3
	1998	8,6	17,2	22,3	25,7	34,8
Nicaragua	1993	6,1	12,9	23,6	26,9	36,5
	1998	6,4	12,3	22,3	26,4	39,1
Panamá	1991	9,5	13,3	23,9	28,6	34,2
	1997	12,0	13,3	22,4	27,0	37,3
	1999	12,2	14,2	23,9	26,8	35,1
Paraguay	1990 ^e	7,7	18,6	25,7	26,9	28,9
	1996	7,4	16,7	24,6	25,3	33,4
	1999	7,1	16,5	24,9	25,8	32,8
Uruguay	1990	9,3	20,1	24,6	24,1	31,2
	1997	11,2	22,0	26,1	26,1	25,8
	1999	11,9	21,6	25,5	25,9	27,0

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Hogares de cada zona del país ordenados según su ingreso per cápita.

^b Ingreso medio mensual de los hogares, en múltiplos de la línea de pobreza per cápita.

^c Gran Buenos Aires.

^d Ocho ciudades principales y El Alto.

^e Área metropolitana de Asunción.

mujeres jóvenes (20-29 años) revela una persistente contraposición entre la carga de la crianza y la acumulación de activos educacionales o de experiencia laboral (Rodríguez, 2003). Más adelante nos referiremos a la prevalencia de una transición epidemiológica polarizada.

Para enfrentar los riesgos económicos y sociales aludidos son necesarias también políticas de aseguramiento, cuyas formas de financiación deben contemplar la complejidad de estos mercados. Acudiendo a la literatura sobre aseguramiento, abordaremos seguidamente este tema.

III

El riesgo social y los desafíos del aseguramiento

El Estado de bienestar es mucho más que una red de protección social; se justifica no sólo por cualesquiera fines redistributivos que uno pueda tener (o no tener), sino también porque hace cosas que los mercados privados, por razones técnicas, de ninguna manera harían, o harían con ineficiencia. Necesitamos un Estado de bienestar por cierto tipo de razones de eficiencia y lo seguiremos necesitando aun cuando todos los problemas distributivos se hubiesen resuelto (Barr, 1993).

La acción del Estado o la participación obligatoria en una mancomunidad (*pool*) de riesgos es pertinente no sólo cuando los mecanismos de mercado no existen, colapsan o son disfuncionales, puesto que las asimetrías de información y las fallas de mercado son inherentes a los mercados de aseguramiento, y no situaciones excepcionales.⁹ En esos términos, la acción pública regulatoria, el aseguramiento público, o el aseguramiento social con aseguradores privados pero con mecanismos de financiamiento obligatorio y regulaciones que garanticen la diversificación del riesgo, permiten enfrentar la selección del riesgo e incrementar la eficiencia de estos mercados, al propiciar la estabilidad del aseguramiento. Cuando se opta por el financiamiento solidario, los objetivos, además, son redistributivos, y es posible establecer subsidios cruzados entre estratos de ingreso, grupos etarios, de riesgo, u otros.

Las asimetrías de información y fallas de mercado del aseguramiento están relacionadas con múltiples

elementos, entre los que sobresalen: la selección adversa; las conductas de riesgo moral; las complejidades y opacidades que la naturaleza y la calidad del producto —es decir, el aseguramiento y las prestaciones en sus diversas variantes— ofrecen al consumidor; la complejidad y heterogeneidad del producto asociado al aseguramiento (como en el caso de las prestaciones de salud); las externalidades del consumo; y el subconsumo por incapacidad de pagar las primas de un seguro privado debido a bajos ingresos o a enfermedades crónicas o congénitas, en cuyo caso no se tiene acceso al aseguramiento aunque el mercado exista.

Naturalmente, la cantidad y calidad de la protección social que puede darse mediante contribuciones obligatorias, con cargo a impuestos generales, o combinando ambas cosas, está sujeta al nivel de desarrollo económico que la hace posible, como también a los pactos fiscales vigentes que encarnan también acuerdos políticos y sociales respecto del nivel de bienestar que cabe garantizar a los ciudadanos (CEPAL, 2000).

Las políticas focalizadas estrictamente en los sectores pobres no resultan suficientes, y en lo que se refiere al aseguramiento, no permiten una diferenciación de riesgo adecuada y estable, ya que el subconsumo en materia de aseguramiento afecta a amplios sectores sociales, no sólo a los pobres. De allí la necesidad de establecer políticas de aseguramiento, que

⁹Así se advierte en afirmaciones como la siguiente: “Las conductas de riesgo moral no son un problema insuperable si el aseguramiento social imita al mercado tanto como sea posible” (De Ferranti, Perry y otros, 2000, p. 42; cursivas propias). En tanto que una vasta literatura, inaugurada por Arrow (1963), encara justamente la presencia de las conductas de riesgo moral en el mercado del aseguramiento.

consoliden la diversificación de riesgos y la solidaridad en los diferentes mercados: el mercado de la salud, el mercado de trabajo, de las pensiones, y otros.

1. El aseguramiento en el mercado, las primas y el valor social

Para iniciar el análisis conviene, en primer término, partir de una definición de aseguramiento. Se entiende por aseguramiento el conjunto de transacciones mediante las cuales el pago de un monto determinado permite recibir otro pago si ocurren ciertos eventos. Dado que cada individuo está expuesto a un determinado conjunto de riesgos, obtiene un beneficio al reducir su riesgo agregado mediante la diversificación. El aseguramiento en el mercado permite trasladar riesgos a una agencia que pueda enfrentarlos merced a su capacidad de diversificación y posibilita así que los individuos encaren actividades riesgosas (Arrow, 2000, pp. 220-229). El aseguramiento permite reducir la brecha entre los niveles efectivos de dotación de ingresos y los niveles deseados en diferentes circunstancias, y guarda analogía con el ahorro, que disminuye la brecha entre los niveles de dotación y de consumo a lo largo de diferentes momentos en el tiempo (Ehrlich y Becker, 2000, p. 171).

Como situación ideal, todos querrían encontrar un mercado en el cual asegurarse libremente contra cualquier evento económicamente relevante, a precios determinados por el equilibrio de la relación entre oferta y demanda. La realidad histórica dista de ello; no todas las transferencias de riesgos que serían deseables se pueden lograr por medio del mercado, lo que origina problemas que la sociedad enfrenta de diversas maneras. Como el sistema de precios es incapaz de manejar adecuadamente algunos riesgos, se limita su uso, con lo cual el aseguramiento de mercado se restringe tanto en su cobertura como en su monto. Por ejemplo, los límites en el aseguramiento privado de la salud acarrear desprotección para gastos médicos elevados, precisamente aquellos contra los cuales resultaría muy atractivo asegurarse (Arrow, 2000, pp. 220-229).

Los mercados de aseguramiento a veces no existen en la región o no están desarrollados adecuadamente. Pero además, por la relación precios/ingresos y en países con una concentración de ingresos particularmente alta, la necesidad de aseguramiento de la población no puede traducirse en una demanda efectiva cuando las remuneraciones son bajas o se sufren episodios de desempleo, factores todos que llevan al subconsumo de aseguramiento.

Por otra parte, más allá de las características intrínsecas del aseguramiento como bien económico y de las consecuencias que pueden derivarse de ellas, es necesario tener presente que cuando los valores de justicia y equidad se vinculan con los de eficacia y eficiencia se establecen determinados bienes y servicios como derechos relacionados con esos valores. Esto ocurre dentro de procesos políticos: en gobiernos representativos se generan acuerdos respecto de los ámbitos de acción y de los recursos necesarios para satisfacer aspiraciones sociales o para atender condiciones sociales agregadas que, en el caso que nos concierne, pueden referirse al aseguramiento (Moore, 2001, p. 30).

Tanto el nivel como la distribución de la producción del valor social, que expresa las preferencias combinadas de los ciudadanos en un sistema político en cuanto a satisfacer una condición social agregada y que implica determinadas obligaciones sociales, son establecidos por ciudadanos que actúan en el ámbito de la política más que por consumidores que actúan en el mercado. En ese sentido, en términos de decisión, el diálogo político es a la esfera de lo público lo que el mercado es a los esfuerzos privados, con la singularidad de que tiene un carácter representativo, apela a lo que es deseable para la sociedad como un todo, e implica discusión de principios y valores. Los recursos necesarios para solucionar problemas considerados públicos son escasos, al igual que la autoridad pública o la obligación moral con ellos vinculadas. Así, la política es la respuesta que la democracia liberal ha dado a la cuestión, analíticamente no resuelta, de qué cosas deben producirse para propósitos colectivos con recursos públicos. El caso del aseguramiento atañe a recursos fiscales y a los sistemas de cotización obligatorios con diferenciación de riesgo (Moore, 2001, pp. 41, 43, 44 y 49).

El hecho de que se requiere financiamiento para encarar los desafíos de la equidad y de las sinergias entre desarrollo social y desarrollo económico pone sobre el tapete la necesidad de establecer en los países pactos fiscales que determinen niveles de protección, según las posibilidades económicas y los acuerdos políticos (CEPAL, 2000).

Debe tenerse presente, además, la singularidad de algunos bienes en relación con el aseguramiento. Puede suponerse que todos los productos sujetos a pérdida pueden ser valorados en los mercados pertinentes y que los seguros permiten reemplazarlos parcial o totalmente mediante compensaciones monetarias (es el caso, por ejemplo, de un auto que sufre un accidente de tránsito). Sin embargo, hay cosas que no tienen sustitución.

tos de mercado adecuados, como la pérdida de la vida, o la pérdida de la buena salud, con componentes no monetarios como el dolor, la discapacidad o el sufrimiento (Dionne y Harrington, 2000, p. 12). Al no haber sustitutos perfectos de algunas fuentes permanentes de beneficio, como la buena salud, no existen en sentido estricto mercados de ellos, aunque los individuos puedan imputarles determinados valores monetarios. Tal valoración puede variar y esto se considera en la teoría del comportamiento ante los riesgos; por ejemplo, porque puede conducir a que tienda a ser menor la cantidad de aseguramiento que se compre en el mercado (Cook y Graham, 2000, pp. 207 y 214) y, por lo tanto, a que haya un subaseguramiento que acarree costos individuales y sociales. En esta perspectiva, cobra sentido el aseguramiento obligatorio frente a comportamientos de polizón (*free-rider*).

En el ámbito de la salud es importante tener en cuenta que las políticas de aseguramiento, los sistemas de salud desarrollados, las políticas preventivas en materia de salud y una cultura de la salud son todos factores que pueden impedir o prevenir una pérdida definitiva de la buena salud. De allí la importancia del aseguramiento, que puede permitir el acceso a servicios preventivos y curativos en el momento oportuno. Un aseguramiento adecuado permite encarar condiciones de morbilidad reversibles y que tienen sustitutos de mercado mediante precios de restauración de la salud que el aseguramiento puede cubrir, mientras que la desprotección puede conducir a situaciones de morbilidad irreversibles que no tienen sustitutos de mercado para encararlas.

2. Aseguramiento, bienes públicos y externalidades

Para calibrar la relevancia del aseguramiento en la región hay que considerar las dimensiones de bien público, o de combinación de elementos de bien público y de bien privado, que él pueda tener, o bien sus externalidades. Para los bienes públicos puros la teoría ha establecido un criterio exigente: la no rivalidad en el consumo, es decir, la total ausencia de conflicto entre el consumo que realizan diferentes individuos. Siendo indeseable la exclusión de individuos del acceso a estos bienes mediante los precios, ellos deben ser provistos a través de otras fuentes de ingreso. El desempeño del mercado dependerá en forma crucial de las características del bien público en cuanto a posibilidades de exclusión, número de individuos que disfrutaban de él, existencia de amplios beneficios a los con-

sumidores directos, economías de escala en su producción, y marco legal e institucional en el cual tienen lugar las transacciones. Dado este complejo de factores, se afirma que poco puede generalizarse más allá de aseverar que los mercados privados tienden a subproveer bienes públicos y a sobreproveer males públicos. Muchos de los servicios a cargo de los gobiernos, por el lado de la provisión o del financiamiento, combinan elementos públicos y privados. Las decisiones políticas respecto de la provisión y financiamiento de bienes públicos tienen sendos impactos distributivos y se mezclan con consideraciones de eficiencia económica; de allí que acertadamente se reconozca la importancia de comprender mejor estos procesos, incorporando variables políticas en los modelos normativos de oferta de bienes públicos (Oakland, 1991, pp. 492, 509 y 533).

El producto social neto se acrecienta cuando otros beneficios exceden los obtenidos directamente por las personas mediante una transacción, por lo cual se requiere una subvención que cubra las externalidades no reflejadas en la demanda del mercado; los instrumentos fiscales son mecanismos que permiten reconocer externalidades (Musgrave, 1985, p. 11).

Con este trasfondo cabe señalar por qué es importante que el aseguramiento tenga objetivos de redistribución, y apunte a la diversificación estable de los riesgos mediante contribuciones obligatorias o el financiamiento público de los indigentes.

Dos importantes consideraciones relativas a la incidencia social del bienestar individual justifican que la sociedad, mediante el presupuesto público, garantice el acceso de los ciudadanos a determinados servicios sociales en tanto bienes de mérito. Es preciso entender que, dadas las externalidades del bienestar individual, existe una estrecha relación entre el bienestar individual y el bienestar social. También que la sociedad y los individuos no pueden abdicar voluntariamente de los bienes públicos o cuasi públicos, pues éstos tienen como característica singular la imposibilidad de dejar de consumirlos, o al menos de consumir sus externalidades, salvo que se abandone la comunidad que los provee (Hirschman, 1970). Esto se expresa en múltiples y diversas dimensiones: la vida privada de los ciudadanos, la seguridad ciudadana y la competitividad de los países en un mundo abierto y globalizado están afectadas, de hecho, por la calidad de la educación y de la salud públicas, o por el grado de integración social.

Es pertinente también aludir tanto al entramado microeconómico de algunas dimensiones del aseguramiento como a las repercusiones macroeconómicas que

puede acarrear. En un contexto de salarios flexibles, el costo de los beneficios provistos por el empleador se traslada parcialmente al trabajador mediante salarios menores; luego, si los trabajadores no valoran tanto aquellos beneficios como esta disminución, pueden buscar trabajo en el sector desregulado, donde la remuneración es totalmente monetaria. Esto puede ocurrir cuando la provisión de la seguridad social o de los beneficios de salud son muy ineficientes o los vínculos entre beneficios y contribuciones muy débiles, o bien si algún miembro de la familia ya inserto en el sector formal provee una cobertura familiar. Junto a las asimetrías de información y a los débiles derechos de propiedad, la baja eficiencia y calidad de los sistemas de seguridad social se han señalado asimismo como elementos que propician el aislamiento de las microempresas respecto del mercado (De Ferranti, Perry y otros, 2002, recuadro 5.5 y p. 145).

Vistas desde el ángulo de este artículo, tales conclusiones son sugerentes para argumentar precisamente a favor de reformas en el aseguramiento, si consideramos que las carencias en materia de seguridad social o los beneficios de salud precarios son externalidades negativas, que no crean incentivos adecuados para profundizar los mercados laborales.

En el mismo ámbito de externalidades, cabe también tener en cuenta que las estrategias de los hogares pobres y de medianos ingresos para amortiguar los choques —cuando la protección social es precaria y los mercados de aseguramiento poco desarrollados— pueden resultar eficaces en algunos casos para proteger los niveles de consumo, pero no son necesariamente muy productivas. En ese sentido, el aseguramiento precario o inexistente afecta tanto la asignación como la disponibilidad de recursos de los hogares.¹⁰ Como complemento, es útil reflexionar en ese contexto sobre las repercusiones positivas que puede tener el aseguramiento en el crecimiento económico: si suponemos que el ahorro genera crecimiento y que existe un estrecho vínculo entre el ahorro de los hogares y el ahorro nacional, es interesante considerar el aseguramiento como determinante del ahorro de los hogares, con repercusiones macroeconómicas. Si cada individuo no es una isla, el seguro social es uno de los mecanismos que, al diversificar los riesgos, actúa como emparejador y estabilizador del consumo frente a sus fluctuaciones, en reemplazo de estrategias individua-

les y autárquicas de ahorro y desahorro a lo largo del tiempo (Deaton, 1997, pp. 335-400).

3. Equidad, selección de riesgos y financiamiento solidario

No debe sobredimensionarse la capacidad de enfrentar riesgos idiosincrásicos mediante instrumentos de riesgo informales o de mercado: sin una adecuada diversificación del riesgo, tienen lugar exclusiones y desigualdades.

En ausencia de regulación y de restricciones a las primas, la norma en los mercados competitivos es que los planes de salud establezcan primas ajustadas a los riesgos individuales: esto es lo que se denomina el principio de equivalencia. Los planes varían según los riesgos observables y se diseñan paquetes de beneficios para atraer determinados tipos de riesgos. Cuando los costos del riesgo son muy altos, esto puede conducir a que los planes excluyan de la cobertura algunas condiciones médicas preexistentes o no establezcan contratos con individuos de alto riesgo (Van de Ven y Ellis, 2000, p. 759).

Para conciliar la eficiencia con los criterios de justicia y equidad, son cruciales mecanismos de ajuste de riesgo que permitan una diversificación de riesgos amplia. Debido a las imperfecciones de estos mecanismos, siempre existen incentivos para que haya selección de riesgos en los planes de salud de mercados competitivos: cuanto mejores sean los subsidios explícitos para riesgos relevantes, menor será la transacción entre los objetivos de eficiencia y de justicia. Los sistemas de subsidios ajustados al riesgo pretenden dar subsidios explícitos a individuos de alto riesgo; por su parte, la regulación del diseño de planes y las restricciones a la variación de las contribuciones individuales pretende que haya subsidios implícitos de los individuos de bajo riesgo a los de alto riesgo (Van de Ven y Ellis, 2000, pp. 762-763). Debido a las asimetrías de información, los costos de entrada o de transacción son elevados y pueden conducir a que los aseguradores fijen altas pólizas (Belli, 2001, p. 21).

En cuanto a las pensiones, en los sistemas de pensiones que consideran parcial o totalmente la modalidad de capitalización individual, el riesgo es asumido individualmente y diferenciado por sexo. Los sesgos contra las mujeres de estos sistemas han generado consecuencias no esperadas, especialmente en lo que respecta al bienestar de las mujeres y sus hijos y a la economía familiar.

¹⁰ Esta es una reformulación de planteamientos realizados por Baulch y Hoddinott (2000), pp. 19-21.

Varios argumentos fundamentan la necesidad de redistribuir riesgos. En primer lugar, consideraciones de equidad, para garantizar que los viejos, los enfermos crónicos y otros grupos de alto riesgo tengan una cobertura justa. En segundo lugar, un argumento vinculado al ciclo de vida: los jóvenes o quienes tienen un bajo riesgo en salud aceptan pagar más que lo que consumen, ya que en el futuro podrán beneficiarse a su vez de una cobertura subsidiada. Incluso en un contexto estático, podrán estar anuentes al subsidio, como un medio para acercarse a un grado de cobertura más cercano a su preferencia de un contrato con cobertura total (Belli, 2001, p. 18; CEPAL, 2000).

Los contratos anuales y que varían de acuerdo con el estatus de salud observable (por ejemplo, mediante el denominado *experience rating*, que considera nuevos cuadros de morbilidad o enfermedades preexistentes) impiden el aseguramiento intertemporal, es decir, el derecho a comprar coberturas futuras de salud a costos medios aun cuando enfermen hoy (Cutler y Zeckhauser, 2000, p. 564). Los beneficios intergeneracionales o entre personas con condiciones diversas de salud, mirados en una perspectiva dinámica, representan también beneficios individuales intertemporales de magnitud diversa. Además, el ahorro obligatorio en estado sano para estados de enfermedad aguda o crónica tiene efectos microeconómicos y macroeconómicos positivos, ya que acrecienta el ahorro de los hogares y empareja su consumo.

El financiamiento solidario del aseguramiento en salud tiene objetivos redistributivos, ya que permite establecer subsidios cruzados entre estratos de ingreso, de edad y de riesgo. Se da normalmente en el marco del aseguramiento mediante cotizaciones obligatorias o con cargo al presupuesto nacional. El principio de solidaridad que hace efectiva la universalidad del aseguramiento permite tomar en cuenta diferentes aspectos que no son adecuadamente encarados por los sistemas de precios. Entre esos aspectos están: que el individuo no debe cubrir la totalidad de los costos vinculados con su estructura actual de riesgos; que es preciso proteger contra riesgos relacionados con bienes que no tienen un buen sustituto de mercado (por ejemplo, la buena salud); que los precios de mercado no reflejan los costos sociales de oportunidad ni las externalidades del consumo privado y las dimensiones de bien público que este consumo pudiera tener; que hay que encarar el subconsumo asociado a bajos ingresos o al alto riesgo individual, en cuyo caso no se tiene acceso al aseguramiento, aunque exista el mercado. Ello permite corregir externalidades, dado que no sólo se be-

nefia del aseguramiento la persona que adquiere una póliza, sino también la sociedad que se beneficia de las externalidades en diversos planos, tales como contar con una población sana, sufrir menos convulsiones sociales, etc.

El aseguramiento social basado en principios de solidaridad permite velar por la eficiencia en la asignación de los recursos, el financiamiento y la provisión, es decir, por la eficiencia para alcanzar objetivos tanto microeconómicos como sociales, y por la equidad (CEPAL, 2000).

Vimos ya que cuando el seguro es voluntario, generalmente el principio de equivalencia conduce a exclusiones, y que las condiciones de un seguro privado no regulado llevan inevitablemente a exclusiones explícitas (por ejemplo, de quienes sufren enfermedades crónicas o congénitas) o implican elevadas primas, deducibles o copagos que representan barreras de entrada.

Por el contrario, los seguros obligatorios, al incluir y retener personas de bajo riesgo, permiten operar con una lógica distinta a la del seguro privado y lograr una diferenciación de riesgo estable. El seguro social puede estar en manos de aseguradores privados; su financiamiento puede provenir de primas obligatorias de trabajadores y empleadores o únicamente de los trabajadores, o bien de impuestos generales; pero en ambas formas su lógica difiere sustancialmente de la del seguro privado, pues rompe la identidad entre prima y riesgo individual y establece en términos más genéricos la cobertura de riesgos, con lo cual pueden incluirse algunos no cubiertos normalmente por los seguros individuales (Barr, 1993, pp. 123-128 y 308). Por lo general, los seguros obligatorios operan con una perspectiva de largo plazo, ya que al establecer garantías generales y no garantías según subgrupos de riesgo, los individuos no son reclasificados en caso de que sus riesgos se incrementen (Arrow, 1963, p. 904).

La diferenciación estable de riesgos, que tiene efectos evidentes en la equidad, también los tiene en la eficiencia. Los fenómenos de selección adversa reducen esta última y en casos extremos pueden conducir a la liquidación de aseguradoras, la denominada *death spiral* (Cutler y Zeckhauser, 2000, pp. 606-625; Cutler, 2002, pp. 83-86).

Desde la perspectiva individual, los subsidios son dinámicos, ya que a lo largo de la vida los individuos van a proveer o a recibir subsidios según las variaciones de su nivel de riesgo. La equivalencia entre el precio del seguro y el grado de riesgo se establece entonces a escala del sistema y no de la prima individual, y

se puede dar en el marco de combinaciones público-privadas muy diversas.

La magnitud y la profundidad del riesgo social y económico de la región ponen en entredicho la capacidad fiscal para encarar los retos en materia de manejo del riesgo social. Los instrumentos redistributivos amplían la capacidad de financiamiento; en ese sentido, la diversificación estable del riesgo en los mecanismos de aseguramiento y la solidaridad del financiamiento obligatorio contribuyen a ampliar la capacidad de financiamiento.

Para quienes, por su condición de pobreza, no pueden costear con sus propios recursos el acceso a los servicios y protecciones sociales, el financiamiento solidario mediante el presupuesto público garantiza que la solidaridad no interfiera con la solidez financiera de las funciones de ahorro y aseguramiento realizadas por las instituciones vinculadas con esos servicios.

Por otra parte, la transformación de riesgos idiosincrásicos en riesgos catastróficos también alerta sobre la necesidad de consolidar políticas universales y de financiamiento solidario en materia de salud en la región. Debido a la avanzada etapa de transición epidemiológica en que ésta se halla, los desafíos provienen de las enfermedades crónicas y degenerativas, por sus altos costos y la necesidad de consolidar políticas preventivas frente a ellas. Esos desafíos deben ser encarados tanto en el ámbito del financiamiento como de la constitución de sistemas de salud cuyos prestadores conformen redes de referencia eficientes, en diversas combinaciones público-privadas, según sea el caso.

En la transición epidemiológica polarizada de la región son los pobres los que reúnen altas tasas de morbilidad y mortalidad relacionadas con enfermedades tanto pretransicionales como postransicionales. Pero los riesgos idiosincrásicos de salud pueden devenir en catastróficos también para sectores de buenos ingresos, por el alto costo de algunas enfermedades crónicas y degenerativas; esto pone de relieve la importancia de la diversificación del riesgo, la solidaridad y la regulación de las exclusiones. Por ello, si bien las inmunizaciones, las campañas de salud pública y la prevención vinculada a la salud materno-infantil son elementos indispensables en el sector salud, la prevención no puede constituir el foco de largo plazo de los esfuerzos, ni la preocupación por los seguros contra riesgos catastróficos es válida únicamente cuando estos riesgos afectan a los pobres, a diferencia de lo que plantea el Banco Mundial (2000).

Un aspecto importante de los mercados de aseguramiento son las asimetrías de información. La infor-

mación necesaria para efectuar una elección racional de un producto, considerando a la vez su naturaleza, su calidad y su precio, muchas veces no puede utilizarse aunque esté disponible, porque es compleja y, por lo tanto, no es bien comprendida. Hay limitaciones de conocimiento, tiempo, criterio o poder, o bien vínculos con consideraciones de otro tipo, que inciden en la decisión. Y el poder y el conocimiento, en general, están estrechamente asociados con la condición socioeconómica (Barr, 1993, p. 296). En circunstancias de incertidumbre, la información se transforma en una mercancía, concentrada en quienes pueden obtener mayores beneficios de ella y pueden pagarla (Arrow, 1963, p. 946).

Ante las complejidades del mercado del aseguramiento, por lo tanto, es aventurado hacer afirmaciones con el grado de generalización de la siguiente: "La diferencia crítica entre un seguro de mercado y un autoseguro es que el primero utiliza la mancomunación para esparcir transversalmente el riesgo entre los individuos" (De Ferranti, Perry y otros, 2000, p. 38). Y en el mismo sentido, resulta confusa la siguiente analogía: "Bajo una interpretación más bien estricta, los homólogos en política pública del aseguramiento individual y del problema de autoprotección son el aseguramiento social (acciones gubernamentales destinadas a aumentar el aseguramiento de mercado y el autoaseguramiento) y la protección social (acciones gubernamentales para aumentar la autoprotección)" (*ibid.*).¹¹

En los sistemas de protección social, el principio de solidaridad del financiamiento y la cotización obligatoria resultan fundamentales, porque amplían los recursos, hacen más estable y equitativa la diversificación de riesgos y permiten subsidios cruzados. Asimismo, establecen un sentido de responsabilidad ciudadana hacia las necesidades de los demás,¹² en un sistema de aseguramiento y de protección social que al atenuar los riesgos y elevar el bienestar y la certidumbre promuevan conjuntamente la cohesión social, los derechos ciudadanos y la competitividad internacional.

4. Costos fiscales de la selección del riesgo y del aseguramiento no solidario

En la polémica pro mercado, muchas veces se establecen relaciones espurias entre la privatización de los

¹¹ Traducción propia de las citas en este párrafo.

¹² Lo cual requiere a la vez establecer mecanismos para encarar las diversas conductas de riesgo moral.

sistemas de bienestar y sus efectos positivos en las finanzas públicas, al postular que éstas se verían liberadas del cumplimiento de obligaciones que se asocian al Estado de bienestar. El panorama de la privatización y de la interacción entre aseguramiento de mercado y responsabilidades fiscales, sin embargo, resulta mucho más complejo cuando se analizan las experiencias más radicales de la región.

Desestimar el principio de solidaridad y los sistemas de aseguramiento obligatorio con alta mancomunidad de riesgos y promover el aseguramiento individual sin regular la selección adversa han acarreado importantes costos fiscales y han profundizado la desigualdad en la región. Esto se ilustra muy bien en la actual discusión en Chile sobre un fondo solidario de salud que supere la dualidad *sui generis* de un sistema de salud alimentado por contribuciones obligatorias que permiten optar por las prestaciones del sector público o del privado, pero que a pesar de su carácter obligatorio, se rige por una lógica dual. El sector público opera con el principio de solidaridad, en tanto que en el sector privado las prestaciones y precios de los planes individuales se ajustan anualmente al riesgo del asegurado, de acuerdo con su sexo, edad y estado de salud. En ese marco, desprovisto de barreras de acceso, el sector

público es el instrumento de reaseguro de las instituciones de salud previsional (ISAPRE), que son privadas.

También en Chile tuvo lugar una reforma del sistema de pensiones. El sistema actual, privado, es de contribuciones definidas de capitalización individual, sin ningún componente solidario entre los contribuyentes. Tras dos décadas, evidencia problemas para consolidar su cobertura de la población. Los trabajadores de menores ingresos tienen una mayor propensión a permanecer fuera del sistema previsional. El financiamiento de la transición desde el sistema previo ha representado un gran esfuerzo fiscal. Los costos de operación del sistema nuevo son altos, y aunque éste ha contribuido a impulsar el mercado de capitales, su efecto directo sobre la inversión productiva parece modesto. Debido tanto a la proporción de la fuerza de trabajo empleada en actividades con cobertura discontinua como a los episodios de desempleo y subempleo, es de prever que una parte importante de los afiliados terminará calificando para pensiones asistenciales o mínimas a cargo del Estado. La diferenciación por sexo en los cálculos actuariales de las pensiones se traduce en menores pensiones para las mujeres, lo que repercute en los aportes fiscales subsidiarios (Uthoff, 2001, pp. 35-36; Arenas de Mesa, 2000).

IV

La propuesta de manejo del riesgo social y su significado para la región

En el marco de reflexión sobre el riesgo económico y social de la región y sobre los mercados de aseguramiento adquiere relevancia la propuesta de manejo del riesgo social para América Latina, postulada al iniciarse el milenio, ya que articula una determinada visión sobre políticas de aseguramiento con propuestas globales sobre política social.¹³ Aunque su influencia en el diseño de políticas públicas pueda verse limitada por el relativo hermetismo de su terminología, es pertinente analizar esa propuesta debido a sus pretensiones paradigmáticas, no sólo respecto de políticas de aseguramiento

to, sino también respecto del combate contra la pobreza y la delimitación de lo público, que entronizan una responsabilidad social mínima para enfrentar la inseguridad económica. A diferencia de la focalización reduccionista nacida al socaire del ajuste estructural,¹⁴

¹³ El análisis considera fundamentalmente seis documentos: Holzmann y Jorgensen (2000), Banco Mundial (2000 y 2001), y Holzmann (2001). En De Ferranti, Perry y otros (2000) se retoman, en un contexto más amplio, planteamientos análogos.

¹⁴ La focalización reduccionista cobró vigor en el decenio de 1980, cuando organismos como el Banco Mundial, en el marco de propuestas privatizadoras de las políticas sociales y que constreñían la solidaridad de su financiamiento, abogaron por concentrar el gasto público social en los grupos más vulnerables mediante programas focalizados, y por dismantelar los servicios universales, evaluados negativamente como un todo mediante un giro analítico que extrapoló la regresividad de programas como los de pensiones a la generalidad de los programas universales. Se articuló una perspectiva global sobre política social: en tanto que la provisión universal era muy costosa e ineficiente, la focalización sí permitiría a los gobiernos reducir la pobreza con más eficacia y menor costo. En

atribuye mayor importancia a las causas de la pobreza y recurre a una terminología propia del ámbito del aseguramiento.

1. Una delimitación taxativa de la política social

El análisis del manejo del riesgo social apunta ciertamente a que todas las personas son vulnerables a múltiples riesgos de diverso origen, e interrelaciona el riesgo, la exposición al riesgo y la vulnerabilidad. Constituyen riesgo los eventos que pueden dañar el bienestar y que son inciertos en cuanto a su temporalidad o a la magnitud del daño que pueden causar. La exposición es la probabilidad de que un riesgo ocurra. La vulnerabilidad mide la resistencia a un choque, la probabilidad de que éste se traduzca en una declinación del bienestar que es ante todo función de la dotación de activos de los hogares, de los mecanismos de aseguramiento, y de la severidad y frecuencia de la perturbación (Banco Mundial, 2000, p. 2). La protección social es definida como las intervenciones públicas que ayudan a los individuos, los hogares y comunidades en el manejo del riesgo y que apoyan a los más pobres; ellas deben establecer relaciones de refuerzo mutuo con las áreas de educación y salud, en torno al desarrollo de capital humano (Banco Mundial, 2000, p. 31).

Partiendo del tema del riesgo y del aseguramiento, se formula una propuesta global de política social que articula tres planteamientos fundamentales, y que propone una combinación público-privada cuyas delimitaciones y carácter le son funcionales: las responsabilidades del Estado en materia de bienestar social se circunscriben al combate contra la pobreza; se establece el aseguramiento contra los riesgos como una responsabilidad individual, y se desestima en lo fundamental la solidaridad en la diversificación de riesgos.

En esos términos, el aseguramiento individual en el mercado, la provisión de servicios para los pobres mediante redes de protección y la focalización contrapuesta a la universalidad, conforman una estrategia de

política social que dispone una responsabilidad pública mínima en materia de protección social, deposita el financiamiento y la prestación de los demás servicios relacionados con el bienestar social en manos privadas, y reitera la desestimación del principio de solidaridad del financiamiento.

De allí la analogía que se puede establecer con las propuestas reduccionistas de focalización propugnadas a partir del decenio de 1980, las que desde el tema de la pobreza planteaban un paradigma semejante en materia de política social.

2. Pobreza, riesgo y política social

Más que ayudar a enfrentar riesgos, se propone que las políticas busquen reducirlos y mitigarlos. Los pobres son más vulnerables, porque están más expuestos y tienen poco acceso a activos y pocas dotaciones, en términos de capacidades y recursos, para administrarlos. Por lo mismo, ellos tendrían aversión al riesgo,¹⁵ y pocas posibilidades de diversificar riesgos, de involucrarse en actividades de alta rentabilidad y de participar en arreglos formales e informales adecuados. Además, sus mecanismos de autoprotección son caros e ineficientes, reducen y lesionan su frágil capital humano y conducen hacia una pobreza crónica con efectos negativos de largo plazo e intergeneracionales (Banco Mundial, 2000, pp. ii, iii, 6, 17, 20, 26 y 27).

Por lo tanto, a diferencia de las propuestas de focalización reduccionistas propias de los decenios de 1980 y 1990, que se centraban en los síntomas antes que en las causas de la pobreza, este planteamiento alude claramente a las causas.

Sin embargo, hay una continuidad en lo que se refiere a la acción del Estado en materia de bienestar social. Para crear activos humanos, físicos, naturales y financieros para los pobres, se propone incrementar el gasto social en servicios básicos y establecer garantías de acceso, de calidad, de elección y de seguimiento respecto de los servicios (Banco Mundial, 2000, pp. 8, 15, 19, 32, 34, 38 y 40). Pero los pobres se conciben casi como el grupo objetivo de la política social y, a su vez, la acción del Estado se considera sinónimo de redes de protección (*safety nets*), entendidas no necesariamente como una red social amplia, sino como un

cuanto a la morfología sectorial, se promovió fortalecer la atención primaria en salud y la educación primaria en detrimento de los otros niveles. Y, *last but not least*, el énfasis en el asistencialismo, que debía amortiguar el impacto de los programas de ajuste, desplazó el interés desde las causas de la pobreza, tema que había estado presente en el decenio de 1970, hacia los síntomas de la pobreza. El carácter polémico y radical de esta perspectiva condujo a discusiones, incluso en el Banco Mundial —fundamentalmente a nivel técnico—, y la visión global sobre política social propia de ella se ha visto erosionada por consideraciones de muy diversa índole, formuladas incluso en el seno del propio Banco Mundial y de otros organismos (Sojo, 1990 y 1999).

¹⁵ Esta idea de que los pobres tengan aversión al riesgo como rasgo específico, resulta confusa. Sobre todo porque en la teoría sobre aseguramiento, justamente el hecho de que las personas en general tengan aversión al riesgo es una de las bases fundamentales para que el aseguramiento tenga sentido.

sistema modular de programas, flexible según los patrones específicos de riesgo. Este sistema complementa los arreglos existentes en una mezcla adecuada de proveedores públicos y privados, y abarca esquemas e instrumentos —como fondos sociales, microseguros, seguro de salud, pensiones, seguro de desempleo y programas de asistencia social— para apoyar tanto el consumo inmediato como la acumulación de activos físicos, sociales y humanos que permitan salir de la pobreza.

Las redes de protección deben establecerse antes de que haya crisis o conmociones, y deben ser permanentes para contribuir a prevenir y a enfrentar riesgos, ya sea reduciéndolos o mitigándolos. También son pertinentes mecanismos para apoyar a quienes están en riesgo de caer en la pobreza, evitar que sufran daños irreversibles y ampliar el apoyo político a programas de estabilización y reformas (Banco Mundial, 2000, pp. 40, 135, 147, 166, 169 y 170).

En cuanto a América Latina, resalta en la propuesta la visión excesivamente positiva de los fondos sociales, considerados como “productos bien sometidos a prueba que se pueden ofrecer a quienes hacen políticas” y que han tenido resultados positivos en términos de focalización, impacto, ventajas comparativas y costo. Se estima que han empezado a examinar las causas de la pobreza y no sólo las consecuencias del ajuste estructural, e incluso se sobredimensiona su impacto, al afirmar que han prevalecido en la región (Banco Mundial, 2000, pp. iii, vi, 14 y 15).

Tal opinión sobre los fondos sociales contrasta en buena medida con lo surgido de la interesante revisión realizada recientemente por el propio Banco Mundial, que cuestiona, circunscribe o matiza características de los fondos que desde el decenio de 1980 fueron esgrimidas como sus presuntas ventajas, y propone modificar las orientaciones de la política del Banco en la materia. En esta revisión se desestima la contraposición de políticas orientadas a la oferta o a la demanda y se da importancia a la consideración de las variables institucionales específicas de cada país, en aras de lograr una inserción de fondos estratégica, y no cortoplacista o aislada, que sea complementaria con las instituciones pertinentes y también sustentable, y que no desplace a la reforma de políticas (Banco Mundial, 2002, pp. 45-50).

Lo expresado en dicha revisión coincide en buena medida con sendas críticas que se habían realizado a la trayectoria efectiva de estos organismos: sus recursos escasos, menores que los de los esquemas asistencialistas tradicionales o de los programas previos

al ajuste; sus acotadas replicabilidad y continuidad, debido a los altos salarios pagados a sus gestores, a la buena calidad de su infraestructura administrativa y a la relativa dependencia de un alto financiamiento externo; su baja cobertura, por la cual tiene escaso impacto en la reducción de la pobreza, la creación de empleo y la redistribución del ingreso; su inadecuada vinculación con las políticas sectoriales; sus dificultades de focalización; los problemas de sustentabilidad de los proyectos emprendidos; las desigualdades derivadas del subsidio a la demanda; la baja calidad del empleo creado —que es temporal, de baja calificación, con remuneraciones bajo la línea de pobreza y fuertes sesgos de género—, y la escasa difusión de los cambios organizativos logrados (Godoy y Rangel, 1998; Cornia, 1999).

Por otra parte, la propuesta de manejo social del riesgo imputa asimismo características muy positivas a los seguros informales de riesgo, llamados también microseguros, subestimando las asimetrías de información en el marco de relaciones y liderazgos no formalizados, y las restricciones impuestas por la propensión al consumo presente causada por la necesidad de los pobres (Holzmann y Jorgensen, 2000, p. 10; Banco Mundial, 2000, pp. vi, 25, 26 y 31).

Al sobreestimar los presuntos rasgos positivos de los mecanismos informales de aseguramiento, que en lo fundamental son una evidencia de la desprotección social, es posible que no se haga adecuado hincapié en la necesidad de transitar hacia el aseguramiento formal y que se desestiman las condiciones que lo harían posible de manera gradual.¹⁶

Cabe recordar que en los países desarrollados las instituciones modernas de protección social se originaron parcialmente en instituciones de aseguramiento mutuo, en cooperativas de ahorro para consumo y vivienda, en sindicatos y mutuales de pensiones (Norton, Conway y Foster, 2001). Y sin ir más lejos, las aseguradoras de salud denominadas obras sociales y mutuales en Argentina y Uruguay, de carácter cuasi público, tuvieron un origen semejante.

¹⁶ En el caso inglés, por ejemplo, estas instituciones de la sociedad civil, fundamentales en la construcción del capital social durante la industrialización, configuraron una ideología y cultura organizativa que contribuyó al surgimiento del movimiento laborista, del gobierno representativo y del Estado de bienestar que asumió un amplio espectro de funciones de protección social (Norton, Conway y Foster, 2001, p. 44).

3. El aseguramiento de mercado

Se estima que los arreglos públicos en los países en desarrollo son relativamente escasos y de cobertura limitada, debido fundamentalmente a causas fiscales y al bajo empleo formal; que los mercados de seguros son casi inexistentes, por problemas de información asimétrica y restricciones para hacer cumplir los contratos, y que la proporción del empleo informal evidencia la importancia de los arreglos informales en materia de riesgo (Holzmann y Jorgensen, 2000, p. 10; Banco Mundial, 2000, pp. 25 y 31).

América Latina y el Caribe se considera una región heterogénea en cuanto al ingreso y la existencia de mecanismos de manejo del riesgo social, y se plantea que en muchos de sus países los mecanismos públicos han sido del tipo de los establecidos en países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE); la propuesta para esta región reúne varios componentes. En primer lugar, se destaca la importancia de los mecanismos informales de mitigación del riesgo, dado que la fuerza de trabajo que se halla en el sector formal aún es, en promedio, sólo cercana a la mitad de la fuerza de trabajo total. En seguida se propone que estos países hagan menos hincapié en los mecanismos de mitigación de riesgo provistos por el gobierno y las tasas de contribución a los programas de seguridad social que ello implica, así como en las provisiones informales, y que enfatizen y promuevan instrumentos de mitigación de riesgos basadas en el mercado. Es decir, deben alejarse de los extremos izquierdo y derecho de la matriz de manejo del riesgo social (cuadro 3), y hacer también “movimientos horizontales” en ella, para atender más a la reducción de riesgos. También deben fortalecer las redes de protección para situaciones potenciales de crisis (Banco Mundial, 2001, p. 70).

Los postulados son tributarios de las propuestas de aseguramiento centradas en el individuo, que acoetan nítidamente el ámbito para la acción pública y para la diversificación de riesgos, como se expresa en el siguiente análisis: “Con una aproximación centrada en el individuo, la necesidad de que el gobierno actúe surge únicamente donde los mercados fallan, y la formulación de política social se basa en principios minimalistas y no *ad hoc*; el papel del gobierno aquí —impelido por preocupaciones de eficiencia en un ambiente de riesgo— es el de ampliar los mercados; es decir, facilitar el aseguramiento y la autoprotección mediante instrumentos, si los mercados no existen (por ejemplo, en el caso del seguro de desempleo), o mediante intervenciones

para mejorar la calidad de los instrumentos si los individuos usan distintos modos de aseguramiento” (De Ferranti, Perry y otros, 2000, p. 42).¹⁷

En tales términos, las acciones de gobierno destinadas a ampliar la diversificación de riesgos, denominadas de aseguramiento social, son básicamente políticas para incrementar el aseguramiento del mercado; en consecuencia, las acciones de aseguramiento social que se avalan (por ejemplo, el seguro por discapacidad) son muy acotadas.¹⁸ Los esquemas obligatorios sin diversificación de riesgo deben así acrecentar el autoaseguramiento, y las políticas de protección social que facilitan la adquisición de capital humano deben aumentar la autoprotección (De Ferranti, Perry y otros, 2000, p. 42).

En cuanto a la diversificación de riesgos en el mercado de aseguramiento, la participación obligatoria en mancomunaciones de riesgo se acepta como positiva para evitar problemas de selección adversa, pero se afirma que sólo es pertinente cuando no existen mecanismos de mercado o éstos colapsan o son disfuncionales (Banco Mundial, 2000, p. 25; Holzmann y Jorgensen, 2000, p. 10).

Tal diversificación de riesgo se desalienta y se contrapone con el seguro de mercado. Finalmente, el riesgo se enfrenta mejor mediante una combinación de seguro de mercado, autoaseguramiento y autoprotección. Quienes hacen políticas deben reconocer esto, y notar especialmente que el mercado de aseguramiento con diversificación de riesgo es altamente propenso a fallar. La mejor solución suele ser la de corregir y complementar el mercado, más que sustituirlo. La regulación inteligente es esencial para tal fin, sea en los mercados de trabajo o financieros o en los servicios de salud (De Ferranti, Perry y otros, 2000, p. 123).

Este reduccionismo en política social —que circunscribe la responsabilidad pública en materia de protección social a políticas focalizadas en los pobres mediante redes de protección, y que en este caso promueve el aseguramiento individual, desestimando el principio de solidaridad en un régimen de aseguramiento social o aceptando sólo en el margen mancomunaciones de riesgo mediante contribuciones obligatorias— reitera la postergación de políticas sociales vigorosas y de una adecuada inversión social que hagan viable una

¹⁷ Traducción propia de la cita en este párrafo.

¹⁸ Hay que reconocer, sin embargo, que en De Ferranti, Perry y otros (2000) se considera el seguro de desempleo; esto tendría connotaciones fiscales muy grandes en América Latina, debido a lo endeble de los mercados laborales y a la volatilidad.

CUADRO 3

Estrategias y disposiciones para el manejo del riesgo social: matriz y ejemplos

Disposiciones y estrategias	Informales	Basadas en el mercado	Públicas
<i>Reducción de riesgo</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Menor producción riesgosa • Migración • Prácticas adecuadas de alimentación y destete • Participación en actividades de higiene y otras que previenen enfermedades 	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitación en el trabajo • Capacitación básica en finanzas de mercado • Estándares de trabajo de las empresas y del mercado 	<ul style="list-style-type: none"> • Estándares públicos de trabajo • Capacitación previa • Políticas de mercado laboral • Intervenciones en trabajo infantil • Políticas sobre discapacitados • Buenas políticas macroeconómicas • Prevención del SIDA y otras enfermedades • Legislación para eliminar desigualdades de derechos de propiedad, matrimonio y acceso a mercados laborales
<i>Mitigación del riesgo</i>			
Cartera	<ul style="list-style-type: none"> • Empleos múltiples • Inversión en activos humanos, físicos y reales • Inversión en capital social (rituales, regalos recíprocos) 	<ul style="list-style-type: none"> • Inversión en múltiples activos financieros • Microfinanzas 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistemas de pensiones multipilares (con más de una fuente de financiamiento) • Transferencias de activos • Protección de derechos de propiedad (énfasis en mujeres) • Apoyo para extender mercado financiero a los pobres
Aseguramiento	<ul style="list-style-type: none"> • Matrimonio, familia • Arreglos comunitarios • Tenencia de acciones • Trabajo 	<ul style="list-style-type: none"> • Pensiones de vejez • Seguros de accidentes, discapacidad y otros seguros personales • Seguros por daños a cosechas, incendio y otros 	<ul style="list-style-type: none"> • Aseguramiento obligatorio y provisto, de desempleo, vejez, discapacidad, etc.
<i>Enfrentamiento de riesgos</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Venta de acciones reales • Migración • Crédito de vecinos • Transferencias intracomunitarias, caridad • Trabajo infantil • Desahorro en capital humano 	<ul style="list-style-type: none"> • Venta de activos financieros • Créditos bancarios 	<ul style="list-style-type: none"> • Transferencias, asistencia social • Subsidios • Trabajos de infraestructura públicos

Fuente: Elaboración del Banco Mundial (2001), cuadro 2.2, p. 15.

mejor inserción de América Latina y el Caribe en el mundo globalizado, con mayor bienestar e integración social. Si bien los fondos de inversión social o los microseguros son adecuados en determinadas circuns-

tancias, la reducción de la política pública a tales instrumentos no permite encarar en toda su magnitud y profundidad el riesgo económico y social vigente y los desafíos del desarrollo económico y social.

V

El desafío del financiamiento

Como lo muestra una variedad de estudios, en los países de la región es impostergable iniciar o profundizar, según el caso, las reformas de los sistemas de protección social en diversos ámbitos: protección contra riesgos vinculados a la mayor precariedad del mercado de trabajo; aumento de la cobertura de los sistemas de pensiones; forma de encarar las dificultades del Estado para cumplir con sus responsabilidades fiscales en materia de pensiones mínimas, básicas o asistenciales; manejo del riesgo en los fondos de pensiones ante crisis financieras, y manejo de los propios fondos; mejora de la baja cobertura, eficiencia y equidad de los programas para enfrentar el desempleo; e incremento de la cobertura en salud y de la calidad de las prestaciones. Asimismo, si se promueve la competencia en el aseguramiento y las prestaciones de salud, se debe fortalecer la capacidad regulatoria en materia de selección de riesgo, subsidios cruzados del sector público al sector privado, hipertrofia de la intermediación financiera y aseguradora, y altos costos de transacción cuando se ha establecido separación de funciones para constituir cuasi mercados.

En términos de riesgo social, la gran heterogeneidad del mercado laboral y las vastas dimensiones del sector informal plantean demandas especiales a la política social, a la vez que limitan la base impositiva para financiar la política social mediante contribuciones obligatorias o con cargo al presupuesto fiscal.

En ese sentido, son cruciales aquellas políticas que tratan de reducir eventuales efectos de sustitución (*trade-offs*) en el financiamiento. Por ejemplo, en cuanto a la contribución de diversos grupos de ingreso, o bien las que encarar efectos de sustitución intertemporales en el financiamiento que está a cargo del Estado. Como veremos en seguida, al actuar sobre ellos los mecanismos de financiación se proponen diversos objetivos.¹⁹

Para enfrentar la complejidad de los mercados de aseguramiento, como ya se vio, son fundamentales el financiamiento solidario y la diversificación de riesgos. Además, tal como en algunos sistemas de pensiones

que combinan diversas formas de contribución denominadas pilares, debe establecerse como condición para el aporte obligatorio individual que haya un aporte solidario, y se puede contemplar la opción de contribuciones individuales optativas, orientadas a retener a los sectores de mayores ingresos, a disminuir la evasión y elusión y a incentivar el ahorro voluntario de los tramos de ingreso que superan el techo impositivo de las contribuciones obligatorias.

Postergar reformas que significan incrementar el gasto es una opción que involucra una valoración del gasto presente en relación con el gasto futuro y que expresa opciones intertemporales en las cuales, naturalmente, influyen el horizonte temporal de los gobiernos y la alternancia en el poder de las agrupaciones políticas. Postergar la inversión social en el presente apelando a restricciones fiscales puede, de hecho, aumentar sensiblemente las presiones sobre el gasto fiscal futuro.

Al respecto, cabe considerar, por ejemplo, el caso de quienes por sus bajos ingresos deban recibir en la tercera edad un financiamiento proveniente de los impuestos generales. Puede suponerse, en una perspectiva dinámica y dado el prolongado deterioro de la calidad del empleo, que este contingente será cada vez mayor. Existe la posibilidad de intervenir desde ya para tratar de incluir en el sector contributivo a quienes están excluidos del mercado formal de trabajo, para minimizar el impacto negativo de la dinámica del mercado laboral sobre el financiamiento no contributivo. En ese sentido, desde el punto de vista conceptual y político, es válido preguntarse cuál es el costo de subsidiar la contribución de sectores con capacidad de ahorro insuficiente para pagar la contribución que corresponda a la suma de la contribución del patrono y del obrero, o a la del obrero si no existe la contribución patronal; en este caso, la contribución del trabajador informal debe ascender a un monto que evite crear incentivos espurios para estar en un régimen subsidiado.

El costo de este subsidio debe sopesarse contra el costo fiscal futuro correspondiente a las proyecciones de lo que representarían las pensiones no contributivas en ausencia de dicho subsidio al régimen contributivo. Hay que considerar además los beneficios po-

¹⁹ Los planteamientos sobre financiación que se hacen en adelante se basan en diálogos con Rebeca Grynspan sobre ideas formuladas por ella.

tenciales que involucra un aumento del ahorro público y el reconocimiento presente de lo que sería una contingencia postergada. A la vez, se pone sobre el tapete el interrogante sobre la forma de financiar el subsidio: si mediante impuestos específicos o mediante un determinado incremento de la carga fiscal.

Toda opción de política debiera plantearse que no hay sólo una forma de ahorro de los pobres. Por ejemplo, existe una gama de opciones relativas a aseguramientos colectivos, en los cuales las organizaciones de trabajadores suscriben acuerdos con una entidad aseguradora que les garantiza un sistema solidario, diversificación de riesgos y menores costos de transacción y

administración. El colectivo paga entonces una cuota media por persona a una entidad aseguradora y se establece una diversificación de riesgo asociada a una determinada cobertura. La relación entre la cuota media y la cuota individual determina el subsidio, pero éste no existe para el grupo como tal.

En cuanto a la universalidad y su financiamiento solidario, el desdeñar *ad portas* esta posibilidad, o analizar la solidaridad sólo a escalas excesivamente micro, escamotea el análisis de aquellas condiciones históricas de nuestra propia región que han permitido avanzar gradualmente hacia ese horizonte en países tan disímiles como Brasil, Colombia y Costa Rica.

Bibliografía

- Arenas de Mesa, A. (2000): *Cobertura previsional en Chile: lecciones y desafíos del sistema de pensiones administrado por el sector privado*, serie Financiamiento del desarrollo, N° 105, LC/L.1457-P, Santiago de Chile, CEPAL, diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.137.
- Arhin-Tenkorang, D. (2001): *Health Insurance for the Informal Sector in Africa: Design Features, Risk Protection, and Resource Mobilization*, CMH Working Papers Series, N° WG3:1, Cambridge, Massachusetts, Grupo de Trabajo 3 de la Comisión sobre Macroeconomía y Salud de la Organización Mundial de la Salud (OMS), septiembre (http://www.emhealth.org/docs/wg3_paper1.pdf).
- Arrow, K. (1963): Uncertainty and the welfare economics of medical care, *The American Economic Review*, vol. 53, N° 5, Nashville, Tennessee, American Economic Association, diciembre.
- _____ (2000): Insurance, risk and resource allocation, en G. Dionne y S.E. Harrington (comps.), *Foundations of Insurance Economics. Readings in Economics and Finance*, Boston, Kluwer Academic Publishers.
- Banco Mundial (2000): *Social Protection Sector Strategy: from Safety Net to Spring Board. Draft Final Report*, exclusivamente para uso oficial, Washington, D.C., agosto.
- _____ (2001): *Social Protection Sector Strategy: from Safety Net to Spring Board*, Washington, D.C., enero.
- _____ (2002): *Social Funds. A Review of World Bank Experience*, Washington, D.C., Departamento de Evaluación de Operaciones, febrero.
- Barr, N. (1993): *The Economics of the Welfare State*, segunda edición, Stanford, California, Stanford University Press.
- Baulch, B. y J. Hodinott (2000): Economic mobility and poverty dynamics in developing countries, *The Journal of Development Studies*, vol. 36, N° 6, Londres, Frank Cass Publishers, agosto.
- Beccaria, L. (2001): Inestabilidad laboral y de ingresos en Argentina, *Estudios del trabajo*, N° 21, Buenos Aires, Asociación argentina de especialistas en estudios del trabajo (ASET).
- Belli, P. (2001): How adverse selection affects the health insurance market, *Policy Research Working Paper*, N° 2574, Washington, D.C., Banco Mundial (<http://econ.worldbank.org>).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2000): *Equidad, desarrollo y ciudadanía (Versión definitiva)*, LC/G.2071/Rev.1-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.81.
- Cook, P. y D. Graham (2000): The demand for insurance and protection. The case of irreplaceable commodities, en G. Dionne y S.E. Harrington (comps.), *Foundations of Insurance Economics. Readings in Economics and Finance*, Boston, Kluwer Academic Publishers.
- Cornia, A. (1999): Social funds in stabilisation and adjustment programmes, *Research for Action*, N° 48, Helsinki, Universidad de Naciones Unidas/Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (UNU/WIDER).
- Cutler, D. (2002): *Health Care and the Public Sector*, NBER Research Paper, N° 8802, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research (<http://www.nber.org/papers/w8802>).
- Cutler, D. y R. Zeckhauser (2000): The anatomy of health insurance, en A.J. Culyer y J.P. Newhouse, *Handbook of Health Economics*, vol. 1A, Amsterdam, Elsevier Science Publishers.
- De Ferranti, D., G. Perry y otros (2000): *Securing Our Future in a Global Economy*, Washington, D.C., Banco Mundial, junio, (http://wbln0018.worldbank.org/lac/car_edstrat/secdoelib.nsf).
- _____ (2002): *De los recursos naturales a la economía del conocimiento. Comercio y calidad del empleo*, Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Deaton, A. (1997): *The Analysis of Household Surveys. A Microeconomic Approach to Development Policy*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Dionne, G. y S.E. Harrington (2000): An introduction to insurance economics, en G. Dionne y S.E. Harrington (comps.), *Foundations of Insurance Economics. Readings in Economics and Finance*, Boston, Kluwer Academic Publishers.
- Ehrlich, I. y G. Becker (2000): Market insurance, self-insurance, and self-protection, en G. Dionne y S.E. Harrington (comps.), *Foundations of Insurance Economics. Readings in Economics and Finance*, Boston, Kluwer Academic Publishers.
- Feijóo, M. (2001): *Nuevo país, nueva pobreza*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Gaviria, A. (2001): *Household Responses to Adverse Income Shocks in Latin America*, IDB Research Department Working Paper, N° 455, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), julio.
- Godoy, L. y M. Rangel (1998): Nuevas experiencias en política social: los fondos de inversión social en América Latina y el Caribe, *Revista Paraguaya de Sociología*, N° 101, Asunción, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, enero-abril.
- Hirschman, A. (1970): *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organisations and States*, Massachusetts, Harvard University Press.

- Holzmann, R. (2001): Risk and vulnerability: the forward looking role of social protection in a globalizing world, *Social Protection Discussion Paper*, N° 0109, Washington, D.C., Banco Mundial, junio.
- Holzmann, R. y S. Jorgensen (2000): Social risk management: a new conceptual framework for social protection and beyond, *Social Protection Discussion Paper*, N° 0006, Washington, D.C., Banco Mundial, febrero.
- Kessler, G. (s/f): L'expérience de paupérisation de la classe moyenne argentine. Artículo basado en la tesis de doctorado en sociología "Le processus de paupérisation de la classe moyenne argentine (1976-1995)", presentada en 1998 en la École des Hautes Etudes en Sciences Sociales, París, inédito.
- _____. (s/f): "Redefinición del mundo social en tiempos de cambio. Una tipología para la experiencia del empobrecimiento", Buenos Aires, inédito.
- _____. (s/f): "Capital cultural, ciudadanía y estrategia en los servicios públicos. El caso de los nuevos pobres en la Argentina", Buenos Aires, borrador para discusión.
- Mínujin, A. y N. López (1993): *Sobre pobres y vulnerables: el caso argentino*, Documento de trabajo, N° 18, Buenos Aires, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- Moore, M. (2001): *Creating Public Value. Strategic Management in Government*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Musgrave, R.A. (1985): A brief history of fiscal doctrine, en A.J. Auerbach y M. Feldstein, *Handbook of Public Economics*, vol. 1, Amsterdam, Elsevier Science Publishers.
- Norton, A., T. Conway y M. Foster (2001): *Social Protection Concepts and Approaches: Implications for Policy and Practice in International Development*, Londres, Centre for Aid and Public Expenditure, Instituto de Desarrollo de Ultramar, febrero.
- Oakland, W. (1991): Theory of public goods, en A. Auerbach y M. Feldstein, *Handbook of Public Economics*, vol. 2, Amsterdam, Elsevier Science Publishers.
- Ocampo, J.A. (2001): *Retomar la agenda del desarrollo*, LC/L.1503, Santiago de Chile, CEPAL, marzo.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2000): *Informe sobre el trabajo en el mundo, 2000. La seguridad de los ingresos y la protección social en un mundo en plena transformación*, Ginebra.
- Rodríguez, J. (2003): *La fecundidad alta en América Latina y el Caribe: un riesgo en transición*, ponencia presentada en el Seminario "La fecundidad alta en América Latina y el Caribe: transición o revolución", Santiago de Chile, CEPAL, junio, inédito.
- Rodrik, D. (2001): ¿Por qué hay tanta inseguridad económica en América Latina?, *Revista de la CEPAL*, N° 73, LC/G.2130-P, Santiago de Chile, abril.
- Sauma, P. y M. Sánchez (2003): *Énfasis exportador en Costa Rica: efectos en el crecimiento, la desigualdad y la pobreza*, febrero, inédito.
- Sojo, A. (1990): Naturaleza y selectividad de la política social, *Revista de la CEPAL*, N° 41, LC/G.1631-P, Santiago de Chile, agosto.
- _____. (1999): La política social en la encrucijada: opciones o disyuntivas, en J. Carpio e I. Novacovsky (comps.), *De igual a igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica (FCE)/ Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO)/Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Uthoff, A. (2001): *La reforma del sistema de pensiones en Chile: desafíos pendientes*, serie Financiamiento del desarrollo, N° 112, LC/L.1575-P, Santiago de Chile, julio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.118.
- Van de Ven, W. y R. Ellis (2000): Risk adjustment in competitive health plan markets, en A.J. Culyer y J.P. Newhouse, *Handbook of Health Economics*, vol. 1A, Amsterdam, Elsevier Science Publishers.

Empleo y movilidad *estructural. Trayectoria* de un tema prebischiano

Adolfo Gurrieri

*Ex Director,
División de Desarrollo Social,
CEPAL*

Pedro Sáinz

*Ex Director, División de
Estadística y Proyecciones
Económicas,
CEPAL
psainz@eclac.cl*

Los decenios de 1980 y 1990 fueron prolíficos en absorción espuria de fuerza de trabajo en la mayoría de los países latinoamericanos, entendiendo por tal el rápido crecimiento de empleos de baja productividad. Esto constituyó un fuerte revés para las expectativas de reformas que perseguían internacionalizar las economías y situarlas en medios competitivos de alta productividad. Este artículo presenta la trayectoria de la absorción productiva de la fuerza de trabajo desde la posguerra. Rescata el valor de la categoría de análisis, considerada por el pensamiento cepalino como el nexo principal entre el progreso técnico en las actividades económicas y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, especialmente de los estratos pobres. Y muestra el valor de situar en el centro del análisis la heterogeneidad productiva latinoamericana, y las consecuencias del menguado crecimiento económico de las décadas de 1980 y 1990 y del tipo de transformación productiva sobre la movilidad social.

I

Introducción

El virtual estancamiento de la economía latinoamericana en el quinquenio 1998-2002 ha incentivado las evaluaciones estructurales de las economías latinoamericanas. En particular, la constatación del escaso crecimiento de la productividad media de la fuerza de trabajo junto al masivo crecimiento de las ocupaciones de baja productividad o informales han puesto de relieve la vigencia de los enfoques cepalinos que asignan importancia a la absorción productiva y a la absorción espuria de la fuerza de trabajo. A la vez, existen fundadas dudas acerca del grado de movilidad social ascendente que se dio en los decenios de 1980 y 1990.

Este artículo tiene por objetivo principal presentar algunos antecedentes teóricos y empíricos acerca de la trayectoria de la absorción productiva de fuerza de trabajo y la movilidad estructural a partir de la posguerra, extraídos de algunos estudios realizados principalmente en la CEPAL que ponen en evidencia las raíces de la situación actual y el grado en que quienes postularon las reformas económicas e institucionales de las décadas de 1980 y 1990 subestimaron la magnitud del desafío de lograr la absorción productiva de la población económicamente activa (PEA) y sus efectos sobre la movilidad estructural.

El presente estudio también destaca la utilidad del pensamiento clásico de la CEPAL, tanto en sus primeras etapas como en la actualidad. El proceso de absorción productiva de la fuerza de trabajo —es decir, la elevación de su nivel de productividad— fue considerado el nexo principal entre el progreso técnico en las actividades económicas y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, en especial de los estratos pobres. Como muestran estudios recientes, la extraordinaria heterogeneidad del fenómeno de absorción en términos de productividad, que muchos postulados teóricos y programáticos no consideraron, tiene un notable poder para explicar la equidad y la pobreza. Medítese solamente en la proliferación de estudios que concentran su interés en la evolución del producto interno bruto (PIB) y la pobreza, suponiendo que tras esos agregados subyacen fenómenos relativamente homogéneos.

En el pensamiento cepalino la absorción lograda en un mercado del trabajo marcadamente heterogéneo es a la vez un objetivo principal del desarrollo económico y el mejor indicador de la evolución de ese de-

sarrollo. Hasta la década de 1970 se le prestó una atención preferente en la CEPAL, la que hubo de ser sustituida por la preocupación por el corto plazo que impuso la crisis del decenio de 1980. Actualmente, cuando los pueblos y los gobiernos están sometiendo a un escrutinio más profundo el proceso de reformas, conviene volver a utilizar esos instrumentos analíticos y, en especial, considerar la aspiración a una adecuada absorción productiva de la fuerza de trabajo como objetivo orientador del desarrollo.

Este artículo pretende asimismo llamar la atención sobre el vínculo teórico existente entre la preocupación de los economistas por la absorción productiva de la fuerza de trabajo y la de los sociólogos por la movilidad social de tipo estructural. A menudo no se ha advertido que ése es un punto de convergencia de la mayor importancia entre ambas disciplinas y que podría dar lugar a esfuerzos interdisciplinarios encaminados a conocer mejor la evolución del desarrollo en las últimas décadas y ayudar a su necesaria reorientación.

El presente análisis comienza por esbozar el planteamiento hecho por Prebisch sobre la absorción productiva de la fuerza de trabajo en sus primeros estudios en la CEPAL, tratando de destacar el lugar privilegiado que le otorgó tanto en su evaluación crítica del patrón de desarrollo hacia afuera como en su propuesta de estrategia de desarrollo centrada en la industrialización. En seguida examina dos trabajos, uno de Prebisch y otro de Pinto, escritos veinte años después de los planteamientos iniciales, en los cuales se juzga lo sucedido con la absorción productiva entre 1950 y 1970 en América Latina. Sus conclusiones no son favorables, por lo que, cada uno a su manera, proponen acelerar el ritmo y modificar el rumbo del desarrollo económico. Este diagnóstico inquietante no es compartido por otros estudios realizados en la CEPAL a principios de la década de 1980 que, a partir del análisis del período 1950-1980, concluyen que habría existido una absorción productiva muy considerable impulsada por el fuerte ritmo de crecimiento económico de aquellos años. Según tales estudios, los trabajos de Prebisch y Pinto no habrían prestado la debida atención a las transformaciones positivas que los incrementos de la productividad del trabajo habían producido en la estructura de la fuerza de trabajo. Por su parte, algunos estudios del Programa de Empleo para

América Latina y el Caribe (PREALC), de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sostiene que ambos puntos de vista tienen su cuota de razón, pues en aquellos años se habría producido un proceso ambivalente en que coexistió un fuerte ritmo de absorción con la persistencia del subempleo.

En esta controversia influyó el hecho de que Prebisch y Pinto, con el fin de alentar la aplicación de políticas que remediaran esa situación, hicieran hincapié en lo que no se había logrado en términos de absorción productiva: lo que subrayaban era que el vaso todavía estaba a medio llenar. Por cierto, no ignoraban que había existido absorción productiva pero sostenían que ella no había sido “suficiente”, es decir, no había guardado relación con las necesidades. Sus críticos pusieron el mismo énfasis en ver los avances que sí se habían logrado en la absorción productiva: el vaso estaba a medio llenar y era dable esperar que terminara de llenarse en un plazo no demasiado largo. A esta diferencia de perspectivas se sumó el hecho de que ni unos ni otros contaron con estadísticas amplias y confiables que les permitieran sustentar con antecedentes irrefutables su posición, por lo que la controversia sigue abierta.¹

Sobre la base de los estudios descritos, llevados a cabo sobre todo por economistas, los sociólogos de la CEPAL realizaron dos investigaciones sobre estratificación ocupacional, una a principios y otra a finales de la década de 1980. En ambas concluyeron que entre 1950 y 1980 habría habido un alza considerable de la productividad de la fuerza de trabajo que habría producido cambios notables en la estructura de la estratifica-

ción ocupacional, en especial la expansión de la fuerza de trabajo no agrícola a expensas de la agrícola y, dentro de esta última, el crecimiento de las ocupaciones no manuales a expensas de las manuales. Dichos cambios a su vez se expresaron en una masiva movilidad ocupacional de tipo estructural. Como se verá más adelante, esta conclusión presenta algunos flancos débiles, por lo que también sigue abierta la controversia acerca de la real amplitud de la movilidad estructural en América Latina entre 1950 y 1980.

De todos modos, desde principios del decenio de 1980 el panorama económico de la región cambió y los procesos de absorción productiva y movilidad estructural se estancaron o retrocedieron en la mayoría de los países. En un comienzo, los economistas de la CEPAL concentraron su atención en los equilibrios macroeconómicos y los problemas del ajuste estructural, y los sociólogos en la tarea de estimar el costo social de los mismos y sugerir políticas sociales que permitieran paliar sus consecuencias. Sin embargo, en la década de 1990 se advirtió un retorno a aquellos temas, que se ha expresado en especial en una publicación anual de la CEPAL, *Panorama social de América Latina*. En la última parte de este artículo se examinan algunas de las ideas presentadas en esa publicación sobre lo sucedido con la absorción productiva y la estratificación ocupacional entre principios de la década de 1980 y mediados de la de 1990, y se sintetizan los principales hallazgos del último estudio llevado a cabo en la CEPAL sobre estratificación ocupacional en América Latina (CEPAL, 2000, cap. 2).

II

Absorción productiva de la fuerza de trabajo, 1950-1980

1. La idea de absorción productiva en los primeros planteamientos de Prebisch en la CEPAL

El núcleo del pensamiento cepalino clásico, elaborado por Prebisch entre fines del decenio de 1940 y principios del de 1950,² gira en torno a la idea de la expan-

sión y distribución del progreso técnico y sus “frutos”, y sintetiza su creencia de que el mejoramiento de las condiciones materiales de vida depende sobre todo del desarrollo científico-tecnológico, en especial del

¹ Véase Centro de Proyecciones Económicas (1984).

² Los principales escritos de Raúl Prebisch en aquel período fueron: *El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas* (Prebisch, 1949); *Crecimiento, desequilibrio*

y disparidades: interpretación del proceso de desarrollo económico (Prebisch, 1950), que apareció como primera parte del *Estudio Económico de América Latina 1949*; y *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico* (Prebisch, 1952). Los dos primeros en su totalidad y los tres primeros capítulos del tercero fueron re-
producidos en Gurrieri (comp.), 1982.

aplicado a las actividades económicas. De acuerdo con esa creencia, el principal objetivo económico de largo plazo de los países latinoamericanos debiera ser la elevación de la productividad de su fuerza de trabajo, para asemejarla a la de los centros. Lo medular de sus trabajos está dedicado a demostrar que el patrón de desarrollo hacia afuera, predominante hasta la crisis de la década de 1930, era incapaz de lograr ese objetivo, por lo que debía reemplazarse por otro que hiciera especial hincapié en la industrialización; el análisis de las razones de esa incapacidad constituyó la parte más importante del diagnóstico de la economía latinoamericana realizado por Prebisch en esos años. Aquel patrón de desarrollo habría surgido históricamente como consecuencia de la forma que asumió la generación y difusión del progreso técnico a nivel internacional a partir de finales del siglo XVIII. Los países en los cuales el progreso técnico se originó y alcanzó un gran impulso se constituyeron en los “grandes centros industriales” en torno a los cuales se formó una amplia y heterogénea “periferia” que se vinculó a los centros de manera parcial y subordinada a los intereses de estos últimos: se trata del “sistema centro-periferia” en el cual quedaron insertos los países latinoamericanos. El predominio de los intereses de los centros en el funcionamiento del sistema en su conjunto implica que éste no estuvo primordialmente orientado a elevar la productividad, el ingreso ni las condiciones de vida en los países periféricos, aunque tales objetivos se hayan logrado en muchos de ellos; durante ese período el progreso técnico penetró en la mayoría de los países periféricos de un modo “lento” e “irregular”. Lento, en relación a las necesidades de crecimiento económico y absorción productiva de esos países, e irregular porque sólo se expandió de manera importante en las actividades económicas dedicadas a la exportación hacia los centros.

Esa penetración lenta e irregular del progreso técnico contribuyó a configurar estructuras productivas heterogéneas en los países de la periferia. En otras palabras, el patrón de desarrollo hacia afuera impulsó la penetración del progreso técnico y la consiguiente absorción productiva de fuerza de trabajo, pero este proceso fue en general más lento que lo deseable en función de las necesidades de los países latinoamericanos y se restringió a aquellos sectores y regiones que de manera directa o indirecta estuvieron vinculados a la producción para la exportación. En tales circunstancias, una proporción de la fuerza de trabajo, variable según los países pero importante en el conjunto de la región, no se favoreció con la penetración del progreso técnico estimulado por el crecimiento hacia afuera. A juicio de

Prebisch, este tipo de desarrollo produjo un doble proceso de concentración del progreso técnico y sus frutos: en los países centrales en relación con los periféricos y, dentro de éstos, en los sectores y zonas que se desarrollaban en relación con las que quedaban marginadas. En los escritos citados, Prebisch dedica mucha más atención a la distribución del progreso técnico y sus frutos en el sistema económico internacional que a la distribución dentro de las economías periféricas; esta última sería examinada con mayor detención por Aníbal Pinto (1973) algunos años después, usando el concepto de heterogeneidad estructural. Sin embargo, ambos compartían la idea de que la evolución de la absorción productiva de fuerza de trabajo dependía en especial del tipo de relación que las economías latinoamericanas establecieran con las de los países centrales.

Prebisch analizó las causas por las cuales en el período de desarrollo hacia afuera no se produjo una irradiación del progreso técnico y sus frutos hacia los países de América Latina en el grado y amplitud en que hubiera sido deseable; como en la inmediata posguerra los flujos financieros internacionales no eran significativos, concentró su análisis en la dimensión comercial de las relaciones centro-periferia. Respecto a ellas, puso de relieve la existencia en el largo plazo de un deterioro de los precios de los productos primarios en relación con los industriales, lo que habría permitido a los centros industriales no sólo retener los frutos de los incrementos de productividad generados por ellos mismos, sino además apropiarse de una parte de los generados por los países de la periferia. En otras palabras, los centros no difundieron hacia la periferia una parte de los frutos generados por su propio progreso técnico, como habría esperado la teoría convencional, sino que, al contrario, pudieron retenerlos y, además, apropiarse de una parte de los generados por la periferia.

Este fenómeno responde a una gran diversidad de causas, entre las que destacan la inelasticidad de la oferta de productos agropecuarios; la mayor capacidad relativa de los agentes económicos de los países centrales —empresarios y obreros— para defender y aumentar su nivel de ingresos; las políticas proteccionistas que los gobiernos de esos países aplican para proteger las actividades productivas que pueden verse amenazadas por las importaciones de la periferia, como es el caso de los productos agropecuarios; la posición subordinada que en términos de dinamismo económico tienen las actividades productoras de bienes primarios en relación a las de bienes industriales (el aumento de la actividad industrial estimula la actividad primaria pero el incremento

de esta última no puede estimular a la primera, por lo que Prebisch afirma que existirían límites a las exportaciones de la periferia impuestos por el dinamismo económico de los centros que los países periféricos no pueden sobrepasar); los cambios provocados por el incremento del nivel de ingreso en los centros y en la periferia que modifican la composición de la demanda en favor de los productos industriales y en desmedro de los primarios, generando una disparidad de elasticidades-ingreso de la demanda de importaciones entre ambos tipos de países que deteriora los precios relativos de los productos primarios; y, finalmente, la reducida movilidad internacional de la fuerza de trabajo que, de ser mayor, habría permitido que la fuerza laboral de la periferia se incorporase al proceso de industrialización de los centros, aumentando así su nivel de productividad e ingresos y, de paso, dejando de deprimir los salarios y los precios de los productos de exportación en sus países.

Todos estos factores fueron perfilando el diagnóstico de la situación que formuló Prebisch a fines del decenio de 1940 respecto a la absorción productiva de fuerza de trabajo en la mayoría de los países de América Latina: existencia de una abundante oferta de fuerza de trabajo "inmovilizada" que no puede trasladarse a los centros industriales y tampoco puede elevar en sus países su nivel de productividad, por la existencia de un patrón de desarrollo en que el progreso técnico aumenta de manera más lenta y menos generalizada de lo que sería necesario para poder absorberla productivamente. A ello se agrega que el mismo progreso técnico impulsa en los países periféricos el crecimiento de la población, al reducir la tasa de mortalidad, y favorece (en los sectores dedicados a la exportación hacia los centros y limitadamente en el resto) la utilización de técnicas productivas que economizan mano de obra.

En tales circunstancias, Prebisch argumentó en contra de las voces que en la inmediata posguerra se elevaron en favor del restablecimiento, ampliación y profundización de las bases de funcionamiento de la modalidad de desarrollo hacia afuera desbaratadas por la guerra pues, a su juicio, sería equivocado concentrar el dinamismo económico en actividades que, además de ser muy vulnerables a factores externos, no podrían responder a las exigencias de absorber productivamente la fuerza de trabajo que enfrentaban los países de la región. Sin embargo, reiteró que sus conclusiones se referían al conjunto de América Latina y debían aplicarse con cautela a las diferentes situaciones nacionales y a productos de exportación específicos. La aceptación o rechazo de este patrón de desarro-

llo debiera basarse en una evaluación pragmática sobre su capacidad de sostener un ritmo acelerado y estable de desarrollo en las diferentes situaciones nacionales concretas. Sostuvo además que su crítica al patrón de desarrollo basado en el dinamismo de las exportaciones a los centros no implicaba ningún sesgo antiexportador, ya que las actividades exportadoras debían seguir desempeñando un papel decisivo en el desarrollo de los países periféricos, entre otras razones, porque había que seguir aprovechando las oportunidades que ellas brindaban y porque la industrialización requería un volumen significativo de importaciones.

A partir de esta crítica, Prebisch propuso una modalidad de desarrollo centrada en la industrialización que aumentaría la productividad del trabajo, el nivel general de ingreso y el potencial de acumulación de capital, los cuales se irían irradiando al resto de los sectores, reduciendo así el nivel de heterogeneidad y especialización de la estructura productiva. Una de las consecuencias sociológicas más relevantes de este proceso sería el incremento de la movilidad estructural, que se produciría debido al impacto de los cambios técnicos y económicos en el tamaño absoluto y relativo de los estratos ocupacionales y en el contenido de las ocupaciones, y que mejoraría la proporción de ocupaciones no manuales, industriales y de otras ramas urbanas con mayor productividad. Por supuesto, no es posible examinar aquí ni siquiera el contenido general de su propuesta, sino sólo subrayar que la industria debía tener un papel muy destacado en la superación de las falencias que Prebisch había advertido en el patrón primario exportador, sobre todo en cuanto a la elevación de la productividad del trabajo y el mejoramiento de las condiciones de vida que requerían los países latinoamericanos.

2. Evaluaciones de la absorción productiva en el período 1950-1970 efectuadas por la CEPAL

Como es sabido, la industrialización ganó impulso en la mayoría de los países de la región entre 1950 y 1970; en algunos era la continuación de un proceso que había comenzado en las décadas anteriores, en especial desde la crisis del decenio de 1930, y en otros una experiencia nueva. La intensidad de la industrialización varió bastante de un país a otro. En la CEPAL el proceso se siguió con gran atención y desde fines de la década de 1950 comenzaron a aparecer estudios en los cuales se analizaba de manera crítica sus logros y fracasos. Al principio, preocuparon en especial las consecuencias

adversas para el balance de pagos derivadas de un tipo de industrialización que no utilizaba su potencial exportador; pero a partir de fines de la década de 1960 también se examinaron sus efectos en la absorción productiva de la fuerza de trabajo. Entre esos estudios destacan dos, uno de Raúl Prebisch y otro de Aníbal Pinto, ambos publicados en 1970, que sintetizan la evaluación del proceso de absorción productiva que en aquella época se hacía en la CEPAL.

a) *Prebisch en "Transformación y desarrollo"*³

El Banco Interamericano de Desarrollo le solicitó a Prebisch que preparase un informe sobre el papel que la cooperación financiera internacional estaba cumpliendo y debía cumplir en el desarrollo de América Latina. Para realizar esa tarea Prebisch partió estableciendo las metas deseables de desarrollo económico que la región debía alcanzar, las que debían dar consideración especial a la absorción productiva de fuerza de trabajo. A su juicio, resultaba insuficiente establecer metas referidas solamente al crecimiento del producto sin considerar el impacto que el mismo tendría sobre dicha absorción, ya que éste era el objetivo principal del desarrollo económico.

"Cabe preguntarse qué significación tiene el establecer como meta tal o cual tasa de desarrollo si no se la relaciona con la absorción productiva de fuerza de trabajo. Estuvo bien que hace diez años se tomara del aire liviano una cifra de 5% como expresión de aspiraciones. Ahora hay que ir más a fondo y persuadir a los países a profundizar más en estas materias" (Prebisch, 1970, pp. 98 y 99).

Al evaluar lo sucedido entre 1950 y 1970 los resultados le parecen muy inquietantes. Reconoce que ha habido avances importantes, como el crecimiento y modernización de las ciudades, el desarrollo y diversificación de la industria, y la elevación del nivel de vida de los estratos medios; pero a su juicio persiste el problema de que los "frutos" de ese desarrollo no han llegado a las "masas rezagadas", que estima en un 60% para el conjunto de América Latina. La absorción productiva de ellas tendría consecuencias económicas, sociales y políticas de la mayor importancia: eliminaría el enorme desperdicio de potencial humano que implica su falta de inserción; permitiría ampliar de manera considerable el mercado interno, impulsando así la expansión

del aparato productivo; contribuiría a reducir la inequidad social, y mejoraría la integración social y la estabilidad política.

Al examinar las causas que explicarían los resultados de las economías latinoamericanas en cuanto a absorción productiva, Prebisch destaca ante todo el notable aumento de la fuerza de trabajo —estima su crecimiento medio anual entre 1950 y 1965 en 2,6%— impulsado por el crecimiento demográfico, aunque subraya las importantes diferencias que al respecto existen entre los países de la región. Las actividades agrícolas no podrían haber absorbido ese incremento, cualesquiera hubiesen sido las políticas económicas aplicadas, pero su desempeño podría haber sido mejor si, por ejemplo, hubiese aumentado la demanda interna y externa de productos agrícolas, si las tecnologías aplicadas no hubiesen hecho tanto hincapié en la economía de mano de obra y si se hubiese dado mayor importancia a programas para retener mano de obra en el agro, como los de extensión de la frontera agrícola y la reforma agraria. Impulsada por la migración del campo a las ciudades, la fuerza de trabajo no agrícola creció a una tasa media anual de 3,5% entre 1950 y 1965 y la agrícola a una de 1,5% (cuadro 1).

Respecto a la fuerza de trabajo no agrícola, afirma que lo ideal hubiera sido que ella hubiese crecido con mayor intensidad en las ocupaciones pertenecientes a lo que denomina el "grupo de la industria" —que abarca la industria, la construcción y la minería—, pero que esto no sucedió. Por el contrario, la proporción de la fuerza de trabajo en el grupo de la industria habría descendido de 35% a 30% en el medio urbano entre 1950 y 1970. La fuerza de trabajo que no fue absorbida en el grupo industrial se habría incorporado a los servicios, que habrían aumentado de 65% a 70% entre esos años. En cuanto a la evolución de los distintos tipos de servicios, advierte que ha crecido el empleo en los calificados —transporte, energía y demás servicios básicos, comercio y finanzas, administración pública y servicios personales calificados— pero en una proporción mayor a lo deseable; este tipo de empleo debiera acrecentarse con el desarrollo económico, pero en América Latina habría aumentado en demasía debido a una absorción "redundante" de fuerza de trabajo, en especial en la administración estatal y los servicios públicos.⁴ También habría aumentado el empleo en los servicios personales no calificados y en el comercio callejero, actividades que debieran haber expulsado

³ *Transformación y Desarrollo. La gran tarea de América Latina* (Prebisch, 1970).

⁴ Considera redundante a la fuerza de trabajo de la cual podría prescindirse sin por ello disminuir la producción de bienes y servicios.

CUADRO 1

América Latina: Crecimiento y distribución de la fuerza de trabajo^a

A. Crecimiento de la fuerza de trabajo (Tasas acumulativas anuales expresadas en porcentajes para el período 1950-1965)					
	Agrícola 1,52	No agrícola 3,47	Grupo de la industria ^b 2,82	Servicios ^c 3,80	Total 2,56
B. Distribución de la fuerza de trabajo					
Año	(Porcentajes de la fuerza de trabajo total)		(Porcentajes de la fuerza de trabajo no agrícola)		
	Agrícola	No agrícola	Grupo de la industria ^b	Servicios ^c	
1950	50,2	49,8	35,0	65,0	
1965	43,1	56,9	31,8	68,2	

Fuente: Prebisch, 1970, p. 34.

^a Excluye Cuba por falta de información.

^b Incluye industria, construcción y minería.

^c Incluye la desocupación abierta.

mano de obra, al tiempo que persistiría la redundancia en la agricultura y aun en el grupo de la industria.

Al evaluar de manera global los cambios acaecidos en la fuerza de trabajo entre 1950 y 1970 concluye que, pese al crecimiento económico alcanzado en ese período, se ha producido una “deformación de la estructura de la fuerza de trabajo” debido sobre todo a que el grupo de la industria no cumplió su papel absorbente, permitiendo así que los servicios crecieran en forma desproporcionada.

De acuerdo con ese diagnóstico, el objetivo principal debiera ser el de corregir dicha deformación mediante la transferencia de fuerza de trabajo desde la agricultura y los servicios al grupo de la industria; tal objetivo debiera ir acompañado en lo posible por un aumento del producto por persona ocupada en los tres sectores. En términos concretos, propone como meta recuperar entre 1970 y 1980 la proporción de 35% —en relación al total de la fuerza de trabajo no agrícola— que el empleo en el grupo industrial había tenido en 1950. La transferencia de fuerza de trabajo de los sectores de menor a los de mayor productividad, en un contexto de mucho aumento de la fuerza de trabajo, exige un ritmo de crecimiento acelerado. Según sus cálculos, para alcanzar dicha meta se requeriría crecer a una tasa media anual de 7%, siempre que no aumentase el producto por persona ocupada. Sin embargo, sería deseable que esto último también sucediera, pues significaría que dentro de cada sector se estaría transfiriendo fuerza de trabajo de actividades de menor a las de mayor productividad: del artesanado a la industria fabril, de los servicios menos calificados a los más calificados,

y de la agricultura más atrasada a la más moderna. Pero entonces sería necesario aumentar más allá del 7% la tasa media anual de crecimiento económico durante la década para alcanzar la “suficiencia dinámica” requerida por las metas de absorción productiva.

Con la perspectiva que brinda el tiempo transcurrido, resaltan en ese informe dos flancos débiles, uno metodológico y otro teórico. El primero se refiere a los criterios operacionales que utilizó Prebisch para estimar estadísticamente las diferencias de productividad en la fuerza de trabajo.⁵ El segundo está referido a la conclusión que él presenta de la evolución de la estructura de la fuerza de trabajo en América Latina en las dos décadas bajo estudio, pues no asigna mayor relieve a los logros alcanzados en aquellos años en cuanto a absorción productiva. Por supuesto, a la luz del retroceso que tuvo lugar entre 1980-2000, la absorción de 1950-1970 resulta excepcional. Sin embargo, en descargo de Prebisch es conveniente

⁵ En su análisis advierte que existe fuerza de trabajo con diferentes niveles de productividad en todos los sectores, con la excepción de los servicios personales de baja calificación y la venta callejera, que considera no productivos en su totalidad. Los datos disponibles no le permitieron desagregar el conjunto de la fuerza de trabajo de acuerdo con ese criterio, por lo que utilizó una aproximación estadística según la cual la fuerza de trabajo no agrícola se divide en dos conjuntos: i) la ocupada en el grupo industrial, que tendría mayor productividad, y ii) la ocupada en los servicios, que tendría menor productividad. A esta última agrega la que está desocupada, obteniendo así las cifras a partir de las cuales afirma que entre 1950 y 1970 se habría agravado la “deformación” de la estructura de la fuerza de trabajo, cuya corrección debiera constituir un objetivo principal de la estrategia de desarrollo.

recordar que no ignoraba las importantes transformaciones económicas y sociales del período que estudió, pero estaba especialmente interesado en destacar lo que no se había logrado en cuanto a absorción productiva con la finalidad de establecer las metas de la política de desarrollo, es decir, lo que se debía hacer. Persistía el hecho de que un 60% de la población latinoamericana estaba al margen de los beneficios del desarrollo, lo que debía ser decisivo para orientar la política de desarrollo. Quiso evitar que el beneplácito con lo alcanzado hiciera olvidar la magnitud del desafío pendiente.

b) *Pinto en "Heterogeneidad estructural"*

Pinto⁶ también evalúa de manera crítica la capacidad de absorción que mostraron las economías de América Latina entre 1950 y 1970, lo que se pondría de manifiesto de manera destacada en el alto grado de heterogeneidad estructural que todavía caracteriza a la mayoría de ellas al final de ese período. En otras palabras, en dichas economías coexisten actividades económicas, estratos socioeconómicos y regiones que exhiben diferencias muy marcadas de productividad e ingreso. Dicho concepto está estrechamente vinculado al de absorción productiva de fuerza de trabajo en tanto el grado de heterogeneidad estructural existente en un país dado refleja el avance logrado en materia de absorción. Los países de América Latina presentan diferencias importantes en sus grados de heterogeneidad, los que sin embargo, como expresión de un menor nivel de desarrollo, siempre son mayores que los existentes en los países centrales.

En diversos trabajos Pinto intenta presentar una caracterización histórica de la evolución de la heterogeneidad estructural y los diferentes tipos estructurales predominantes. Durante el período en que predominó el patrón de desarrollo primario exportador, todas las estructuras productivas de la región tenían dos sistemas bien desiguales en cuanto a productividad e ingresos —el complejo agroexportador y el resto de la economía. El rasgo que diferenciaba a los países era la mayor o menor irradiación de ese complejo hacia el resto de la economía. En las economías de tipo enclave esa irradiación fue muy escasa y alto el grado de heterogeneidad, pero en otras, como en las del Cono Sur, la irradiación fue mucho mayor y la heterogeneidad me-

nor. En tales diferencias influyeron, entre otros factores, el tipo de productos que se exportaban, la mayor o menor consolidación del Estado nacional y las características de la economía tradicional. Cuanto mayor era la separación entre los dos sistemas mayor era el desnivel de productividad e ingresos entre ellos, que en general fue bastante pronunciado.

Con el desarrollo de la industrialización, sobre todo en la etapa más avanzada de ella que se dio después de 1950 en los países latinoamericanos de industrialización más temprana, cambió el tipo de heterogeneidad estructural debido a la aparición de un sector moderno no exportador, que alcanzó niveles de productividad similares a los del sector exportador. En tales circunstancias, la dualidad inicial es sustituida por una estructura de tres estratos con diferentes niveles de productividad e ingresos: el primitivo, el intermedio y el moderno. Pinto argumenta que todos los estratos son multisectoriales, es decir, abarcan segmentos de todos los sectores productivos, pero algunos sectores tienden a poseer un mayor nivel relativo de productividad e ingreso, como la industria fabril.

Con el objeto de precisar sus ideas sobre la heterogeneidad estructural existente en América Latina, compara la estructura y tendencias latinoamericanas con las de los centros. Ante todo, subraya que las estructuras de estos últimos serían mucho más homogéneas que las de América Latina; por ejemplo, en la región el estrato moderno tendría cuatro veces la productividad del promedio de la economía mientras que el estrato primitivo tendría sólo la cuarta parte, dando lugar a un nivel de desigualdad entre ellos mucho mayor que el existente en los centros. Además, entre los países centrales y los de América Latina existirían diferencias apreciables en la magnitud de los estratos; el estrato primitivo sería mucho mayor en América Latina, ya que ocuparía entre el 35% y el 40% de la fuerza de trabajo, mientras que el moderno sería mucho más pequeño, ocupando sólo el 13% de ella. Finalmente, concluye que la heterogeneidad estructural en América Latina entre 1950 y 1970 se ha acentuado, también a diferencia de lo acaecido en los países centrales. En estos últimos se aplicaron políticas económicas y sociales que fortalecieron la capacidad de arrastre de los focos dinámicos del sector moderno y estimularon la difusión de los beneficios del desarrollo, dando lugar a la formación de estructuras económicas, sociales y espaciales más homogéneas. Al contrario, en América Latina habría predominado una modalidad de desarrollo que generó un ritmo de crecimiento económico débil, provocó un aumento de la dependencia externa comer-

⁶ "Heterogeneidad estructural y modelos de desarrollo reciente de la América Latina" (Pinto, 1973).

CUADRO 2

América Latina: Absorción del incremento de la fuerza de trabajo por sectores de la economía
(Miles de personas y porcentajes)

	1950-1960			1960-1969		
	Incremento	Distribución porcentual	Tasas anuales de crecimiento	Incremento	Distribución porcentual	Tasas anuales de crecimiento
Total	14 810	100,0	2,6	18 276	100,0	2,8
Total, excluidas actividades no especificadas	13 642		2,5	15 891		2,3
Agricultura	3 865	26,1	1,3	4 465	24,4	1,5
Bienes y servicios básicos no agrícolas	4 212	28,4	3,1	4 590	25,1	2,8
– Minería	119	0,8	2,0	147	0,8	2,2
– Industrias manufactureras	2 150	14,5	2,6	2 124	11,6	2,3
• Fabril	1 530	10,3	3,7	1 463	8,0	2,9
• Artesanal	620	4,2	1,5	661	3,6	1,6
– Construcción	721	4,9	3,2	1 118	6,1	4,0
– Servicios básicos	1 222	8,2	4,6	1 201	6,6	3,4
Servicios	6 733	45,5	4,7	9 221	50,5	4,6
– Comercio y finanzas	1 947	13,2	4,1	2 559	14,0	4,1
– Otros servicios	3 619	24,4	4,5	4 277	23,4	4,0
Actividades no especificadas	1 167	7,9	7,3	2 385	13,1	8,2

Fuente: Pinto, 1973, p. 115.

cial y financiera, aumentó la concentración del ingreso y de la población en el espacio y, sobre todo, no impulsó un proceso importante de absorción de la fuerza de trabajo en el sector moderno. Aún más, Pinto sostiene que lo más probable es que en el futuro se mantengan esas tendencias, lo que daría por resultado una acentuación todavía mayor de la heterogeneidad estructural.

Para dar fundamento empírico a sus afirmaciones acerca de la escasa absorción productiva del sector moderno entre 1950 y 1970, Pinto examina cómo se absorbió el incremento de fuerza de trabajo que se produjo entre 1950-1960 y 1960-1969. Al igual que Prebisch, concuerda con que los desniveles de productividad conforman estratos multisectoriales, pero los datos estadísticos disponibles lo obligaron a dividir entre sectores: la industria fabril y los servicios básicos serían las actividades más modernas mientras que la agricultura, el artesanado y los servicios no especificados constituirían las más tradicionales o primitivas.⁷ Destaca que si bien la fuerza de trabajo en la agricultura creció a un ritmo medio anual bajo (1,3% en el primer decenio y 1,5% en el segundo), continuó absorbiendo alrededor del 25% del incremento de la fuerza

de trabajo; la ocupada en la industria fabril creció a tasas superiores al promedio pero declinantes (3,7% y 2,9%, respectivamente), reduciendo la proporción de fuerza de trabajo absorbida de 10,3% a 8,0%; los servicios básicos también tuvieron un desempeño insatisfactorio, semejante al de la industria fabril, disminuyendo su tasa de crecimiento y la proporción de fuerza de trabajo que incorporan; y, por el contrario, los servicios no especificados aumentaron a ritmo rápido (7,9% en el primer decenio y 8,2% el segundo) de modo que la proporción de fuerza de trabajo absorbida por ellos pasó de 7,9% a 13,1% (cuadro 2).

En suma, el diagnóstico de Pinto sobre lo sucedido en términos de superación de la heterogeneidad estructural es bastante negativo, lo mismo que su pronóstico, basado en las tendencias concentradoras que observa en el estilo de desarrollo predominante. Dicho diagnóstico tiene algunas diferencias con el de Prebisch, pero ambos comparten una idea principal: no están satisfechos con el dinamismo y la orientación de la industrialización entre 1950 y 1970, cuyos resultados no fueron buenos en lo que se refiere a la absorción productiva de la fuerza de trabajo y la homogeneización de la estructura productiva.

A los trabajos de Pinto se le pueden encontrar las mismas falencias que al de Prebisch en cuanto a la información que presentan y al juicio severo acerca de la evolución de la heterogeneidad estructural. Los descargos son también los mismos. Respecto a lo primero, utilizó los mejores datos disponibles en aquellos

⁷ De todos modos, se apoyó en las mejores estadísticas disponibles en la época para evaluar la heterogeneidad estructural y, en especial, reconoció la ayuda que le brindaron los informes que Zygmunt Slawinski preparó para la CEPAL (véase Slawinski, 1964).

años y, en relación a lo segundo, la severidad de su evaluación deriva de los ideales que tenía, de lo que esperaba que llegaran a ser las sociedades latinoamericanas.

“¿Existe alguna posibilidad razonable de que estos países, en su actual nivel de desarrollo, al mismo tiempo reproduzcan las formas de consumo de las naciones centrales [para una obligada minoría], satisfagan las necesidades básicas de la gran mayoría y, por último, establezcan las bases para un desarrollo autosustentado y (relativamente) autónomo?” (Pinto, 1973, p. 136).

3. La visión más optimista de principios del decenio de 1980

Hacia principios de la década de 1980, favorecidos por la disponibilidad de mejores datos estadísticos, aparecieron varios estudios que permitieron examinar con más profundidad lo sucedido desde 1950 en adelante en materia de absorción productiva de la fuerza de trabajo y sus efectos sobre la estructura ocupacional. Prebisch y Pinto habían hecho hincapié en los objetivos que no se habían logrado y que, por lo tanto, debían seguir presentes como guías de la política económica y social; no ignoraban las transformaciones que se habían producido pero no estaban satisfechos con su orientación ni con el grado en que habían resuelto el problema decisivo de la integración productiva y social de los estratos más rezagados.

a) *Estudios de la CEPAL*

Los estudios realizados a comienzos de la década de 1980 se concentraron más en el examen de la otra cara de la moneda, es decir, en las transformaciones positivas que se produjeron en la estructura de la fuerza de trabajo desde 1950 en adelante. Cabe apuntar al respecto que esos estudios contribuyeron a revalorizar el proceso de desarrollo de aquellas décadas, postura que se justificó aún más cuando en años posteriores —sobre todo en la denominada década perdida— se añoraba el crecimiento económico y la mejora en las condiciones de vida logrados entonces. Entre los estudios realizados en la CEPAL que pusieron énfasis en los éxitos en materia de absorción productiva alcanzados en América Latina puede mencionarse el de Katzman (1984). En contraposición a las tesis de Prebisch y Pinto, este autor subraya que tanto la industria como los servicios habrían cumplido un papel destacado en la

absorción de fuerza de trabajo. Afirma que en varios países de la región la población económicamente activa (PEA) industrial creció más que la no agrícola y que no es cierto que la industria moderna haya absorbido con lentitud su propia PEA informal, pues en cinco de los nueve países de la región examinados habría aumentado más la PEA industrial moderna que la industrial en su conjunto durante 1950-1970, lo que también habría sucedido en tres de seis países en el decenio posterior. En cuanto al sector terciario, sostiene que no debe ser considerado como un conjunto de actividades poco productivas que han dado refugio a la fuerza de trabajo que no ha podido emplearse en la industria. Por ejemplo, en los servicios habría crecido más la fuerza de trabajo que está ocupada en los que considera de mayor productividad —como los productivos (bancos, seguros, bienes raíces, etc.) y sociales (gobierno, salud, educación, etc.)— que en los que serían de baja productividad: los distributivos (transporte y comercio) y los personales. En el comercio, llama la atención que en varios países latinoamericanos existe una proporción de fuerza de trabajo por cuenta propia o familiares no remunerados que no deberían ser considerados informales sino más bien parte de empresas familiares que tienen un mayor nivel de productividad que el que se les atribuye (cuadro 3). En suma, concluye que la industrialización ha desempeñado un papel de importancia en la absorción productiva de fuerza de trabajo, que los servicios se han estado integrando de manera progresiva a dicho proceso, lo que ha impulsado su productividad, y que no ha habido avance de la informalidad en ninguno de esos sectores.

Sin embargo, la información que presenta Katzman no es concluyente ya que entre 1950 y 1970 son muchos los países que no han seguido la evolución señalada y entre 1970 y 1980 los datos de que dispone son tan escasos que no permiten formarse una idea clara de lo que sucedió.⁸ Más allá de las críticas que puedan formularse a este estudio y a otros semejantes respecto a sus apoyos estadísticos y definiciones operacionales —defectos que, como se señaló, también

⁸ Además, es probable que la definición que utiliza para distinguir la PEA industrial moderna de la informal puede haberlo inducido a sobrestimar el volumen de la primera, ya que pertenecerían a ella todos los trabajadores del sector excepto los que trabajan por su cuenta o son familiares no remunerados. En otras palabras, al suponer que la PEA industrial informal está constituida sólo por las mencionadas categorías ocupacionales puede estar subestimando el número de trabajadores de baja productividad existentes en ese sector como, por ejemplo, una buena parte de los que trabajan en empresas pequeñas.

CUADRO 3

América Latina: Porcentaje de la población económicamente activa (PEA) en la industria y crecimiento de la PEA en la industria total y en la industria moderna como proporción del crecimiento de la PEA no agrícola, por países, 1950-1980

Países ^a	Porcentaje de la PEA en la industria				Crecimiento de la PEA en la industria/ crecimiento de la PEA no agrícola				Crecimiento de la PEA en la industria moderna/crecimiento de la PEA no agrícola	
	1950	1960	1970	1980	1950-1960	1960-1970	1950-1970	1970-1980	1950-1970	1970-1980
Haití	4,9	6,3 ^b	7,8	...	...	...	0,83	...	...	...
Honduras	11,5	7,9	10,5	...	-0,05	1,45	0,62	...	...	...
Guatemala	10,9	10,5	12,9	...	0,64	1,11	0,93	...	...	...
El Salvador	11,9	12,9	11,3	...	0,91	0,43	0,62	...	0,74	...
Rep. Dominicana	8,5	8,6	13,4	...	0,55	1,21	1,04	...	...	...
Bolivia	8,2	9,8 ^b	11,3	...	...	...	0,58	...	0,68	...
Paraguay	15,5	15,3	16,0	...	0,96	0,87	0,91	...	...	...
Ecuador	10,1	13,9	15,6	...	1,54	0,91	1,18	...	...	...
Nicaragua	11,4	11,5	14,6	...	1,00	0,88	0,93	...	...	...
Perú	14,9 ^b	13,7	11,6	11,4 ^{cd}	...	0,01	...	0,38 ^{cd}	...	0,66 ^e
Brasil	12,9	13,7	14,8	17,7	0,74	0,87	0,80	1,27	0,90	1,27
México	12,2	13,7	18,5	...	0,93	1,22	1,08	...	1,21	...
Costa Rica	11,2	11,5	13,7	16,1	0,72	0,99	0,89	0,89	1,00	0,94
Panamá	8,7	8,6	9,9	10,5 ^{cd}	0,61	0,93	0,80	1,18 ^{cd}	0,96	1,69 ^e
Colombia	12,5	13,0	17,3	...	0,75	1,08	0,95	...	...	...
Venezuela	11,2	13,0	15,6	16,3 ^e	0,99	1,17	1,08	1,13 ^c	1,22	1,28 ^e
Chile	19,4	19,1	21,8	16,8 ^e	0,58	1,19	0,98	0,66 ^c	1,26	0,83 ^e
Uruguay	21,7 ^b	23,4	23,0	...	...	0,76	...	...	...	...
Argentina	25,3	27,7	24,0	...	1,12	-0,04	0,55	...	5,15	...

Fuente: Katzman, 1984, p. 90.

^a Ordenados de mayor a menor según su porcentaje de PEA agrícola en 1970.

^b No se levantaron censos. Estimaciones por interpolación entre 1940 y 1960.

^c Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas (CIU, Rev. 2): excluye talleres de reparaciones.

^d Corresponde a población ocupada.

padecieron los estudios anteriores realizados en la CEPAL sobre el tema— ellos tuvieron la virtud de destacar los avances en absorción productiva realizados en aquellos años.

b) *Estudios del PREALC*

El escenario quedaba así dispuesto para que se intentara una visión de conjunto que rescatara las dos perspectivas, tanto la que llamaba la atención sobre lo que no se había logrado como la que subrayaba lo realizado. Esa visión la elaboró el Programa de Empleo para América Latina y el Caribe de la OIT en varios estudios realizados a principios de los años 80, en los cuales presentó una interpretación más completa de lo sucedido entre 1950 y 1980.⁹

⁹ En la primera mitad de la década de 1980 aparecieron varias publicaciones institucionales o personales de funcionarios del PREALC donde se expusieron sus puntos de vista. Entre las principales pueden mencionarse: *Dinámica del subempleo en América Latina* (Tokman

La conclusión principal del PREALC es que el proceso de absorción entre 1950 y 1980 presenta dos tendencias, aparentemente contradictorias: por un lado, una escasa reducción del subempleo, que justifica las preocupaciones que Prebisch y Pinto habían formulado; por otro, un rápido ritmo de absorción productiva en el sector moderno de la economía, que da asidero a los que subrayan las importantes transformaciones que habían tenido lugar. Estas afirmaciones se fundamentan en un examen censal de la fuerza de trabajo dividida en cuatro grandes conjuntos [PEA agrícola tradicional, PEA agrícola moderna, PEA no agrícola formal

y García, 1981); *Transformación ocupacional y crisis* (Tokman y García, 1984); y *Absorción creciente con subempleo persistente* (García, 1982). Estos estudios, lo mismo que los mencionados antes, subrayan la existencia de importantes disparidades entre los países latinoamericanos en el proceso de absorción y las examinan en bastante detalle. Sin embargo, en este análisis general sólo se tomarán en cuenta las proposiciones que en ellos se hace en relación al conjunto de la región.

y PEA no agrícola informal]; al examinar la evolución de las mismas desde distintos ángulos logran percibir sus tendencias variadas y aparentemente contradictorias. Con definiciones operacionales,¹⁰ los estudios del PREALC procuraron respetar el criterio de que los desniveles de productividad en la fuerza de trabajo se encuentran en todos los sectores y ocupaciones, realizando un corte transversal de éstos mediante las categorías ocupacionales de trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados. O sea, atribuyen a la fuerza de trabajo dos niveles de productividad —más productivos y menos productivos— mediante el uso de categorías ocupacionales; los empleadores y asalariados serían más productivos y los por cuenta propia —excepto los profesionales y técnicos— y los familiares no remunerados serían menos productivos. A partir de estos criterios examinan la evolución de la fuerza de trabajo en América Latina entre 1950 y 1980 y sus principales conclusiones generales son las siguientes:

a) Ante todo, destacan el masivo proceso de transferencia desde la fuerza de trabajo agrícola hacia la no agrícola: la primera se redujo de 54,7% en 1950 a 32,1% en 1980, y la segunda aumentó de 44,1% a 67,1% (cuadro 4).

b) En cuanto a la fuerza de trabajo agrícola, señalan que su reducción no provocó, como hubiera sido deseable, una disminución mayor de la porción ocupada por el segmento tradicional, ya que se mantuvieron estables las proporciones de éste y del segmento moderno; la porción tradicional de la fuerza de trabajo agrícola, que abarcaba el 59,5% de ella en 1950, sólo se había reducido a 58,8% en 1980. En otras palabras, la considerable merma de la fuerza de trabajo agrícola no tuvo como consecuencia una baja de la proporción de fuerza de trabajo tradicional que ya existía en 1950 (cuadro 5).

c) Por su parte, la fuerza de trabajo no agrícola creció de manera acelerada a una tasa de 4,0% anual durante el período examinado, pero desde el punto de vista de la evolución de sus segmentos formal e infor-

¹⁰ La PEA agrícola tradicional abarca a todos los trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados [estos últimos fueron aumentados para compensar la subestimación censal] y la PEA agrícola moderna incluye el número de trabajadores que surge de la diferencia entre la PEA agrícola total ajustada y la tradicional. La PEA no agrícola informal está conformada por los trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados de todas las ocupaciones excepto los profesionales y técnicos [a veces se ha considerado también como parte de la PEA informal al servicio doméstico], y la formal por todos los trabajadores no agrícolas que no son considerados informales.

CUADRO 4

América Latina: Segmentación de la fuerza de trabajo, 1950-1980^a
(Porcentajes sobre el total de los ocupados)

	1950		1980	
	Agrícola	No agrícola	Agrícola	No agrícola
Informal/tradicional	32,6	13,5	18,9	19,4
Formal/moderno	22,1	30,6	13,2	47,7
	54,7%	44,1%	32,1%	67,1%

Fuente: Tokman y García (1981 y 1984); García (1982).

^a La fuerza de trabajo en la minería no fue considerada, lo que explica la pequeña merma en el total.

CUADRO 5

América Latina: Segmentación de la fuerza de trabajo, 1950-1980
(Porcentajes sobre el total de los ocupados agrícolas y no agrícolas)

	1950		1980	
	Agrícola	No agrícola	Agrícola	No agrícola
Informal/tradicional	59,5	30,6	58,8	28,9
Formal/moderno	40,5	69,4	41,2	71,1
	100%	100%	100%	100%

Fuente: Tokman y García (1981 y 1984); García (1982).

mal se produjo un fenómeno semejante al ya apuntado para la agrícola, pues se redujo muy poco la porción informal. En 1950 ésta era el 30,6% del total de la fuerza de trabajo no agrícola y en 1980 era todavía el 28,9% (cuadro 5).

d) Entonces, es correcto concluir que el subempleo¹¹ se mantuvo constante durante esos decenios, tanto en la fuerza de trabajo agrícola como en la no agrícola, cuando se las examina por separado. Pero si se considera el conjunto de subempleados —agrícolas y no agrícolas— se observa que como proporción de la fuerza de trabajo total el subempleo disminuyó de 46,1% en 1950 a 38,3% en 1980. Esto supone que el medio urbano fue capaz de absorber la migración rural-urbana sin aumentar la proporción del sector informal, que es significativamente menor que la proporción del sector tradicional en el agro, con lo cual mejoraron los promedios nacionales.

e) Otra conclusión que surge de lo anterior es el aumento relativo del subempleo no agrícola como

¹¹ Véase una definición del subempleo utilizada en esos estudios en PREALC (1982).

CUADRO 6

América Latina: Segmentación de la fuerza de trabajo, 1950-1980
(Porcentajes sobre el total de los ocupados informales y formales)

	1950			1980		
	Agrícola	No agrícola		Agrícola	No agrícola	
Informal/tradicional	70,7	29,3	100%	49,4	50,6	100%
Formal/moderno	42,0	58,0	100%	21,7	78,3	100%

Fuente: Tokman y García (1981 y 1984); García (1982).

consecuencia del incremento relativo de la fuerza de trabajo no agrícola y de la mencionada estabilidad de las proporciones de subempleo. En efecto, si en 1950 el 29,3% del total del subempleo era no agrícola, en 1980 dicha proporción se había elevado a 50,6% (cuadro 6).

En suma, el único dato positivo respecto a la evolución del subempleo durante esos treinta años es la reducción de ocho puntos porcentuales que se produjo en el conjunto de la fuerza de trabajo. Dicha reducción, sin embargo, tuvo lugar junto a un aumento considerable del número absoluto de subempleados, provocado por el fuerte ritmo de crecimiento de la fuerza de trabajo y la creciente tasa de participación, y a una mucho mayor visibilidad de los afectados debido a su mayor presencia urbana.

Sin embargo, a juicio del PREALC, la evolución insatisfactoria del subempleo no se debió a que la fuerza de trabajo no agrícola formal no hubiese crecido; al contrario, lo hizo a una tasa de 4,1% anual, superior incluso a la de la fuerza de trabajo no agrícola. Si aquella no pudo reducir el subempleo en un grado mayor fue porque en 1950 constituía una proporción pequeña en la mayoría de los países de América Latina y a que la

fuerza de trabajo no agrícola creció a gran velocidad. De todas maneras, la porción formal de la fuerza de trabajo no agrícola se expandió de manera notoria en el conjunto de la fuerza de trabajo; de abarcar el 30,6% en 1950 pasó al 47,7% en 1980. Estas cifras le permiten al PREALC afirmar que en América Latina existió durante aquellos años, junto a la persistencia del subempleo, una transferencia significativa de fuerza de trabajo desde sectores de menor productividad hacia otros de productividad mayor. Por lo que le resulta válido concluir que el sector formal —o urbano moderno— de la economía tuvo una gran capacidad de absorción productiva.

En los estudios citados, el PREALC examina las posibles causas de estos procesos y sugiere algunas de las medidas que podrían aplicarse para reducir el subempleo, basándose para ello en la tradición de pensamiento de la CEPAL; pese al interés que despiertan esos aspectos, su análisis desborda los límites de este artículo. La evaluación del PREALC presenta también algunas debilidades metodológicas.¹² De todos modos, su evaluación del proceso global de absorción productiva brinda una imagen más equilibrada de lo que sucedió entre 1950 y 1980 en este campo.

III

Los cambios en la estratificación ocupacional en 1950-1980

Si era correcto afirmar que en las décadas posteriores a 1950 se había producido un importante proceso de

¹² En particular, las definiciones operacionales que el PREALC utilizó para distinguir entre el segmento formal y el informal y entre el segmento moderno y el tradicional de la fuerza de trabajo pueden haber subestimado la magnitud del subempleo y, a la inversa, so-

brestimado la capacidad de absorción del sector formal moderno en las décadas analizadas, principalmente porque consideraron que todos los asalariados —salvo el servicio doméstico— formaban parte de este último. Seguramente una porción de los asalariados estaba en las condiciones que el PREALC atribuía al subempleo, es decir, trabajaba en actividades caracterizadas por un bajo grado de organización, escasa o nula capacidad de acumulación y una precaria inserción en el aparato productivo.

absorción productiva de fuerza de trabajo, cabe suponer que éste tuvo un impacto considerable en la estratificación ocupacional, con los efectos consiguientes sobre la estratificación social en general. Antes de pasar revista a las investigaciones realizadas en la CEPAL sobre estos temas, cabe hacer una consideración metodológica en torno a la estratificación y la movilidad sociales.

1. Criterios usados en la definición de los estratos ocupacionales

En los estudios de estratificación ocupacional suelen utilizarse diversas variables para conformar los grandes grupos ocupacionales (estratos). Entre las variables más importantes destacan la relación con los medios productivos (que da lugar a las categorías básicas de propietarios o empleadores, diferenciados a su vez por tamaño de la empresa, y de asalariados e independientes); la naturaleza del trabajo (no manual y manual); el nivel de calificación (generalmente dividido en tres niveles, alto, medio y bajo); el grado de autoridad ejercido en la empresa (generalmente dividido también en tres niveles); el tipo de contrato (de servicio, intermedio y de trabajo, según la clasificación de Goldthorpe); y, finalmente, las ramas y los sectores de actividad. Sobre la base de algunas de estas variables se han construido las clasificaciones de los estratos en la gran mayoría de los estudios empíricos realizados en torno a este tema, aunque el menor o mayor énfasis en algunas de ellas depende de la orientación teórica implícita o explícita de quienes realizan los estudios. Por ejemplo, las clasificaciones de ocupaciones utilizadas por organismos oficiales como el Registrar General en Gran Bretaña —la primera de las cuales data de 1911— prestan una atención especial a los niveles de calificación y de autoridad y a la naturaleza del trabajo realizado; las de los neomarxistas, como Wright, hacen hincapié en la propiedad de los medios productivos pero no desestiman los niveles de calificación y autoridad; mientras que los neoweberianos, como Goldthorpe, consideran la relación con los medios productivos y también los niveles de calificación y autoridad, la separación en ramas agrícolas y no agrícolas y, en especial, la naturaleza del contrato (a partir de este último criterio Goldthorpe estableció su conocida división entre las clases de servicio, intermedia y trabajadora). Por supuesto, en la configuración de los estratos que se utilice tiene también particular importancia el universo al cual se aplicará el estudio —por ejemplo, por obvias razones, los estudios llevados a cabo en los

países desarrollados prestan mucho menor atención a las ocupaciones agrícolas que los realizados en América Latina— y si dicho estudio utilizará datos de primera mano o extraídos de censos o encuestas de hogares. Cuando, como sucede en los estudios de la CEPAL, se utiliza información preparada para otros fines, debe tenerse presente la base de la categorización utilizada en el estudio original, la que puede ser modificada o adaptada, pero sin transgredir las posibilidades que da la recopilación estadística original.

De los criterios mencionados parte la categorización de estratos utilizada en el *Panorama social de América Latina 1999-2000* (CEPAL, 2000), que se explica enseguida y que es la siguiente:

- I. Empleadores, divididos por tamaño en microempleadores (hasta cuatro o cinco empleados, según los países), pequeños empleadores (de cuatro o cinco empleados a nueve o diez) y medianos y grandes empleadores (diez u once empleados y más).
- II. Altos funcionarios, gerentes y directivos.
- III. Profesionales de alta calificación.
- IV. Profesionales de nivel intermedio, técnicos y supervisores.
- V. Empleados administrativos o de oficina.
- VI. Trabajadores en el comercio.
- VII. Obreros, artesanos, operarios y conductores.
- VIII. Trabajadores en los servicios personales y de seguridad.
- IX. Trabajadores agrícolas.

En general, estos son los estratos ocupacionales que se utilizan habitualmente en las clasificaciones de las encuestas de hogares, pero en algunos casos hubo que adecuar la información a esta clasificación, para que fueran comparables los datos de ocho países en 1989-1990 y de once en 1999-2000.

Los nueve estratos enumerados constituyen la categorización básica a partir de la cual se examina la estratificación ocupacional pero, en la medida en que la información lo permite, se utilizan variables adicionales que brindan una visión más detallada de cada uno de ellos. Esto es de especial importancia porque los estratos son grandes conglomerados de ocupaciones y aunque tienen una homogeneidad básica, en su interior pueden distinguirse subestratos según el nivel de calificación, el tamaño de la empresa en que se trabaja, si se es asalariado o independiente, si la empresa es pública o privada, etc. Finalmente, los estratos —y, cuando es posible, los subestratos— se estudian y comparan a partir de tres variables principales: su proporción en la fuerza de trabajo, el ingreso ocupacional

medio de cada uno de ellos medido en múltiplos de líneas de pobreza, y el promedio de años de estudio.

Basándose en la jerarquía de los estratos derivada del acceso al patrimonio, a niveles de mando elevados o al nivel educacional, se calificó como altos a los estratos I a III, como medios a los estratos IV y V, y como bajos a los cuatro restantes (VI a IX). Cabe destacar que los estratos altos y medios corresponden a actividades no manuales, en tanto que los estratos bajos a actividades no manuales y manuales.

Como se verá, en los primeros estudios preparados en la CEPAL se utilizaron criterios que se apartan en alguna medida de la estratificación presentada, debiéndose esto en buena parte a dudas en torno al valor clasificatorio del carácter manual y no manual de las ocupaciones. En el trabajo de Filgueira y Geneletti (1981) se utilizó la categorización de estratos recién presentada. En CEPAL (2000) se recogen las enseñanzas de los estudios previos, tanto en metodología como en un conocimiento más cabal de la naturaleza de las ocupaciones urbanas.

2. La evaluación de comienzos del decenio de 1980

Con el fin de examinar los efectos de la absorción productiva sobre la estratificación y movilidad sociales, a principios de la década de 1980 se realizó en la CEPAL un estudio (Filgueira y Geneletti, 1981) cuyos autores concluyeron que entre 1950 y 1970, a impulsos del dinamismo económico y demográfico, se produjeron grandes transformaciones en la composición de la fuerza de trabajo que dieron lugar a un masivo proceso de movilidad estructural ascendente. Este proceso, que por su magnitud modificó la estructura de estratificación en la mayoría de los países latinoamericanos, habría tenido sus expresiones más destacadas en la transferencia de fuerza de trabajo de las actividades agrícolas a las no agrícolas y, dentro de estas últimas, en la expansión de las ocupaciones no manua-

les.¹³ Utilizando datos de los censos de población de 1950, 1960 y 1970, los autores dividen a la fuerza de trabajo según esté ocupada en los sectores primario, secundario y terciario y, dentro de cada uno de esos sectores, establecen dos estratos, el inferior y el medio-superior. La diferencia entre ambos estratos se basa en el carácter manual o no manual de las actividades realizadas; todos los que tienen ocupaciones no manuales pertenecen a los estratos medios y altos, y los que tienen ocupaciones manuales a los inferiores.¹⁴

Ante todo, en el presente trabajo se presentan en mayor detalle los datos que el estudio citado entrega a nivel agregado, considerando dos sectores (agrícola y no agrícola) y dos estratos ocupacionales (inferior y medio-superior).¹⁵ Así agrupados, y teniendo en cuenta los promedios simples correspondientes a los trece países para los cuales los autores presentan información del período 1950-1970, se observa que la proporción de la fuerza de trabajo ocupada en el sector primario bajó de 54,9% en 1950 a 46,9% en 1970, lo que implica un 8% de disminución en esos 20 años debido casi en su totalidad a la reducción de los estratos inferiores de ese sector. A su vez, el aumento de la fuerza de trabajo no agrícola se debió al crecimiento de los estratos medios y altos, ya que los inferiores mantuvieron su proporción casi inalterada. En otras palabras, la disminución relativa de la fuerza de trabajo agrícola tuvo como contrapartida el incremento de los estratos medios y superiores de la fuerza laboral no agrícola en una proporción casi similar, lo que pondría de manifiesto la movilidad estructural que existió durante esos años. Pero los autores no subrayan otro hecho de gran importancia que emerge de los mismos datos: los estratos inferiores seguían siendo una mayoría abrumadora, ya que de

de fecundidad más alta; y la generada por movimientos migratorios. En América Latina todos los tipos de movilidad han tenido su importancia y a menudo se encuentran tan entremezclados que es difícil determinar con precisión el impacto de cada uno por separado.

¹⁴ Los autores hacen otras diferenciaciones dentro de los estratos, a las cuales se hará referencia más adelante.

¹⁵ En el análisis realizado en este artículo, a la fuerza de trabajo ocupada en el sector primario se le sumó la que no tenía ocupación especificada. Este procedimiento se justifica porque en la gran mayoría de los censos realizados en 1950 no existe fuerza de trabajo así catalogada, mientras sí existe en los posteriores; fuertes caídas en la fuerza de trabajo ocupada en la agricultura suelen corresponder con proporciones muy altas de personas sin ocupación específica. Por ejemplo, la fuerza de trabajo clasificada como agrícola en Colombia se redujo de 46,6% en 1950 a 25,7% en 1970, mientras que la de ocupación no especificada aumentó en ese lapso en 16,1%. Por cierto, usar este procedimiento puede sobrestimar la fuerza de trabajo en el sector primario, y el no utilizarlo la subestima; observando el conjunto de los datos se llegó a la conclusión de que la distorsión sería menor si se le utilizara.

¹³ La movilidad estructural es aquella que se produce por las modificaciones que los cambios técnicos y económicos generan en el tamaño absoluto y relativo de los estratos ocupacionales y en el contenido de las ocupaciones. En la terminología de la CEPAL, es el tipo de movilidad producida como consecuencia de la absorción productiva de fuerza de trabajo. La movilidad de este tipo debe ser diferenciada de otras como: la individual pura, que se produce como consecuencia del intercambio de personas entre posiciones sociales por el cual unas ascienden y otras descienden en una especie de suma cero de posiciones; la demográfica, que es el resultado de que los estratos medios y altos no tengan una tasa de fecundidad suficiente como para ocupar las posiciones correspondientes a su nivel, lo que facilita el acceso a ellas de estratos inferiores con una tasa

84,4% del total de la fuerza de trabajo en 1950 sólo se redujeron a 77,4% en 1970 (cuadro 7).

Aquí se pone de manifiesto otra vez el problema de la perspectiva con que se miran estos fenómenos; si se concentra la atención en lo que sucede en la parte media y alta de la estructura de estratificación ocupacional sobresale el crecimiento relativo de los estratos no manuales, pero si se enfoca la parte baja de esa estructura se comprueba que todavía en 1970 tres de cada cuatro miembros de la fuerza de trabajo estaban situados en los estratos inferiores.

En términos generales, utilizando esta categorización, la estratificación ocupacional media en América Latina tenía en 1970 un 44% de trabajadores manuales agrícolas, un 33% de trabajadores manuales no agrícolas y un 23% de estratos medios y superiores pertenecientes a ambos sectores, agrícolas y no agrícolas. Por cierto, esta estructura media presentaba grandes variaciones en los diferentes países. A grandes rasgos, Argentina y Uruguay tenían una estructura con proporciones del tipo 20-40-40, México de 45-30-25, Brasil de 50-30-20 y Guatemala de 60-30-10.

Dentro de la fuerza de trabajo ocupada en los sectores no agrícolas el estudio señala algunos procesos importantes. Examinando los estratos inferiores según pertenezcan a los sectores secundario y terciario, se encuentra que los estratos inferiores del sector secundario aumentaron de manera absoluta en la mayoría de los países, pero decrecieron en términos relativos en nueve de los trece países para los que se presenta información. El promedio simple de los trece países disminuyó de 25% en 1950 a 24% en 1970. Se observó por cierto grandes diferencias entre países ya que, en general, cuanto más avanzado era el proceso de industrialización al inicio del período examinado, menor fue el crecimiento de la fuerza de trabajo de los estratos inferiores del sector secundario.

Los estratos inferiores del sector terciario crecieron más que los estratos inferiores del sector secunda-

rio, ya que aumentaron su proporción en ocho de los trece países; el promedio simple de los trece países pasó de 7,4% en 1950 a 9,1% en 1970. El decrecimiento de dichos estratos en el sector secundario y el aumento de ellos en el sector terciario dejó un modesto ascenso relativo de 0,7%. Vemos así que no crecieron los del sector secundario, como Prebisch y Pinto hubieran deseado, ni tampoco en montos significativos los del terciario, como ellos temían. Lo que sucedió, como se dijo, es que aumentaron las ocupaciones no manuales en ambos sectores.

En efecto, así ocurrió en los trece países, llevando la proporción de no manuales en el total de la fuerza de trabajo de 12,7% en 1950 a 20,0% en 1970. Este hecho lleva a los autores del estudio a afirmar que la estructura ocupacional habría sido mucho más permeable de lo que se suponía. "La movilidad estructural y ... la movilidad demográfica parecen asegurar así cierta estabilidad que impide una expansión violenta de ocupaciones bajas en el sector terciario o semimarginales del sector secundario, y que contribuye a disminuir los problemas de absorción ocupacional de los contingentes migratorios llegados de las zonas rurales" (Filgueira y Geneletti, 1981, p. 50).

Los estratos son divididos en varios niveles a fin de determinar la evolución que tuvo cada uno de ellos: el alto abarca a los empleadores y los directores y gerentes; el intermedio a los profesionales y técnicos; y el bajo a los ocupados por cuenta propia en el comercio y los asalariados de menor nivel que trabajan como empleados administrativos o están empleados en el comercio. Considerando siempre los promedios simples de los trece países se advierte que el nivel alto incrementó su proporción en menos de 1%, lo que se debió al aumento de los gerentes y directores ya que la proporción de los empleadores se redujo levemente. Los profesionales y técnicos muestran un alza de casi 2% debido al crecimiento de los que trabajan en condición de asalariados, ya que los que lo hacen de manera independiente mantienen estable su proporción. En el nivel bajo, la proporción sube en más de 4%, debido en especial al incremento de los empleados administrativos y vendedores de comercio. O sea, fueron los asalariados de los niveles alto e intermedio pero, sobre todo, los asalariados e independientes del inferior, los que alimentaron el crecimiento de las ocupaciones de los estratos no manuales urbanos.

Los autores del estudio advierten que estos diferentes niveles de las ocupaciones no manuales no sólo han tenido diferentes ritmos de crecimiento sino que también son muy heterogéneos, a tal punto que se preguntan si es correcto considerar que todos ellos perte-

CUADRO 7

América Latina: Dinámica de la fuerza de trabajo, 1950-1970
(Porcentajes sobre el total)

Ocupaciones	1950		1970	
	Fuerza de trabajo		Fuerza de trabajo	
	Agrícola	No agrícola	Agrícola	No agrícola
De nivel superior	2,9	12,7	2,6	20,0
De nivel inferior	52,0	32,4	44,3	33,1

Fuente: Elaborado con datos de Filgueira y Geneletti (1981).

necen al mismo estrato. Someten la clasificación a una prueba basada en el ingreso y educación de los ocupados, suponiendo que no puede existir una brecha demasiado grande entre el prestigio y jerarquía de las ocupaciones, la educación de quienes las ejercen y su ingreso. En efecto, aunque no disponen de mucha información, señalan que parece existir una considerable disparidad de ingresos entre el nivel inferior y el resto, a tal punto que sostienen que se habría producido una "proletarización" del mismo. Los ingresos ocupacionales medios de este grupo se parecen mucho más a los de los trabajadores manuales que a los niveles intermedio y superior de los no manuales. Por otro lado, al contrario de lo sucedido con la distribución del ingreso, la de la educación ha sido bastante más equitativa, ya que no existen diferencias apreciables entre los diferentes niveles de las ocupaciones medias y altas, salvo en el caso de los profesionales, que tienen un nivel educacional bastante más elevado que el resto. El desarrollo educacional ha producido un acercamiento de los niveles de educación tanto dentro de los estratos ocupacionales como entre ellos, aunque se mantiene una clara brecha entre los no manuales superiores y los manuales inferiores. Examinando estas diferencias, se comprueba que para quienes tienen ocupaciones no manuales de mayor nivel es alta la coherencia entre el prestigio de sus ocupaciones, el ingreso que ellas les brindan y su nivel educacional; lo mismo sucede con los que tienen ocupaciones manuales (Filgueira y Geneletti, 1981). Pero los que tienen ocupaciones no manuales de bajo nivel se enfrentarían a una mayor incoherencia, ya que su ingreso no se correspondería con el prestigio de sus ocupaciones ni su nivel educativo; estarían así en una situación ambigua, porque formarían parte de los estratos medios por sus niveles de prestigio ocupacional y educación pero tendrían un ingreso que correspondería al de los estratos inferiores. ¿Pertencen entonces a los estratos medios o a los inferiores? Los autores tienen dudas pero terminan colocándolos en los medios, ya que suponen que por su nivel educacional tienden a adoptar pautas de conducta y estilos de vida que se asemejan más a los de éstos que a los inferiores. Como es evidente, la decisión de considerar a las ocupaciones no manuales bajas como parte de los estratos medios tuvo consecuencias muy importantes en la principal conclusión del estudio, a saber, que entre 1950 y 1970 se produjo una considerable expansión de los estratos medios en América Latina. Si hubieran decidido considerarlos como parte de los estratos inferiores debido a su nivel de ingreso, muy distinta habría sido su conclusión sobre la

evolución de la estructura de estratificación ocupacional en esos años. Quizás lo más apropiado habría sido no suponer que, por definición, todas las ocupaciones no manuales pertenecerían a los estratos sociales medios y superiores y todas las manuales a los inferiores. De ese modo podrían haber tenido más libertad para explorar las consecuencias que sobre la estratificación social estaban teniendo algunos fenómenos que ellos mismos percibieron, como la pérdida de capacidad de la educación para generar ingresos y la disminución de ingresos medios que afectaba a algunas ocupaciones no manuales.

3. Evaluación efectuada a fines del decenio de 1980

A fines del decenio indicado la CEPAL publicó otro estudio en el cual se retomaron los temas que se habían planteado en el que se acaba de reseñar, pero analizándolos en un período más extenso ya que dispuso de los datos censales de 1980 para algunos países. En ese estudio (CEPAL, 1989) se presentan análisis detallados de varios países pero, para los fines de este artículo, sólo se tomará en cuenta algunas de las conclusiones generales vinculadas directamente con la absorción productiva de fuerza de trabajo y sus efectos sobre la estructura ocupacional, en especial los relativos a la movilidad estructural.

Dicho estudio reafirma la idea de que entre 1950 y 1980, y sobre todo entre 1960 y 1980, habría existido un proceso de absorción productiva de gran magnitud que modificó la estructura ocupacional y provocó una fuerte movilidad de tipo estructural. Ese proceso habría sido impulsado por el fuerte crecimiento económico de aquellos años que elevó la oferta de empleos en sectores de mayor productividad, como la manufactura y los servicios, y propició su ocupación por fuerza de trabajo proveniente en buena medida de sectores de menor productividad. Aunque esa dinámica económica estuvo acompañada por cambios sociales, demográficos y políticos, en el estudio se considera que ella fue el eje principal en torno al cual giraron todos los demás procesos. El prisma con que el estudio examina lo sucedido en aquellos años corresponde al enfoque del desarrollo que es típico de la CEPAL, pero sus conclusiones difieren de las que presentaron Prebisch y Pinto en 1970, ya que insiste en que en aquellas décadas sí existió, y en gran escala, absorción productiva y movilidad estructural.

Con el fin de fundamentar esta aseveración se estima el grado de movilidad estructural que habría

existido en algunos países entre 1960 y 1980, el que se obtuvo adicionando las diferencias en las proporciones de fuerza de trabajo que se produjeron en el paso de ocupaciones manuales agrícolas a manuales no agrícolas y de estas últimas a no manuales. En los países considerados, salvo Uruguay, habría existido una movilidad estructural ascendente que llegó en algunos a la espectacular cifra de 41%.

Sin embargo, el procedimiento utilizado puede haber llevado a sobrestimar el grado de movilidad estructural. Ante todo, es poco probable que la transferencia de fuerza de trabajo de ocupaciones manuales agrícolas a manuales no agrícolas haya causado necesariamente una movilidad ocupacional ascendente de tipo estructural, o sea, que se haya pasado de una ocupación de menor a otra de mayor productividad. Es posible que el mero traslado del campo a la ciudad haya mejorado las condiciones de vida de muchos migrantes y, por lo tanto, provocado un ascenso en otras dimensiones de la estratificación —debido, por ejemplo, al mejor acceso a los servicios de infraestructura, educación y salud— pero ello no siempre trae aparejada una movilidad ocupacional de tipo estructural. Esta crítica cobra mayor relevancia aún por el hecho de que en las cifras de movilidad estructural presentadas en el estudio tiene mayor peso la transferencia de mano de obra de ocupaciones manuales agrícolas a manuales no agrícolas que la de éstas a no manuales; el promedio simple de los diez países examinados indica que el paso de manual agrícola a manual no agrícola explicaría el 60% de la movilidad estructural que habría existido en el período examinado. En el aumento de la proporción de fuerza de trabajo manual no agrícola, provocado en buena medida por la emigración del campo a las ciudades, es probable que haya existido una combinación de absorción productiva con absorción espuria;¹⁶ el

peso de cada una de ellas debe haber estado muy influido por el dinamismo económico alcanzado en cada país. Por ese motivo, llama la atención que los dos países que habrían tenido el más alto grado de movilidad estructural de los diez considerados, tuvieron tasas de crecimiento económico muy bajas en relación al promedio regional. Bolivia habría tenido una movilidad estructural de 37,5% en el período 1950-1976 —de ese porcentaje casi dos tercios derivados de la transferencia de fuerza de trabajo manual agrícola a manual no agrícola— con un índice de incremento del PIB per cápita de sólo 28% durante 1950-1980 (el segundo más bajo de la región, que en promedio creció 120%). Honduras tuvo una cifra de movilidad estructural de 41% entre 1961 y 1983 —65% producto del tipo de transferencia de fuerza de trabajo mencionada— con un incremento del PIB per cápita de 42% entre 1950 y 1980 (cuadro 8).

Ejemplos como estos hacen pensar que probablemente en ambos países una parte de la fuerza de trabajo que pasó de ocupaciones manuales agrícolas a manuales no agrícolas no haya experimentado movilidad estructural alguna. En otros países dicha movilidad debe haber sido bastante mayor debido al fuerte crecimiento económico: en Brasil, una movilidad estructural de 36% fue impulsada por un PIB per cápita que creció 250%.

Como ya se ha mencionado, otra parte de la movilidad estructural se habría debido a la transferencia de fuerza de trabajo de ocupaciones manuales no agrícolas a no manuales. Sin embargo, en el mismo estudio se reafirman y amplían los reparos, que ya se habían insinuado en el anterior, con respecto al verdadero significado del aumento de la proporción de ocupaciones no manuales de nivel bajo en cuanto a absorción productiva y movilidad estructural. Si en el estudio anterior se expresaron dudas acerca de si tales ocupaciones debían ser consideradas parte de los estratos ocupacionales medios —aunque finalmente así se hizo— en éste se afirma que es más apropiado incluirlas en los inferiores porque en ellas abundan aquellas cuyos bajos niveles de calificación profesional e ingresos las alejan de las no manuales de mayor nivel y las acercan a las manuales no agrícolas.¹⁷ A fin de evaluar la evolución de los diferentes segmentos del conjunto de ocupaciones no manuales lo dividen en dos

¹⁶ Se utiliza el término “absorción productiva” para representar la incorporación de población económicamente activa al empleo de forma que aumente la productividad media de los ocupados, sin aumentar el desempleo abierto, y que no se produzcan simultáneamente caídas de la productividad media en ramas o agrupaciones productivas de significación. En los estudios cepalinos se ha asociado la absorción productiva fundamentalmente con el traslado de PEA desde el sector agropecuario a la zona urbana, y en especial al sector de la industria, desde ocupaciones manuales a no manuales, desde el sector informal al formal. También con la reducción de las diferencias de productividad entre los sectores o grupos ocupacionales mencionados, o al interior de sectores entre sus partes denominadas primitivas o tradicionales y las modernas. Por el contrario, se utiliza el término “absorción espuria” para representar la incorporación de PEA que haga caer la productividad media de un grupo ocupacional significativo, como fue el caso del sector informal en el decenio de 1980.

¹⁷ Debe tomarse en consideración que en este punto se está evaluando el nivel de estratificación de las ocupaciones y no de las personas que pueden estar empleadas en ellas; el estrato social a que una persona pertenece está determinado por otras dimensiones además de la ocupación.

CUADRO 8

América Latina (10 países): Movilidad estructural general,^a 1960-1980

	Argentina 1960-80	Uruguay 1963-75	Chile 1960-80	Panamá 1960-80	Costa Rica 1960-82	Brasil 1960-80	Perú 1960-81	Ecuador 1962-82	Honduras 1961-83	Bolivia 1950-76
De manual no agrícola a no manual	3,3	-0,2	14,0	16,7	7,5	12,1	13,2	13,3	14,1	13,9
De manual agrícola a manual no agrícola	5,9	-0,9	12,6	18,0	19,1	24,0	9,6	19,9	26,9	23,6
Movilidad estructural global	9,2	-1,1	26,6	28,2	26,6	36,1	22,8	33,2	41,0	37,5

Fuente: CEPAL, 1989, p. 33.

^a Ordenados por rango de modernización ocupacional.

niveles: uno alto, formado por los empleadores, gerentes y directores, y profesionales, y uno bajo, que abarca los trabajadores por cuenta propia en el comercio y los empleados administrativos y de comercio. A modo de simple indicación, puede señalarse que en los cinco países para los cuales se presenta información, la proporción de ocupaciones de nivel bajo de este estrato es superior a la de nivel alto; el promedio simple es de alrededor de 60% y 40%, respectivamente, tanto en 1960 como en 1980. De ese 60%, aproximadamente un 45% estaría constituido sobre todo por ocupaciones en que predominan los empleados de oficina y de comercio y el 15% restante por quienes trabajan por cuenta propia en el comercio. El estudio afirma que las primeras habrían sufrido una fuerte devaluación en cuanto a prestigio y nivel de ingreso por lo que ya no sería adecuado considerarlas parte de los estratos ocupacionales medios; serían más bien un segmento "terciarizado" de los estratos ocupacionales inferiores. Con respecto a las ocupaciones por cuenta propia en el comercio, que abarcaban la otra parte de las ocupaciones no manuales de bajo nivel, es sabido que presentan una gran diversidad, ya que incluyen desde los pequeños comerciantes establecidos —la llamada "pequeña burguesía"— hasta ocupaciones de muy baja productividad que constituyen una parte destacada del denominado sector informal.

Estas consideraciones críticas ponen en duda que la transferencia desde ocupaciones manuales no agrícolas a no manuales de nivel bajo lleve siempre aparejado un proceso de absorción productiva y movilidad estructural; sería quizá más apropiado considerarla un movimiento horizontal a un nivel bastante parecido de productividad e ingresos. Si así se hiciera, habría que disminuir el grado de movilidad estructural que el estudio considera que existió entre 1960 y 1980. Si esta disminución se uniera a la que también debiera

hacerse ante la sobrestimación de la movilidad implicada en el paso desde ocupaciones manuales agrícolas a manuales no agrícolas mencionado antes, se alcanzaría una cifra más realista de los logros y debilidades de ese período en cuanto a absorción productiva y movilidad estructural.

Lo dicho también tiene importancia para la estratificación de las ocupaciones; en efecto, si se considera que las no manuales de nivel bajo forman parte del estrato ocupacional inferior, la estructura de estratificación ocupacional tendría una forma bien distinta de la que surge cuando se supone que ellas pertenecen a los estratos ocupacionales medios. Si así se hiciera, la estructura media en América Latina hacia 1980 habría estado conformada por un estrato superior de empleadores, gerentes y directores que giraría en torno al 5%; uno intermedio de profesionales, técnicos y pequeños empresarios cuya proporción sería de 15% a 20%; y uno inferior con sus tres segmentos de ocupaciones (no manuales de nivel bajo, manuales no agrícolas y manuales agrícolas), que abarcaría alrededor del 75% a 80% de la fuerza de trabajo. Es probable que desde el punto de vista de la distribución del ingreso medio por ocupación ésta sea la estructura de estratificación que mejor refleje las diferencias entonces existentes.

El estudio concluye que el proceso de absorción productiva y movilidad estructural, como realidad y expectativa, fue el mecanismo que brindó legitimidad social y política al estilo de desarrollo que predominó entre 1950 y 1980. Las grandes esperanzas de mejoramiento de las condiciones de vida que habían surgido en la inmediata posguerra habrían sido satisfechas, al menos en parte, durante esos años de fuerte crecimiento económico. Pero si éste perdía impulso, como era evidente a mediados de la década de 1980, aquel mecanismo de legitimación se debilitaría y podría sobrevenir una crisis política y social de gran envergadura.

IV

Absorción productiva y movilidad estructural, 1980-2000

La controversia sigue abierta respecto a lo que sucedió con los procesos de absorción productiva y movilidad estructural entre 1950 y 1980 e interesa profundizar en ella, pues se trata de un aspecto decisivo para evaluar los resultados económicos y sociales del estilo de desarrollo predominante en aquellos años. Pero a partir de 1980 se abrió una nueva etapa en que la crisis y las políticas de estabilización y ajuste estructural tuvieron el efecto inesperado de dar una credibilidad mucho mayor a la imagen que Prebisch y Pinto esbozaron de la realidad latinoamericana y al camino que propusieron para transformarla.

Los análisis y estadísticas que aparecen anualmente en la publicación de la CEPAL *Panorama Social de América Latina* ayudan a presentar los rasgos principales de lo sucedido entre 1980 y 2000 en cuanto a absorción productiva y movilidad estructural y a construir un cuadro de la situación que puede servir de punto de partida para un análisis más detallado de los procesos involucrados.¹⁸

Entre aquellos rasgos destaca la brecha existente entre la evolución del producto interno bruto (PIB) y de la población económicamente activa, que puso en evidencia la insuficiencia de la economía para absorber de manera productiva a la fuerza de trabajo. En efecto, de 1980 a 1990 el PIB del conjunto de la región aumentó un modesto 12% al tiempo que la población económicamente activa crecía 33%; en la década siguiente estas variables evolucionaron de manera un poco más favorable, ya que el PIB aumentó 33% mientras la PEA lo hacía en 30%; los guarismos del PIB, más positivos que en la década anterior, fueron sin embargo extremadamente modestos y no alcanzaron a dar un signo positivo a los veinte años analizados. Estas elasticidades —producto del empleo de valores 3 y 1— se apartan claramente de las de procesos de crecimiento, en especial la primera. El crecimiento económico señalado y la naturaleza de la transformación en marcha gestaron una insuficiencia dinámica que produjo dos efectos principales: aumentó la desocupación abierta y

favoreció o forzó el empleo en ocupaciones de baja productividad. La desocupación abierta, que era de 6% en 1980, se elevó a 8% en 1990 y a 10% en 1999; en este último año varios países tenían tasas que fluctuaban entre 15% y 20%.¹⁹ El incremento del empleo en ocupaciones de baja productividad se produjo porque la fuerza de trabajo, afectada por el lento crecimiento económico, sólo pudo incorporarse a ese tipo de ocupaciones, lo que impulsó el aumento del subempleo.

Sin embargo, la explicación del lento crecimiento económico y, en parte, del rápido aumento de la población económicamente activa, se encuentra en los cambios estructurales que se produjeron en aquellos años en la mayoría de los países latinoamericanos, como fruto de procesos de ajuste seguidos de reformas y de la forma que se implementaron. Símbolo de los últimos son los procesos de apertura, privatización y liberalización, que produjeron modificaciones significativas en la estructura ocupacional, la absorción productiva y la movilidad estructural.

Se esperaba que esos procesos aumentaran de manera masiva las ocupaciones de mayor productividad, pero no sucedió así porque las empresas medianas y grandes, presionadas para aumentar su nivel de competitividad internacional debido a la apertura, tendieron a aumentar el nivel de mecanización e informatización y a expulsar mano de obra. Por tal motivo, dichas empresas, que habían sido el principal motor de la absorción productiva entre 1950 y 1980, redujeron de manera drástica esa capacidad. En los decenios de 1980 y 1990, con distintas intensidades, una buena parte de los nuevos empleos se crearon en empresas pequeñas, que tienen un nivel de productividad mucho menor que las anteriores. En esos años también continuó el proceso de aumento relativo del empleo en los sectores de comercio y servicios y el estancamiento del empleo industrial, que tanto había

¹⁸ Véanse en especial los números de *Panorama Social de América Latina*, desde 1994 hasta 2000.

¹⁹ Promedio simple de 15 países. Al evaluar el impacto económico y social de estas cifras debe tomarse en cuenta que en la mayoría de los países de la región no existe protección alguna frente al desempleo.

preocupado a Prebisch y Pinto en la etapa previa de desarrollo. Hacia fines del siglo XX, la agricultura ocupaba, en promedio, a 20% de la fuerza de trabajo, la industria a 25% y los servicios a 55%; nueve de cada diez empleos creados entre 1990 y 1999 lo fueron en los servicios y, de ellos, el 70% en actividades de baja productividad (Klein y Tokman, 2000). También en diversos números del *Panorama social de América Latina* se subraya que los trabajadores ocupados en el sector privado que tienen menor calificación y realizan actividades de menor productividad (empleados en empresas de hasta cinco trabajadores, trabajadores domésticos y por cuenta propia y familiares no remunerados sin calificación técnica o profesional) aumentaron su proporción y vieron reducirse sus ingresos medios en la gran mayoría de los países para los que se cuenta con información relativa a los decenios de 1980 y 1990.

En esos decenios también se deterioraron las condiciones de contratación de una buena parte de los trabajadores asalariados, especialmente los ocupados a menor nivel de productividad, como resultado del debilitamiento de su poder de negociación y de la presión empresarial para “flexibilizar” los contratos con el fin de reducir el costo de la mano de obra. En consecuencia, bajaron los ingresos ocupacionales de esta parte de la fuerza de trabajo, lo que se refleja en que el salario mínimo existente en 1999 era un 25% inferior al de 1980.

El aumento de la proporción de fuerza de trabajo ocupada con menor nivel de productividad, junto al deterioro de sus condiciones contractuales y la reducción de sus ingresos ocupacionales, contrasta con la situación de los profesionales y técnicos empleados en el sector privado. En efecto, la proporción de estos grupos también se elevó en todos los países para los que se cuenta con información, tanto en la década de 1980 como en la de 1990; y sus ingresos medios, que habían disminuido en el decenio de 1980, subieron en el de 1990, y en algunos países dicho aumento fue suficientemente alto como para que sus ingresos crecieran después de recuperar lo perdido en la década de 1980.

Sin embargo, el incremento global de los profesionales y técnicos fue afectado por la notoria disminución de la proporción de ocupados en el sector público, que se manifestó en distintos grados en todos los países a partir de 1980. La reducción del papel empleador del Estado conmovió a grupos ocupacionales de diverso nivel de calificación e ingreso, pero sobre todo a los no manuales de niveles de calificación intermedio y alto. Aunque fragmentarios, los datos disponibles ponen de manifiesto que dicha disminución, en

algunos países, alcanzó magnitudes de entre 30% y 40% de la fuerza de trabajo empleada en dicho sector. Debe tomarse en consideración que, por ejemplo, en Costa Rica, Panamá, Uruguay y Venezuela los ocupados en el sector público abarcaban en 1980 entre el 25% y el 30% de la fuerza de trabajo urbana total, lo que indica el impacto que su reducción tuvo sobre la estructura ocupacional. En general, pero sobre todo en aquellos países que a principios del decenio de 1980 exhibían una proporción importante de técnicos y profesionales empleados en el sector público, el aumento de los ocupados en el sector privado no logró compensar tal disminución. El ingreso medio de este grupo tendió a caer en la década de 1980 para aumentar en la de 1990, aunque en esta última se presentaron situaciones nacionales bastante diferentes. La impresión general que deja la información disponible es que los ingresos medios de este grupo se recuperaron a mediados de la década de 1990 y que en algunos países superaron el nivel que tenían a principios de la de 1980. Esa tendencia tuvo algunas excepciones: por ejemplo, los trabajadores estatales de Venezuela perdieron en ese lapso el 60% de su ingreso medio.

De todos modos, los profesionales más calificados constituyen uno de los grupos ocupacionales que mayores beneficios han podido obtener entre 1980 y 2000, ya que en especial la modernización de las empresas privadas ha aumentado la oferta de empleos bien remunerados a ese nivel; lo mismo ha sucedido en la mayoría de los países con los cuadros técnico-burocráticos estatales de alta calificación. Por lo tanto, se ha producido una considerable desigualdad entre los ingresos ocupacionales de este pequeño grupo de profesionales y directivos y el del contingente mayoritario de la fuerza de trabajo ocupado a menores niveles de productividad e ingresos. La disparidad en las remuneraciones de ambos grupos ocupacionales es una de las causas principales de la creciente desigualdad en la distribución del ingreso existente en los países de América Latina.

El período transcurrido entre 1980 y 2000 ha dejado un saldo poco alentador en cuanto a absorción productiva y movilidad estructural. Como se ha dicho, los motores que impulsaron la absorción productiva entre 1950 y 1980 redujeron su impulso de manera notoria, por lo que la gran mayoría de la fuerza de trabajo debió emplearse en ocupaciones de baja productividad e ingresos o permanecer desocupada. Sólo logró escapar a este destino la minoría formada, en especial, por los poseedores de activos productivos y los que gracias a su muy elevado nivel de calificación

profesional pudieron obtener empleos bien remunerados en empresas modernas de alta productividad, especialmente medianas y grandes, y en la tecnocracia estatal.

Estas tendencias generales se expresan en la configuración de la estratificación ocupacional existente a fines del decenio de 1990, pues en ella se reflejan las oportunidades ocupacionales que brinda la economía.²⁰ Tomando como base la clasificación de ocupaciones definida anteriormente, los datos permitieron examinar el ingreso ocupacional. En la cúspide del conjunto de ocupaciones está la de empresario privado mediano y grande, que abarca menos de 1% del total de la fuerza de trabajo y brinda ingresos muy superiores a cualquier otra ocupación, no inferiores a 30 líneas de pobreza. Es preciso realizar estudios más detallados para conocer cómo ha evolucionado este tipo de ocupación, pero puede afirmarse que en los países que más han avanzado en la nueva modalidad económica, como Chile, se aprecia un proceso de concentración que se ha fortalecido a costa de los pequeños empleadores, junto a un aumento apreciable de sus ingresos absolutos y relativos. El lugar en que se halla esta ocupación también pone de manifiesto que la posesión de activos productivos sigue siendo un criterio principal para determinar la posición de las ocupaciones en la estructura de estratificación.

A bastante distancia de la ocupación anterior, con un promedio de 12 líneas de pobreza de ingreso ocupacional, están las labores de director y gerente en las empresas privadas medianas y grandes y en el Estado (2% del total de ocupados); el profesional asalariado de alto nivel que trabaja en esas organizaciones, y el que puede obtener este ingreso trabajando de manera independiente, que son cada vez menos (en total 3%); y los empresarios de empresas pequeñas y microempresas (4%). Tales ocupaciones se caracterizan por la propiedad de activos productivos, el desempeño de un papel importante (directivo y/o profesional) en una tecnoburocracia privada o pública, o un nivel de calificación profesional suficientemente alto como para tener éxito trabajando de manera independiente. Estas ocupaciones, junto a las de la elite de empresarios medianos y grandes, son las que otorgan a quienes las ocupan poder técnico-burocrático, alto prestigio ocupacional e ingresos mucho más elevados que al resto. Abarcan el 10% del conjunto de ocupa-

ciones y sirven de base al estrato social dominante y privilegiado en el modelo económico neoliberal, que no se diferencia demasiado en magnitud al del modelo previo, pero sí en su situación y poder relativos.

El 90% de ocupaciones restantes, que no han sido beneficiadas en la distribución del poder, el prestigio y el ingreso, puede ser dividido de acuerdo con los criterios de jerarquía y prestigio presentados anteriormente. Sin embargo, cabe destacar que son bastante homogéneas en su nivel de ingreso medio ocupacional, sobre todo teniendo en cuenta el ingreso de las ocupaciones superiores: los extremos de ingreso ocupacional para ese 90% de ocupaciones son 5 y 2 líneas de pobreza (cuadro 9). Constituyen así un vasto conjunto de ocupaciones de carácter muy diverso, que se distinguen por tener ingresos medios bastante parecidos y estar a una distancia muy considerable —en cuanto a poder, prestigio e ingreso— de las ocupaciones superiores.

Dicho conjunto está encabezado por las ocupaciones de empleado administrativo (8%), profesional de menor nivel y técnico (6%), que son ofrecidas en su mayoría por el sector privado y en menor proporción por el Estado, y reciben una remuneración media de 5 líneas de pobreza. La modernización de las empresas privadas, el achicamiento del Estado y el incremento de la oferta de mano de obra han continuado contribuyendo al deterioro que la mayoría de estas ocupaciones ya venía padeciendo desde décadas anteriores, traducido en la pérdida de estabilidad, prestigio ocupacional e ingreso de profesores, personal de salud, contadores, empleados bancarios, empleados de grandes empresas públicas o privadas, y otros. Son ocupaciones que exigen un nivel educativo bastante alto, que se asemeja al de las ocupaciones superiores, pero brindan salarios que son bastante parecidos a los de las ocupaciones manuales. Como es evidente, el menoscabo de estas ocupaciones ha afectado mucho la situación y perspectivas de la clase media en América Latina.

La categoría de trabajador en el comercio (13%) encierra una variedad muy grande de ocupaciones que va desde algunas que deberían situarse junto a los empleados administrativos a la de vendedor ambulante. Sin embargo, el grueso de esa categoría abarca ocupaciones de bajo nivel de calificación, que requieren un nivel educativo menor que las anteriores y obtienen un ingreso ocupacional también menor (3,6 líneas de pobreza). Aunque se trata de ocupaciones que en su mayoría son “no manuales”, no cabe duda que es equivocado considerar que su incremento es una expresión de modernización de la estructura ocupacional; por

²⁰ Los autores realizaron un estudio sobre este tema que fue publicado en *Panorama social de América Latina 1999-2000* (CEPAL, 2000, cap. 2.).

CUADRO 9

América Latina (ocho países): Algunas características de los estratos ocupacionales, 1997^a

Estratos ocupacionales	Porcentaje de la fuerza de trabajo ocupada	Ingreso medio (en líneas de pobreza per cápita)	Promedio de años de estudio
1. Empleadores	4,3	15,8	8,9
2. Directores, gerentes	2,0	11,6	11,5
3. Profesionales	3,1	12,1	14,9
1+2+3	9,4	13,7	11,4
4. Técnicos	6,0	5,3	12,1
5. Empleados administrativos	7,9	4,8	10,6
4+5	13,9	5,0	11,2
6. Trabajadores en el comercio	13,4	3,6	7,3
7. Obreros, artesanos, conductores	25,3	3,4	6,1
6+7	38,7	3,5	6,5
8. Trabajadores de los servicios personales	14,8	2,2	5,5
9. Trabajadores agrícolas	19,6	1,8	2,9
8+9	34,5	2,0	4,0
6+7+8+9	73,2	2,8	5,3
10. No clasificados	3,5	4,0	6,8
11. Total	100,0	4,1	6,8

Fuente: *Panorama social de América Latina 1999-2000* (CEPAL, 2000, cap. A, p. 61).

^a Promedio ponderado de ocho países.

el contrario, los que trabajan en ellas suelen verse sometidos a un alto grado de inestabilidad laboral y a condiciones de explotación laboral.

Las ocupaciones de obrero, artesano, operario y conductor de medio de transporte (3,4 líneas de pobreza), que abarcan a 25% del conjunto de ocupaciones, tienen en alta proporción carácter manual y se las incluye en los estratos bajos. Su ingreso ocupacional es de 3,4 líneas de pobreza, y a este respecto, no se diferencian del de los trabajadores en el comercio. Aproximadamente la mitad de estos puestos de trabajo son ofrecidos por empresas medianas y grandes, y un cuarto corresponde a trabajo independiente; en ambos casos los ingresos ocupacionales son un poco mayores que los ofrecidos por las empresas pequeñas.

En la parte más baja de la pirámide de estratificación se encuentran las ocupaciones de trabajador de servicios personales (15%) y trabajador agrícola (20%), ambas con un ingreso ocupacional medio en torno a las dos líneas de pobreza.

En suma, en la estratificación ocupacional de fines del decenio de 1990 destaca el hecho de que los estratos superiores han logrado incorporarse a actividades asociadas a la porción reducida pero dinámica de las empresas que participan en los frutos de la aper-

tura. La jerarquía de esas ocupaciones, el poder económico al que están asociadas y el ingreso que captan, le permiten a este 10% más alto alcanzar un nivel de vida que, en términos relativos, se diferencia de los otros estratos mucho menos que el de sus pares en los países desarrollados. Muchas ocupaciones que antes también los brindaban, constituyéndose en el soporte de la clase media, se han deteriorado de manera considerable, empujando a sus ocupantes hacia la parte baja de la pirámide de estratificación. Otras, como las de los técnicos, han logrado elevar su ingreso y su participación, compensando en parte el deterioro de otros grupos.

Como obvio resultado de este proceso, la base de la pirámide ha aumentado y en ella se mezclan ocupaciones muy diversas. A las ya definidas se suman otras que perdieron jerarquía e ingresos. A sus denominadores comunes se les agrega el de un ingreso ocupacional que no sólo es bajo en términos absolutos sino también relativos, comparado en especial con el de las ocupaciones superiores. En efecto, el tipo de estructura de estratificación ocupacional predominante en América Latina se caracteriza por la combinación de alta desigualdad y bajo ingreso medio, de manera que la gran mayoría de las ocupaciones no brinda un

ingreso ocupacional que sea suficiente por sí solo para que una familia de cuatro miembros se sitúe por encima del umbral de la pobreza. Muchos miembros de la fuerza de trabajo han procurado salvar estas dificultades elevando su nivel educativo, pero ese esfuerzo choca con el estrechamiento de las buenas oportunidades ocupacionales, lo que debilita el papel de la educación como canal de movilidad social.

Por cierto, como ya se ha dicho, estas tendencias generales sobre lo sucedido en 1980-2000 en cuanto a absorción productiva, movilidad estructural y estratificación ocupacional deben constituir el punto de partida de estudios más acuciosos que muestren la diversidad de situaciones y trayectorias nacionales y pon-

gan de manifiesto la heterogeneidad que encierran las grandes categorías ocupacionales.

Ese es el trabajo que está por delante. Sin embargo, dichas tendencias muestran que las ideas de Prebisch y Pinto acerca de la insuficiencia dinámica y la heterogeneidad estructural de las economías de América Latina siguen teniendo una gran actualidad y son útiles, con los ajustes que exige un nuevo contexto, para orientar las investigaciones futuras en este campo. Del mismo modo, también debieran ser revalorizadas sus propuestas, que sitúan en un lugar de privilegio el logro de una mayor homogeneidad productiva y de ingreso de la fuerza de trabajo, como condición irremplazable para construir sociedades más equitativas.

Bibliografía

- Centro de Proyecciones Económicas (1984): La absorción productiva de la fuerza de trabajo: una polémica abierta, *Revista de la CEPAL*, N° 24, LC/G.1324, Santiago de Chile, diciembre.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1989): *Transformación ocupacional y crisis social en América Latina*, Libros de la CEPAL, N° 22, LC/G.1558-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.II.G.3.
- _____ (2000): *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.
- Filgueira, Carlos y Carlo Geneletti (1981): *Estratificación y movilidad ocupacional en América Latina*, serie Cuadernos de la CEPAL, N° 39, E/CEPAL/G.1122, Santiago de Chile.
- García, Norberto (1982): Absorción creciente con subempleo persistente, *Revista de la CEPAL*, N° 18, E/CEPAL/G.1221, Santiago de Chile, diciembre.
- Gurrieri, Adolfo (comp.) (1982): *Obra de Raúl Prebisch en la CEPAL*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Katzman, Rubén (1984): Las transformaciones sectoriales del empleo en América Latina, *Revista de la CEPAL*, N° 24, LC/G.1324, Santiago de Chile, diciembre.
- Klein, Emilio y Víctor Tokman (2000): La estratificación social bajo tensión en la era de la globalización, *Revista de la CEPAL*, N° 72, LC/G.2120-P, Santiago de Chile, diciembre.
- Pinto, Aníbal (1970): Naturaleza e implicaciones de la "heterogeneidad estructural" de la América Latina en *El trimestre Económico*, Vol. XXXVII (145), México.
- _____ (1973): Heterogeneidad estructural y modelos de desarrollo reciente de la América Latina, *Inflación: raíces estructurales*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- PREALC (Programa del Empleo para América Latina y el Caribe) (1982): Planificación del empleo, Santiago de Chile, PREALC, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Prebisch, Raúl (1949): *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*, E/CN.12/89, Santiago de Chile, CEPAL.
- _____ (1950): Crecimiento, desequilibrio y disparidades: interpretación del proceso de desarrollo económico, *Estudio económico de América Latina, 1949*, E/CN.12/164/Rev.1, Nueva York, Naciones Unidas. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.51.II.G.1.
- _____ (1952): *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico*, E/CN.12/221, México, D.F., CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 52.II.G.1.
- _____ (1970): *Transformación y desarrollo. La gran tarea de América Latina*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Slawinski, Zygmunt (1964): *La mano de obra en el desarrollo económico de América Latina en los últimos años*, Santiago de Chile.
- Tokman, Víctor y Norberto García (1981): *Dinámica del subempleo en América Latina*, serie Estudios e informes de la CEPAL, N° 10, E/CEPAL/G.1183, Santiago de Chile, CEPAL.
- _____ (1984): Transformación ocupacional y crisis, *Revista de la CEPAL*, N° 24, LC/G.1324, Santiago de Chile, diciembre.

Servicios de intermediación *laboral: enseñanzas para* América Latina y el Caribe

Jacqueline Mazza

*Especialista Senior en
Desarrollo Social
Banco Interamericano
de Desarrollo (BID)
jaquelinem@iadb.org*

En una época de cambios laborales acelerados, se otorga cada vez más importancia a los sistemas de intermediación laboral como herramienta capaz de mejorar la transparencia y el funcionamiento de los mercados laborales. En este artículo se identifican seis modelos de sistemas de intermediación y se concluye que, dados los recursos limitados y la estructura institucional de América Latina y el Caribe, los modelos C, de asociación entre el sector público y el privado, y F, de servicios basados en el sector privado, son los que más se adecuan a las economías de la región. Para que los sistemas de intermediación laboral se orienten más a satisfacer las necesidades de la región se deberán adaptar a las circunstancias nacionales, como la existencia de grandes sectores informales, migración interna y externa, sistemas de capacitación ineficaces y mecanismos inadecuados de formulación de políticas para el mercado laboral. Gracias a adaptaciones en el diseño de los sistemas, los renovados servicios de intermediación laboral permitirán abordar problemas urgentes del mercado de trabajo, como la alta rotación laboral, la discriminación, y la falta de coordinación entre el empleo y la capacitación de los recursos humanos.

I

Introducción

En todos los países existen brechas y desfases entre la demanda de trabajadores por parte de los empleadores y la oferta de interesados en conseguir trabajo. La ausencia de un mercado de trabajo de eficiencia plena (*fully clearing*) es producto de numerosos factores, como la escasa y poco difundida información sobre las oportunidades laborales, los desencuentros entre la calificación que tienen los trabajadores y la que requieren los empleadores, la habilidad en general insuficiente de las personas para buscar empleo y la discriminación en el mercado laboral. Estas brechas y desfases entre la oferta y la demanda pueden tener importantes consecuencias económicas que se manifiestan en aumento y prolongación del desempleo y el subempleo y en deterioro de la productividad. Los progresos de la integración económica han elevado el ritmo y las exigencias de adaptación a tasas más altas de rotación entre puestos de trabajo, cambios de carrera y capacitaciones más frecuentes para aumentar las destrezas laborales.

La evolución del mercado laboral en América Latina y el Caribe sólo recientemente ha hecho patentes las graves dificultades para integrar a los trabajadores, tal como se aspiraba, a un ciclo permanente de educación, trabajo y capacitación. Las tendencias recientes en la región son: la tasa de desempleo se ha elevado, sobre todo en el Cono Sur y la zona andina; la rotación entre puestos de trabajo va en aumento en muchos países; el subempleo es alto, sobre todo en Centroamérica, y la región depende considerablemente de métodos ineficientes e informales de colocación.

Los servicios públicos nacionales de empleo, creados en las economías industriales de principios del

siglo XX, están siendo reestructurados en muchos países con el fin de adaptarlos a las nuevas exigencias derivadas de cambios de empleo más frecuentes. Para referirse a los sistemas resultantes de esta reformulación de las políticas de los servicios nacionales de empleo resulta más adecuado llamarlos servicios de intermediación laboral, ya que sus prestaciones se han ampliado para abarcar la “intermediación” entre el trabajador, el empleo, la educación y la capacitación, el trabajo por cuenta propia y otros servicios sociales necesarios. Los servicios de intermediación laboral son hoy una herramienta de política para mejorar la calidad y la eficiencia en el proceso de cuadrar a quienes buscan trabajo con las vacantes disponibles y con las posibilidades de capacitación.

América Latina y el Caribe tienen alguna experiencia, aunque de alcance limitado, en la reforma y reestructuración de los sistemas de intermediación laboral. En este artículo se intenta relacionar esa experiencia con la de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), para determinar en qué medida los sistemas de esta índole podrían hacer un aporte relevante a las economías latinoamericanas y caribeñas. En primer lugar se examinará el concepto moderno de intermediación laboral y, en líneas generales, los numerosos servicios que abarca. A continuación se analizarán los procesos de reforma y modernización de los sistemas de intermediación en América Latina y el Caribe, haciendo hincapié en las recomendaciones y adaptaciones de mayor interés para las economías de esta región.

II

Hacia un mayor entendimiento de la intermediación laboral

Los servicios de intermediación laboral apuntan a aumentar la rapidez y la calidad del proceso de cuadrar los interesados en conseguir trabajo con las vacantes y la capacitación. Por consiguiente, estos

servicios “median” entre la oferta y la demanda de trabajo. Sus principales usuarios son los desempleados, los subempleados y las empresas en busca de personal.

La coordinación más rápida, más barata y de mejor calidad entre las personas que buscan empleo y los puestos vacantes tiene numerosas ventajas. En este caso, por mejor calidad se entiende que el empleado sea idóneo para el puesto, sea más productivo y, por ende, tenga mayores probabilidades de permanecer en él por más tiempo. La mayor rapidez y el menor costo se traducen en los siguientes beneficios: para la empresa, la contratación más rápida de una persona para llenar una vacante permite, entre otras cosas, reducir las pérdidas de producción, aumentar la productividad y disminuir las horas de trabajo dedicadas a la administración de personal; para el trabajador, la rápida obtención de un empleo se traduce en un mayor nivel de ingresos y un menor costo familiar y social por concepto de desempleo y subempleo. Este menor costo también beneficia a la comunidad en general, ya que reduce la necesidad de servicios sociales y las solicitudes de seguro de desempleo y seguridad social. En términos esquemáticos, los principales beneficios de los servicios de intermediación laboral son los siguientes:

- Reducción del desempleo de corto plazo y de la rotación laboral.
- Incremento de la productividad.
- Flexibilización de la movilidad laboral.
- Mejoramiento de la seguridad social.
- Mayor transparencia del mercado laboral y de la información y menor discriminación.

Para brindar los beneficios enumerados en los servicios de intermediación laboral se ha establecido un conjunto de servicios “básicos”, presentes en todos estos sistemas, y que se describen a continuación:

i) Asistencia en la búsqueda de empleo. Prepara a la persona que busca empleo para encontrar un nuevo puesto. Puede incluir la redacción de currículos, elaboración de una estrategia para buscar empleo, información sobre el mercado de trabajo y participación en un “club de empleo”. Los estudios realizados en los países de la OCDE siguen indicando que, en función de los costos, la asistencia para buscar empleo es unas tres veces más eficaz que la capacitación para ayudar a insertarse en el mercado laboral. También han demostrado tener efectos positivos los servicios de orientación, sobre todo si se les dedican dos o más sesiones.

ii) Servicio de colocación. Cuenta con un registro de puestos vacantes y lleva a cabo las actividades necesarias para encontrar, entre los interesados en conseguir trabajo inscritos en el servicio, las personas adecuadas para esos puestos. No es una tarea fácil de hacer bien. Las necesidades de los empleadores cambian rápida-

mente y el registro deberá, para funcionar de manera adecuada, contar con un número amplio de listados, mantenerlos siempre actualizados y demostrar competencia al colocar a gente idónea en los puestos pertinentes, para que los empleadores sigan recurriendo al servicio.

Con el transcurso del tiempo, a partir de las funciones básicas de búsqueda de empleo y colocación, los servicios de intermediación laboral han desarrollado una gama de servicios secundarios diseñados para aumentar la calidad y la eficiencia de la intermediación. Estos servicios se definen como secundarios sólo porque no todos los sistemas de intermediación laboral los ofrecen, pero pueden resultar fundamentales para que la coordinación entre trabajadores y puestos funcione de manera eficaz. Los servicios secundarios principales son los siguientes: perfiles del empleo y evaluación de las competencias del postulante; capacitación directa o envío a capacitación; información sobre el mercado de trabajo; provisión de servicios sociales y de seguro de desempleo, y prestación de servicios especializados a los empleadores (cuadro 1) Algunos servicios de intermediación también se ocupan de las normativas de salud y seguridad en el lugar de trabajo, tema controvertido que puede generar enfrentamientos con los empleadores y dificultar los vínculos indispensables para una intermediación eficaz.

El examen de los acomodos recíprocos entre la base de usuarios, los servicios y su costo en un país y un contexto institucional dados es otra vía para apreciar mejor la gran variedad de sistemas de intermediación laboral existentes. Ningún conjunto de servicios puede satisfacer las necesidades de todos los que recurren a la intermediación laboral para encontrar trabajo. Algunos sólo necesitan asistencia mínima, otros necesitan mucho más. Puesto que, como en todo sistema, los recursos son limitados, se obtendrán mejores resultados concentrando los esfuerzos en quienes necesitan más servicios.

En el cuadro 2 se muestra una clasificación en tres categorías de las necesidades de los usuarios. Cuanto más alta la categoría, más servicios personalizados se requerirán para que el trabajador consiga empleo. A modo de ejemplo, la primera categoría, la más simple, es la de los usuarios “listos para conseguir trabajo” (categoría 1), que cuentan con calificaciones y antecedentes laborales recientes como para obtener un nuevo puesto con bastante facilidad. Puede tratarse de profesionales en actividades muy solicitadas o de comerciantes calificados. No se deberán desestimar los servicios destinados a esta categoría, ya que las investigaciones

CUADRO 1

Servicios de intermediación laboral: funciones principales

Categoría de servicio	Clientes destinatarios	Tipos de servicios
Búsqueda de empleo/perfil del empleo	Los que buscan trabajo	Evaluación de competencias o envío a evaluación Caracterización de los usuarios para determinar los servicios que necesitan Elaboración de currículos Orientación laboral Bancos telefónicos para la búsqueda de empleo Asistencia en la búsqueda de empleo "Clubes de empleo" Gestión de los casos individuales
Colocación /intermediación	Empleadores Los que buscan trabajo	Base de datos de vacantes a nivel nacional Colocación Revisión de listas de vacantes (empresas) Selección de candidatos (para las empresas) Recontratación por otra empresa (<i>outplacement</i>) Selección de candidatos para puestos determinados (empresas)
Capacitación	Los que buscan trabajo Proveedores de capacitación Empleadores	Evaluación de necesidades y requisitos de capacitación Remisión a proveedores de capacitación públicos y privados Capacitación directa por el sistema de intermediación laboral (limitada)
Servicios especializados para los empleadores	Empleadores	Evaluación de recursos humanos Asesoría legal en materia de empleo Selección y examen de candidatos Vinculación/enlace con promotores del sector privado Orientación de la capacitación del personal
Información sobre el mercado laboral	Gobierno (local y nacional) Empleadores Los que buscan trabajo Instituciones de capacitación	Provisión de información y análisis de las tendencias del mercado laboral
Seguro de desempleo/acceso a los servicios sociales	Los que buscan trabajo/ trabajadores	Administración de los beneficios del seguro de desempleo o remisión al seguro de desempleo Remisión a, o coordinación con, los servicios sociales Remisión a programas de trabajo por cuenta propia

CUADRO 2

Usuarios (trabajadores) y servicios requeridos

Nº	Descripción del usuario	Principales servicios requeridos
1	Listo para conseguir trabajo	Únicamente servicios de orientación y colocación
2	En riesgo de estar desempleado o subempleado por un plazo mediano	Evaluación de competencias y orientación laboral previas a la colocación o la inscripción en un cursillo de capacitación
3	En alto riesgo de estar desempleado o subempleado por un plazo largo	Desarrollo de un plan de empleo y capacitación de largo plazo, seguimiento más sistemático, intervención y servicios sociales

siguen señalando que la asistencia para buscar trabajo es uno de los servicios más eficaces que prestan los sistemas de intermediación laboral, sobre todo en función de los costos por usuario. Igual que en los programas relativos a mercados de trabajo en general, lo que es esencial es no dar estos servicios a quienes pueden encontrar trabajo con igual facilidad y rapidez

sin asistencia (es decir, hay que evitar la pérdida por "peso muerto").

Por último, es fundamental no confundir los servicios de intermediación laboral con las firmas, de naturaleza muy diferente, que actúan como empleadores intermediarios y son denominados "servicios" o "intermediarios" en algunos países latinoamericanos.

En países como Perú y Bolivia, las empresas contratan a firmas “de servicios” para que empleen los trabajadores que necesitan, evadiendo así las normas laborales y beneficios que se aplican a los contratados con carácter permanente. Esta modalidad tiene graves con-

secuencias para la protección legal de los trabajadores. La intermediación laboral abarca los servicios destinados a la contratación directa de los trabajadores en las empresas, no la contratación indirecta a través de intermediarios.

III

Países de la OCDE: tendencias y reformas recientes

Durante más de una década, los países de la OCDE han reexaminando y reformado conjuntamente el papel de los servicios de empleo públicos y privados en el marco de una combinación de políticas “pasivas” y “activas” vinculadas a los mercados nacionales de trabajo. Estos esfuerzos no están únicamente orientados a la reforma de los servicios públicos de empleo existentes, sino también a la modernización y al diseño de un “sistema” más amplio de servicios públicos y privados capaces de responder a las exigencias de un mercado global. Estos servicios renovados de intermediación laboral están aprovechando las nuevas tecnologías y exigiendo resultados más explícitos. En esta sección se examinan cuatro principales tendencias y reformas.

1. Integración y vinculación de las políticas sobre mercados laborales

En muchos países de la OCDE se comprobó la ausencia de un vínculo eficaz y sinérgico entre las principales funciones de política del mercado laboral: el empleo, la capacitación y la intermediación. A menudo estas funciones competen a diferentes organismos, o se llevan a cabo aisladamente, pese a que las tres se hallan extremadamente relacionadas. Es preciso contar con información sobre los puestos vacantes y las necesidades del sector privado para garantizar que los programas de capacitación y de empleo por cuenta propia se adecuen a las demandas reales. Una estrecha coordinación entre la colocación y la capacitación asegura que los desempleados y subempleados adquieran las habilidades necesarias para ocupar las vacantes efectivamente disponibles. El seguro de desempleo y otras medidas de apoyo al ingreso deben acompañarse de una búsqueda real de trabajo, para que cumplan con la función para la cual fueron concebidos: amortiguar la pérdida de ingresos en el período de búsqueda de

un nuevo puesto. Esto disminuye los casos en que el seguro de desempleo disuade al trabajador de la búsqueda de un nuevo empleo, o la retrasa.

Algunas de las principales vías que han empleado los países de la OCDE para estrechar el vínculo entre empleo/seguro de desempleo, capacitación e intermediación son las siguientes:

- Agregar en los servicios nacionales de intermediación la función de enviar a capacitación.
- Unificar las prestaciones de los seguros de desempleo y los servicios de colocación o, por lo menos, coordinarlos más eficazmente.
- Crear un servicio integrado que unifique y simplifique todas las funciones básicas.

No es esencial tener el seguro de desempleo y la intermediación laboral bajo un mismo techo, ya que cada país tiene tradiciones e inquietudes propias que determinan si la unificación del seguro de desempleo y la intermediación laboral disuade o no de recurrir al servicio de colocación a quienes no reciben los beneficios del seguro, y si la prestación del seguro de desempleo otorga o no al servicio de intermediación un enfoque más propio de un servicio social. En Japón, por ejemplo, se intenta fortalecer la vinculación mediante la rotación del personal entre las prestaciones del seguro y el servicio de empleo. La clave es lograr una coordinación eficaz en el contexto particular de cada país.

La ventanilla única (*one-stop shop*) ha representado una innovación en ciertos países, entre otros los Estados Unidos, donde permitió ampliar el acceso en línea a toda una gama de servicios de empleo. Los programas de compensación de ingresos, entre los que se cuenta el seguro de desempleo, tienen menor difusión en América Latina y el Caribe, pero para la región resulta interesante la incorporación en los centros de intermediación de servicios directos de empleo por

cuenta propia o de envío a servicios de esa índole, así como el suministro de más recursos.

2. Introducción de las señales del mercado y mayor papel de las agencias de empleo privadas

Tras el fin del monopolio público de los servicios de empleo, la mayoría de los países de la OCDE ha ido incorporando una gama de mecanismos de mercado para hacer que el desempeño de los servicios públicos sea más parecido al de las empresas privadas. Estas reformas se pueden catalogar en dos grupos: i) las que apuntan a elevar la eficacia de los servicios públicos de empleo mediante mecanismos de mercado y ii) las que buscan desarrollar la competencia y la asociación con agencias de empleo privadas. El principio que subyace a estas reformas basadas en el sector privado es la coincidencia en la necesidad de separar los papeles del gobierno como proveedor y como contratante de servicios. Por ende, en la mayor parte de los servicios de intermediación se está dejando de proporcionar capacitación para permitir que el usuario elija proveedores de capacitación que compitan entre sí.

Se ha inducido a los servicios públicos a actuar de manera más similar a las empresas privadas, recurriendo, por ejemplo, a la contratación externa y la licitación competitiva de la capacitación activa para el mercado de trabajo, que resulta esencial; estableciendo tarifas para los usuarios y servicios pagados, y usando sistemas de vales. En Suecia, el servicio público de empleo contrata cursos con otros centros de capacitación del sector público y del sector privado. En el Reino Unido, los consejos de capacitación y empresa locales que administran los servicios de empleo contratan a agentes externos para evaluar las necesidades de capacitación, los que a su vez contratan gestores para brindar la capacitación, o para contratarla con otros proveedores. Los vales constituyen otro método para estimular la competencia. Los beneficiarios reciben un vale para pagar la capacitación que efectúan proveedores externos, de manera que es esencial que reciban mucha información sobre el mercado de trabajo y los cursos de capacitación existentes y que se supervise la puesta en práctica del sistema. En los servicios de empleo, tanto públicos como privados, el cobro al usuario se ha visto limitado en gran parte debido a las restricciones impuestas por el Convenio N° 96¹ de la Organi-

zación Internacional del Trabajo (OIT), que prohibió el cobro de honorarios a los trabajadores. Se ha interpretado que estas restricciones no se aplican a las tarifas que los servicios públicos de empleo cobran a los empleadores por algunos de los nuevos servicios especializados, por lo que este cobro se ha hecho cada vez más común. En Bélgica, los empleadores pagan por el servicio adicional de selección previa exhaustiva de los candidatos y por los servicios de reinserción laboral. En los Países Bajos, la institución de una serie de servicios retribuidos para los empleadores puso a las oficinas de intermediación locales en un contacto más directo con los empleadores, lo que se tradujo en beneficios más amplios tanto para el servicio como para las personas en busca de trabajo.

Un segundo conjunto de reformas basadas en el mercado apunta a abrir el mercado a las agencias de empleo privadas y a las organizaciones comunitarias de colocación y servicios de empleo. Esta expansión abarca esfuerzos dirigidos a:

- Flexibilizar las restricciones legales a los servicios privados de empleo, para permitir la competencia con los servicios públicos;
- Contratar directamente con agencias de empleo privadas y organizaciones comunitarias la colocación de personas (como en Australia) y estimular la competencia.
- Establecer acuerdos de asociación con agencias y organizaciones privadas, para lograr una mejor cobertura del mercado de colocaciones.

Contrariamente a lo esperado, la apertura del mercado de los servicios de empleo en numerosos países no condujo a un aumento notorio de la participación del sector privado. Esto se debe probablemente a que este sector atiende un mercado más reducido y de alto nivel y a que se necesita un considerable período inicial y de consolidación de prestigio para lograr una participación importante (así sucedió en Dinamarca a principios del decenio de 1990).

3. Incorporación y fortalecimiento de los indicadores de desempeño y de las reformas de la gestión

Los países de la OCDE han emprendido ampliamente la tarea de mejorar el desempeño interno de los servicios de intermediación laboral sobre la base de nuevas medidas de rendimiento y reformas de la gestión. Para medir el cumplimiento de las metas de esos servicios se ha ido avanzando desde el uso de indicadores retrospectivos de desempeño al uso de indicadores pros-

¹ Convenio sobre las agencias retribuidas de colocación (revisado) (1994).

pectivos del funcionamiento del servicio, y se incluyen metas en cuanto a “vacantes cubiertas”, “vacantes cubiertas con participación activa del servicio” y “tiempo requerido para cubrir una vacante”. Con el fin de mejorar el desempeño se pueden utilizar premios y castigos, como por ejemplo: medidas disciplinarias, inspecciones de gestión, primas presupuestarias y otros incentivos y sanciones. En Suiza, el gobierno nacional clasifica las oficinas de colocación por su desempeño teniendo en cuenta influencias externas como las condiciones del mercado laboral, y paga a cada cantón o gobierno regional el monto correspondiente al desempeño de la oficina de colocación que administra.

Los indicadores de desempeño interno tienen claras limitaciones. En primer lugar, de no emplearse indicadores más sofisticados, no se medirán los efectos de un servicio o curso de capacitación determinado, sino solamente su volumen y si fue puesto en práctica de manera eficiente. Es posible que un servicio local parezca estar cumpliendo con los objetivos de colocación, pero quizás se trate de empleos transitorios o inadecuados para los trabajadores seleccionados. Otro servicio tal vez dedique más tiempo a cada usuario, con lo cual su tasa de colocación puede ser menor pero quizás tenga una mayor incidencia en el desempleo local. En el Reino Unido, un comité de la Cámara de los Comunes ha recomendado que se reemplacen las metas basadas en la colocación por otras que representen el “valor agregado” a través de la satisfacción del usuario, teniendo en cuenta que los sistemas de intermediación laboral están brindando cada vez más servicios adicionales a los de colocación. Los indicadores de desempeño interno deberían complementarse o integrarse dentro de un sistema de evaluación más amplio que analice los efectos de mayor magnitud o de más largo plazo. En suma, no se puede depender solamente de los indicadores del desempeño interno para aumentar la eficiencia y la eficacia. Por lo tanto, el desarrollo de indicadores de desempeño generalmente ha formado parte de reformas de gestión y cambios internos más ambiciosos, concebidos para incrementar la eficacia y la cobertura globales de los servicios de intermediación.

Las principales reformas de gestión adoptadas por los países de la OCDE incluyen: la descentralización, la gestión por objetivos y un mayor uso de las tecnologías de la información. La descentralización de los recursos y la flexibilidad de los programas se han empleado para mejorar la capacidad de adaptar los servicios a las necesidades de la economía local (por ejemplo en Francia). La gestión por objetivos reforma

toda la estructura de incentivos al personal y de desempeño. En Austria, Finlandia y Suecia se ha estado experimentando con este tipo de cambios. En estos casos, se ha otorgado a las oficinas locales mayores facultades para distribuir sus presupuestos entre los diversos servicios (entre otros, búsqueda de trabajo, capacitación y subsidios de empleo) y para ajustarse a los objetivos acordados. Por último, las tecnologías de la información representan probablemente el cambio en materia de gestión que se ha impuesto más ampliamente en los países de la OCDE, con el fin de aumentar la eficacia y la cobertura de los servicios de empleo. En numerosos países los “bancos de trabajo” se han puesto en línea, incorporando al sistema una gama de usuarios mucho mayor, que prefiere emplear sistemas de autoservicio desde sus casas, centros comunales o incluso centros comerciales.

4. La focalización en los desempleados de largo plazo

Por último, un conjunto de reformas en el que han hecho hincapié casi exclusivamente los países industrializados de altos ingresos es el de aquellas encaminadas a lograr que los servicios de intermediación laboral respondan mejor a las necesidades de los casos más difíciles, es decir, de quienes han estado desempleados de manera continua durante doce meses o más. Estas reformas propician intervenciones de política más tempranas en el caso de los usuarios con mayor riesgo de estar desocupados y la focalización de mayor cantidad y variedad de servicios en los desempleados de largo plazo. Ellas son las siguientes:

- *Diagnóstico e intervención temprana.* Identificar tempranamente a los usuarios en mayor riesgo a través de entrevistas y programas computacionales, y focalizar en ellos los servicios antes de que el desempleo de largo plazo sea un hecho.
- *Gestión de casos.* Abordar en forma individualizada una estrategia de reinserción laboral para cada caso y adecuar los servicios a las necesidades particulares del usuario.
- *Exigencias para percibir el seguro de desempleo y secuencia de las prestaciones.* Hacer más estricta la exigencia de que efectivamente se busque trabajo de manera activa como condición para percibir el seguro de desempleo, y establecer una secuencia de servicios encaminados a lograr el retorno del desempleado al mercado de trabajo de la forma más rápida y duradera posible.

IV

Tendencias de los sistemas de intermediación laboral en América Latina y el Caribe

Como en la mayor parte del mundo en desarrollo, las reformas y la modernización de los sistemas de intermediación laboral en América Latina y el Caribe han sido más limitadas que en la OCDE. A muy grandes rasgos, en esta región predomina un modelo de intermediación del sector público que, debido a las restricciones de recursos, es habitualmente reducido y atiende al estrato inferior de la fuerza de trabajo. En Centroamérica, por ejemplo, los directores de los servicios públicos de empleo sostienen que allí los servicios de intermediación se han dedicado al estrato de baja calificación técnica, en los niveles inferiores de la pirámide ocupacional (OIT, 1998, p. 2). Por regla general, los servicios nacionales de empleo de la región se administran a través de los ministerios de trabajo o institutos de capacitación de la órbita estatal, como el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) en Colombia.

La motivación para la reforma y el cambio en esos sistemas tiene rasgos propios en América Latina y el Caribe. En la OCDE las reformas fueron impulsadas por un mal desempeño y por la necesidad de reducir costos y, en especial, de llegar a los casos peores de desempleo persistente. En América Latina y el Caribe las necesidades económicas son diferentes, pero los sistemas de intermediación también han sido criticados de manera similar, reprochándoseles malos resultados y, sobre todo, politización. En esta región, particularmente, mientras que en teoría el monopolio del sector público apuntaba a proteger y asistir a los trabajadores más necesitados de ayuda, en la práctica las inversiones del sector público nunca fueron lo suficientemente cuantiosas como para cubrir una porción importante del mercado de trabajadores. Muchos servicios públicos de empleo latinoamericanos y caribeños adquirieron la reputación de tener en sus registros predominantemente puestos de menor calificación y un bajo número de trabajadores, de modo que los grupos menos favorecidos rara vez pudieron tener información sobre empleos de mayor calificación y mejor pagados, o acceder a esos empleos, a través de esos servicios públicos.

Puesto que en la región latinoamericana y del Caribe la inversión pública en política laboral es baja

y el seguro de desempleo excepcional, la reducción del costo no reviste tanta importancia. Los países de esta región podrían emprender la reforma de los sistemas de intermediación laboral con el fin de lograr más transparencia en mercados de trabajo ineficaces y, sobre todo, de aminorar la discriminación en el mercado laboral. La búsqueda de trabajo en la región sigue dependiendo en gran medida de redes informales y de contactos familiares y personales que pueden conducir a claras fallas de productividad y a fortalecer y perpetuar la discriminación vinculada a la raza, el origen étnico, el género y el nivel económico.

En la región, los sistemas de intermediación laboral exhiben mucho menor desarrollo que los de la OCDE y enfrentan exigencias muy diferentes del mercado laboral. Algunas de las principales diferencias que afectan la forma en que deberían reestructurarse los sistemas de intermediación son las siguientes:

- Los sistemas de intermediación en América Latina y el Caribe son de tamaño reducido y su experiencia es limitada; muchos sufren las consecuencias de años de escasa inversión pública.
- Las empresas del sector privado que prestan servicios de colocación y empleo son pocas, de aparición reciente y normalmente se dedican en forma exclusiva a los empleos de nivel más alto.
- El empleo en el sector informal puede superar el 50% de la economía nacional, y concentra a los trabajadores pobres y menos favorecidos. Esto determina, inevitablemente, un enfoque diferente de la intermediación laboral, para reflejar una realidad caracterizada por el predominio del empleo por cuenta propia, sobre todo en las áreas rurales.
- Para los sistemas de intermediación de América Latina y el Caribe, los casos más difíciles no son los de desempleo prolongado, como en la OCDE, sino los de subempleo grave y baja calificación.
- La mayoría de los países latinoamericanos carece de seguro de desempleo u otra forma de compensación de ingresos para los desempleados, de modo que las reformas de los sistemas de intermediación laboral dejan de lado el problema de la asistencia a los trabajadores desempleados.

En los países de la región en los que sí existe seguro de desempleo, entre otros Argentina y Brasil, éste generalmente no se administra a través del servicio de empleo. Por ende, la posibilidad de reducir el costo del seguro no es un incentivo para reformar los servicios nacionales de empleo en América Latina y el Caribe, como sí lo es en muchos países de la OCDE.

- La considerable migración interna y externa que exhiben varios países (por ejemplo, algunos países centroamericanos y México, entre otros) crea necesidades adicionales de intermediación.

Con las diferencias anotadas, las reformas y revisiones de la intermediación laboral realizadas hasta la fecha en América Latina y el Caribe se han centrado principalmente en: i) la adopción de sistemas informáticos, ii) la ampliación del papel del sector privado y iii) el mejoramiento del desempeño y la gestión.

1. Sistemas de información y sistemas basados en Internet: adopción y expansión

En toda la región se percibe una tendencia clara a utilizar las nuevas tecnologías de información para mejorar el desempeño de los sistemas de intermediación laboral. La inversión en tecnología informática para la intermediación ha sido más restringida en América Latina y el Caribe que en la OCDE, pero es apreciable en países como Brasil, México, Chile y Costa Rica. La modernización de los sistemas de información incluye: bolsa de trabajo y servicio de colocación, ambos en línea, sistemas internos de información en las oficinas, y sistemas de información sobre el mercado laboral. El Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), de Chile, ha establecido la primera bolsa electrónica de trabajo del país. En InfoEmpleo hay más de veintinueve mil currículos de personas que buscan empleo, y se reciben más de trescientas notificaciones de vacantes al mes. En Costa Rica, gracias a la financiación y el apoyo del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), se está desarrollando un sistema de información en dos etapas para revitalizar el servicio público de empleo, ampliarlo a una red de proveedores privados y sin fines de lucro y crear un registro nacional de empleo cuyo servidor central será responsabilidad del INA. En la región es importante también contar con bolsas de trabajo electrónicas e información relativa a los mercados de trabajo a nivel regional. En virtud de un proyecto del Fondo Multilateral de Inver-

siones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), ocho países centroamericanos, incluidos la República Dominicana y Panamá, están desarrollando un sistema de información sobre el mercado laboral para compartir y analizar con criterio regional datos sobre el mercado de trabajo que abarquen información sobre las tendencias del empleo, la economía y la ocupación.

2. Papel del sector privado y asociación con instituciones privadas y sin fines de lucro

En la región se observa una importante tendencia a la expansión de los servicios de intermediación laboral privados y sin fines de lucro y de los vínculos entre ellos y los proveedores públicos. La primera etapa de este proceso es la apertura al sector privado y su legitimación y reglamentación. Desde el decenio de 1980, varios países de la región están trabajando en la constitución de marcos legales apropiados para los proveedores privados y sin fines de lucro y en el establecimiento de normas para su supervisión. En Panamá, por ejemplo, se aprobó una ley (agosto de 1995) que autorizó las agencias de empleo con fines de lucro y asignó su supervisión al Ministerio de Trabajo.

En la segunda etapa, más importante, se fomentará la expansión de las agencias de empleo privadas y la creación de nuevas asociaciones entre proveedores públicos, privados y sin fines de lucro. En 1996, en Perú se dio un renovado impulso al servicio de empleo público mediante la creación de una red de centros privados y sin fines de lucro, estimulando el ingreso de una gran cantidad de proveedores nuevos e innovadores al negocio de la intermediación laboral. Estos Centros de Intermediación Laboral (CIL) incluyen centros de capacitación, centros comunales locales y organizaciones afiliadas a agrupaciones religiosas, cada uno con sus contactos y conocimiento a nivel local de los empleadores y de los que buscan trabajo. Aunque se deberán realizar evaluaciones adicionales, de un análisis primario del sistema peruano —la Red CIL-ProEmpleo— se desprende que los proveedores públicos y privados que se han integrado a la red han logrado aumentar su cobertura y eficiencia. En Guatemala, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, se están iniciando planes para crear una red de servicios de empleo (RESE), en la que las oficinas públicas locales del servicio nacional de empleo de cada región o provincia actuarán como centro de una red local que integrará a proveedores privados y sin fines de lucro.

3. Mejoramiento del desempeño y ampliación de la base de usuarios

En los sistemas de América Latina y el Caribe se están adoptando medidas adicionales para mejorar el desempeño de los servicios de empleo, su producción y su base de usuarios, entre otras las siguientes:

Ferías de empleo como "ventanillas únicas" temporales. Las ferías de empleo se están empleando en la región con cometidos que trascienden el encuentro cara a cara por un día de empleadores y de personas en búsqueda de empleo. En estas ferías (las que se celebran en Panamá, por ejemplo) se ofrece también una gama de servicios a los que se accede de una sola vez mediante ventanillas únicas, lo que se asemeja a los *one-stop shops* de los países de la OCDE. Además de acceso a entrevistas con empleadores locales, los servicios disponibles en las ferías de trabajo panameñas suministran asistencia técnica a microempresas, orientación profesional, talleres de redacción de currículos, información sobre programas de capacitación y evaluación de competencias. También México, desde hace muchos años, tiene un enfoque global de las ferías de empleo.

Descentralización. En la región latinoamericana y del Caribe es más débil que en la OCDE la tendencia

a descentralizar los servicios de intermediación laboral y ponerlos bajo la responsabilidad de las municipalidades y oficinas locales. El papel y la factibilidad de la descentralización en un país dado dependerán tanto de la existencia a nivel nacional de una estrategia y una tendencia más amplias orientadas a la descentralización, como de las capacidades de las instituciones locales. En Chile, de conformidad con la política nacional, la descentralización se ha llevado a cabo transformando las oficinas locales de empleo en una red de más de ciento cincuenta agencias de empleo municipales. Estas agencias brindan a los trabajadores servicios de intermediación laboral gratuitos. El Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) presta asistencia técnica a la red municipal, y planifica y supervisa los programas e instituciones de capacitación, pero las funciones centrales de intermediación corresponden al nivel local.

Perfeccionamiento de los servicios e instrumentos de evaluación. Numerosos países de América Latina y el Caribe están ampliando asimismo la gama de servicios específicos e instrumentos que ofrecen los centros de intermediación (por ejemplo, mejores metodologías de búsqueda de empleo, evaluación de competencias), y aspiran a que la información y los instrumentos sean compartidos por toda la región.

V

Modelos institucionales de servicios de intermediación laboral

Las reformas y medidas de fortalecimiento en curso, tanto en la OCDE como en América Latina y el Caribe, deben considerarse dentro del contexto más amplio de la reforma de los propios marcos institucionales para la prestación de servicios de intermediación laboral. Es el cambio en los vínculos institucionales entre el gobierno, el sector privado y los actores sociales lo que determina las modificaciones más importantes de los servicios de intermediación laboral e incentiva con más fuerza a elevar el número de usuarios y de proveedores de información. La variedad de sistemas de intermediación laboral adaptados a circunstancias nacionales muy dispares es impresionante. Este estudio, en el que se pasó revista a tales sistemas a través del mundo, iden-

tificó seis modelos. Estos modelos pueden entenderse, en términos sencillos, como un espectro lineal de posibilidades que van desde un servicio de empleo únicamente público en un extremo (con exclusión de todo servicio privado) hasta un sistema únicamente privado en el otro, con la salvedad de que pocos sistemas nacionales se hallan en uno u otro de estos dos extremos. Dentro de cada modelo hay variaciones de importancia entre un país y otro, sobre todo en la porción media del espectro, es decir, en las asociaciones entre los sectores público, privado y sin fines de lucro. Los dos primeros modelos, A y B, representan sistemas muy anteriores a las reformas y renovaciones. Los modelos más nuevos van de la C a la F.

1. Modelo A: monopolio público

Este modelo predominó en el período posterior a la segunda guerra mundial. El sector público tenía el monopolio legal para administrar un servicio de intermediación nacional, con el fin de garantizar que no se explotara a los trabajadores mediante el cobro de tarifas altas y que los trabajadores menos favorecidos tuvieran acceso a los servicios. Los convenios de la OIT sancionados en la década de 1940 prohibían la existencia de empresas privadas que cobraran por la colocación. Se pensaba entonces, y en muchos casos se sigue pensando hoy, que el papel del sector público en este campo era indispensable porque el libre mercado de servicios de empleo probablemente acarrearía la exclusión de los trabajadores más difíciles de colocar, con ingresos bajos y menos favorecidos, mediante un proceso de filtrado (*creaming*), por el cual el sector privado retendría únicamente a los trabajadores de más fácil colocación. La necesidad de que el sector público asuma ese papel tiene como fundamento teórico las imperfecciones del mercado que llevan a una insuficiente provisión de servicios de empleo para ciertos tipos de trabajadores.

En el marco del modelo basado en el sector público existe un único servicio público nacional, generalmente dependiente de un departamento de trabajo u otro órgano ejecutivo, al que todos los trabajadores pueden acceder de forma gratuita. Sólo se permiten los servicios de empleo privados gratuitos, las agencias de empleo temporal y las que atienden a trabajadores teatrales y artistas. En la práctica, el monopolio público del servicio de empleo fue eliminado formalmente en la mayoría de los países tras el convenio de la OIT de 1997, y en convenios nacionales como en Portugal (1989) y en Finlandia y Austria (1994).²

Actualmente son pocos los países en los que la prohibición legal todavía está vigente. Y aun allí donde lo está, suelen surgir de todas maneras algunas agencias de empleo privadas. En Costa Rica las agencias de empleo privadas no están permitidas por ley, pero en la práctica funcionan en el país por lo menos 42 servicios de ese tipo, bajo el rótulo de empresas consultoras. Hoy —en los casos en que existe— este mo-

delo se puede describir como un monopolio del servicio público de empleo, que domina la prestación de servicios de intermediación, pero que tiene poca cobertura a nivel nacional, y que coexiste con agencias privadas que actúan a niveles limitados en un marco legal precario e incierto.

2. Modelo B: Servicio nacional de empleo que compite de hecho con proveedores privados

Este modelo es común en los países en desarrollo. Se permiten las agencias de empleo y los servicios de empleo privados, pero los servicios públicos y los privados actúan con casi total independencia recíproca. Los servicios de empleo privados pueden estar bajo la regulación del servicio público u otro organismo, o regirse únicamente por las leyes del mercado. La coexistencia de los proveedores públicos y privados obedece a la teoría de que, gracias a la introducción de una cierta dosis de competencia de los proveedores privados con los servicios públicos, mejorará la calidad de la intermediación y habrá más innovación en unos y otros. En la práctica, aunque efectivamente existe cierta competencia, generalmente no es muy intensa, ya que cada sector tiende a cubrir únicamente una parte del mercado nacional y sus usuarios casi no se superponen. La tendencia normal del mercado apunta a que el servicio público se dedique a los usuarios de menores ingresos y las empresas privadas a los profesionales y trabajadores de ingresos altos, más fáciles de colocar y con mayor capacidad de pago.

En Panamá, un reducido servicio nacional de empleo coexiste con unos pocos proveedores privados y no gubernamentales. La interacción entre los sectores público y privado es limitada. Esto empezará a cambiar cuando en la capital panameña se ponga en marcha una red formada por integrantes públicos y privados. A medida que ambos sectores establezcan vínculos más definidos, será posible poner en marcha formas más amplias de cooperación entre ellos, características de los modelos C y D.

3. Modelo C: Asociaciones entre servicios de empleo públicos y privados

La reforma y transformación de los servicios públicos de empleo a través del establecimiento de nuevos vínculos y asociaciones, no sólo con el sector privado sino también con actores sociales clave como sindicatos y organizaciones comunitarias, se han llevado a cabo por diversas vías. En este modelo, la asociación se define

² Los convenios básicos pertinentes de la OIT son el Convenio sobre el servicio de empleo, de 1948, ratificado por quince países de América Latina y el Caribe; el Convenio sobre las agencias retribuidas de colocación, de 1949 (Convenio N° 96), ratificado por 17 países de América Latina y el Caribe, y el Convenio sobre las agencias de empleo privadas, de 1997 (N° 181), ratificado por un solo país de América Latina y el Caribe.

como una relación de colaboración, no competitiva, por la cual instituciones públicas y privadas comparten, entre otras cosas, recursos, información, servicios y usuarios. A medida que las necesidades de intermediación laboral se hacen más y más específicas, las asociaciones se vuelven un marco institucional cada vez más común, por razones esencialmente prácticas y no teóricas. Dado que el rol desempeñado en el mercado por los proveedores públicos y privados ha sido hasta la fecha relativamente modesto, se ha recurrido a las asociaciones como forma de aumentar a la vez la cobertura de mercado de los proveedores tanto públicos como privados, y obtener mayores economías de escala. Cabe notar que parece haber pruebas de que los proveedores públicos y privados pueden modificar positivamente la curva de demanda de la intermediación mediante una mayor colaboración y la puesta en común de sus listas, aunque la eficacia de cada proveedor para colocar a quienes buscan trabajo pueda ser muy diferente.

Se examinarán aquí tres tipos de asociación colaborativa. En el primer tipo, el servicio de empleo público está constituido por una red de proveedores públicos, privados y sin fines de lucro que da origen a un sistema nacional más amplio y eficaz. El caso de Perú ofrece un ejemplo interesante. En 1996, el Ministerio de Trabajo de ese país lanzó una red de proveedores sin fines de lucro y privados, que cubría principalmente las áreas urbanas. Representantes de las iglesias, las organizaciones sociales y los centros de capacitación pudieron postular a convertirse en oficinas locales de intermediación e información laboral. En todas las oficinas de la red se inscribe a los que buscan trabajo, se brinda asistencia para buscar empleo, se coloca a las personas en puestos vacantes locales y se accede a la base de datos nacional de vacantes. Incluso en los primeros años de aplicación se pudo apreciar un aumento claro, año tras año, de los inscritos tanto en los proveedores públicos como en los privados, de los puestos listados y, lo que es más importante, del porcentaje de colocación de trabajadores. De 1998 a 2000, las colocaciones sumadas de los centros públicos y privados se incrementaron en un 28%, aumentó la eficiencia (medida por el porcentaje de las personas en busca de empleo que fueron colocadas) y subieron las vacantes cubiertas (Ministerio del Trabajo y Promoción Social, 2001). En este tipo de redes, el servicio público puede seguir siendo una entidad independiente, como en Perú, o ser reemplazado por una red de oficinas locales y regionales, como en el caso de Chile.

Un segundo tipo de asociación apunta a suministrar lineamientos de política y supervisión para mejorar la puesta en práctica de los servicios de intermediación laboral y la coordinación general de las políticas relativas al mercado de trabajo. México creó en 1992 comités ejecutivos de sus oficinas de empleo estatales, encargados de orientar las operaciones de esas oficinas. Estos comités están integrados por representantes de asociaciones empresariales y empresas; de instituciones de capacitación; de organismos gubernamentales, estatales y federales, y de sindicatos. A su vez, dichos comités participan en los consejos estatales de productividad y competitividad, encargados de coordinar las políticas relativas al mercado laboral entre los gobiernos estatales y el gobierno federal.

Un tercer tipo de asociación entre instituciones públicas y privadas se ha concebido para atender a los grupos de personas menos favorecidas o con necesidades especiales. En el Reino Unido existe un ejemplo interesante del uso de asociaciones a nivel local para servir mejor a los grupos a los que cuesta más llegar. Las responsabilidades y la flexibilidad para generar estas asociaciones adaptadas a las necesidades locales son de competencia local. Las del Reino Unido se formaron para prestar asistencia a grupos de personas discapacitadas, a grupos minoritarios y a personas con serias dificultades de aprendizaje.

4. Modelo D: Servicios autónomos tripartitos y participación de actores sociales clave

Una forma más sofisticada de asociación se generó con el reemplazo del servicio público de empleo por organizaciones autónomas constituidas por actores sociales clave. Estos servicios no son ni exclusivamente públicos, ni exclusivamente privados; funcionan con autonomía, y toman todas las decisiones fundamentales respecto de la actuación de las oficinas y la provisión de los servicios. Generalmente reciben una importante financiación pública, a través de subsidios y el pago de servicios de capacitación y otros, pero la administración es independiente del sector público. En un estudio reciente se concluye que casi en la mitad de los países de la OCDE existen actualmente servicios de empleo tripartitos autónomos. Estos pueden administrarse sobre una base tripartita integrada por representantes de los medios empresarial, laboral y gubernamental (local y federal), como en Alemania, o sobre la base de diferentes agrupaciones de actores sociales. En los Países Bajos se inició una organización tripartita en 1991, pero el gobierno decidió retirarse de su ad-

ministración en 1996 y dejar en su lugar a profesionales independientes, ya que los representantes gubernamentales se habían encontrado en posiciones políticas difíciles y comprometedoras, que a menudo paralizaron la toma de decisiones.

La ventaja clave de este modelo radica en la participación más activa de las partes directamente interesadas a nivel local y en una mayor rapidez y flexibilidad para tomar decisiones. Se espera que los servicios autónomos tengan mayor cobertura de las oportunidades laborales y registros más amplios de postulantes a empleos. Para que estos servicios puedan funcionar de manera eficaz y sin contratiempos, tienen que haberse establecido previamente vínculos de cooperación entre los sectores sindical, gubernamental y privado, de modo de evitar la polarización y la ineficacia en la toma de decisiones. En el Reino Unido se intentó establecer un sistema tripartito, pero la administración Thatcher volvió a poner el servicio en el ámbito del sector público, tras graves disputas con los participantes sindicales. El consenso entre el gobierno y los actores sociales, y la existencia previa de vínculos fuertes, son elementos clave para el éxito de los servicios autónomos. Por lo tanto, el modelo es menos aplicable a las economías en desarrollo, en las que los vínculos de gestión están menos desarrollados.

5. Modelo E: Red basada en la competencia, con financiación pública

Entre los países de la OCDE, Australia está realizando reformas audaces para crear un modelo propio y diferente. El sistema australiano ha emanado de reformas anteriores a un enfoque de "gestión de casos", según el cual el servicio de empleo público contrataba proveedores privados de servicios de colocación y otros servicios. En 1998 se inició una reforma más profunda en materia de contratación externa, con miras a la "provisión competitiva de servicios". En este nuevo modelo el servicio público de empleo fue remplazado por una "red" de servicios de empleo competitiva integrada por 310 organizaciones privadas, comunitarias y gubernamentales, que reciben un pago individual por la colocación de sus usuarios. Las funciones de esta red, esbozadas en la página de Australia en Internet, abarcan la intermediación, el empleo y la capacitación. Este nuevo modelo institucional está fuertemente determinado por los logros, puesto que los organismos (ya sean públicos, privados, o sin fines de lucro) reciben un monto determinado por cada desempleado que colocan, y un monto extra si la persona había estado

desempleada por largo tiempo. En la segunda licitación el servicio público de empleo fue reducido, ya que las organizaciones sin fines de lucro administradas por iglesias y otras organizaciones de voluntarios fueron las que más colocaciones concretaron. El modelo de red de servicios de empleo competitivo fue concebido para superar los defectos de los modelos anteriores, que desatendían las necesidades de los menos favorecidos. En el modelo australiano se entregan recursos adicionales a los proveedores públicos y privados como incentivo para atender a estos últimos. Sería precipitado pronunciarse en este momento sobre la eficacia del nuevo modelo; sin embargo, un legislador británico declaró que se trataba de "una iniciativa única en su género que está siendo seguida de cerca por los ministros de trabajo del mundo entero".

6. Modelo F: Servicios basados en el sector privado

En este modelo no existen los proveedores públicos. Sin embargo, el sector público puede proporcionar financiamiento a los proveedores privados con miras a promover sus propios objetivos. En un país centroamericano, El Salvador, una nueva reforma configuró un modelo diferente basado en el sector privado, que encaró algunos riesgos para ampliar los servicios de intermediación. El modelo salvadoreño es único en la región, porque propicia un servicio nacional brindado exclusivamente por proveedores privados o sin fines de lucro. Representantes del Ministerio de Trabajo y Previsión Social y de una institución estatal tripartita de capacitación —el Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP)— tuvieron una importante función directriz en la formulación y el respaldo del nuevo servicio experimental e integrarán un comité supervisor de sus políticas, aunque sin competencia en su administración cotidiana. El experimento salvadoreño configura un servicio de intermediación laboral administrado enteramente por entidades privadas. Existen asimismo planes para la creación de una red de "asociados satélites" del servicio privado nacional de empleo. Diferente del caso salvadoreño es el de los países en los que sólo hay proveedores privados de intermediación laboral, y no existe un servicio público ni esfuerzos públicos y privados para colaborar en un sistema nacional. En estos casos el enfoque sería de *laissez-faire*: los proveedores privados pueden competir entre sí, pero no se hace esfuerzo alguno por defender o concretar el componente de "bien público" de los servicios de intermediación ni por coordinar el

mercado laboral y las políticas de capacitación. La base teórica para un modelo puramente privado radica en el argumento de que no existe una función de bien público en la intermediación, y por lo tanto cualquier servicio público de empleo o subsidio público a los proveedores privados acarrearía ineficiencias en el mercado.

La gran variedad de modelos de intermediación descritos demuestra de manera elocuente que no existe una única forma correcta de estructurar los servicios de intermediación laboral. Cuál de los modelos resulta más eficaz, tenga mejores resultados y atienda a la mayor cantidad y variedad de usuarios, dependerá del contexto del país, la fuerza y el desempeño de las instituciones públicas y privadas, la financiación disponible y los vínculos entre los actores sociales clave. Las instituciones y su estructura influyen ciertamente en la prestación eficaz de los servicios de intermediación laboral, y en las personas que la reciben. En un estudio realizado recientemente en la OCDE se observa que

la estructura institucional [de los servicios de empleo] efectivamente incide en factores como el conjunto de conocimientos y experiencia acumulada que contribuye a la gestión, la disposición de las partes involucradas a cooperar en la puesta en práctica de las estrategias concretas y la percepción de que su funcionamiento tiene legitimidad política (OCDE, 2000). La financiación pública específicamente dirigida a compensar el costo más alto de la colocación de los trabajadores menos favorecidos (por ejemplo, en las variantes de los modelos C, D, E y posiblemente el F) parece ser la herramienta más eficaz para evitar la discriminación que resultaría de una selección de los destinatarios de los servicios únicamente sobre la base de las fuerzas del mercado. La sola financiación pública del servicio, sin mecanismos concretos de focalización en determinados grupos, ha demostrado su ineficacia para proteger adecuadamente a los trabajadores de menores ingresos y menos favorecidos.

VI

Consideraciones y recomendaciones para los países de América Latina y el Caribe

Al introducir nuevos sistemas de intermediación laboral o reestructurar los existentes, la región enfrenta particulares desafíos y necesidades económicas que les son propias. Será de gran utilidad identificar las condiciones económicas específicas para invertir en reformas de los sistemas de intermediación laboral y considerar de qué manera esos sistemas deberán adaptarse a las características de las economías de América Latina y el Caribe.

Las principales motivaciones económicas de los sistemas de intermediación laboral son las mismas en los países desarrollados y en aquellos en desarrollo: en unos y otros la información sobre el mercado laboral es incompleta, hay ineficiencias en la intermediación de la demanda y la oferta de empleo y capacitación, y esto se ha vuelto más costoso en un mercado de trabajo globalizado y en rápida transformación. En el Ministerio del Trabajo y Promoción Social de Perú se llegó a la conclusión de que la escasa información sobre el mercado laboral y una intermediación ineficaz se traducían en tasas de desempleo más elevadas, importantes desajustes ocupacionales y subutilización

de la fuerza de trabajo, todo lo cual disminuía el bienestar social y justificaba la necesidad de reformar el servicio de intermediación laboral de la nación.

En todos los países, la función de colocación, que es el cometido central de los servicios de intermediación laboral, se realiza de manera más eficaz en un contexto de expansión económica. Sin embargo, hay condiciones de crecimiento limitado en las que sigue siendo razonable invertir en sistemas de intermediación laboral. Esto sucede básicamente cuando en los mercados laborales se perciben tendencias que pueden ser subsanadas en gran medida con una mejor intermediación. Entre esas tendencias se hallan una alta rotación laboral, elevado desempleo de corto plazo, grave discriminación o falta de transparencia en el mercado laboral, y fallas sistemáticas en capacitación y empleo, fenómenos todos fáciles de encontrar en los mercados laborales de América Latina y el Caribe, y que merecen ser evaluados como importantes campos para la acción de los sistemas de intermediación laboral. Sin embargo, si un país enfrenta una auténtica crisis de desempleo estructural alto (el caso de Argentina),

las inversiones en los servicios de intermediación laboral no deberían ser prioritarias. En situaciones de crisis la eficacia de la intermediación se verá muy limitada, salvo que el servicio también coordine o aplique programas de compensación de ingresos u otros característicos de las redes de seguridad social.

Una tendencia económica que es clave en los sistemas de intermediación de la OCDE no resulta tan trascendente para América Latina y el Caribe. Los sistemas de intermediación de la OCDE han estado focalizándose crecientemente en el problema más enquistado en sus mercados laborales: el desempleo de largo plazo. Irónicamente, los servicios de intermediación no se concibieron en modo alguno para abordar este problema, sino con el objeto de reducir el desempleo transitorio, de corto plazo, y mejorar la coordinación de trabajadores y puestos.

Vemos así que, en general, las razones para reformar o fortalecer los sistemas de intermediación laboral en América Latina y el Caribe son sólidas, salvo en circunstancias de contracción seria del empleo. Y lo son aún más en los países de la región con cifras altas de desempleo de corto plazo, vínculos débiles entre los sistemas de capacitación y empleo y niveles altos de discriminación. Sin embargo, los beneficios de los servicios de intermediación no se perciben con rapidez, por lo que las expectativas de que ellos mejoren en la región el desempeño en el mercado laboral de grupos con necesidades especiales de empleo deberían ser moderadas.

Ciertamente la forma en que cada país aborde las reformas o medidas de fortalecimiento dependerá de su situación y del estado de sus servicios de intermediación laboral. La intermediación laboral debería considerarse como un instrumento de política, integrado a un sistema más amplio de empleo y capacitación adaptado a las necesidades e instituciones nacionales. Un elemento decisivo en toda reforma o fortalecimiento de los servicios de intermediación laboral es la visión de largo plazo de las metas del servicio y de la correspondiente estructura institucional. En general, puede decirse que la reforma y el fortalecimiento de los servicios de intermediación funcionan a un doble nivel, uno más potente que el otro (cuadro 3). El primer nivel, más modesto, corresponde a la aplicación de medidas para fortalecer y hacer más eficaz el servicio nacional de intermediación, sin alterar su estructura institucional básica. Abarca, entre otros aspectos, la capacitación de personal, el mejoramiento de la gestión, la expansión de los servicios y el establecimiento de servicios nuevos. El segundo nivel

combina el mejoramiento de la gestión y eficiencia del servicio con la reforma y la reestructuración institucionales. La experiencia internacional ha mostrado claramente que mediante la reforma y reestructuración institucionales se obtienen beneficios mayores. A través de la reestructuración se establecen nuevas condiciones de mercado con los sectores privado y sin fines de lucro, posibilitando avances de mayor entidad en la cobertura y la eficacia. En Perú y El Salvador, esto significó replantear el papel desempeñado por los proveedores públicos, privados y sin fines de lucro en un sistema nacional de intermediación, considerando las fortalezas y debilidades de las instituciones nacionales y la mejor manera de ampliar el uso del sistema por los empleadores locales. El establecimiento de redes y asociaciones puede iniciarse sin que haya habido una reestructuración sustancial de las instituciones existentes, o antes de efectuar una reestructuración completa. El cuadro 3 presenta un resumen de las principales medidas que deberán tomarse para el fortalecimiento (nivel 1) y la reforma (nivel 2) de los sistemas de intermediación laboral.

La reestructuración y la reforma institucionales pueden tener particular importancia en los países de América Latina y el Caribe, donde la eficacia de los sistemas actuales de intermediación y su credibilidad en el medio empresarial es tan limitada. Dadas las restricciones presupuestarias en toda la región, no es fácil concebir un servicio exclusivamente público que cuente con financiamiento suficiente para funcionar sin asociarse a agentes del sector privado y sin fines de lucro.

A la hora de crear nuevos marcos institucionales y modernizar los servicios de intermediación, los países de América Latina y el Caribe deberán tener en cuenta las características distintivas de sus mercados laborales para configurar sistemas que se adapten mejor a sus realidades. Estas características, propias de las economías en desarrollo, no invalidan las razones a favor de la reforma y el fortalecimiento de los sistemas de intermediación laboral, pero sí influyen en el tipo de servicios de intermediación y de servicios específicos necesarios, y exigen la configuración de un modelo de intermediación más adecuado para América Latina y el Caribe. A continuación se examinarán tres aspectos clave.

1. El papel del sector informal

Los sistemas de intermediación laboral han hecho hincapié tradicionalmente en el empleo en el sector

CUADRO 3

Medidas esenciales para el fortalecimiento y la reforma de los sistemas de intermediación laboral

Nivel	Ejemplos de medidas de política
Nivel 1: Medidas de fortalecimiento y previas a las reformas	<p>Propiciar un marco legal apropiado para ampliar los proveedores privados y sin fines de lucro, incluso con cambios en la legislación y reglamentación</p> <p>Crear redes experimentales con proveedores privados y con aquellos sin fines de lucro</p> <p>Mejorar la capacitación del personal</p> <p>Perfeccionar los sistemas informáticos, computarizar los “bancos de puestos” y modernizar los equipos</p> <p>Fortalecer el aporte y la participación de los empleadores</p> <p>Introducir reformas de gestión y medidas de desempeño</p> <p>Poner en marcha servicios especializados, concebidos a medida (por ejemplo, evaluación de competencias, servicios a los empleadores)</p> <p>Realizar campañas para promover el uso de los servicios</p>
Nivel 2: Reforma o reestructuración institucional	<p>Reestructurar el marco y el modelo institucionales (por ejemplo, modificar los roles de los sectores gubernamental, privado y sin fines de lucro)</p> <p>Ampliar el mandato del servicio y su política de coordinación del mercado laboral para abarcar, entre otras cosas, la suma de nuevas funciones clave como los vínculos con el sistema de capacitación, los servicios de empleo por cuenta propia y la provisión de servicios sociales</p> <p>Establecer sistemas de información que integren datos sobre los que buscan trabajo, los puestos disponibles y el mercado laboral.</p>

formal, ya que respecto de este sector los empleadores se muestran más dispuestos a anunciar vacantes y a solicitar personal. Sin embargo, la realidad en muchos países de América Latina y el Caribe indica que el sector informal y de trabajo por cuenta propia puede ser la fuente de empleo más significativa, sobre todo en áreas rurales y para los trabajadores de mayor edad. En la oficina del servicio nacional de empleo en Brasilia se comprobó que solamente un 2% a 3% de los trabajadores de más de 33 años que había perdido un puesto en el sector formal volvía a encontrar empleo en ese sector.³ Existen pocos estudios empíricos del uso de los sistemas de intermediación laboral en el sector informal, o del efecto que pueden tener sobre el aumento o la disminución de la informalidad. Resulta evidente que en países en los que la tasa de informalidad es elevada y se acompaña de altas cifras de subempleo, el mejoramiento de la coordinación entre los trabajadores y los empleos en el sector formal, y el fomento de las condiciones conducentes a la formalizar la creación de pequeñas empresas, arrojará resultados positivos. Un punto clave para los sistemas de intermediación de la región será la ampliación del concepto de empleo a la realidad, para abarcar el envío de personas a programas de

microempresas, de empleo por cuenta propia y de desarrollo de negocios a pequeña escala, dado que ellos son fuente habitual de empleo —y a veces la única— para una porción de la fuerza laboral. Hay proveedores nacionales (por ejemplo, instituciones gubernamentales y organizaciones no gubernamentales) que ofrecen programas de empleo por cuenta propia y para la microempresa, pero no a cualquiera que lo desee solicitar. Mucho menos frecuentes aún son los centros de información que brindan datos sobre programas alternativos y asesoran a los emprendedores potenciales en la elección del que más se ajuste a sus necesidades.

Los sistemas de intermediación laboral de la región con altos niveles de informalidad podrían considerar la posibilidad de brindar asesoramiento e información en dos áreas: la formalización de empresas y el envío de los usuarios a los servicios pertinentes. Esto difiere mucho de la función reguladora de las condiciones sanitarias y de seguridad de las empresas y de su cumplimiento de las normas laborales y comerciales. Una de las claras lecciones extraídas hasta el momento es que la función reguladora es una de las que menos se adapta a las competencias de un centro de intermediación laboral. Lo que se pone de relieve en este artículo es la importancia de proporcionar información voluntariamente, sobre todo cuando desde el gobierno se ofrecen procedimientos acelerados para el registro de las empresas. Las dos recomendaciones

³ Entrevista con Ivan Ribeiro Guimarães Gonçalves, realizada por la autora el 14 de mayo de 1998.

para este tipo de servicios tienen en cuenta una enseñanza derivada de las ventanillas únicas (los *one-stop shops* de los países industrializados); esto es, el reconocimiento cada vez mayor, por parte de los servicios de intermediación, de que los límites del concepto de empleo se han vuelto menos nítidos en lo concerniente a la búsqueda de trabajo como empleado o empleador, y que los servicios de intermediación deben seguir vigentes allí donde existen empleos.

2. Grupos excluidos del mercado laboral

Los mercados de trabajo en los países de América Latina y el Caribe también encaran grandes problemas debidos a que la poca calificación, la pobreza y la discriminación laboral se concentran en grupos específicos, que pueden abarcar, entre otros, a las mujeres pobres, las poblaciones indígenas, las personas con discapacidades, los portadores del virus de inmunodeficiencia humana o los enfermos con sida. En años recientes, en la región se ha comenzado a comprender que la exclusión de ciertos grupos de todas las oportunidades sociales y económicas explica en parte la alta tasa de desigualdad y pobreza que persiste en sus países.

Entre los usos potenciales de los sistemas de intermediación laboral se cuenta el de atender a estos grupos de manera más eficaz, mediante servicios especializados y actividades de divulgación. Sin embargo, como sucede con la focalización en los desempleados de largo plazo en la OCDE, a estos grupos se accede con más facilidad a través de la gestión de casos individuales combinada con servicios especializados y el envío a servicios sociales. El procedimiento empleado en el Reino Unido resulta particularmente interesante: con el fin de atender las necesidades de las minorías étnicas y los grupos menos favorecidos, el servicio nacional contrata a organizaciones no gubernamentales especializadas para que entreguen los servicios.

El desafío que enfrentan los servicios de intermediación laboral en América Latina y el Caribe es el de aumentar la cobertura de las personas menos favorecidas junto con ampliar la base general de usuarios y empleadores, para crear más oportunidades de que las personas menos favorecidas accedan a trabajos de mejor calidad.

3. Trabajo migratorio y estacional

Inevitablemente, en los mercados laborales de América Latina y el Caribe se registra una importante emi-

gración tanto hacia los Estados Unidos y Europa como hacia otros países de la región. En la República Dominicana y El Salvador, por ejemplo, las remesas de dinero que efectúan los trabajadores de esos países radicados en el extranjero son una fuente esencial de los ingresos nacionales y distorsionan considerablemente el funcionamiento del mercado laboral local. En los países caribeños cuya principal actividad es el turismo, las oportunidades laborales se reducen en la temporada baja, con la consiguiente emigración. Cabe preguntarse, y es debatible, si un servicio nacional de intermediación laboral debería desempeñar algún papel en la regulación de la migración temporal o estacional, o en la protección y supervisión de los trabajadores que migran dentro de la región o fuera de ella. En los países que han optado por servicios de emigración, se argumenta que así se les brinda a sus trabajadores una modalidad legal y segura de emigración y se les garantiza el regreso sin riesgos a su país de origen. En México, por ejemplo, el servicio de empleo público, en virtud de un acuerdo con el gobierno canadiense, selecciona un conjunto de trabajadores agrícolas a los que se otorgan visas legales y paga el costo de su traslado, para que se empleen de manera estacional en Canadá. El servicio de empleo nacional de Barbados, como parte de programas especiales, lleva registros de las oportunidades de empleo estacional fuera del país, sobre todo en Canadá y en cruceros estadounidenses. La función principal y dominante de cualquier servicio de intermediación es fomentar el mejoramiento de los mercados laborales del país.

La decisión de establecer programas especiales para la migración estacional o temporal, y la forma de hacerlo, competen a cada país y dependen de las circunstancias nacionales. En ningún país de la región el servicio de empleo se dedica principalmente a las colocaciones en el extranjero, como sucede en Filipinas o Sri Lanka, ni sería conveniente que lo hiciera. En Panamá no se permiten las agencias privadas especializadas en el empleo en el extranjero. Pero la respuesta y la adecuación a las tendencias migratorias son problemas de carácter urgente para los dirigentes regionales. Los directores de los servicios de empleo centroamericanos, por ejemplo, defienden la importancia de seguir enfrentando la realidad de una considerable migración internacional mediante encuentros periódicos que permitan compartir información sobre experiencias nacionales, proponer políticas nacionales y encontrar instrumentos para garantizar condiciones de trabajo adecuadas a los migrantes que atraviesan las fronteras nacionales.

VII

Hacia un modelo de intermediación laboral propio de América Latina y el Caribe

Aunque de la evolución de los sistemas de intermediación laboral en los países de la OCDE sea posible extraer numerosas conclusiones válidas para América Latina y el Caribe, habrá aspectos en los que se deberá encontrar soluciones originales, de manera que los sistemas de intermediación se adapten lo mejor posible a las necesidades de la región y a las fortalezas y debilidades de sus instituciones. Los países en desarrollo tienen mucho menos experiencia que la OCDE en sistemas de intermediación laboral y en muchos casos han soportado restricciones derivadas de presupuestos limitados, instituciones débiles y sectores privados de desarrollo lento. El activismo del sector sin fines de lucro y su capacidad de llegar a las poblaciones marginadas de América Latina y el Caribe es una carta que no se debería dejar de lado en la construcción de nuevos sistemas de intermediación laboral. Los sindicatos también son nuevos espacios para la cooperación en la intermediación. A riesgo de generalizar demasiado, a continuación se enumeran algunas medidas que podrían considerarse para futuros sistemas en la región:

- Establecer una red de proveedores de servicios de intermediación laboral públicos, privados y sin fines de lucro y probar nuevos marcos institucionales que logren la confianza y participación de los empleadores privados.
- Allí donde el empleo en el sector informal es alto, incorporar tanto el trabajo asalariado como aquel por cuenta propia al sistema de intermediación laboral, mediante el establecimiento de un centro de información y de remisión a programas de trabajo por cuenta propia. Esto daría origen a centros de intermediación que, como mínimo, reflejarían la realidad del empleo en el país, sin distorsionarla.
- Incorporar el suministro de información sobre capacitación y remitir a las personas a las instituciones pertinentes de manera que los servicios de intermediación fomenten un vínculo productivo entre la capacitación y el empleo. No es recomendable que los servicios de intermediación laboral de la región se vuelvan proveedores de capacitación. En la OCDE ha quedado demostrada la importancia de separar las funciones de contratante y de proveedor de la capacitación. Sin embargo, la existencia de un rol “intermediario” entre la capacitación y el empleo es claramente necesaria en la región.
- Dar especial atención a los grupos menos favorecidos, a través de servicios especializados y estrategias focalizadas.
- Desacelerar la evolución de los sistemas de auto-servicio computarizados como los de la OCDE hasta que el uso de las tecnologías de la información esté más difundido en el país.
- Eliminar las funciones regulatorias de los servicios de intermediación.
- Incorporar los datos sobre intermediación laboral en los análisis más amplios de mercados laborales a nivel nacional y regional.
- A medida que evolucionan los sistemas nacionales, desarrollar paralelamente subsistemas regionales de capacitación e intermediación laboral (por ejemplo, en toda Centroamérica) que respalden las tendencias de los mercados laborales y la integración regional.

(Traducido del inglés)

Bibliografía

- Dockery, A. M. y T. Stromback (2001): Devolving public employment Services: preliminary assessment of the Australian experiment, *International Labour Review*, vol. 140, N° 4, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Fay, R. G. (1997): *Making the Public Employment Service More Effective Through the Introduction of Market Signals*, Labour Market and Social Policy Occasional Papers, N° 25, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Flores Lima, R. (1999): A new state of decentralization in Mexico: granting autonomy to the states, *Decentralizing Employment Policy: New Trends and Challenges. The Venice Conference*, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Fretwell, D. y S. Goldberg (1993): *Developing Effective Employment Services*, World Bank Discussion Papers, N° 208, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Martin, J. P. (1998): *What Works Among Active Labour Market Policies: Evidence from OECD Countries' Experiences*, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Martínez Espinoza, E. (1997), *Chile: Experiences in a Market-oriented Training System*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT), diciembre.
- Mazza, J. (1999): *Unemployment Insurance: Case Studies and Lessons for Latin America and the Caribbean*, Working Paper Series, N° 411, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), octubre.
- Ministerio de Trabajo y Promoción Social (2001): *La modernización del Servicio Nacional de Empleo en el Perú: una propuesta aplicable a países en desarrollo*, documento preparado para el quinto Congreso Mundial de la Asociación Mundial de Servicios Públicos de Empleo.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1997): *Labour Market Policies: New Challenges. Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies: A Streamlined Public Employment Service*, París.
- _____ (2001), *Labour Market Policies and the Public Employment Service*, París.
- _____ (2000): *The Public Employment Service in the United States*, París, julio.
- _____ (1998): Documento de conclusiones del Seminario-Taller sobre la estructura y funcionamiento de los departamentos de empleo y de los sistemas de intermediación en el mercado de trabajo (San Rafael de Heredia, Costa Rica, 8 y 9 de septiembre de 1998).
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (1999): Documento de conclusiones del Segundo Seminario-taller sobre la estructura y funcionamiento de los departamentos de empleo y de los sistemas de intermediación en el mercado de trabajo (San Salvador, 12 y 13 de mayo de 1999).
- Thuy, Ph., E. Hansen y D. Price (2001), *The Public Employment Service in a Changing Labour Market*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.

Tres casos de “japonización” de la relación de empleo en Argentina

Makoto Sano

*Profesor Titular,
Facultad de Economía,
Universidad de Niigata,
Japón
makoto@econ.niigata-u.ac.jp
makotosano@hotmail.com*

Luis Alberto Di Martino

*Profesor Adjunto,
Facultad de Sociología
Industrial,
Universidad Hagaromo,
Osaka, Japón
dimartino@hagaromo.ac.jp
dimartino@gaia.eonet.ne.jp*

En los últimos 20 años la relación de empleo japonesa se ha ido convirtiendo en el estándar global para las empresas transnacionales. Sin embargo, su introducción ha ocasionado conflictos con los estándares locales: en el caso de Argentina, con la cultura igualitarista de los sindicatos. La esencia de la relación de empleo japonesa reside i) en la combinación de los diversos elementos de la organización flexible del trabajo (polivalencia, *kaizen*, etc.) con el pago de un salario competitivo basado en evaluaciones individuales, y ii) en un acuerdo de empleo de largo plazo, que en Argentina ha sido debilitado por reformas neoliberales. ¿Cómo podrían los sindicatos impulsar una flexibilidad interna cooperativa, garantizando a la vez la estabilidad en el empleo? El presente ensayo encara este interrogante, basándose en entrevistas con las empresas Ford, GM, Toyota y con el Sindicato de Mecánicos y Afines del Transporte Automotor (SMATA).

I

Introducción

La rapidez con que la economía japonesa surgió fortalecida de las dos crisis del petróleo a través de la rápida introducción de tecnología microelectrónica en productos y procesos de producción durante la segunda mitad de los decenios de 1970 y 1980, hizo que la atención del mundo empresarial y académico internacional se dirigiera hacia la organización de la producción y las características de la "relación de empleo"¹ en Japón, en busca de alternativas al modelo taylorista-fordista que se hallaba en crisis desde principios del decenio de 1970.

La superioridad de este sistema en cuanto a incrementos de productividad y mejora de la calidad en un contexto de innovación tecnológica continua y de competencia a escala mundial condujo a su difusión internacional en las décadas de 1980 y 1990. Durante esta última, en especial, su difusión fue más rápida y avanzó conjuntamente con la liberalización de los mercados y la desregulación.

En Argentina, el modelo de desarrollo populista establecido con posterioridad a la segunda guerra mundial comenzó a exhibir síntomas de agotamiento institucional hacia la primera mitad de la década de 1970, los que se expresaron principalmente en una caída relativa de la actividad económica y altas tasas de inflación. En 1976 se efectuó la primera reforma neoliberal, que condujo a una crisis sin precedentes de la deuda externa y culminó en fracaso, constituyéndose en el factor determinante para que el decenio de 1980 sea recordado como "la década perdida". Posteriormente, en 1991, fue lanzado lo que a la postre derivaría en una exhaustiva segunda reforma neoliberal, que incluyó la

introducción de un tipo de cambio fijo en relación al dólar, un acelerado proceso de liberalización comercial y financiera, la privatización en gran escala de empresas públicas y una reforma laboral que, entre otras cosas, redujo el monto de las indemnizaciones por despido e introdujo contratos laborales de corto plazo. Se logró morigerar la hiperinflación y la economía creció con intermitencias, pero la tasa de desempleo alcanzó los niveles más altos en la historia del país.

Mientras tenía lugar el proceso que acabamos de describir, las empresas automotrices transnacionales ya habían estado introduciendo en sus países de origen, y en sus filiales a través del mundo, elementos de la organización de la producción y de la relación de empleo originados en Japón. En el decenio de 1990 hicieron lo propio en Argentina, aunque, como veremos luego, la empresa Ford ya había efectuado un primer intento a principios del decenio de 1980.

¿Hasta dónde ha avanzado la introducción de la relación de empleo de origen japonés en las empresas automotrices transnacionales que operan en Argentina? ¿Cuáles han sido los obstáculos con que ha tropezado ese proceso? ¿Qué es lo que se debería hacer para superar esos obstáculos? El objeto de este ensayo es responder a tales interrogantes. Por supuesto que para ello debemos tener en cuenta la situación de conjunto de la relación de empleo en Argentina. Los intentos a que aludimos aquí necesariamente han debido enfrentarse con la historia y la situación contemporánea de las relaciones laborales a nivel nacional y sectorial, abarcando diversas instituciones que influyen sobre la secuencia en el tiempo y la índole de los resultados. Entre estas últimas se encuentran los sindicatos, la legislación laboral y los mercados de trabajo interno y externo a la empresa. En el caso de Argentina, el comportamiento de los sindicatos ocupa una posición central.

En la sección siguiente de este artículo, la sección II, revisamos brevemente los hechos estilizados de la relación de empleo japonesa, basándonos directamente en los estudios más relevantes escritos por investigadores japoneses, y haciendo especial hincapié en sus aspectos ambivalentes, pues éstos tienen particular importancia para la estrategia que deberían adoptar los sindicatos argentinos. También anotamos el impacto

□ Versiones preliminares de este trabajo fueron presentadas en el Congreso anual de la Asociación japonesa de estudios latinoamericanos (4 de junio de 2000, Universidad de Kyoto de estudios extranjeros, Kyoto) y en el Congreso anual de la Asociación japonesa de economía evolucionista (31 de marzo de 2001, Universidad industrial de Kyushu, Fukuoka). Agradecemos los comentarios de los participantes en ambas ocasiones, en especial los del profesor Takeshi Shinoda, Decano de la Facultad de sociología industrial de la Universidad Ritsumeikan, Kyoto, y los de un juez anónimo de la *Revista de la CEPAL*.

¹ Por relación de empleo se entiende concretamente el modo de organizar la utilización de la fuerza de trabajo y el modo de determinar el salario; este concepto de nivel intermedio permite analizar la relación salarial a nivel de la empresa (Coriat, 1992).

que ha tenido la política económica neoliberal sobre la imagen de la relación de empleo japonesa entre los trabajadores.

En la sección III nos basamos en la situación actual de las filiales argentinas de tres empresas automotrices transnacionales (la General Motors, la Ford y la Toyota) para evaluar la dinámica institucional y la naturaleza de los conflictos entre empresas y sindicatos a que están dando lugar los intentos de “japonizar” la relación de empleo.

II

El significado de la “japonización” para los sindicatos en la era del neoliberalismo

La forma original de la relación de empleo prevaleciente entre los obreros de producción de sexo masculino en las grandes empresas japonesas implica un acuerdo tácito entre empresas y trabajadores: las empresas se comprometen a respetar el empleo a largo plazo³ y los trabajadores a dar todo de sí para cumplir con los objetivos fijados por la empresa. En este contexto, los trabajadores aceptan la flexibilización de la asignación de puestos de trabajo y del horario laboral, la capacitación continua orientada a satisfacer las cambiantes necesidades de la empresa, y un régimen salarial que, si bien tiene en cuenta la edad y la antigüedad en el trabajo, fomenta la competencia entre los trabajadores a través de evaluaciones a nivel individual que se reflejan en diferencias de salarios. Si bien estas diferencias

En la sección IV nos referimos a la estrategia necesaria para evitar que la combinación de una relación de empleo “japonizada”² y una política económica neoliberal se generalice como patrón de acumulación de capital. Junto con buscar una “tercera vía” que, oponiéndose al neoliberalismo (y también al populismo), genere crecimiento estable y empleo de largo plazo, sugerimos que es necesario adoptar como objetivo la flexibilidad interna basada en relaciones de cooperación entre los trabajadores.

eran mínimas durante el período de rápido crecimiento económico (1955-1973), en el decenio de 1990 fueron aumentando gradualmente. Al mismo tiempo, se dio cada vez más importancia a las habilidades concretas, en detrimento de las habilidades potenciales, para determinar el salario: es decir, se acentuaron las diferencias salariales basadas en la evaluación del trabajo realizado.⁴

En lo que concierne a los trabajadores de producción, todos estos elementos se contraponen claramente con el concepto de “burocracia de empleo”⁵ de tradición taylorista-fordista, que prevalece en los países de cultura occidental en sentido amplio, incluidos los latinoamericanos. Entre ellas queremos destacar particularmente la evaluación individual —herramienta básica desarrollada para fomentar relaciones competitivas entre los trabajadores— y su impacto sobre los salarios.⁶

² Para una primera aproximación a la “japonización” de la relación de empleo en Argentina, véase Sano, 1998, cap.5. En Sano (1999) se analiza el proceso de flexibilización de la relación de empleo que tuvo lugar en los últimos años en América Latina. En Di Martino (1999a) se hace un análisis histórico de la relación de empleo en el caso del personal de ingeniería de dos empresas transnacionales que producen equipos para centrales telefónicas en Argentina.

³ Esto no es lo mismo que el llamado “empleo de por vida”, que suele ser considerado equivocadamente como una de las características de la relación de empleo japonesa. En realidad, hay empresas japonesas que han despedido a sus trabajadores al sufrir pérdidas durante dos años consecutivos, aunque en general antes de recurrir al despido tratan de mantener el empleo a través de diversos mecanismos institucionales (Koike, 1991, pp. 101-103). Como ha podido observarse en diversos casos de despidos relativamente masivos en grandes empresas, la práctica habitual del empleo a largo plazo en este sentido ha comenzado a debilitarse bajo la larga recesión que aqueja a la economía japonesa desde hace diez años. Sin embargo, por el momento no se avizora necesariamente el colapso definitivo de este compromiso.

⁴ Los estudios más representativos sobre la relación de empleo en las grandes empresas japonesas, como los de Kumazawa (1997), Koike (1997), Ishida (1990), Nomura (1993) y otros, aunque difieren en sus criterios valorativos y en los aspectos que destacan, no presentan diferencias importantes en cuanto a los hechos estilizados a que nos acabamos de referir. En Di Martino (1996 y 1999b) se examina la relación de empleo en el caso de los ingenieros de las grandes empresas electrónicas japonesas.

⁵ Este concepto, introducido por Jacoby (1985), se refiere a la eliminación del trato arbitrario de los operarios por los empleadores a través de la institucionalización de prácticas como el empleo estable, las promociones internas y el escalafón salarial, prácticas que a su vez generaron una disminución en la competencia entre los operarios.

⁶ El siguiente ejemplo de composición salarial tomado de una gran empresa automotriz es sugestivo. En 1991, el salario básico de los operarios estaba compuesto por las siguientes cuatro partes: salario

Las grandes empresas japonesas prefieren fomentar esa competencia, ya que sostienen que está en la base de los incrementos de productividad y de las mejoras de la calidad de sus productos. Las organizaciones sindicales argentinas, por su parte, ancladas en la tradición de la burocracia de empleo, privilegian una cultura igualitarista que consideran su razón de ser, y pretenden conservar en la medida de lo posible una estrecha relación entre el salario y el puesto de trabajo (a igual trabajo, igual salario). Ven entonces en la promoción de la competencia entre los trabajadores a nivel individual una amenaza para su propia existencia.

De hecho, la “japonización” de la relación de empleo —la propia realidad de Japón parece sugerirlo— conduciría a un mundo en que los sindicatos quedan incapacitados para ofrecer a los trabajadores alternativas que les permitan mejorar sus condiciones de trabajo, es decir, a un mundo sin sindicato. Pero por otra parte los trabajadores cuentan con una “garantía” de empleo a largo plazo, y bajo el sistema de asignación flexible de puestos de trabajo (flexibilidad interna)⁷ adquieren rápidamente habilidades para desempeñarse en diver-

sas tareas; estos factores enriquecen su vida laboral y en sí mismos pueden ser considerados positivos. Sin embargo, como veremos más adelante, este mundo del trabajo japonés, cuyas dos facetas tienen su origen en el compromiso a que nos referimos antes, fue introducido en Argentina casi al mismo tiempo que las reformas neoliberales. Por este motivo, la “japonización” avanzó conjuntamente con la flexibilidad externa del empleo y con el desempleo masivo, dejando así una impresión negativa.⁸

En estas circunstancias, los sindicatos deben abocarse, por un lado, a superar la concepción taylorista-fordista y aceptar la flexibilización interna del uso de la fuerza de trabajo y, por otro, a oponerse al neoliberalismo, que trae consigo la flexibilización externa, y buscar una alternativa de uso de la fuerza de trabajo que garantice eficiencia, participación, solidaridad y justicia distributiva. Volveremos a tratar este punto con más detalle en la sección final, pero antes, en la próxima sección, nos referimos a las formas concretas de la microeconomía política de la “japonización” a través de tres estudios de caso en empresas automotrices transnacionales.

III

La microeconomía política de la “japonización”: tres empresas automotrices transnacionales⁹

1. El primer intento: la empresa Ford

La Ford es una empresa pionera en la introducción de algunos aspectos de los métodos de administración de personal japoneses en Argentina. Su primer intento,

que data de 1980, se tradujo principalmente en la creación de Círculos de Control de Calidad (ccc) con el objeto de que los trabajadores participaran en la gestión de innovaciones tecnológicas incrementales (es decir, de adaptación o perfeccionamiento) y fue una

fijo (aproximadamente 30%), salario por antigüedad (aproximadamente 25%), salario por calificación (poco menos de 40%) y salario por desempeño (aproximadamente 7%). De ellas, la tercera depende del nivel de calificación de cada operario, que se determina mediante la evaluación de sus habilidades (amplitud y profundidad de su experiencia de trabajo). En cambio, el salario fijo es determinado por el nivel de calificación, la evaluación acumulativa de las habilidades y la antigüedad. El salario por desempeño se decide sobre la base de la evaluación anual de las habilidades dentro de un mismo nivel de calificación. Así, si se deduce la parte puramente igualitarista (el salario por antigüedad), alrededor de 75% del salario básico del operario de esta empresa está influenciado de alguna manera por factores competitivos (Koike, 1997, pp. 102-108). A propósito de esto, se han observado relaciones competitivas similares entre los empleados de oficina (*white collar*), no solamente

en Japón sino también en países occidentales, aunque no ocurre necesariamente lo mismo entre los operarios occidentales (Ishida, 1990; Koike, 1997; Kumazawa, 1997).

⁷ Debemos los conceptos de flexibilidad interna y externa a Boyer (1992).

⁸ Según Sano (2001a), la menor contratación de mano de obra que tuvo lugar conjuntamente con la “japonización” fue una de las causas del desempleo masivo en Argentina a partir de la década de 1990.

⁹ Esta sección y parte de la siguiente están basadas en entrevistas realizadas en julio de 1999, marzo de 2000 y enero de 2003 en la Ford (General Pacheco, Buenos Aires), la Volkswagen (General Pacheco, Buenos Aires), la Toyota (Zárate, Buenos Aires), la General Motors (Rosario) y en el Sindicato de Mecánicos y Afines del Transporte Automotor (SMATA).

respuesta directa a la amenaza que significaban entonces para la empresa la desregulación de las importaciones de automóviles propiciada por la política económica neoliberal y las ventajas competitivas obtenidas por la industria automotriz japonesa.

La política económica de la dictadura militar implantada en Argentina en 1976 fue un intento temprano (y abortado) de apertura de la economía al mercado mundial. En ese entonces la General Motors controlaba entre el 10 y el 15% del mercado y en 1978 optó por retirarse del país. En cambio la Ford, que controlaba el 40%, intentó mejorar su competitividad a través de la introducción de círculos de control de calidad, que funcionaron entre 1980 y 1983. Con este propósito la empresa hizo grandes inversiones en capacitación de personal. Los resultados fueron muy positivos mientras duró la dictadura militar, período en el cual la actividad sindical estaba prohibida y los salarios reales sufrieron un importante deterioro.

A fines de 1983, con el retorno de la democracia y la actividad sindical, los trabajadores concentraron la atención en demandas salariales y perdieron interés en los CCC; éstos quedaron asociados a una etapa de fuerte represión de sus derechos, aunque al implementarlos la administración había hecho hincapié en la participación de los trabajadores en la gestión productiva. Las actividades de los CCC se fueron deteriorando. Paralelamente, a raíz de la crisis de la deuda externa la economía volvió a cerrarse a los mercados externos, con la reintroducción de controles de cambios y de regulaciones a las importaciones, con lo cual también se redujo fuertemente la motivación de la administración para insistir en utilizar esos círculos.

De todas maneras, en la Ford perduró un cambio importante en el estilo de gestión, ya no basado solamente en el control, sino más abierto al diálogo y con relaciones más cercanas entre obreros, supervisores e ingenieros. De 1987 a 1996, en Argentina la Ford estuvo fusionada con la Volkswagen en la empresa Autolatina. Durante ese período se intentó introducir técnicas de administración originadas en Alemania que incluían la formación de grupos para la resolución de problemas concretos y para la realización de actividades similares a las de *kaizen*.¹⁰

¹⁰ Según la propia Toyota (Toyota Argentina-SMATA, 1996, p. 12), “*Kaizen* es una palabra japonesa que significa mejora o búsqueda de una mejor forma de hacer las cosas, haciendo a la empresa más eficiente y más exitosa. Es un proceso de encontrar y eliminar desperdicio o pérdidas en la maquinaria, en los materiales, en el trabajo o en métodos de producción o procedimientos administrativos.

2. El salario vinculado al puesto de trabajo como obstáculo

En 1996, luego de separarse de la Volkswagen, la Ford dio inicio a un nuevo intento de introducir métodos japoneses de producción y administración de personal, intento que en el año 2000 estaba aún en proceso de implementación.¹¹ En 1991 el gobierno había instaurado una política económica neoliberal basada en un tipo de cambio fijo con el dólar, la liberalización comercial y financiera, la privatización masiva de empresas públicas y la reforma laboral (reducción de indemnizaciones por despido, aceptación del empleo de corto plazo, etc.). A diferencia del ensayo neoliberal abortado que se iniciara en 1976, esta vez Argentina quedó efectivamente integrada al proceso de globalización de la producción y distribución de la riqueza. Su estructura industrial cambió rápidamente. En estas nuevas circunstancias, la General Motors regresó al país en 1993 y la Toyota instaló su primera planta en Argentina, la que comenzó a operar en marzo de 1997 y se dedica a la producción de camionetas (*pickups*).

La lentitud con que la Ford ha avanzado en la puesta en marcha de su nuevo sistema de administración de personal tiene su origen en la naturaleza del convenio colectivo de trabajo que rige la relación de empleo entre la empresa y su personal de producción. Este convenio data de 1989 (Autolatina-SMATA, 1989) y sufrió modificaciones de escasa importancia respecto del firmado en 1975. Estipula que el salario percibido por los operarios está determinado por el puesto de trabajo en que se desempeñan y sólo puede modificarse por la antigüedad (un incremento del 1% anual) o por un cambio de puesto de trabajo. Existen diez categorías salariales directamente relacionadas con puestos de trabajo. A su vez, dentro de cada categoría hay diversos niveles de salarios vinculados con la realización o no de tareas de mantenimiento menor,

Este sistema parte del ‘principio de trabajo estandarizado’, lo que implica que la empresa establece procedimientos y normas para la realización de trabajos de sus equipos y los miembros del mismo los realizan en concordancia con esas directivas, pudiendo revisar cada equipo de empleados los procedimientos y estándares de trabajo en forma continua para obtener mejoramientos en su eficiencia, calidad y condiciones de labor, determinándose así, una vez aprobado, un nuevo estándar de trabajo”.

¹¹ En América Latina, la fábrica de la Ford México en Hermosillo está a la vanguardia del proceso de “japonización”. El gerente del Departamento de Personal de la Ford Mexicana ha sido trasladado a Argentina desde esa planta y en una entrevista ha afirmado que en ese momento la productividad en la fábrica de Hermosillo era superior a la de la planta argentina de General Pacheco.

autocontrol de calidad, etc. (elementos parciales tomados del modelo japonés).

Alrededor de la mitad del personal de producción está ubicado en tres categorías (5, 6 y 7), ya que si un operario trabaja más de 400 horas en un puesto de trabajo con una categoría salarial superior a la del puesto en el que se desempeña en forma habitual, de allí en adelante tiene derecho a percibir el salario de esa categoría. No ha quedado ningún operario en las categorías 1 y 2 y el costo salarial por operario ha aumentado tanto a lo largo de los años, que está 60% por encima de los costos de empresas como la General Motors y la Toyota. Estas últimas hicieron su ingreso al país (o su reingreso en el caso de la General Motors) en el decenio de 1990; por lo tanto, cuentan con convenios firmados en esa época que incorporan la flexibilidad en la asignación de puestos de trabajo, es decir, la flexibilidad interna (General Motors de Argentina-SMATA, 1997; Toyota Argentina-SMATA, 1996).

3. Un nuevo régimen salarial en suspenso

La introducción de sistemas de producción flexibles ha simplificado las operaciones realizadas por cada operario; muchos oficios han quedado incorporados en los programas de máquinas herramientas con control numérico y en sistemas de diseño y fabricación asistidos por computadoras (CAD y CAM), y los operarios son más intercambiables entre diversos puestos de trabajo. La administración de la Ford sostiene que el viejo sistema salarial no refleja esta situación y pretende reemplazarlo por un nuevo sistema que contenga dos a cuatro categorías de salario básico. Si se optara por un sistema salarial de dos categorías, una sería para las tareas de producción y la otra para las de mantenimiento. A su vez, dentro de cada categoría existirían dos niveles salariales relacionados con las funciones concretas de los operarios, conservando así parte del sistema tradicional.

La empresa no está dispuesta a cambiar de sistema conservando como mínimo los niveles de salario actuales de los operarios, ya que esto implicaría un aumento de costos salariales que ya están muy por encima de los de sus competidores. El sindicato, por su parte, se opone a aceptar lo que de hecho sería una reducción del salario de la gran mayoría de los operarios. En consecuencia, a comienzos de 1998 la empresa inició negociaciones con el sindicato con miras a que todo nuevo trabajador que se incorporara a la Ford quedara sujeto al nuevo sistema salarial.

A principios de 1999, sin embargo, la situación macroeconómica sufrió un cambio radical. La mone-

da brasileña fue devaluada y el tipo de cambio fijo con el dólar fue mantenido en Argentina. Producir en el país se hizo cada vez más caro en términos relativos y su economía entró en una larga recesión. Como resultado, ese año la Ford despidió a 1.900 trabajadores, la mitad de sus operarios. Las escasas perspectivas de nuevas incorporaciones llevaron a interrumpir las negociaciones con el sindicato.

El nuevo sistema salarial que la empresa quiere imponer sería coherente con el nuevo sistema de organización del trabajo que está implementando. Aunque en la actualidad las posibilidades de adoptar un nuevo sistema salarial son prácticamente nulas, la empresa sigue adelante con el proceso de adopción del sistema japonés de organización del trabajo. Los operarios están siendo agrupados en células de trabajo con asignación flexible de tareas y la línea de autoridad ha sido reducida a los siguientes rangos: miembros de célula, líderes de célula, facilitadores (uno por cada tres células), superintendentes (uno por sector: producción, mantenimiento y logística), gerentes de área (uno por área: pintura, estampado, carrocería, etc.) y gerente de planta, máxima autoridad en manufactura.

Como resultado de este largo y sinuoso proceso de cambio iniciado en 1980 las relaciones entre la gerencia del área de producción y los operarios es mucho más cercana. Si en 1980 un operario casi no tenía oportunidad de hablar con un gerente de área, hoy éste se halla en el taller todos los días. Todavía en 1990 el número de rangos en la línea de autoridad era mucho mayor que el actual. El haberlos reducido responde a la intención de disminuir costos mediante la introducción del modelo japonés. Sin embargo, para los operarios de producción y mantenimiento la estructura salarial no ha cambiado. Esta es el área en que la empresa no ha podido aún terminar con la tradición fordista.

4. La oposición sindical al salario basado en evaluaciones a nivel individual

El Sindicato de Mecánicos y Afines del Transporte Automotor (SMATA), que agrupa a los operarios de la industria automotriz, se opuso a la reducción de las categorías salariales en la Ford por las razones ya apuntadas. Sin embargo, aceptó la existencia de menos de cuatro categorías salariales en las nuevas plantas de la General Motors y la Toyota (cuadro 1). En ese momento se argumentó que resistirse a hacerlo hubiera contribuido a poner en duda el establecimiento de tales plantas en territorio argentino, poniendo en peligro esas nuevas fuentes de trabajo. Desde el punto de vista del

CUADRO 1

Argentina: Escalafones salariales en la General Motors y la Toyota
(Pesos argentinos)

A. General Motors, 1997							
Función	Antigüedad	Salario básico al ingresar		Salario básico al año de empleo		Salario básico a los dos años de empleo	
		Miembro de célula	Líder de célula	Miembro de célula	Líder de célula	Miembro de célula	Líder de célula
Polivalente principiante		522	574				
Polivalente completo		678	746	783	861	843	927
Polivalente especializado principiante		739	813				
Polivalente especializado completo		913	1 004	1 043	1 148	1 104	1 214

B. Toyota, 1996					
Antigüedad	Función	Salario básico de ingreso	Salario básico al año de empleo	Salario básico a los dos años de empleo	Salario básico a los tres años de empleo
	Operario polivalente	520	630	650	670
	Operario polivalente líder de célula	900	1 000	1 030	1 060

Fuente: General Motors de Argentina-SMATA (1997) y Toyota Argentina-SMATA (1996).

sindicato se trata entonces sólo de una excepción. Aún hoy el sindicato no ha aceptado como un proceso inevitable la reducción de las categorías salariales. Así queda de manifiesto en la declaración del líder sindical de la planta de la Toyota de que en las negociaciones por la renovación del convenio colectivo de trabajo del año 2000 su objetivo principal era el de aumentar el número de categorías salariales para posibilitar una mayor diferenciación del salario que diera cuenta de la diversidad de puestos de trabajo.¹²

Si bien el SMATA se resiste aún a aceptar la minimización del número de categorías salariales, ha recibido con beneplácito la introducción de un salario variable vinculado con el cumplimiento de objetivos de productividad. Como esta parte del salario es paga-

da a todos los trabajadores por igual, su introducción no menoscaba la cultura laboral igualitarista del sindicato. Tanto en la General Motors como en la Toyota la porción variable corresponde a alrededor del 15% del salario básico, aunque este porcentaje varía según el grado en que se cumplen los objetivos de productividad. En la General Motors, la tasa del salario variable respecto del salario básico cambia cada tres meses, de acuerdo con los resultados obtenidos por la empresa, y es recibido por todo el personal, esté o no incluido en el convenio colectivo de trabajo. En cambio en la Toyota dicha tasa varía mensualmente. La Ford se ha negado a introducir el salario variable ya que, como hemos visto, de hacerlo aumentarían aún más sus costos salariales, los que ya son mucho más altos que los de sus competidores.

En las tres empresas se hacen evaluaciones a nivel de célula de trabajo y a nivel individual, pero no tienen influencia inmediata sobre el salario. En la Toyota existen "mapas de habilidades" de cada operario ubicados al lado de la línea de producción, de forma tal que sean visibles para todos. Estos diagramas, llamados *shigotohyou* (tablas de trabajo) en la empresa matriz en Japón, muestran el grado en que cada operario ha desarrollado las habilidades necesarias para realizar cada una de un conjunto de tareas, y se van corrigiendo continuamente conforme al avance de cada cual en la aplicación concreta de estas habilidades (cuadro 2). En la Ford, los trabajadores son evaluados a través de

¹² En diciembre de 2000, la Toyota renovó el convenio colectivo de trabajo para hacer frente al incremento de la antigüedad de su personal (Toyota Argentina-SMATA, 2002), con lo cual las categorías de operario polivalente (ahora también se le llama *team member*) y de operario polivalente líder de célula (*team leader*) se volvieron más acotadas. En realidad, hay seis categorías de operarios polivalentes (operario polivalente de ingreso, operario polivalente 1, operario polivalente 2, operario polivalente 3, operario polivalente 3A y operario polivalente líder de célula 3B) y cuatro categorías de operarios polivalentes líderes de célula (líderes de célula 1, líderes de célula 2, líderes de célula 3 y líderes de célula 3A). Al mismo tiempo, los criterios para el ascenso a la categoría superior se hicieron más explícitos, aunque con un año de antigüedad todos los operarios polivalentes de ingreso ascienden en forma automática a la categoría inmediatamente superior. Los líderes del SMATA consideran este cambio como muy positivo.

CUADRO 2

"Mapa" de habilidades y diagrama de versatilidad estilizados^a

Apellido, nombre	Puesto, operación, especialidad o capacitación										
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	...	
A											
B											
C											
...											

Fuente: Elaborado por los autores.

^a Para cada puesto en que se desempeña un trabajador hay cuatro casilleros referidos a cuatro niveles de capacitación en ese puesto. A medida que aumenta su capacitación los casilleros van siendo coloreados en negro.

diagramas de versatilidad (*versatility charts*), similares a los "mapas" de la Toyota.¹³ A nivel individual, se suelen entregar premios en especie a los trabajadores que han hecho el mayor número de sugerencias que han conducido a mejoras del proceso de producción o de la calidad de los productos.¹⁴ Sin embargo, aún queda un largo camino por recorrer para que el sindicato acepte variaciones salariales a nivel individual originadas en el desempeño de los operarios.

La General Motors y la Toyota aplican la flexibilidad interna en la organización del trabajo con miras a lograr mayor eficiencia y menores costos, aunque los cambios en la estructura salarial han sido más

modestos en las filiales argentinas que en el modelo original japonés, debido a la resistencia del sindicato a aceptar diferencias salariales basadas en el desempeño individual. De todas formas, las empresas han dado los primeros pasos en esa dirección a través de formas menores de incentivo a la competencia individual, como la asignación de premios en especie, el pago adelantado de la fracción del salario por antigüedad en reconocimiento a rápidas mejoras en las habilidades, un posible ascenso a líder de célula, o la colocación en el taller de diagramas de habilidades individuales. Para la General Motors y la Toyota la competencia sigue siendo el único camino hacia la eficiencia.

¹³ También en la Volkswagen se usan los diagramas de versatilidad. Además de la evaluación a través de estos diagramas, allí se aplica el sistema de "diagnóstico del desempeño individual para personal jornalizado", en el cual el supervisor considera factores como "responsabilidad laboral", "calidad", "actitud de mejora continua", "trabajo en equipo", "orden y limpieza", "actitud de seguridad" y "puntualidad y conducta", con la condición de que "Las características personales, la relación de simpatía o no" con el operario "no deben influir en su evaluación" (Volkswagen, s.f.).

¹⁴ En la Toyota, al comienzo el promedio anual de propuestas aplicables por operario apenas llegaba a 3, pero en 1998 ya había aumentado a 7,5. A fin de año, luego de un examen general de las propuestas presentadas, se premia a los tres operarios más destacados en esta actividad. Los premios que se entregan en esa ocasión son televisores, bonos de compra y otros. En 1998 operaban 25 "círculos de mejoras (*kaizen*)", algunos de los cuales participan en reuniones periódicas realizadas en Japón donde tienen la oportunidad de exponer los resultados de sus actividades. En julio de 1999 ya había 57 de estos círculos en actividad.

IV

Hacia una nueva estrategia sindical

En la sección anterior nos hemos referido a la microeconomía política de las relaciones entre administradores y trabajadores durante el proceso de “japonización” de la relación de empleo. Sin embargo, esta relación también se ve afectada por diversos factores que hacen a la macroeconomía política. ¿Cómo plantear una estrategia alternativa frente a la situación actual, teniendo en cuenta la incidencia de factores macroeconómicos? Las consideraciones que siguen intentan arrojar luz en esa dirección.

1. El contexto macroeconómico

Desde abril de 1991 —cuando se estableció un tipo de cambio fijo tras la aprobación de la ley de convertibilidad— hasta principios de 2002, en Argentina el Estado renunció a la posibilidad de devaluar. Las autoridades, que confiaban en el funcionamiento de la teoría neoliberal, creían que en casos de sobrevaluación del peso debido a la liberalización del comercio y a la reforma laboral, los precios y los salarios serían suficientemente flexibles a la baja como para hacer de Argentina un país competitivo sin necesidad de devaluar. En un contexto de libre movimiento internacional de capitales, y como resultado de la crisis asiática que estalló en 1997 y de la devaluación de la moneda brasileña a principios de 1999, el sector industrial argentino entró en una grave crisis. El esperado ajuste a la baja de precios y salarios fue más lento que la urgencia de las empresas por ser competitivas y, en casos como este, las empresas transnacionales modifican con rapidez sus estrategias regionales y globales. Así, como hemos visto, la Ford despidió a la mitad de su personal en 1999 y renunció a continuar las negociaciones por un nuevo convenio colectivo de trabajo debido a las pocas perspectivas de contratar nuevo personal.

Por otra parte, según un informe del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) sobre el comportamiento entre 1993 y 1998 de las 500 empresas más grandes que operaban en el país, en esos cinco años la economía argentina exhibió una creciente concentración, sufrió un acelerado proceso de extranjerización y vio acentuarse el carácter regresivo de la distribución del ingreso; la productividad media de las 500 empresas aumentó 49,2%, en tanto que el salario medio subió 19,6% (INDEC, 2000), y el desempleo y el sector infor-

mal se expandieron hasta alcanzar niveles sin precedentes en la historia del país. La recesión de 1999, 2000 y 2001 no hizo más que agravar estas tendencias.

2. Flexibilidad interna frente a flexibilidad externa

Como hemos visto, las prácticas japonesas se introdujeron en la relación de empleo de manera fragmentaria durante el decenio de 1990. La flexibilidad interna en la utilización de la fuerza de trabajo a que ha dado lugar ese proceso es un elemento positivo que genera incrementos de productividad indispensables para que las empresas sean competitivas en el contexto macroeconómico al que nos hemos referido. Y a la vez enriquece o puede enriquecer la vida laboral del trabajador, en la medida en que se le capacite para desempeñarse en diversos puestos de trabajo.¹⁵

Por su parte, la flexibilidad externa —es decir, la flexibilidad para contratar y despedir— anula los factores positivos para la empresa y el trabajador contenidos en la versión japonesa de la relación de empleo, a saber, el compromiso de empleo a largo plazo por parte de la empresa y el compromiso del trabajador de dar todo de sí para incrementar la productividad y mejorar la calidad de los productos. Si este último compromiso no va unido al primero, la introducción de la flexibilidad interna va a ser vista por sindicatos y trabajadores como una forma de reducir costos y aumentar la productividad a costa de la fuerza laboral. La introducción de algunos aspectos de la relación de empleo japonesa en la industria automotriz argentina, tanto a principios del decenio de 1980 como en la década de 1990, se llevó a cabo en el marco de políticas económicas neoliberales que promovían la flexibilidad externa. Como resultado, los sindicatos y trabajadores no cuentan con elementos para juzgar los aspectos positivos del estilo de administración japonés en su

¹⁵ Sin embargo, la intensidad del trabajo y la diversidad de temas y responsabilidades asignados a cada trabajador son muy grandes y generan altos niveles de tensión. Respecto de este punto cabe señalar que la tasa de rotación de personal es de 3% anual en la General Motors y de 7% en la Toyota, aunque quizás la diferencia se deba al menos en parte que el promedio de edad es más bajo entre los operarios de la Toyota (21 años de edad frente a 28 en la General Motors), lo que les permitiría exponerse con menos riesgo al mercado de trabajo externo a la empresa.

forma original y suelen confundir los problemas derivados de la política económica neoliberal con los derivados de la “japonización” de la relación de empleo.

3. ¿Qué hacer?

De lo anterior se desprende que para introducir en forma equitativa y eficiente los elementos positivos de la relación de empleo japonesa en Argentina es imprescindible que se cumplan las dos condiciones que siguen. En primer lugar, a nivel macroeconómico, el gobierno debe sentar las bases para un crecimiento estable que permita a las empresas establecer horizontes de largo plazo. En segundo lugar, y paralelamente, los sindicatos deben presionar a las empresas para obtener compromisos a largo plazo en la relación de empleo. En otras palabras, si se pretende introducir la modalidad de administración japonesa en forma sólida y honesta es necesario oponerse al actual proceso de globalización impulsado por el neoliberalismo. No se debe regresar a un populismo caduco ni aceptar el neoliberalismo actualmente en vigor. Es necesario llevar a la práctica una “tercera vía”.¹⁶

Una vez satisfechas estas condiciones necesarias, es importante también que consideremos un factor fundamental para mejorar la calidad de la vida de trabajo. La insistencia de los sindicatos en mantener categorías salariales vinculadas a los puestos es típica de la burocracia de empleo de la época taylorista y no se corresponde con el inevitable proceso de flexibilización en la asignación de puestos de trabajo. Decimos inevitable porque este proceso es uno de los pilares de los incrementos de productividad a que ha dado lugar la nueva organización del trabajo y que mediante una adecuada distribución del ingreso mejoraría el nivel de vida de todos.

Sin embargo, queremos formular algunas objeciones a la insistencia de que la flexibilidad interna debe ir acompañada de la promoción de relaciones competitivas entre los trabajadores. En primer lugar, en las situaciones de trabajo cooperativo operan las llamadas “externalidades de redes de relaciones”, de forma tal que en la práctica es muy difícil apreciar con exactitud, a través de evaluaciones individuales, la contribu-

ción de cada trabajador a los incrementos de productividad y a las mejoras de calidad de los productos. En los resultados concretos generados por cada trabajador influyen tanto su relación con sus compañeros como circunstancias fortuitas. Si se hace caso omiso de esto, los evaluados quedarán disconformes con las diferencias salariales resultantes y van a perder incentivos para dedicarse seriamente a adquirir conocimientos particulares de la empresa durante su capacitación dentro de ella. La empresa se verá entonces imposibilitada de recuperar los costos en que incurrió para la acumulación interna de conocimientos. Una opción más inteligente es la de asegurarse los “beneficios derivados del trabajo cooperativo” a través del empleo de largo plazo y el salario por antigüedad como formas de velar por el futuro de los trabajadores (Ohtaki, 1999).

Hay también otros argumentos. Si aceptamos que el egoísmo no es el único móvil del comportamiento humano, concluimos que el salario basado en evaluaciones individuales, cuya fuente de legitimación es el egoísmo, se basa en una concepción estrecha de los elementos determinantes de dicho comportamiento. Según Sen (1989, pp. 133-159), también es posible establecer un ambiente propicio para llevar a cabo con éxito un proceso de capacitación que involucra múltiples habilidades mediante el compromiso (*commitment*) entre los compañeros de trabajo —en otras palabras, a través de las relaciones solidarias de cooperación generadas espontáneamente entre los trabajadores—. Por otra parte, el concepto de “eficiencia colectiva” (Schmitz, 1999), desarrollado en función de las ventajas competitivas de aglomeraciones de pequeñas y medianas empresas, tiene elementos en común con el punto de vista que acabamos de exponer.

Nos queda como tarea profundizar en estos temas, y en otros como: la cooperación entre los sindicatos y el sector informal, teniendo en cuenta que este último ha crecido hasta tener un tamaño sin precedentes en la historia argentina; el fortalecimiento de la solidaridad internacional entre los sindicatos, y el estudio crítico del sistema socioeconómico argentino,¹⁷ tomando como referencia el sistema socioeconómico japonés. Nos referiremos a ellos en otra oportunidad.

¹⁶ El gobierno de la Alianza, orientado hacia el “nuevo camino” (la versión argentina de la “tercera vía”) y que ejerció el poder desde fines de 1999 hasta fines de 2001, hizo algunos aportes positivos que incluyen la promoción de una reforma laboral con ciertos elementos progresistas; pero no enfrentó a las instituciones económicas neoliberales afianzadas bajo el gobierno de Menem, como el tipo de cambio fijo con el dólar. Esto condujo a una crisis económica, social y política muy grave hacia fines de 2001, que derivó en la caída del gobierno aliancista. El reto en Argentina hoy es el de buscar la nueva y verdadera “tercera vía”.

¹⁷ Esto no quiere decir que pensemos que el sistema socioeconómico japonés sea la norma ideal que debe seguirse. Japón también ha sufrido de lo que podríamos llamar el síndrome neoliberal, sobre todo a partir de la liberalización financiera y diversas desregulaciones a partir del decenio de 1980, cuyos resultados han sido la burbuja de activos (1986-1990), su colapso (1991) y la “década perdida” de 1990 (con estancamiento, espiral deflacionaria, aumento de la tasa de desempleo, etc.). Todo esto podría ser interpretado como un posible proceso de “argentinización” del sistema socioeconómico japonés (Sano, 2001b).

Bibliografía

- Autolatina-SMATA (1989): *Convenio colectivo de trabajo*, Buenos Aires.
- Boyer, R. (1992): La segunda gran transformación. La economía europea bajo la integración EC, Tokio, Fujiwarashoten.*
- Coriat, B. (1992): *Pensar al revés. Trabajo y organización de la empresa japonesa*, México, D.F., Siglo XXI.
- Di Martino, L.A. (1996): Las relaciones entre capital y trabajo en el caso de los ingenieros en Japón: con énfasis particular en la industria electrónica, en R. Boyer y T. Yamada (comps.), *La relación salarial*, Tokio, Fujiwarashoten.*
- _____ (1999a): La administración del personal de ingeniería en las áreas de diseño y producción de equipo para centrales telefónicas: consideraciones sobre su evolución histórica a partir de dos estudios de caso, *Keizai keiei ronsou* (revista de economía y administración de la Universidad Industrial de Kyoto), vol. 34, N° 2.*
- _____ (1999b): *Japanese Engineers in the Early Nineties: Tendencies in Personnel Management and Working Conditions*, Leiden, Países Bajos, Index Books.
- General Motors de Argentina-SMATA (1997): *Convenio colectivo de trabajo*, Buenos Aires.
- INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) (2000): *Informe sobre las 500 grandes empresas, 1993-1998*, Buenos Aires.
- Ishida, M. (1990): La ciencia social de los salarios: Japón e Inglaterra, Tokio, Chuokeizaisha. *
- Jacoby, S.M. (1985): *Employing Bureaucracy: Managers, Unions and the Transformation of Work in American Industry, 1900-1945*, Nueva York, Columbia University Press.
- Koike, K. (1991): La economía del trabajo, Tokio, Toyokeizaishinposha.*
- _____ (1997): La formación de habilidades en las empresas japonesas: *know how* para hacer frente a la incertidumbre, Tokio, Chukoshinsho.*
- Kumazawa, M. (1997): La retribución basada en el desempeño y la sociedad centrada en la empresa, Tokio, Iwanamishoten.*
- Nomura, M. (1993): El toyotismo: maduración y cambios en el sistema de producción japonés, Kyoto, Minerubashobo. *
- Ohtaki, M. (1999): Disciplinamiento a través del mercado y políticas de administración de la demanda efectiva, en Y. Ono y H. Yoshikawa (comps.), La forma correcta de pensar la política económica, Tokio, Toyokeizaishinposha.*
- Sano, M. (1998): Regulación y crisis del capitalismo a la criolla, Tokio, Shinhyoron.*
- _____ (1999): La flexibilización de la relación de empleo: hacia un paradigma socioeconómico pospopulista, en Y. Koike y H. Horisaka (comps.), Un nuevo sistema de producción en Latinoamérica: el desafío del período posterior a la industrialización por sustitución de importaciones, Tokio, Instituto de las economías en desarrollo.*
- _____ (2001a): Reforma neoliberal, desempleo masivo y política de empleo. El caso argentino, en K. Usami (comp.), Estudio preliminar sobre el estado benefactor en América Latina, Tokio, Instituto de las economías en desarrollo.*
- _____ (2001b): Capítulo 7: Argentina, en Ministerio de Finanzas (comp.), Informe del grupo de estudio sobre "Desarrollo, decadencia y resurgimiento de las economías", Tokio, Ministerio de Finanzas, Instituto de investigaciones sobre política financiera.*
- Schmitz, H. (1999): Collective efficiency and increasing returns, *Cambridge Journal of Economics*, vol. 23, N° 4, Oxford, Oxford University Press, julio.
- Sen, A. (1989): Tontos racionales, Tokio, Keisoshobo.*
- Toyota Argentina-SMATA (1996): *Convenio colectivo de trabajo*, Buenos Aires.
- _____ (2002): *Convenio colectivo de trabajo. CCT 449/01 "E"*, Buenos Aires, marzo.
- Volkswagen Argentina (s/l): *Procedimiento para la confección del formulario diagnóstico del desempeño individual para personal jornalizado*, Buenos Aires, Departamento de Recursos Humanos, Administración de Personal Jornalizado.

* Estas publicaciones existen solamente en japonés y los títulos que se les dan aquí corresponden a traducciones al español proporcionadas por los autores.

www.cepal.cl
www.cepal.org

www.eclac.cl
www.eclac.org

- 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



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 2003 are US\$35. The price of single issues is US\$15 plus shipping costs. The cost of a two-year subscription (2003-2004) is US\$60.

Publicaciones recientes de la CEPAL

Informes periódicos institucionales

La inversión extranjera en América Latina y el Caribe, 2002, LC/G.2198-P. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.11, CEPAL, Santiago de Chile, marzo de 2003, 169 páginas.

Los flujos de inversión extranjera (IED) hacia América Latina y el Caribe, que venían disminuyendo desde el año 2000, cayeron a un ritmo aún mayor en el 2002. Esto refleja un cambio importante en la economía mundial y regional. A nivel regional, destacan la mayor inestabilidad y el bajo crecimiento económico del proceso de privatizaciones. Crisis nacionales como las de Argentina, Uruguay y Venezuela hicieron que los inversionistas se mostraran más reacios a asumir riesgos. El escaso crecimiento de la demanda estadounidense afectó la inversión en México, Centroamérica y el Caribe, donde se concentran las transnacionales interesadas en aumentar la eficiencia de sus procesos productivos. El contexto global y regional perjudicó en menor medida a la IED en los países de la Comunidad Andina, en los que predomina el sector primario. Por último, la inestabilidad en los países del Mercosur hizo que perdieran atractivo para las empresas transnacionales orientadas a la búsqueda de mercados.

La publicación consta de tres capítulos. En el primero se examinan las tendencias mundiales y regionales de la IED en cuanto a su distribución geográfica y sectorial, considerando las distintas modalidades de los flujos de inversión, así como las principales empresas extranjeras que operan en América Latina y el Caribe; asimismo, se analizan las estrategias empresariales más salientes que han atraído a la IED a la región. En el segundo capítulo se estudia la experiencia de la Comunidad Andina, subregión que en gran medida ha mantenido los niveles existentes e ingreso de IED, mientras que no ha sido así en el caso de la mayoría de las demás. En el último capítulo se tratan los servicios financieros, interpretando la nueva situación en el ámbito regional a raíz de los cambios ocurridos en el mercado internacional, las iniciativas de política nacional y las nuevas estrategias empresariales de los principales bancos transnacionales que allí operan.

Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2001-2002, LC/G.2189-P. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.10, CEPAL, Santiago de Chile, marzo de 2003, 239 páginas.

La edición 2001-2002 del *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe* se divide en tres partes. En la primera parte, dedicada a la situación internacional y al comercio internacional de América Latina y el Caribe, se analizan los principales componentes de la coyuntura internacional y su incidencia en las economías de la región (capítulo I); se examina el comercio internacional de los diferentes países en 2001 y en los primeros trimestres de 2002 (capítulo II); se estudian algunas relaciones estructura-

les de la inserción internacional de varios países de América Latina y el Caribe en el comercio mundial (capítulo III); y se considera el acceso a los mercados de los países industrializados, pasando revista a la política comercial, las prácticas comerciales y la evolución de los acuerdos de liberalización preferencial (capítulo IV).

En la segunda parte (capítulos V y VI) se analiza la evolución del proceso de integración regional en América Latina y el Caribe en 2001-2002 y se hacen algunas propuestas vinculadas a la integración física en el ámbito de las relaciones entre los esquemas subregionales de América del Sur.

Por último, en la tercera parte (capítulos VII y VIII) se revisa el debate actual en la nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales de la Organización Mundial del Comercio (OMC), desde el punto de vista de los países de la región. En el capítulo VIII se describe el funcionamiento del Órgano de Solución de Diferencias de la OMC, destacando la participación creciente de los representantes de los países de América Latina y el Caribe.

Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, 2002, LC/G.2190-P. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E/S.03.II.G.1, CEPAL, Santiago de Chile, abril de 2003, 762 páginas.

La edición 2002 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. Representa un sistemático esfuerzo de la División de Estadística y Proyecciones de la CEPAL, orientado a homogeneizar las cifras y a hacerlas internacionalmente comparables.

A partir de la edición 2002, el *Anuario* se ha difundido también en formato electrónico, en un disco compacto de datos. Además del texto de la publicación impresa, este último incluye cuadros en formato Excel, que presentan las series completas a partir de 1980, con el objeto de facilitar el análisis de la información.

En cuanto a estructura, se ha mantenido la de la edición 2001; en cambio, en los cuadros que conforman el capítulo sobre Desarrollo social y bienestar y aquel sobre Condiciones sociales se ha continuado introduciendo ligeras modificaciones, derivadas de un mejor aprovechamiento de las encuestas de hogares disponibles. Los cuadros del capítulo de Balanza de pagos mantienen en su presencia 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. Este conjunto de indicadores incluye 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 hace posible su 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. La excepción son los cuadros de balanza de pagos y cuentas nacionales, 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. 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.

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 consignan 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 1993 y 2000.

Dada la excelente acogida de los usuarios, así como el buen grado de aproximación logrado en versiones anteriores, continúan publicándose estimaciones preliminares para el año de edición del *Anuario* (en este caso 2002).

Este documento también puede ser consultado a través de la página web de CEPAL: <http://www.eclac.cl/deype/publicaciones> o en <http://eclac.cl/publicaciones/>, bajo Informes periódicos.

Otras publicaciones

Hacia el objetivo del milenio de reducir la pobreza en América Latina y el Caribe, Libro de la CEPAL, N° 70, LC/G.2188-P. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.125, CEPAL, Santiago de Chile, febrero de 2003, 78 páginas.

Este informe analiza las condiciones en las cuales cada uno de 18 países de América Latina y el Caribe podrían alcanzar las metas de reducción de la pobreza que la Declaración del Milenio establece como uno de los Objetivos del Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas.

Los 18 países considerados son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, la República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

El informe procura dilucidar si en el año 2015 cada uno de esos 18 países habrá logrado disminuir a la mitad la tasa de pobreza extrema que registraba en 1999 (respecto de una línea internacional de pobreza que corresponde a la fijada originalmente, que era de un dólar diario, y de una línea de pobreza específica para cada país).

En cada caso se consideran dos escenarios: uno de carácter "histórico", que extrapola al futuro el crecimiento y la dinámica de la desigualdad de cada país en el decenio de 1990; y un escenario "alternativo". Este último simula los cambios que acercarían más a cada país a un "ideal regional", más rico y a la vez más equitativo que cualquier país de América Latina y el Caribe en la actualidad.

Cada uno de estos escenarios es simulado mediante un procedimiento sencillo que genera distribuciones de ingreso con medianas más altas y niveles de desigualdad inferiores a los observados en 1999. Los parámetros de crecimiento y reducción de la desigualdad se graduaron de manera que generaran todas las combinaciones viables (positivas) que producen los índices deseados de reducción de la pobreza. A continuación, se realizaron operaciones para determinar cuánto tardaría cada país en alcanzar su meta respecto de cada línea, en cualquiera de los dos escenarios. En el caso del escenario alternativo, el análisis también abarca una serie de varia-

ciones que podrían producirse en los niveles de empleo, la productividad, el acervo de capital humano y las transferencias, y que serían estadísticamente compatibles con las variaciones de crecimiento global y de desigualdad simuladas.

El informe entrega conclusiones que son a la vez motivo de preocupación y de cauteloso optimismo.

Las conclusiones inquietantes provienen de las simulaciones basadas en la evolución histórica de los países. Si los países de la muestra siguieran comportándose como en el decenio de 1990, en 2015 sólo siete de los 18 cumplirían sus metas de reducción de la pobreza, respecto de la línea internacional de pobreza: Argentina (antes de la crisis), Chile, Colombia, Honduras, Panamá, la República Dominicana y Uruguay. En otros seis países seguirá disminuyendo la incidencia de la pobreza extrema, pero con demasiada lentitud. Estos países son Brasil, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México y Nicaragua. En los cinco restantes —Bolivia, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela— en la práctica los niveles de pobreza se elevarían, ya sea por un aumento de la desigualdad, por la merma del ingreso per cápita, o por ambas cosas.

En cambio, las simulaciones del escenario alternativo dan lugar a un cauteloso optimismo. Al utilizar este escenario para comprobar la forma en que cambiaría la distribución del ingreso de los países si gradualmente llegaran a ser a la vez más ricos y menos desiguales, se aprecia que es bastante factible realizar los cambios necesarios para que cada país cumpla sus metas de reducción de la pobreza. Por lo que toca a la línea internacional de pobreza, este escenario alternativo revela que 16 países (las excepciones serían Bolivia y El Salvador) podrían alcanzar la meta, combinando tasas anuales medias de crecimiento del PIB per cápita de 3% o menos con bajas acumulativas de la desigualdad inferiores a 4%. En cuanto a la línea de la pobreza extrema por países, el escenario alternativo indica que, para alcanzar la meta, solamente dos países —Bolivia y Nicaragua— necesitarían a la vez un crecimiento medio anual del PIB per cápita superior a 2% y una reducción de la desigualdad de más de 5%.

En consecuencia, las conclusiones parecen indicar que incluso disminuyendo levemente la desigualdad se pueden obtener resultados muy positivos en cuanto a reducción de la pobreza. En la mayoría de los países examinados bastaría que el coeficiente de Gini bajara uno o dos puntos para que la incidencia de la pobreza descendiera en igual medida que en varios años de crecimiento económico. Los resultados de los esfuerzos por reducir la pobreza realizados últimamente en América Latina y el Caribe han sido desalentadores, en gran medida porque no ha sido posible controlar los elevados niveles de desigualdad de la región. En los pocos casos en que los países han logrado disminuir la desigualdad, se han obtenido grandes beneficios en materia de reducción de la pobreza.

Si bien es cierto que hay una relación de correspondencia estadística entre la tasa de crecimiento económico y la reducción de la desigualdad requerida para alcanzar ciertas metas en la lucha contra la pobreza, no hay evidencia de que, desde el punto de vista económico, el crecimiento y la reducción de la desigualdad se sustituyan. Por el contrario, en general todo indica que los elevados niveles de desigualdad de la región son un obstáculo para el logro de un crecimiento más dinámico.

Contaminación atmosférica, Libro de la CEPAL N° 73 (LC/G.2201-P). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.59, CEPAL, Santiago de Chile, mayo de 2003, 279 páginas.

En el conjunto de textos reunidos en este libro se exponen los propósitos y resultados del proyecto "Fortalecimiento de la conciencia

ciudadana para la formulación de políticas de control de la contaminación atmosférica en tres metrópolis de América Latina”, ejecutado por la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la CEPAL en 2000-2002, con el auspicio del Gobierno de Japón.

El proyecto se centró en un aspecto crucial para el éxito de los planes de descontaminación atmosférica: la conciencia ciudadana con respecto a la problemática ambiental; en este caso específico, la contaminación del aire.

En este contexto, cabe preguntarnos qué valor le asignamos a la conciencia que tenga la ciudadanía de este problema. ¿Es una simple convicción lo que nos lleva a adoptar estilos de vida concordantes con la protección del medio ambiente, o es un fenómeno más complejo, como la comprensión de las causas y efectos del problema, lo que puede promover la participación del ciudadano en las decisiones sobre lo que debe hacerse para lograr una calidad atmosférica socialmente aceptable para la sociedad? La conciencia ciudadana resulta imprescindible para promover dicha participación y asegurar así el éxito de las políticas de protección del medio ambiente.

El libro se divide en dos partes. La primera parte contiene dos estudios, uno acerca de la conciencia ciudadana necesaria para promover la descontaminación atmosférica y la actitud proactiva de los ciudadanos, y otro sobre los nexos entre participación, ciudadanía y contaminación. La segunda parte presenta los resultados y conclusiones del proyecto, realizado en México, D.F., Santiago de Chile y São Paulo.

La ejecución del proyecto ha mostrado que en ninguna de estas ciudades existe un grado de conciencia ciudadana que supere los niveles básicos de sensibilización, y que se está muy lejos de lograr un comportamiento proactivo en materia de protección del medio ambiente. Parece incuestionable la necesidad de involucrar a la ciudadanía en acciones destinadas a limitar la circulación de vehículos, pero también es necesaria su participación en procesos decisivos que lleven a las autoridades a desempeñar efectivamente las funciones que les competen, y que no asumen por falta de presión ciudadana. En esta última conclusión está implícita la necesidad de perfeccionar la democracia a través de un mayor protagonismo de la ciudadanía, para superar los límites del modelo representativo que en muchos casos ha hecho crisis en la región.