



NACIONES UNIDAS



JOSÉ LUIS MACHINEA
Secretario Ejecutivo

ERNESTO OTTONE
Secretario Ejecutivo Adjunto a.i.

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

REVISTA

de la

COMISIÓN
ECONÓMICA
PARA
AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE

C E P A L

NÚMERO 88
ABRIL 2006
SANTIAGO DE CHILE

OSCAR ALTIMIR
Director

REYNALDO BAJRAJ
Director Adjunto



NACIONES UNIDAS

C E P A L

La *Revista de la CEPAL* se fundó en 1976 y es una publicación cuatrimestral de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, de las Naciones Unidas, con sede en Santiago de Chile. Goza, ello no obstante, de completa independencia editorial y sigue los procedimientos y criterios académicos habituales, incluyendo la revisión de sus artículos por jueces externos independientes. La *Revista* se distribuye a universidades, institutos de investigación y otras organizaciones internacionales, así como a suscriptores individuales, y su texto en internet es ampliamente consultado.

El objetivo de la *Revista* es contribuir al examen de los problemas del desarrollo socioeconómico de la región, con enfoques analíticos y de políticas, en artículos de expertos en economía y otras ciencias sociales, tanto de Naciones Unidas como de fuera de ella. Por consiguiente, la Dirección de la *Revista* extiende una invitación permanente a someter para publicación artículos que analicen diversos aspectos del desarrollo económico y social de América Latina y el Caribe.

Las opiniones expresadas en los artículos firmados son las de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la organización. Las denominaciones empleadas y la forma en que aparecen presentados los datos no implican, de parte de la Secretaría, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

La suscripción anual (tres números) a la *Revista de la CEPAL* en español cuesta 30 dólares y la suscripción por dos años, 50 dólares. Los precios de la *Revista* en inglés son de 35 y 60 dólares, respectivamente. El precio del ejemplar suelto en español o inglés es de 15 dólares, incluidos los gastos de envío.

El formulario de suscripción se encuentra en la *Revista* inmediatamente antes de la sección “Publicaciones recientes de la CEPAL” y en la página web de la CEPAL (www.cepal.org).

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

Notas explicativas

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

... Tres puntos indican que los datos faltan o no están disponibles por separado.

— La raya indica que la cantidad es nula o despreciable.

Un espacio en blanco en un cuadro indica que el concepto de que se trata no es aplicable.

– Un signo menos indica déficit o disminución, salvo que se especifique otra cosa.

, La coma se usa para separar los decimales.

/ La raya inclinada indica un año agrícola o fiscal, p. ej., 2004/2005.

- El guión puesto entre cifras que expresan años, p. ej., 2004-2005, indica que se trata de todo el período considerado, ambos años inclusive.

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

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 0252-0257 - ISSN electrónico 1682-0908

ISBN 92-1-322813-9

LC/G. 2289-P

Copyright © Naciones Unidas 2006, abril de 2006. Todos los derechos están reservados

Impreso en Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción. En todos los casos, las Naciones Unidas seguirán siendo el titular de los derechos de autor y así deberá hacerse constar en las reproducciones mediante la expresión “© Naciones Unidas 2005”, o el año correspondiente.

I N D I C E

Vigencia de los aportes de Celso Furtado al estructuralismo	7
<i>Ricardo Bielschowsky</i>	
Obsolescencia de la protección a los inversores extranjeros después de la crisis argentina	17
<i>Michael Mortimore y Leonardo Stanley</i>	
Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo	35
<i>Victor Abramovich</i>	
¿Pueden los países de América Latina y el Caribe emular el modelo irlandés para atraer inversión extranjera directa?	51
<i>Ruth Rios-Morales y David O'Donovan</i>	
El lento retorno de las políticas industriales en América Latina y el Caribe	71
<i>Wilson Peres</i>	
Un modelo de bajo crecimiento: la informalidad como restricción estructural	89
<i>Mario Cimoli, Annalisa Primi y Maurizio Pugno</i>	
El mercado de trabajo argentino en la globalización financiera	109
<i>Mario Damill y Roberto Frenkel</i>	
Precariedad social en México y Argentina: tendencias, expresiones y trayectorias nacionales	133
<i>María Cristina Bayón</i>	
Pacto Fiscal en Guatemala: lecciones de una negociación	153
<i>Juan Alberto Fuentes K. y Maynor Cabrera</i>	
Cambio de la estructura productiva en Chile, 1986-1996: producción e interdependencia industrial	167
<i>José Miguel Albala-Bertrand</i>	
Orientaciones para los colaboradores de la <i>Revista de la CEPAL</i>	183
La <i>Revista de la CEPAL</i> en Internet	184
Publicaciones recientes de la CEPAL	187

Vigencia de los aportes de Celso Furtado al estructuralismo

Ricardo Bielschowsky

En este trabajo se presentan los tres principales aportes analíticos de Celso Furtado al estructuralismo: i) el método histórico-estructural, que incorpora la historia brasileña y latinoamericana a las formulaciones estructuralistas; ii) el concepto de que el subdesarrollo en la periferia latinoamericana tiende a preservarse por mucho tiempo debido a la dificultad para superar el subempleo y la inadecuada diversificación de la actividad productiva, y iii) la idea de que la evolución de las inversiones en la periferia está predeterminada por la composición de la demanda, que refleja y tiende a mantener la concentración del ingreso y la propiedad. A raíz de lo ocurrido en América Latina en los últimos 25 años, se concluye que el análisis de Furtado tiene hoy plena vigencia.

Ricardo Bielschowsky

Oficial de Asuntos Económicos,

Oficina de la CEPAL en Brasilia

 ricardo.bielschowsky@cepal.org

I

Introducción

En este breve artículo se señalan los principales aportes de Celso Furtado al estructuralismo, o sea, a la teoría de Raúl Prebisch y de la CEPAL sobre el desarrollo periférico. Se trata de aportes analíticos al debate latinoamericano y brasileño sobre crecimiento y desarrollo, que tuvieron importantes repercusiones intelectuales e ideológicas, especialmente en Brasil. El examen de las principales tendencias en ese país y en América Latina entre 1980 y 2005,

efectuado a partir de esas contribuciones elaboradas hace casi medio siglo, revela la impresionante vigencia de tales aportes. Lamentablemente, esta vigencia se debe a razones muy desalentadoras: el crecimiento, el empleo y la distribución del ingreso en los últimos 25 años confirmaron el escepticismo de Furtado sobre el desarrollo en ausencia de proyectos nacionales concebidos e implementados en forma adecuada.

II

Prebisch y el desarrollo económico bajo las condiciones estructurales de la periferia

Para presentar los aportes de Furtado es necesario referirse brevemente a la teoría de las condiciones periféricas del desarrollo formulada por Prebisch respecto de América Latina.¹ Esta necesidad obedece a que Furtado fue un seguidor de Prebisch, a que este último fue el fundador del estructuralismo latinoamericano y a que su teoría rara vez se aborda en forma apropiada en la literatura sobre desarrollo económico, ya que en general las referencias se limitan a la tesis del deterioro de la relación de precios del intercambio (los términos de intercambio). Como señalara correctamente Octavio Rodríguez en su libro sobre el pensamiento de la CEPAL,² la teoría de Prebisch constituye todo un cuerpo analítico orientado al examen del subdesarrollo en América Latina.

Según esa teoría, las restricciones al crecimiento están determinadas por las condiciones específicas de

América Latina como periferia del mundo desarrollado. Prebisch caracteriza a las economías de la región en contraste con las economías “centrales”. Argumenta que las diferencias corresponden a condiciones de crecimiento inadecuadas en la periferia, que imponen restricciones al proceso de industrialización y al progreso técnico y que requieren estrategias de crecimiento coordinadas por el Estado, porque en esas condiciones las fuerzas de mercado por sí solas no bastan para hacer viable el crecimiento.

En el cuadro 1 se resumen los principales elementos de la teoría de Prebisch sobre el subdesarrollo latinoamericano y sus problemas, que fue adoptada por Furtado y los demás intelectuales estructuralistas.

Prebisch y la CEPAL se basaron en la identificación de ese conjunto de problemas estructurales de la periferia para construir su análisis del crecimiento, el desarrollo periférico y las relaciones centro-periferia, así como sus tesis fundamentales: deterioro de los términos de intercambio, falta de convergencia entre los ingresos por habitante del centro y de la periferia, desequilibrio estructural de la balanza de pagos, vulnerabilidad externa, brecha de ahorro de divisas y dinámica del proceso de industrialización mediante la sustitución de importaciones.

Ante condiciones tan problemáticas, la planificación y la acción estatal se consideraron fundamentales para sustentar la industrialización y el progreso

□ Este trabajo fue presentado en la sesión especial sobre “Celso Furtado y América Latina y el Caribe. Tendencias y perspectivas” organizada por la CEPAL en la Décima Reunión de la Asociación Económica de América Latina y el Caribe (LACEA) que tuvo lugar en París, en octubre de 2005. El autor agradece a Carlos Mussi y Carlos Aguiar de Medeiros por sus excelentes comentarios a este trabajo, y a Franklin Serrano por el valioso diálogo previo a su elaboración. La responsabilidad por las opiniones aquí expresadas es exclusivamente del autor.

¹ Prebisch (1949) y CEPAL (1950 y 1951).

² Véase Rodríguez (1981).

CUADRO 1

América Latina: Síntesis de la formulación estructuralista original

Características de las economías latinoamericanas	Incidencia en la industrialización y el crecimiento
Baja diversidad productiva	Necesidad de inversiones simultáneas en muchos sectores – proceso muy exigente en materia de ahorro, inversión y divisas extranjeras
Especialización en agricultura y minería	Limitada capacidad para generar divisas externas debido a la baja demanda mundial de exportaciones y al deterioro de los términos de intercambio, así como a la fuerte demanda de divisas generada por la elevada elasticidad-ingreso de las importaciones
Dualidad (o marcada heterogeneidad tecnológica) – coexistencia de sectores de alta productividad y de sectores con abundante ocupación de mano de obra a niveles próximos a los de subsistencia	Baja productividad media y reducido excedente como proporción del ingreso
Institucionalidad inadecuada y falta de capacidad empresarial	Baja propensión a ahorrar e invertir, e insuficiente acumulación de capital y progreso técnico (parte del excedente se desperdicia en consumo superfluo e inversiones improductivas)

Fuente: Elaboración propia.

técnico y evitar las tendencias perversas inherentes a esas condiciones. Para Prebisch, la principal tendencia perversa era el desequilibrio estructural de la balanza de pagos; según algunos de sus seguidores, entre ellos Noyola-Vásquez (1957) y Sunkel (1958),

había también una tendencia estructural a la inflación. Furtado temía a ambas, pero su principal contribución analítica tuvo que ver con la tendencia a la preservación del subempleo y de la mala distribución del ingreso.

III

Los aportes de Furtado al estructuralismo

Furtado hizo tres importantes aportes al cuerpo analítico estructuralista. En primer lugar, incorporó al análisis una perspectiva histórica de largo plazo (1959 a 1970) y mostró que durante siglos, en sucesivos períodos de crecimiento y contracción (en Brasil, los ciclos de la caña de azúcar, la minería y el café), se produjeron y reprodujeron dualidades (o heterogeneidades) económicas y sociales, además de la baja diversidad productiva. Su obra *Formación económica de Brasil*³ fue un bien logrado intento de identificar los elementos históricos en la formación del país que legitiman el uso del estructuralismo y de sus conclusiones en materia de política económica (Bielschowsky, 1995). El objetivo era mostrar que la economía brasileña tenía las características de baja diversidad y dua-

lidad indicadas por Prebisch, de manera que el proceso de industrialización de la década de 1950 pasara a ser entendido como problemático debido a las restricciones “histórico-estructurales” al crecimiento que resultaban de esas características, y que la coordinación estatal pasara a ser entendida como indispensable para superarlas.

En segundo lugar, con el libro *Desarrollo y subdesarrollo en América Latina*⁴ Furtado inició el debate sobre la dificultad de los sectores urbanos modernos para absorber la fuerza de trabajo masiva que se traslada del campo a las ciudades. Probablemente él fue el primero en plantear la posibilidad de que persistiera a largo plazo el subempleo en América Latina, o de que persistiera a largo plazo la dualidad analizada por

³ Véase Furtado (1959).

⁴ Véase Furtado (1961).

Lewis (1954). En consecuencia, fue también pionero al afirmar que el aumento de la productividad en sectores modernos puede coexistir largo tiempo con salarios bajos y mantener la mala distribución secular del ingreso en América Latina. Furtado advirtió que, aunque el crecimiento fuera sostenido, sería difícil absorber la abundante oferta de mano de obra en el contexto de las sociedades latinoamericanas, al plantear la idea de que puede haber crecimiento durante un largo período y a la vez mantenerse el desempleo y el subempleo, la heterogeneidad tecnológica, la concentración del ingreso y la injusticia social.

De hecho, en estudios propios sobre el pensamiento económico brasileño y el de la CEPAL (Bielschowsky, 1995 y 2000, respectivamente), el autor del presente artículo no encontró argumentaciones previas a las de Furtado con ese contenido, por lo que concluye que fue Furtado mismo el que inauguró el debate latinoamericano sobre la relación entre el desarrollo, la determinación de los salarios y la concentración de los ingresos en condiciones de subempleo rural y urbano.

En su libro de 1961, que reúne ensayos escritos en la segunda mitad del decenio de 1950, Furtado probablemente anticipó algunas de las ideas básicas de las teorías de la dependencia debatidas a lo largo de la década de 1960. A su juicio, el modelo de crecimiento latinoamericano corresponde a una de las proyecciones históricas de las economías desarrolladas sobre el resto del mundo, según la cual durante la industrialización de la periferia las empresas extranjeras modernas y sus competidoras locales tienden a compartir el sistema productivo con estructuras arcaicas. Esto lleva a los sistemas periféricos a una nueva forma de economía "dual", que depende en gran medida de métodos de producción inadecuados con respecto a los recursos locales y que es incapaz de superar el subdesarrollo en una porción considerable del sistema productivo.

El tercer gran aporte de Furtado al estructuralismo se produjo algunos años después,⁵ con su profundización del análisis de las relaciones entre crecimiento y distribución del ingreso. Argumentó que la concentración del ingreso y la propiedad predetermina la composición sectorial de la inversión y las opciones tec-

nológicas, llevando a la fracción moderna de la estructura productiva latinoamericana a una densidad de capital similar a la de los países desarrollados. La tecnología utilizada puede contribuir a mantener el pleno empleo y los salarios altos en estos últimos países, pero es inadecuada en América Latina para absorber la abundante oferta de mano de obra y elevar los salarios de manera sistemática. Ese modelo de inversión supone el mantenimiento del desempleo, los bajos salarios y la concentración del ingreso, lo que a su vez, en un círculo vicioso, fortalece la composición inadecuada de las inversiones. Obsérvese que de nuevo se emplea el método de contrastar la periferia con el centro esta vez para argumentar que, contrariamente a lo que ocurre en los países del centro, los modelos de crecimiento en los países de la periferia tienden a preservar la abundancia de mano de obra e impiden que las mejoras de productividad se reflejen en el ingreso de los trabajadores.

Cabe señalar aquí dos fallas en el análisis de Furtado. En primer lugar, en su libro de 1966 afirmó que en el modelo latinoamericano de crecimiento e industrialización se observaban rendimientos decrecientes a escala, que resultaban en una tendencia al estancamiento. Más adelante debió abandonar esa idea, en virtud de datos concluyentes sobre el marcado crecimiento en la región. En segundo lugar, no consideró la posibilidad de que se agote el excedente de mano de obra como resultado del control de la natalidad y de un crecimiento rápido dentro del modelo distributivo existente. No obstante, nada de lo señalado puede oscurecer el hecho de que Furtado inauguraba, más o menos simultáneamente con Maria da Conceição Tavares y Aníbal Pinto,⁶ el debate brasileño y latinoamericano sobre los modelos de crecimiento y de distribución del ingreso.

En suma, el esquema analítico de Prebisch y Furtado es un análisis histórico-estructural de las persistentes heterogeneidad productiva e insuficiente diversificación de la estructura productiva, y es un análisis de las consecuencias de esas dos características en el crecimiento, el empleo y la distribución del ingreso, que deben tomarse como referencias centrales para formular e instrumentar agendas de reforma y desarrollo.

⁵ Véase Furtado (1966, 1968, 1972 y 2000).

⁶ Véase Tavares (1964) y Pinto (1965).

IV

Los aportes analíticos de Furtado y las tendencias económicas actuales de América Latina

Los datos estadísticos sobre la evolución socioeconómica de la gran mayoría de los países latinoamericanos en los últimos 25 años revelan un desempeño mediocre en términos absolutos y en comparación con los 30 años previos de expansión orientada por el Estado: crecimiento muy inferior del producto interno bruto (PIB) y de la productividad, tasas de inversión mucho menores, más desempleo y subempleo e índices de concentración del ingreso que no disminuyeron, pese al aumento de los gastos sociales.

Nada de eso sorprendió a Celso Furtado, que siempre fue escéptico respecto a la generación de crecimiento y empleo y a la redistribución del ingreso en América Latina, al no haber estrategias de crecimiento conducidas por el Estado. Desde los comienzos del decenio de 1980 sostuvo en diferentes ocasiones que la situación era el resultado de reformas inadecuadas, falta de nuevas estrategias desarrollistas y errores de política en materia de deuda, volatilidad de los capitales y globalización.

Sin embargo, en su crítica Furtado fue solo uno más entre muchos economistas heterodoxos, que siguen la misma línea de pensamiento y creen que persistir en los rumbos dictados por las reformas liberalizadoras hace que las economías latinoamericanas sigan siendo rehenes de un proceso de inversión, empleo y crecimiento bajos, salarios también bajos, pobreza y concentración del ingreso. En este breve ensayo no es posible reseñar las interpretaciones de las corrientes de pensamiento neoliberal y heterodoxo en América Latina, pero sí recalcar que la contribución analítica de Prebisch y Furtado ha sido enriquecedora y valiosa para analizar las tendencias actuales.

Para probar este punto se enfrenta una limitación: ni Prebisch, que falleció en la década de 1980, ni Furtado, que abordó el tema de las tendencias solo en artículos breves, hicieron análisis sistemáticos de la evolución de la economía latinoamericana en los últimos 25 años. Intentando sortear esa limitación, en este ensayo se elaboró una lista de aseveraciones que ambos podrían haber hecho, y para lo cual se tomó como base las teorías que ellos formularon.

Cabe advertir que tales aseveraciones inspiradas en Prebisch y Furtado no significan que se crea en la posibilidad de volver a las políticas de las décadas de 1950, 1960 y 1970. Ciertamente, habrá que adaptar al nuevo contexto estrategias alternativas a las neoliberales: las economías están abiertas al comercio de bienes y servicios, y las políticas macroeconómicas orientadas al crecimiento están limitadas por la existencia de mercados financieros “salvajes” y por la influencia desestabilizadora de corrientes de capital volátiles y, en muchos países, por grandes deudas internas y externas. Además, los Estados nacionales disponen de recursos relativamente más limitados que antes para poner en práctica agendas de desarrollo. No obstante, nada de eso hace menos valioso el esquema analítico de Prebisch y Furtado para el análisis de las tendencias y perspectivas de América Latina y la formulación de nuevas estrategias de crecimiento.

En lo que se refiere a tendencias económicas en los últimos 25 años, Prebisch o Furtado perfectamente podrían haber hecho las siguientes aseveraciones:

- i) El período fue de relativo estancamiento en América Latina. Hubo muchos cambios, algunos positivos —como el fin de la inflación y de los desequilibrios fiscales y el aumento de la productividad en muchos sectores—, pero el resultado económico y social general fue muy desfavorable. Correspondió a la fase contractiva del ciclo largo de industrialización y reprodujo algunas de las principales características de las fases recesivas de ciclos previos (agrícolas y mineros): diversificación inadecuada, heterogeneidad y subempleo, bajos rendimientos del trabajo y concentración del ingreso.
- ii) Con pocas excepciones, en la mayoría de los países la política económica y las reformas llevadas a cabo contribuyeron a una relativa desindustrialización, y a la pérdida de eslabones de cadenas productivas y de complementariedades intersectoriales e intrasectoriales en la esfera industrial. La anterior tendencia a la diversificación productiva se revirtió y hubo una desindustrialización

prematura (UNCTAD, 2003), anterior a la etapa de formación de sectores con uso intensivo de tecnología y de promoción de un entorno adecuado para un sistema de innovación eficaz. Esto debilitó las bases estructurales del crecimiento.

- iii) En el período aumentó la heterogeneidad de sectores, subsectores y empresas. Las empresas más grandes, nacionales y extranjeras, contaron con plantas productivas en la frontera tecnológica, pero la modernidad se difundió de manera precaria y desigual en el sistema económico. La evolución de la heterogeneidad fue determinante, sobre todo por medio del aumento de la proporción de la mano de obra empleada en sectores de baja productividad.
- iv) El subempleo y el desempleo explican por qué, a pesar del incremento de los gastos sociales, la distribución del ingreso no cambió. Los ocasionales aumentos de productividad se destinaron primordialmente a lucro —y en algunos casos a cubrir los salarios de trabajadores altamente calificados— y muy poco a la gran masa de trabajadores con poca calificación.

El conjunto de aseveraciones precedente se puede sintetizar de la siguiente manera: el desempeño mediocre de las economías latinoamericanas en los últimos 25 años se debió en gran medida a la implementación de reformas y políticas equivocadas —tan-

to respecto de la asignación de recursos como de asuntos macroeconómicos y financieros— y a la falta de estrategias nacionales de desarrollo. Ese desempeño consolidó una diversificación productiva inadecuada, la heterogeneidad estructural, el desempleo y el subempleo, los bajos salarios, la pobreza y la concentración del ingreso, e hizo que persistieran las brechas en materia de divisas, la vulnerabilidad externa y la disparidad de ingreso por habitante con respecto a las economías desarrolladas.

También en torno al análisis de perspectivas es posible elaborar aseveraciones relevantes inspiradas en Prebisch y Furtado. Por ejemplo, se puede decir que hasta ahora, como en otras fases contractivas observadas a lo largo de 500 años de historia económica de la región (cuando transcurrieron largos períodos antes de que se recuperara el ritmo de crecimiento), no parece haber surgido un nuevo motor de desarrollo. Las preguntas clave son las siguientes: ¿se trata de un estancamiento de largo plazo, que mantendrá la dualidad, la heterogeneidad, la restricción de la balanza de pagos y la “divergencia”? ¿Cuáles son en la actualidad las fuerzas que podrían impulsar la inversión, el progreso técnico y el incremento de la productividad en las economías latinoamericanas? ¿Se vislumbra algún nuevo modelo de crecimiento? ¿Qué relación hay entre las estrategias que apuntan a la prosperidad económica futura, al empleo y a la distribución del ingreso?

V

Furtado, el estructuralismo y el neoestructuralismo

Aceptar que el conjunto de aseveraciones precedente es importante para entender las tendencias en los últimos 25 años supone decir que el enfoque Prebisch-Furtado es pertinente y actual.

Entre las mejores interpretaciones heterodoxas de las tendencias actuales en América Latina se encuentran algunos buenos análisis de temas monetarios y financieros enmarcados en el neoestructuralismo cepalino⁷ y corrientes afines. Esos textos constituye-

ron un avance necesario respecto de las interpretaciones estructuralistas iniciales, sobre todo en la presente era de incertidumbres macroeconómicas, volatilidad del capital y problemas financieros.⁸

En los niveles mesoeconómicos y microeconómicos, la capacidad analítica de los neoestructuralistas

⁷ Esta expresión fue acuñada después de que los economistas de la CEPAL asimilaran la irreversibilidad de las reformas liberalizadoras, cuyas fallas criticaron, y realizaran recomendaciones para corregir el

rumbo. El documento considerado inaugural de la etapa neoestructuralista —*Transformación productiva con equidad* (CEPAL, 1990)— fue coordinado por Fernando Fajnzylber, quien transmitió a la CEPAL el pensamiento que había venido desarrollando en los años anteriores (véase Fajnzylber, 1989).

⁸ Véase, por ejemplo, CEPAL (1995 y 2002); Ffrench Davis (1999), y Ocampo, Bajraj y Martin (2001).

de hoy hace justicia a los fundadores de esa corriente. En las publicaciones actuales se señala adecuadamente la necesidad de promover infraestructura e inversiones con uso intensivo de tecnología, sistemas nacionales de innovación y educación, complementariedades sectoriales, economías de aglomeración y pequeñas y medianas empresas.

No obstante, si se comparan los trabajos de los neoestructuralistas actuales con los de sus precursores, se observa que en los de hoy son insuficientes los análisis sobre los factores determinantes de la inversión y sobre los modelos de crecimiento.

La acumulación de capital fue una obsesión de los estructuralistas y de Furtado, lamentablemente descuidada en la actualidad. El análisis neoestructuralista del tema es adecuado porque relaciona la escasez de inversiones con incertidumbres macroeconómicas, entre ellas la volatilidad del capital, la inestabilidad de los tipos de cambio y las tasas de interés, y la contracción y oscilación de los niveles de actividad; pero poco se ha dicho sobre la relación entre la tendencia a invertir y las reformas (liberalización comercial y privatización) y acerca de la propensión a invertir en general.

En uno de los pocos estudios sobre el tema, Moguillansky y Bielschowsky (2001) argumentaron que, con la apertura comercial, las empresas nacionales en los sectores de bienes transables pasaron a tener menos rentabilidad y mayores incertidumbres y riesgos que suponían menores incentivos para invertir. Del mismo modo, antes de las privatizaciones las empresas estatales invertían con menos preocupación por la rentabilidad y con menor aversión a riesgos e incertidumbres. Esto lleva a pensar que las privatizaciones reducen la tendencia a invertir en la economía, aunque tal vez puedan aumentar la eficiencia microeconómica de las inversiones. Hay, por lo tanto, razones para creer que la baja tendencia actual a invertir puede estar relacionada con las reformas y que en el nuevo contexto se requiere coordinación público-privada para favorecer el aumento de las inversiones.

Por último, el neoestructuralismo está en deuda con el estructuralismo original en cuanto a modelos de crecimiento alternativos al neoliberal que tengan en cuenta las condiciones propias de cada país latinoamericano. Mucho se ganaría si se volviera a formular proyectos de desarrollo nacionales siguiendo la línea de pensamiento de Furtado, es decir, la del padrón o modelo de crecimiento que otros —como Aníbal Pinto, Conceição Tavares y Jose Serra, y Pedro Sainz y Alfredo Calcagno—⁹ en ocasiones llamaron “modelos”, “estilos” o “modalidades” de crecimiento.

Desde un enfoque histórico-cultural, el modelo de crecimiento es la combinación —determinada históricamente y específica para cada país— de una serie de elementos estructurales, responsables de la dinámica del crecimiento, la inversión, la productividad, el empleo y los salarios. Entre esos elementos cabe destacar los siguientes: i) los principales agentes de inversión (Estado, capital nacional y capital extranjero); ii) la ecuación financiera de la inversión (utilidades retenidas versus financiamiento local e internacional); iii) la composición de la producción y del comercio externo y las opciones tecnológicas; iv) la dirección del crecimiento (hacia adentro, hacia afuera o en ambos sentidos); v) la evolución del empleo y del subempleo, y vi) la evolución de la distribución del ingreso y de la propiedad.

Si a este conjunto de elementos se suman el régimen macroeconómico, las relaciones financieras con el resto del mundo y la institucionalidad existente en cada país, se llega a una buena agenda para el estudio de lo que está ocurriendo en cada economía latinoamericana. Este ejercicio, que sería un excelente punto de partida para trazar un mapa de semejanzas y diferencias en el comportamiento de los diversos países de América Latina, puede ayudar a la formulación de proyectos de desarrollo en cada uno de ellos y a construir una agenda estratégica amplia y diversificada para la región en general.

⁹ Véase Pinto (1976); Tavares y Serra (1972), y Sainz y Calcagno (1992).

VI

Resumen y conclusión

En este breve artículo se presentaron los tres principales aportes analíticos de Celso Furtado al estructuralismo.

El primero, base del método histórico-estructural, fue la incorporación de la historia brasileña y latinoamericana a las formulaciones estructuralistas. El segundo fue el concepto de que el subdesarrollo en la periferia latinoamericana tiende a mantenerse por mucho tiempo debido a la dificultad para superar sus dos condiciones básicas: el subempleo y la inadecuada diversificación de la actividad productiva. De acuerdo con Furtado, el subdesarrollo no es una simple fase de transición al desarrollo, sino un fenómeno más permanente, cuya superación exige una dedicación política tenaz y prolongada.

El tercer aporte consistió en la idea de que la evolución de las inversiones en la periferia está determinada por la composición de la demanda, que refleja la concentración del ingreso y de la propiedad.

En América Latina se reproducen estructuras de oferta poco apropiadas para la absorción de mano de obra abundante, que suponen el mantenimiento de los bajos salarios y la tendencia a que se refuerce la desigual distribución del ingreso.

A la luz de lo ocurrido en América Latina en los últimos 25 años, el análisis de Furtado lamentablemente sigue teniendo plena vigencia. Los dos elementos centrales del subdesarrollo —es decir, la insuficiente diversidad de la base productiva y la dualidad o heterogeneidad estructural— no han sido superados, de modo que se han mantenido los bajos salarios, la concentración del ingreso y los elevados índices de pobreza.

Indudablemente, una agenda inspirada en Celso Furtado para la investigación de las tendencias y perspectivas actuales en América Latina sería amplia y necesaria, y confirmaría la vigencia e importancia de los aportes que él hizo.¹⁰

(Traducido del portugués)

Bibliografía

- Bielschowsky, R. (1995): *Pensamento econômico brasileiro. O ciclo ideológico do desenvolvimentismo*, Rio de Janeiro, Contraponto.
- _____ (2000) (org.): *Cinqüenta anos de pensamento na CEPAL: uma resenha*, Rio de Janeiro, Record.
- Brasil (2003): *Plano plurianual 2004-2007*, Brasília, Ministério do Planejamento.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1950): *Estudio económico de América Latina, 1949*, E/CN.12/164/rev.1, Santiago de Chile.
- _____ (1951): *Estudio económico de América Latina, 1950*, E/CN.12/217/Rev.1, Santiago de Chile.
- _____ (1990): *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*, Santiago de Chile, LC/G.1601-P, Santiago de Chile, marzo.
- _____ (1995): *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, LC/G.1800/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.95.II.G.6.
- _____ (2002): *Globalización y desarrollo*, LC/G.2157(SES.29/3), Santiago de Chile, abril.
- Fajnzylber, F. (1989): *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío"*, serie *Cuadernos de la CEPAL*, N° 60, LC/G.1534/Rev.1-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.89.II.G.5.
- Ffrench Davis, R. (1999): *Macroeconomía, comercio y finanzas: para reformar las reformas en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL/McGraw-Hill.
- Furtado, C. (1959): *Formação econômica do Brasil*, Rio de Janeiro, Fundo de Cultura.
- _____ (1961): *Desarrollo y subdesarrollo*, Rio de Janeiro, Fundo de Cultura.
- _____ (1966): *Subdesenvolvimento e estagnação da América Latina*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- _____ (1968): *Um projeto para o Brasil*, Rio de Janeiro, Saga.
- _____ (1972): *Análise do "modelo" brasileiro*, Rio de Janeiro, Fundo de Cultura.
- _____ (1979): *Formação econômica da América Latina*, Rio de Janeiro, Cia Editora Nacional.
- _____ (2000): *Teoria e política do desenvolvimento econômico*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.

¹⁰ Cabe señalar que en el caso de Brasil el enfoque de Furtado constituye mucho más que una agenda de investigación y está presente como proyecto nacional de desarrollo en el Plan Plurianual 2004-2007 (Brasil, 2003). Aunque este plan fue firmado por el Presidente de la República y aprobado por el Congreso, lamentablemente no parece haber sido adoptado, difundido y seguido adecuadamente por el gobierno. No obstante, en él se define una alentadora estrategia de desarrollo de largo plazo cuyos orígenes conceptuales están precisamente en los trabajos de Furtado de las décadas de 1960 y 1970, en que reclama la formación de un círculo virtuoso de inversión, salarios y consumo popular.

- Lewis, W. (1954): Economic development with unlimited supplies of labour, *Manchester School of Economic and Social Studies*, vol. 22, Manchester, The Manchester School of Economic and Social Studies.
- Moguillansky, G. y R. Bielschowsky (2001): *Inversión y reformas económicas en América Latina*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica.
- Noyola-Vásquez, J. (1957): Inflación y desarrollo económico en México y Chile, *Panorama económico*, N° 170, Santiago de Chile, julio.
- Ocampo, J.A., R. Bajraj y J. Martin (coords.) (2001): *Una década de luces y sombras. América Latina y el Caribe en los años noventa*, Santafé de Bogotá, CEPAL/Alfaomega.
- Pinto, A. (1965): Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo de América Latina, *El trimestre económico*, N° 125, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- _____ (1970): Naturaleza e implicaciones de la 'heterogeneidad estructural' de la América Latina, *El trimestre económico*, N° 145, enero-marzo.
- _____ (1976): Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina, *Revista de la CEPAL*, N° 1, Santiago de Chile.
- Prebisch, R. (1949): *El desarrollo económico de América Latina y sus principales problemas* (E/CN.12/89), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rodriguez, O. (1981): *Teoria do subdesenvolvimento da CEPAL*, Rio de Janeiro, Forense/ Universitária.
- Sunkel, O. (1958): La inflación chilena, un enfoque heterodoxo, *El trimestre económico*, vol. 25(4), N° 100, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, octubre-diciembre.
- Sainz, P. y A. Calcagno (1992): En busca de otra modalidad de desarrollo, *Revista de la CEPAL*, N° 48, LC/G.1748-P, Santiago de Chile, diciembre.
- Tavares, M.C. (1964): Auge y declinación del proceso de sustitución de importaciones en el Brasil, *Boletín económico de América Latina*, vol. 9, N° 1, Santiago de Chile, Comisión Económica de América Latina y el Caribe, marzo.
- _____ (1979): Auge e declínio da substituição de importações, *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*, Rio de Janeiro, Zahar.
- Tavares, M.C. y J. Serra (1972): Além da estagnação, *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*, Rio de Janeiro, Zahar.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (2003): *Informe sobre las inversiones en el mundo*, Ginebra, Naciones Unidas.


Obsolescencia de la protección a los inversores extranjeros después de la crisis argentina

Michael Mortimore y Leonardo Stanley


A diferencia de lo ocurrido ante crisis anteriores, cuando las discusiones entre las partes (acreedores y deudores, inversores y países receptores) se encuadraban en algún tipo de marco institucional, la crisis experimentada por Argentina a partir del 2001 mostró a un país abandonado a su suerte, no en una sino en dos oportunidades. Pero aunque inicialmente los inversores extranjeros habían logrado modificar las reglas en su provecho, obteniendo mayor protección y más seguridad jurídica, la situación terminó siéndoles desfavorable. La experiencia de Argentina sugiere que, dado el peso declinante de las instituciones financieras internacionales, en la situación actual las soluciones asimétricas no son duraderas y que los gobiernos democráticos terminarán por dar mayor prioridad a sus electores que a los inversionistas extranjeros cuando estén obligados a elegir entre unos y otros. Esto lleva a preguntarse si el caso argentino es una excepción o bien marca un debilitamiento de la protección a la inversión extranjera.

Michael Mortimore
Jefe, Unidad de Inversiones y Estrategias
Empresariales,
División de Desarrollo Productivo y
Empresarial,

CEPAL

 michael.mortimore@cepal.org

Leonardo Stanley
Centro de Estudios de Estado y Sociedad
(CEDES),
Buenos Aires

 lstanley@ccedes.org

I

Introducción

La inversión extranjera ha desempeñado un papel importante en la economía argentina durante los últimos 30 años, y especialmente en los decenios de 1970 y 1990, cuando los ingresos alcanzaron máximos de hasta 8% del producto interno bruto (gráfico 1). Estas alzas se asociaron con tres clases de inversionistas: primero, en la década de 1970, con los bancos transnacionales que extendieron cuantiosos préstamos en consorcio; luego, en la década de 1990, con los intermediarios financieros que colocaron voluminosas sumas en bonos y con las empresas transnacionales que efectuaron fuertes inversiones directas.

Pese a lo dicho, el 23 de diciembre del 2001 Argentina estremeció a la comunidad financiera internacional, al declarar la cesación de pagos sobre su deuda pública por un monto superior a los 100.000 millones de dólares, que involucraban más de 150 bonos bajo la legislación de ocho jurisdicciones diferentes. La magnitud del caso resulta evidente si se considera que, al momento de ese incumplimiento, la deuda argentina representaba la cuarta parte del total de deuda transado en el mercado de bonos emergentes. Simultáneamente, en enero de 2002, hubo una fuerte devaluación del peso argentino y el gobierno “pesificó” las tarifas de las empresas de servicios públicos, lo cual significó no respetar contratos firmados con empresas transnacionales que operaban en el país y, en el contexto de los tratados bilaterales de inversión, generó demandas internacionales contra Argentina. El caso argentino ha sido un hito en la historia financiera moderna no solo por su magnitud, sino también porque combinó dos crisis distintas y por las circunstancias institucionales en que tales crisis tuvieron lugar. La crisis de la deuda revistió extremos tales que la balanza se inclinó a favor del deudor. La crisis de las inversiones extranjeras directas (IED), en cambio, tuvo repercusiones de largo plazo, vinculadas al comportamiento de la inversión en los sectores pertinentes.

Para empezar, el conflicto entre acreedores y deudores soberanos presentó ribetes novedosos. A diferencia de lo observado durante la década de 1980, la crisis financiera argentina mostró al país con mayor poder de negociación, al enfrentar una masa de acreedores dispersa y poco organizada, compuesta por miles de tenedores de bonos, en lugar de un grupo de bancos transnacionales estratégicamente agrupados al momento del colapso. Así, Argentina no se vio obligada a renegociar bajo coacción. A esto se sumó la errada estrategia de los “bonistas”, quienes, en su afán por limitar el poder del deudor, bloquearon cualquier intento de renegociación, postura que, en este caso al menos, les terminó jugando en contra (al menos en el caso argentino). También resultó evidente la ausencia de un marco institucional, puesto que el Fondo Monetario Internacional (FMI) se vio imposibilitado de desempeñar un papel más significativo al momento de la renegociación. Por último, no debe pasarse por alto la división imperante dentro del Grupo de los Siete (G7). Estos dos últimos factores obligaron a Argentina a buscar una solución propia.

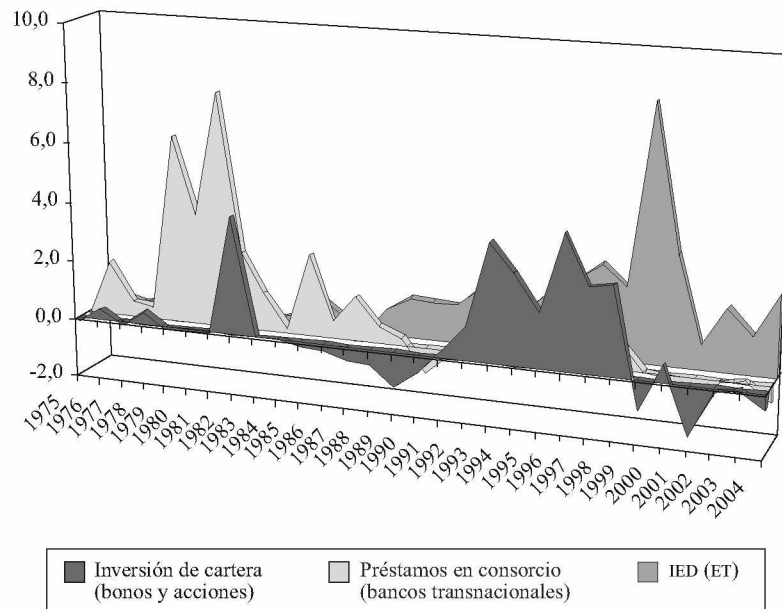
En lo que respecta al sector real, es decir, a la IED en servicios de utilidad pública, si bien el esquema bilateral para el tratamiento de las inversiones existía desde finales de la década de 1950, su utilización se vino a generalizar solamente en la de 1990. En esta última década no solo hubo un importante aumento de las corrientes de IED hacia los países en desarrollo, sino que también se observó el despertar del sistema de justicia arbitral. Argentina pronto se convirtió en uno de los más fervientes partidarios del esquema bilateral, postura que llevó al país a firmar más de 50 tratados bilaterales sobre inversiones y adherir al Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI), del Banco Mundial.

Las garantías otorgadas en los contratos con los inversores extranjeros directos llevaron a estos, sobre todo a aquellos que tenían participación en empresas prestadoras de servicios de utilidad pública, a demandar al país una vez declarada la Ley de emergencia económica. El proceso que allí se inició ha hecho que Argentina tenga que enfrentar más de 40 pleitos, aglutinando por sí sola cerca del 40% de los casos pendientes ante el CIADI, la principal institución internacional

□ Los autores agradecen los comentarios de un juez anónimo. Las opiniones expresadas en este artículo son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de las organizaciones a las cuales pertenecen.

GRÁFICO 1

Argentina: Ciclos de inversión extranjera, 1975-2004
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de Banco Mundial (2004).

dedicada al arreglo de diferencias entre inversionistas extranjeros y gobiernos.

Diversos autores han investigado la causa de la crisis reciente, pero no existe consenso respecto al factor que le dio origen. Algunos culpan a las autoridades argentinas por adoptar políticas que terminaron por llevar el país a la crisis. Otros sugieren que los acreedores e inversionistas fueron poco cautelosos en el momento de decidir el destino de su capital. En el presente trabajo se intentará poner de relieve otro aspecto: el papel de las instituciones financieras internacionales (IFI).

Pese al fuerte crecimiento de las corrientes de capital e inversión extranjera directa (IED) en la década

de 1990 las instituciones financieras internacionales siguieron siendo débiles, irrelevantes o poco consecuentes. Siendo este el caso, frente a la crisis prevaleció la opción de mercado (sistema financiero) o la del esquema bilateral en materia de inversiones, aunque ninguna de las dos ofrecía soluciones duraderas.

En lo que sigue se pretende abordar estos dos aspectos, indagando en la evolución de las reglas financieras y las asociadas al tratamiento de la IED. Se analizan los problemas de Argentina en función de cada uno de los conflictos que el país atravesó al momento de romper con la convertibilidad y, por último, se formulan algunas reflexiones en torno a su impacto sobre la protección a los inversionistas extranjeros.

II

La crisis financiera

1. Sistema financiero internacional: ausente

El esquema financiero que surgió tras la Conferencia de Bretton Woods (1944) comenzó a resquebrajarse en la década de 1970. Rebosantes de liquidez por la disponibilidad de depósitos (eurodólares) y por el alza significativa del precio del petróleo (petrodólares), los bancos transnacionales se lanzaron en busca de nuevos clientes, principalmente entre los países recientemente descolonizados y los latinoamericanos. En América Latina, la amplia disponibilidad de fondos disparó un nuevo modelo de crecimiento. Pero a pesar de las precauciones de los inversores¹ y los beneficios que el nuevo modelo traía para los deudores, el terreno estaba abonado para que se desencadenara una fuerte crisis, la que se desencadenó en 1982.

Tras la declaración formal de incumplimiento de Argentina se generó un amplio debate respecto a la forma en que debía enmarcarse la renegociación, dividiéndose las aguas entre quienes creían conveniente introducir un esquema institucional y quienes planteaban que la crisis debía ser resuelta por el mercado (Eichengreen, 1988). La crisis evolucionó en tres etapas. En la primera, los bancos transnacionales intentaron cargar todos los costos a los países deudores a través de préstamos de reestructuración, que significaban comisiones e intereses altísimos y las severas condiciones económicas del FMI. En la segunda, las instituciones financieras internacionales definieron un programa de reestructuración destinado a ayudar a los países deudores a enfrentar la carga de su deuda, e introdujeron exigencias a los bancos transnacionales para que prestaran más. Frente a la negativa de estos bancos, en la tercera etapa hubo un respaldo más activo del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos a través de mecanismos para reducir el valor de la deuda (bonos Brady, canje de deuda por capital, etc.). De esta manera, ajena al debate, el proceso de reestructuración de la deuda adquirió una naturaleza esencialmente

privada y un carácter asimétrico que llevó a los deudores a soportar el mayor peso del ajuste. Dicho proceso perduró hasta que se hizo evidente que la crisis no tendría solución sin reducir la deuda y cargar parte del ajuste a los acreedores principales. Lamentablemente, llegar a esta decisión demoró aproximadamente 10 años (Mortimore, 1989; CET, 1990; CEPAL, 1989).

Al inicio de 1990 la situación había cambiado nuevamente. El fin de la crisis marcó no solo el regreso de capitales a los países de la región, sino también una modificación en términos de financiamiento (reemplazo de los créditos por bonos). Sin embargo, con la irrupción en 1994 de la "crisis del tequila" (originada en México) se reabrió el debate acerca de cómo instrumentar un marco institucional para tratar con este tipo de situaciones. En ese momento surgió un amplio espectro de opciones, entre las cuales algunas privilegiaban la introducción de cláusulas de acción colectiva y otras la institucionalización de algún esquema de reorganización económico-financiera, principalmente por las líneas del régimen de quiebras vigente en los Estados Unidos.

Entre quienes favorecían la postura institucional se encontraba Jeffrey Sachs,² quien proponía un régimen de quiebras de alcance internacional basado en el capítulo 11 de la Ley de quiebras estadounidense. La idea era establecer un marco jurídico que diera a los gobiernos de los países en crisis un respaldo temporal para renegociar con sus acreedores antes de la iniciación de las demandas legales correspondientes.

Desde la visión de mercado se abogaba por que el conflicto se resolviera entre quienes habían pactado el contrato (el deudor soberano y los acreedores), sin la injerencia de terceros (por ejemplo, un árbitro que podría ser el FMI u otro organismo internacional). Pero, reconociendo la imposibilidad de alcanzar un acuerdo que satisficiera a la totalidad de los "bonistas", numerosos académicos y encargados de la formulación de políticas³ comenzaron a considerar la conveniencia de

¹ Entre otras cláusulas, destacaba la imposición, en los contratos de préstamos originados en el Reino Unido y los Estados Unidos, de una que obligaba a los deudores a renunciar a su soberanía ("waive") en caso de disputa. Según los acreedores, esta estrategia haría imposible la cesación de pagos.

² Véase Sachs (1995).

³ La propuesta sería apoyada, entre otros, por Eichengreen, Portes y otros (1995), mientras que a nivel gubernamental sería respaldada por un informe del Grupo de los Diez (G-10, 1996).

introducir algún tipo de cláusula que permitiera que el grupo mayoritario de “bonistas” renegociara con el deudor soberano.⁴ Con la introducción de una cláusula de acción colectiva se resolvió este problema, reduciendo el poder de los acreedores que rehusaran participar en la renegociación (*holdouts*).

Sin embargo, a los acreedores más duros esta alternativa no les parecía viable, pues estimaban que cualquier tipo de cláusula que rompiera con la condición de unanimidad debía considerarse una erosión de sus derechos.

El debate estaba en este punto cuando dos hechos vinieron a perturbarlo en el 2001. Por un lado, en los Estados Unidos asumió el gobierno el Presidente George W. Bush, lo que tendría mucha importancia en el debate posterior.⁵ Por otro lado, la situación en Argentina continuó agravándose, apuntando a que la cesación de pagos sería inevitable.

Esta serie de acontecimientos llevó a que la nueva Economista Jefe del FMI, Anne Krueger, propusiera el mecanismo de reestructuración de deuda soberana (SDRM). Dicho mecanismo se basaba en la Ley de quiebras estadounidense, pero incluía elementos de dos capítulos de esa ley: del capítulo 11 (Corporaciones) y del capítulo 9 (Municipalidades). Los aspectos más destacados de esta propuesta tenían que ver con la mayor injerencia del FMI en el proceso de administración de la quiebra, y con el establecimiento de una nueva institución —el *Sovereign Debt Dispute Resolution Forum* (SDDRF)— para evaluar el proceso de quiebra soberana.

Este esquema generó el lógico rechazo de la comunidad financiera, por considerar que las crisis debían de ser resueltas por el mercado y que había que minimizar la capacidad negociadora de los deudores. Tal fue la postura sustentada por el Instituto de Finanzas Internacionales (IFI, 1999 y 2001), entidad que consideró ilegítimos los intentos por dilatar el pago de la deuda, aunque fuese en forma momentánea, y la opción que implicara caer en mora.

Al mismo tiempo, el Secretario del Tesoro estadounidense reclamaba una mayor injerencia del mercado, y, aunque parezca paradójico, sugería que en algún momento los inversores deberían asumir su par-

te en la solución del conflicto.⁶ Esta nueva postura involucraba el concurso de cinco principios nuevos que deberían orientar la solución de la crisis (Machinea, 2002, pp. 31-32): i) que esa resolución no implicara una reducción de las obligaciones de los países deudores; ii) que los acreedores no creyeran que la asistencia oficial los protegería a ellos ante situaciones de riesgo moral; iii) que la participación del sector privado pudiese ayudar a reducir las necesidades financieras del sector oficial; iv) que, en la medida de lo posible, la participación del sector privado tomase la forma de esquemas voluntarios acordados entre deudores y acreedores, y v) que ninguna categoría de deuda privada recibiese un tratamiento privilegiado. Estas directrices se aplicarían caso a caso, mientras que el FMI tendría que afinar los detalles.

De esta forma, el debate terminaba más proclive a una solución de mercado, arrastrando a la entidad internacional pertinente, el FMI, a un menor protagonismo. El primer país que tendría que afrontar este nuevo enfoque iba a ser Argentina. Sin embargo, debido a la indefinición acerca del esquema de renegociación y a la falta de protagonismo del FMI, Argentina terminaría buscando una solución propia al momento de lanzar el canje de la deuda.

2. Convertibilidad en Argentina: origen y crisis

Con el lanzamiento del plan de convertibilidad en marzo de 1991 en virtud de la Ley de convertibilidad, el gobierno de Menem logró estabilizar la economía después del caos que significó el período de la crisis de la deuda en el decenio de 1980. Se introdujo un tipo de cambio fijo (un dólar = un peso), que, aunque costoso en términos de política económica, pronto tuvo una alta aceptación. El “atarse las manos” en materia fiscal y monetaria que implicaba el régimen de conversión dio credibilidad ante los acreedores externos y las instituciones multilaterales.

En forma más o menos simultánea, se avanzó con un ambicioso plan de privatizaciones y se lanzó un proceso de desregulación y liberalización, comercial y financiera, de la economía. Las privatizaciones pronto se convirtieron en uno de los elementos clave del nuevo programa económico. Desde una perspectiva agregada,

⁴ Tal como sucede en el caso de bonos emitidos bajo la jurisdicción de Londres.

⁵ El recambio presidencial implicaba también el reemplazo de la dupla Larry Summers (Departamento del Tesoro de los Estados Unidos) y Stanley Fischer (FMI) por R. Taylor y Anne Krueger, respectivamente.

⁶ Al adoptar esta postura, se creía estar reduciendo el problema de riesgo moral, evitando así que los recursos de los organismos internacionales fuesen usados para minimizar el riesgo de los inversores privados relativo a sus inversiones en los mercados emergentes.

la venta de activos públicos y el uso del esquema de capitalización de la deuda (CET, 1990, p. 85) permitieron que Argentina atrajera nueva IED, redujera la deuda externa, y también quitara de la órbita pública las obligaciones financieras que generaban las empresas públicas. Desde una visión microeconómica, el proceso pronto sería criticado por centrarse en la búsqueda de credibilidad (Gerchunoff y Canovas, 1995), lo que terminaría atando la suerte de las empresas privatizadas al éxito del plan de convertibilidad.

En cuanto al desempeño macroeconómico, el plan mostró sus efectos en poco tiempo, dejando atrás la época de hiperinflación e inestabilidad: la inflación se redujo en forma asombrosa y la economía, impulsada por la demanda interna, creció sin interrupciones merced al incremento de los salarios reales y la reaparición del crédito, aunque generando un déficit en la balanza comercial. Pero también las inversiones estaban en alza. Así, el país entró en un sendero de crecimiento sólido, que llevó a la economía a una expansión del orden de 9% anual en 1994, al mismo tiempo que subía la productividad (Stallings and Peres, 2000, p. 78). Simultáneamente, la deuda externa de origen público se reducía en virtud de los bonos Brady.

De esta forma, el país clasificó entre aquellos que habían llevado a cabo las reformas en menos tiempo, lo que le ganó la adhesión y el aplauso tanto de la comunidad financiera internacional como de las instituciones financieras internacionales con sede en Washington (el FMI, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo).

La economía siguió su rumbo ascendente hasta que hizo su aparición la crisis del tequila; pero este desafío fue superado pronto, lo que renovó la confianza en el modelo. Sin embargo, la situación comenzó a modificarse hacia la segunda mitad de la década de 1990, con la irrupción de una serie de crisis financieras, la primera de las cuales se originó en Asia oriental. Y, a partir de 1998, la economía argentina inició su ciclo descendente, que terminaría en depresión y crisis.⁷

3. Incumplimiento declarado y renegociación de la deuda pública

Treinta y ocho meses después de declarada la cesación de pagos, y sin ayuda alguna del FMI, Argentina

logró salir del incumplimiento, cuando su oferta obtuvo una amplia adhesión (más de 75%) entre los “bonistas”, alcanzando lo que ningún otro país había logrado antes: no solo el recorte (la “quita”) que debieron soportar los tenedores de bonos fue máxima, sino que también se logró que los acreedores aceptaran una extensión del plazo de pago y una reducción de las tasas de interés finalmente reconocidas. Mientras en otras reestructuraciones los acreedores debieron aceptar algunas de las tres medidas mencionadas, en el caso argentino debieron aceptarlas todas (*The Economist*, 2005).

¿Cuáles son los factores que permiten entender por qué Argentina pudo imponer una solución unilateral en la renegociación de la deuda?

A grandes rasgos, podría decirse que esa solución iba a depender de la propuesta de canje que hiciera el gobierno, del poder de negociación de cada una de las partes y de la postura que adoptaran las instituciones financieras internacionales y los países desarrollados en el proceso de renegociación.

La propuesta del gobierno fue unilateral y ambiciosa. El esquema de “juego” que siguió Argentina puede definirse como uno de no cooperación (“lo tomas o lo dejas”), bajo el supuesto de que el poder de negociación de los acreedores se debilitaría con el paso del tiempo. El costo a corto plazo para el país era mínimo, ya que Argentina no tenía posibilidad alguna de conseguir financiamiento externo en mercados financieros internacionales. Los recursos adicionales con los que contaba el gobierno gracias al no pago de la deuda externa, la introducción de nuevos impuestos (retenciones a las exportaciones), el mayor nivel de actividad económica y probablemente la mejora en la gestión tributaria, le permitieron al nuevo gobernante, el Presidente Kirchner, adoptar una estrategia de negociación más dura con los acreedores.

El carácter unilateral de la oferta se reforzó con un marcado desinterés del gobierno de Argentina por encontrar algún tipo de interlocutor.⁸ En este sentido, todas las acciones del gobierno tuvieron por finalidad impedir la coordinación de los acreedores. Esto

tipo de cambio; razones fiscales, o resultantes de la falta de disciplina fiscal del gobierno; y razones de comportamiento, que explican el origen de la crisis por el surgimiento de expectativas irrealistas.

⁸ Esta estrategia sería reforzada posteriormente por el Ministro de Economía, con la fijación del piso mínimo necesario para considerar al canje como exitoso (50% de adhesión); con la sanción de la denominada Ley cerrojo, que prohibió al gobierno reabrir el canje sin la aprobación del Congreso Nacional, y con la actitud de no permitir la injerencia del FMI en las negociaciones con los acreedores.

⁷ Las causas esgrimidas para explicar el fracaso del esquema de convertibilidad han sido variadas, aunque la mayoría de las explicaciones pueden aglutinarse en tres grupos diferenciados: razones estructurales, u originadas en la tendencia a la sobrevaluación del

implicaba adoptar una postura de no retorno: de ahí en adelante, la cuestión sería conocer el nivel de adhesión que pudiese lograr el canje. Una adhesión alta garantizaba el éxito de la operación, aunque la apuesta era arriesgada porque un fracaso conllevaba la reunificación del bloque acreedor detrás de la exigencia de una nueva propuesta de canje. Al considerar la probabilidad de éxito de la estrategia, el gobierno contaba con un “piso de adhesión” significativo, dado que alrededor del 30% del acervo de deuda estaba en manos de agentes financieros locales (la Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, compañías de seguros, fondos institucionales, entidades financieras y otros) cuya adhesión se daba por descontada. En definitiva, la falta de cohesión entre las diversas organizaciones representativas de los acreedores terminó por beneficiar al gobierno.

La oferta unilateral, sin embargo, contó con el apoyo indirecto del resto de los actores. Por un lado, hubo una nula incidencia de las instituciones financieras internacionales al momento de lanzarse el canje, lo que se explica por el disenso existente respecto a cómo lidiar con este tipo de situaciones.⁹ Por otro lado, no se dio una posición monolítica entre los países desa-

rollados, y la postura del gobierno del Presidente Bush fue de *laissez faire* respecto al tratamiento de las crisis soberanas (Roubini, 2005). De esta forma, tanto la no injerencia del FMI como la falta de cohesión dentro del G7 terminaron favoreciendo al deudor.

Tampoco puede descartarse el aporte de una serie de factores exógenos. La situación económica internacional, asociada a la presencia de tasas de interés bajas en los Estados Unidos, y el descenso en los márgenes de los bonos emergentes, mejoraron las condiciones de la oferta sin costos para el país.¹⁰ También debe considerarse que el valor de los bonos en el mercado al momento de lanzarse el canje no era tan alejado de lo que estaba proponiendo el gobierno (Roubini, 2005).

El resultado del canje superó con creces las expectativas argentinas. El hecho de que Argentina haya resuelto su situación de cese de pagos en forma unilateral y sin la injerencia de las instituciones financieras internacionales ha enviado fuertes señales a los mercados financieros. Frente a la inoperancia de dichas instituciones y la existencia de (numerosos) acreedores e inversores con ganas de dar una lección a Argentina¹¹ ¿puede revertirse la situación o habrá más deudores soberanos que sigan el “ejemplo” argentino?

III

La otra crisis: la inversión extranjera directa en los servicios de utilidad pública

1. Reglas o facultad discrecional en el sistema internacional

A partir de mediados del siglo XX, la imposibilidad de alcanzar un consenso a nivel multilateral sobre la protección que había de otorgarse a la IED fue fortaleciendo al bilateralismo. A la salida de la segunda guerra mundial se realizó la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo (1948), de la cual debía surgir una “organización internacional de comercio (ITO)”, que se ocuparía de todo lo relativo a comercio e inversión. Sin embargo, en la reunión sólo se llegó

a un acuerdo en materia comercial, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). El escaso interés en el tema de la inversión sólo se modificó al momento de iniciarse la Ronda Uruguay (1982), cuando se comenzó a debatir el proceso de fortalecimiento de la inversión extranjera. Este proceso terminó en una serie de acuerdos multilaterales parciales sobre medidas en materia de inversión relacionada con

⁹ A dicha indefinición podría sumarse la escasa credibilidad que tendría el FMI (fundamentalmente ante el gobierno argentino) si intentara mediar entre las partes (FMI, 2004).

¹⁰ Al disminuir la tasa de descuento utilizada en el cálculo del valor presente de la oferta.

¹¹ El exitoso canje unilateral no debe opacar el hecho de que Argentina enfrentará serios problemas si intenta volver a los mercados financieros internacionales. Además, la deuda privada externa descontada todavía representa una carga financiera importante que tendría que empezar a pagar en el futuro. A medida que se vea obligada a buscar financiamiento externo se debilitará su actual poder de negociación.

el comercio (TRIM), el comercio de servicios (AGCS), la inclusión de un tratado especial en materia de energía (*Energy Chapter*)¹² y aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (ADPIC). Sin embargo, cualquier intento por introducir algún tipo de acuerdo en materia de inversiones estaría destinado al fracaso, como se vio con ocasión de la iniciativa de un acuerdo multilateral sobre inversiones lanzada por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y de tentativas posteriores en el ámbito de la OMC (Declaración de Singapur y Declaración Ministerial en Doha).

De esta forma, el proceso de transformación económica y política iniciado en la década de 1980 y profundizado en la de 1990 desencadenó la firma de numerosos tratados bilaterales de inversión, con lo cual se generalizó la aplicación del esquema bilateral.

El éxito de dicho esquema no puede dissociarse del planteamiento de Kydland y Prescott (1977), sobre la conveniencia de establecer reglas en materia de política económica, en lugar de dejarla librada a un manejo discrecional. Si se consideran las características propias del concepto de inversión, el mensaje anterior puede considerarse pertinente. Esto porque, a diferencia de las corrientes de comercio, la llegada de inversiones tiene importantes consecuencias futuras, lo que las torna más expuestas a oportunistas del gobierno.¹³ Este mensaje cobra mayor importancia cuando la IED que entra al país se dirige a los servicios de utilidad pública, actividad en la cual la naturaleza intertemporal del problema se hace más evidente, dada la injerencia del Estado en la regulación de las tarifas, las inversiones y la calidad del servicio. En este caso, el problema de potestad administrativa discrecional u oportunismo del gobierno puede ser más serio, por lo que la falta de compromisos contractuales puede llevar a las empresas a reducir sus inversiones o, en el caso más extremo, a no invertir. Para evitar tal situación, el gobierno estableció normas y garantías, como una manera de disminuir su propia capacidad de modificar los contratos.¹⁴

En lo que se refiere a los derechos de los inversores, la adopción de reglas se asoció con la firma de

tratados bilaterales sobre inversiones y con la adhesión a instituciones internacionales de arreglo de diferencias entre el inversionista y el Estado (CIADI u otras instancias similares). El fuerte impulso que adquirió el esquema bilateral hizo que los menos de 400 tratados existentes en 1989 llegaran a 2.392 en el 2004, de los cuales el 70% estaba vigente (UNCTAD, 2005a). En cuanto al CIADI, mientras hace una década este centro tenía solo cinco casos pendientes por un valor de 15 millones de dólares, a fines de 2005 los casos eran 113, por un valor de 30.000 millones de dólares (Dañino, 2005).

Aunque el esquema bilateral que se estaba fortaleciendo lograba armonizar reglas, presentaba ciertas desventajas comparado con el sistema multilateral. Sin duda alguna, sus beneficios terminaban favoreciendo de manera totalmente asimétrica a los inversores, que obtenían importantes garantías. Así, para los países exportadores de capital, facilitaba y protegía la inversión de sus connacionales en el exterior, transformándose en una vía para introducir mayores exigencias (Moltke y Mann, 2004).

En lo que respecta a los países receptores de IED, el esquema se presentaba como conveniente, ya que su introducción era una señal positiva ante los inversores extranjeros. Sin embargo, su eficacia sería posteriormente puesta en duda.

En un estudio econométrico (UNCTAD, 1998) se muestra la inexistencia de algún tipo de relación causal entre las corrientes de IED y la firma de tratados bilaterales sobre inversiones.¹⁵ Al considerar los flujos de IED provenientes de los países desarrollados, Hallward-Driemeier (2003) encuentra que el análisis no permite concluir que una mayor protección pueda convertirse en un elemento conductor para atraer inversión adicional. Para esa autora, factores como el tamaño del mercado, la presencia de razones estratégicas o la dotación de recursos naturales continúan siendo decisivos a la hora de explicar por qué los inversores se dirigen a un determinado país. Respecto de los inversores de origen estadounidense, Sullivan (2003) concluye que el marco de tratados bilaterales de protección influye poco al momento de definir el lugar donde localizar sus inversiones.¹⁶ Considerando

¹² Un tratado de carácter multilateral concebido para inducir la participación del sector privado en el sector energético de las repúblicas soviéticas.

¹³ Tal oportunismo surge por el carácter intertemporal de la relación, pues el gobierno puede verse tentado a modificar las reglas iniciales.

¹⁴ Desde otra perspectiva, cuanto más "completo" sea el contrato otorgado, mayor será el compromiso del gobierno de no renegociar contratos.

¹⁵ Según la UNCTAD, los tratados desempeñan un papel menor en el destino de las corrientes de IED. Sin embargo, su rol puede ser más importante en determinadas circunstancias.

¹⁶ El 80% de la IED estadounidense se dirige a tres países (México, China y Brasil), con los cuales Estados Unidos no ha firmado acuerdo especial alguno sobre esta materia, excepto que un Tratado de Libre Comercio de América del Norte fue suscrito también por México.

el aporte de los tratados bilaterales sobre inversiones al bienestar, Tobin y Rose-Ackerman (2003) concluyen que tales tratados parecerían tener un efecto a lo menos ambiguo, ya que no solo podrían ser perjudiciales en términos de flexibilidad sino que podrían terminar favoreciendo a los inversores extranjeros por sobre el conjunto de la población. En definitiva, los estudios citados ponen en duda la hipótesis de que los incrementos de la protección se traducen siempre en una mayor afluencia de IED, y señalan que, en cambio, acarrea compromisos internacionales muy significativos de los países receptores.

Para estos países, las ventajas se minimizan aún más, dado el sesgo en pro del inversor que este tipo de esquema consolida, tanto en lo que se refiere a los derechos del inversionista como a las garantías contra expropiaciones, especialmente aquellas consideradas “indirectas”. Esta evolución se hace evidente en los nuevos tratados bilaterales sobre inversiones, cuya amplitud es cada vez mayor, imponiendo así mayores frenos a la acción gubernamental. Los inversores extranjeros también se ven favorecidos al momento de evaluar si una determinada medida del gobierno se considera expropiatoria, lo que ha hecho que las empresas “desafíen” cualquier intento de modificar las leyes y regulaciones vigentes (Stanley, 2004). Este fenómeno, que comienza a analizarse tras reclamos generalizados en el ámbito del Tratado de Libre Comercio de América del Norte,¹⁷ actualmente se expande hacia otras jurisdicciones (Moltke y Mann, 2004; Peterson, 2004).¹⁸

Lo anterior permite concluir que, en determinadas circunstancias, el esquema de tratados bilaterales sobre inversiones puede resultar perjudicial. Los derechos de los inversores han llegado tan lejos que podrían causar costos desproporcionados en los países receptores.

¹⁷ Los sectores de salud y medio ambiente se encuentran entre los más afectados, por la presión de las empresas para que el Estado no altere las normas originales. La amenaza de pleito impone sobre la capacidad de regulación una limitación conocida como enfriamiento reglamentario (*regulatory chill*). Este fue uno de los fenómenos que dio inicio al debate en torno a la conveniencia del capítulo XI del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

¹⁸ Fundamentalmente por obra de los nuevos tratados bilaterales sobre inversiones lanzados por los Estados Unidos. Los artículos citados comentan los casos de Sudáfrica y Malasia, donde el gobierno respectivo encuentra fuerte resistencia —de los inversores extranjeros— para imponer programas orientados a la igualdad racial o étnica.

2. Naturaleza de la crisis argentina en materia de inversión extranjera directa

El abrupto fin del esquema de paridad cambiaria abrió un nuevo frente de conflicto con los inversores extranjeros: en este caso, con aquellos que habían invertido en el sector real, especialmente en los servicios de utilidad pública. En virtud de los acuerdos ratificados en la década de 1990, ellos sintieron que tenían derecho a ser resarcidos totalmente por el gobierno. Ahora bien, aunque la mayoría de los inversores fueron afectados por el cambio de modelo, el mayor grupo de demandas provino de aquellos con algún tipo de interés en empresas prestadoras de servicios de utilidad pública, principalmente entre las vinculadas a la industria energética (gas y electricidad).¹⁹

El protagonismo de este tipo de inversores no solo se debió a las garantías que les brindaba el nuevo esquema bilateral (por ejemplo, el mecanismo de resolución de conflictos entre el Estado y el inversionista), sino también a lo establecido por la regulación nacional (por ejemplo, tarifas definidas en dólares y ajustadas según el índice de precios al por mayor de los Estados Unidos). El entramado contractual se componía de lo establecido en la legislación, lo pactado en términos de regulación, y lo acordado con terceros países mediante tratados bilaterales sobre inversiones que estaban garantizados en un ámbito judicial internacional independiente (el CIADI u otro tribunal arbitral). De esta forma, el gobierno, que perseguía asegurar la llegada de inversores y el éxito del esquema, terminó por reconocer un sistema de contratos “completos”, aceptando así riesgos que no le correspondían.

Dicho mecanismo, que resultó funcional al gobierno argentino en su intento por mostrar su compromiso con normas internacionales, se convirtió en el principal escudo de los inversionistas extranjeros al momento de iniciarse la etapa judicial. El conjunto de restricciones que se impuso el gobierno (la normativa más los tratados) tenía por propósito minimizar la posibilidad de renegociación de los contratos con las empresas privatizadas, ya que la magnitud de los compromisos volvía costosa cualquier modificación, por necesaria que fuese. La crisis terminaría por comprobar el carácter “intrínsecamente incompleto” del esquema de

¹⁹ Según el Instituto Internacional de Desarrollo Sostenible (IIDS), los bonistas dejados fuera del canje de la deuda impuesto por el gobierno argentino y organizado en el Comité Global de Tenedores de Bonos Argentinos, planeaban demandar al Gobierno de Argentina vía juicio arbitral basado en tratados sobre inversiones (IIDS, 2005).

contratos implícito en la regulación de las empresas privatizadas (Guash, Laffont y Straub, 2002; Navajas, 2004). Como resultado de la renuencia de nuevas administraciones a respetar los contratos firmados, algunos inversores comenzaron a retirarse —tal puede haber sido el caso de las empresas francesas EdF y France Telecom o de la empresa británica Nacional Grid— y se restringieron las inversiones necesarias para mantener la calidad de los servicios.

Esta ruptura originó un verdadero vendaval de demandas ante el CIADI. Actualmente el país enfrenta 42 demandas,²⁰ incluyendo cuatro presentadas ante la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI),²¹ las cuales incrementan el pasivo contingente en un monto cercano a los 20.000 millones de dólares. Este monto podría elevarse apreciablemente si prosperara una serie de demandas potenciales ante el CIADI.²²

Las medidas adoptadas por el gobierno afectaron la ecuación económico-financiera de los inversores. En el caso de los sectores regulados (con tarifas “pesificadas”), el impacto fue mayor cuanto más alto fuese el nivel de endeudamiento (en dólares). Esto llevó a que, con independencia del sector, la mayoría de las presentaciones efectuadas a partir del 2002 denunciara los efectos de la devaluación sobre los contratos en general y sobre el sistema de tarifas en particular. Según los inversores, el gobierno argentino había asumido el riesgo cambiario y tal promesa se había roto en enero del 2002.

Entre las empresas reguladas que hicieron presentaciones las más activas fueron las del sector energético (gas y electricidad), que iniciaron 22 demandas (19 ante el CIADI y tres ante la CNUDMI). Dada la fuerte integración (vertical y horizontal) existente en esta industria, dichas empresas no solo reclamaban por los efectos de la Ley de emergencia económica sobre las tarifas (pesificación y congelamiento), sino que también por sus efectos en los precios del sector desregulado (en el caso del gas, el precio de los insumos; en el caso de la electricidad, el precio de generación). Otra serie de demandas en el segmento regulado se originó en inversionistas, mayoritariamente de origen francés (cinco de un total de ocho presentaciones), con intereses en la prestación del servicio de agua potable

y saneamiento. Un tercer grupo de presentaciones emanó de inversores con actividades en el sector de las telecomunicaciones (Telefónica S.A. de España y France Telecom S.A.). Otro conjunto de demandas aglutinó a inversionistas extranjeros que mantenían algún tipo de contrato con la administración pública, quienes reclamaron al Estado por ruptura de contrato.²³ Un último grupo (seis presentaciones) involucró a empresas sin vínculo alguno con el gobierno, que demandaron al país por las consecuencias sobre sus pasivos que originó la devaluación.

Aunque en la mayoría de las presentaciones se señaló más de una causa, la “pesificación” de las tarifas fue el motivo principal de las demandas contra el país (Stanley, 2004). Pero, cualesquiera fuesen las razones esgrimidas, el inicio de la querrela tuvo una motivación estratégica: la de posicionarse ante la renegociación. Esto significó que una vez sancionada la Ley de emergencia económica e interpuesta la demanda, se inició una pulseada entre el gobierno argentino, los inversores extranjeros (principalmente aquellos con participación en el sector privatizado) y las instituciones financieras internacionales (el Banco Mundial y el FMI).

La respuesta argentina puede describirse en pocas palabras como una suerte de cuestionamiento global. El gobierno nacional, a través de la Procuración del Tesoro, comenzó por impugnar al Tribunal, cuestionando su transparencia, el proceso de selección de árbitros y la posibilidad otorgada a los inversores de elegir tribunal (*forum shopping*). En la misma línea, el gobierno rechazó la injerencia del CIADI (por no reconocer su jurisdicción), alegando que las demandas deberían al menos ventilarse primero en los tribunales locales. Finalmente, al momento de defender su postura —los descargos del gobierno en el caso CMS Gas Transmission Company y el cuestionamiento de la jurisdicción en otros— la estrategia del gobierno se orientó a negar el carácter expropiatorio de las medidas que había interpuesto una vez declarada la emergencia económica, es decir, la “pesificación” y el congelamiento de las tarifas.²⁴ El efecto de la Ley de

²⁰ Es importante destacar que, entre éstas, se incluyen cinco demandas que habían sido iniciadas cuando estaba en vigencia el régimen de convertibilidad.

²¹ Véase UNCTAD (2005b).

²² Véase *El cronista comercial* (2005).

²³ Las que podrían catalogarse como netamente defensivas, ya que surgieron como consecuencia de una ruptura contractual, pero con contratos fuertemente cuestionados (tres casos). Ante la amenaza de verse envuelto en una batalla legal con el gobierno, el inversor presenta una demanda ante el CIADI u otro tribunal arbitral con el objetivo de negociar con el país huésped el levantamiento de la medida inicial (denuncia).

²⁴ Véase en el anexo la lista de los casos contra Argentina en el CIADI.

emergencia económica fue central en la estrategia del gobierno: todas las demandas reconocían una causal única, las medidas adoptadas a considerarse como las únicas factibles y los inversores debían soportar parte del costo del ajuste. En favor de Argentina puede plantearse que recientemente se han alzado varias voces (de académicos y actores políticos) que han expresado idénticos cuestionamientos al esquema arbitral.²⁵ En su contra juega la demora en renegociar los contratos con las empresas privatizadas, que ha generado malestar entre aquellos inversores dispuestos a ceder (parte o todo) en sus reclamos²⁶ y puede hacer que por un período largo la afluencia de inversiones extranjeras directas esté por debajo de su nivel potencial.

Ante el rechazo de sus proposiciones y la desestimación de sus planteamientos, el gobierno reorientó su propuesta. Por un lado, intentó que las empresas privatizadas retiraran sus demandas, como gesto de buena voluntad de cara a la renegociación contractual. Con este propósito decidió iniciar conversaciones con los gobiernos de España y Francia, para que estos trataran de influir sobre sus inversores, con lo cual se politizarían las demandas. Por otro lado, y como consecuencia del fallo del tribunal arbitral en el caso CMS, el gobierno planteó que podría desconocer las posibles sanciones.

Por el lado de los inversores, las respuestas fueron variadas, destacando el interés estratégico que cada uno de ellos tenía al momento de iniciar la demanda. Un grupo, formado principalmente por inversionistas con intereses estratégicos en el país, comenzó a evaluar la conveniencia de renunciar a la demanda.²⁷ Se preveía que mantendrían sus demandas quienes habían

optado por marcharse (inversores que participaban en empresas prestadoras de servicios de utilidad pública) o quienes habían entablado la demanda como respuesta defensiva, es decir, los inversores que alegaban que había habido ruptura contractual.

Las instituciones financieras internacionales fueron poco receptivas al planteamiento argentino. Inmediatamente después de la crisis, el Banco Mundial trató de condicionar un préstamo a la renegociación de las tarifas establecidas en los contratos de servicios de utilidad pública. La lenta reacción del CIADI y su indefinición frente a si eran o no de carácter expropiatorio las medidas adoptadas por el gobierno crearon incertidumbre, al menos, durante el período en el cual el FMI intentó presionar al país, antes de que el gobierno prepagara (anticipadamente) los préstamos del Fondo (9.000 millones de dólares).

Independientemente de las posturas y estrategias de los actores, el caso argentino dejó al desnudo lo inapropiado del actual esquema, dependiente del Banco Mundial, para la solución de diferencias entre el inversor y el país receptor. Al acaparar Argentina más del 40% de las demandas pendientes de resolución ante el CIADI, el problema dejó de ser del país demandado y pasó a ser del esquema arbitral. En términos legales, se puso de relieve lo inadecuado del sistema, que impide la acumulación de causas aun cuando la mayoría de las presentaciones contra Argentina obedecen a una misma razón (la ruptura contractual que siguió a la caída del régimen de convertibilidad). El país, por lo tanto, puede verse afectado por 40 fallos diferentes y quizás contradictorios (Goldhaber, 2004).

IV

Conclusiones

La naturaleza oscilante de la relación entre los inversores extranjeros y los países receptores, que a veces

favorecía a los primeros (por ejemplo, con reglas internacionales que elevaban las garantías y la seguridad jurídica y la iniciativa de un acuerdo multilateral sobre inversiones en la órbita de la OCDE) y otras veces beneficiaba a los últimos (por ejemplo, con la inacción frente a la ola de nacionalizaciones del decenio de 1970 y el intento subsiguiente por establecer un código de conducta para las empresas transnacionales en el ámbito de las Naciones Unidas), resultó excesivamente propicia para los inversores extranjeros en la década de 1990.

²⁵ Véase IIDS/WWF (2001), Mann y von Moltke (2002), Peterson (2003) y OCDE (2005a).

²⁶ Aspecto señalado también en el fallo del caso CMS (CIADI, 2005).

²⁷ Entre otras, se habrían retirado las demandas presentadas por: la Empresa Distribuidora y Comercializadora Sur S.A. (EDESUR), AES Corporation, Pioneer National Resources Co., Camuzzi, Gas Natural BAN, Empresa Distribuidora y Comercializadora Norte S.A. (EDENOR) y Unysis, lo que permitiría reducir el total reclamado en más de 4.000 millones de dólares (*El cronista comercial*, 2006).

Antes de la crisis argentina, los inversores extranjeros habían logrado mejorar las garantías y seguridad legal que les brindaban los países en desarrollo y economías en transición, al introducir en sus contratos con los países deudores una serie de cláusulas por las cuales estos renunciaban a la inmunidad soberana en caso de cesación de pagos (lo mismo habían logrado los bancos transnacionales en el decenio de 1970 bajo el sistema de créditos en consorcio). Las garantías y ventajas para los inversionistas extranjeros también se ampliaron con la generalización del esquema bilateral y la introducción de un sistema de arreglo de diferencias relativas a inversiones que les permitía demandar al país huésped en forma directa.

Sin embargo, con la irrupción de la crisis argentina el sistema internacional dejó de proveer una solución tanto frente al incumplimiento soberano como a las pérdidas de los inversores extranjeros por la negativa del país receptor a aplicar las tarifas que habían sido estipuladas en el contrato original. Los “bonistas” quedaron espantados al ver que el FMI no podía obligar al gobierno argentino a renegociar su deuda siguiendo algún tipo de esquema preexistente, ni prestar asistencia a aquellos que se resistieron al canje (*holdouts*) a la espera de una mejor oferta del gobierno argentino. Idéntica sensación surgió entre los inversores extranjeros al comprobar que el Banco Mundial era incapaz de obligar a las autoridades argentinas a respetar lo originalmente pactado en los contratos sobre servicios de utilidad pública. Por su parte, el gobierno argentino, en su doble rol de deudor y de país huésped, quedó también consternado ante el funcionamiento del sistema internacional, por la forma en que éste favoreció explícitamente a los inversores extranjeros, la falta de objetividad de las instituciones financieras internacionales (fundamentalmente del FMI) y los intentos de condicionar la política económica del país al cumplimiento de los compromisos internacionales. En función de esto, y dada la dimensión social de la crisis,²⁸ el gobierno se vio forzado a elegir entre destinar recursos a paliar el deterioro social derivado de la crisis o dar cumplimiento a sus obligaciones internacionales con los inversores extranjeros. En definitiva, el sistema financiero internacional no suministró soluciones concretas al gobierno argentino para que este pudiera resolver la crisis múltiple por la que atravesaba el país.

²⁸ Entre 1999 y 2003 la proporción de argentinos que se hallaba por debajo de la línea de pobreza se duplicó, al pasar de 27,1 a 54,7% de la población.

Lo expuesto nos lleva a considerar las principales enseñanzas que puede dejar el caso argentino respecto al funcionamiento del sistema institucional vigente. En primer lugar, vemos que las soluciones propuestas terminan siendo muy asimétricas, pues favorecen exageradamente a una de las partes inversoras extranjeras o países receptores, y carecen de viabilidad en el largo plazo. El interés de los inversores extranjeros por obtener más garantías a través de algún tipo de solución de mercado o de tratados bilaterales sobre inversiones (o, más recientemente, por medio de los capítulos sobre inversiones en los tratados de libre comercio) no parece ser, dado su fuerte sesgo, una respuesta adecuada a los problemas asociados a crisis graves. El nuevo enfoque de la administración estadounidense y el FMI respecto al tratamiento de las crisis financieras no ofrece salida ni protección a los inversores y sienta las bases para que surjan iniciativas unilaterales como la de Argentina.

En lo que se refiere al tratamiento de las inversiones, todos los intentos por establecer un esquema multilateral han resultado infructuosos, dadas las diferencias de opinión dentro del bloque de países inversores. Tampoco las ideas tras esos intentos son pertinentes hoy, si lo que se busca es resolver los problemas reales del mundo. Es tiempo de repensar la relación entre los inversores extranjeros y los países receptores para llegar a un esquema multilateral equitativo y duradero. Y para hacerlo puede ser interesante como punto de partida la reciente iniciativa de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE, 2005b) que desecha el enfoque anterior (AMI), por considerar que tenía elementos de intrusión y autoritarismo para con los países en desarrollo.

En segundo lugar, la experiencia argentina reciente sugiere que, ante una crisis múltiple, los gobiernos democráticos privilegian las necesidades de sus electores por sobre las demandas de los inversores extranjeros. Creer que los inversores extranjeros pueden obtener más garantías y protección legal continuas mediante el fortalecimiento del esquema bilateral, es olvidar que las negociaciones multilaterales constituyen el único marco en el cual los países en desarrollo y las economías en transición mantienen un espacio para negociar. Aunque hasta ahora no se haya podido alcanzar algún tipo de acuerdo multilateral para la solución de las crisis financieras o de las diferencias sobre inversiones, esta sigue siendo la mejor opción para los países en desarrollo, por sus beneficios en términos de equidad, y para los inversores externos, por ofrecer una predictibilidad mayor. A largo plazo, esto puede también implicar más credibilidad.

Cabe preguntarse, por último, si la experiencia argentina permite suponer que la protección otorgada a los inversores extranjeros terminó jugándoles en contra, al verse obligados a aceptar las condiciones del gobierno argentino. Aunque esto tal vez no haya sido así, la situación descrita puede presentarse a mediano plazo.²⁹ Actualmente se observa un creciente cuestionamiento de las instituciones financieras internacionales, que favorecen a los inversores extranje-

ros sin brindar soluciones concretas a los países en desarrollo frente a crisis financieras o a disputas cada vez más numerosas en materia de inversión. El desencanto con esas instituciones es una de las tantas manifestaciones del cuestionamiento cada vez mayor de los modelos de ajuste basados en el mercado que aplicó América Latina en la década de 1990, siendo excesivo en ellos el sesgo pro mercado y limitados los beneficios.

Bibliografía

- Banco Mundial (2004): *Global Development Finance 2004*, Washington, D.C., versión en CD-ROM.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1989): *EL comportamiento de los bancos transnacionales y la crisis internacional de endeudamiento*, serie Estudios e informes de la CEPAL, N° 76, LC/G.1533/Rev.1-P, Santiago de Chile, julio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.89.II.G.12.
- CET (Centro de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales) (1990): *Debt Equity Conversions: A Guide for Decision-makers*, ST/CTC/104, Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 90.II.A.22.
- CIADI (Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones) (2005): Case No. ARB/01/8, Award in the proceeding between CMS Gas Transmission Company and the Argentine Republic, 12 de mayo, Washington, D.C.
- Dañino, R. (2005): Opening Remarks, Simposio CIADI/OCDE/UNCTAD "Making the Most of International Investment Agreements: a Common Agenda" (París, 12 de diciembre).
- Eichengreen, B. (1988): *Resolving Debt Crises: An Historical Perspective*, NBER Working Paper Series, N° 2555, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research.
- Eichengreen, B., R. Portes y otros (1995): *Crisis, What Crisis? Orderly Workouts for Sovereign Debtors*, Londres, Centro de Investigación sobre Políticas Económicas (CEPR).
- El cronista comercial* (2005): Buenos Aires, 13 de mayo.
- _____ (2006): Buenos Aires, 2 de enero.
- Gerchunoff, P. y G. Cánovas (1995): Privatizaciones en un contexto de emergencia económica, *Desarrollo económico*, vol. 34, N° 136, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES), enero-marzo.
- Goldhaber, M. (2004): Wanted: a world investment court, *The American Lawyer*, Nueva York, disponible en <http://www.americanlawyer.com/focuseurope/investmentcourt04.html>.
- Guash, J.L., J.J. Laffont y S. Straub (2002): *Renegotiation of Concession Contracts in Latin America*, disponible en SSRN electronic journal http://papers.ssrn.com/abstract_id=340580.
- G-10 (Grupo de los Diez) (1996): *The Resolution of Sovereign Liquidity Crisis*, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional.
- Hallward-Driemeier, M. (2003): *Do Bilateral Investment Treaties Attract FDI? Only a Bit... and They Could Bite*, Policy Research Working Paper, N° WPS 3121, Washington, D.C., Banco Mundial.
- IFI (Instituto de Finanzas Internacionales) (1999): *Involving the Private Sector in Forestalling and Resolving Financial Crises: Collective Action Provisions in International Sovereign Bonds*, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional, agosto.
- _____ (2001): *Involving the Private Sector in the Resolution of Financial Crises: Restructuring International Sovereign Bonds*, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional, enero.
- IIDS (Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible) (2005): Argentine bondholders girding for multi-billion dollar investment treaty claim, *Invest-SD: Investment Law and Policy News Bulletin*, Winnipeg, Manitoba, Canadá, 10 de junio.
- IIDS/WWF (Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible/Fondo Mundial para la Naturaleza) (2001): *Derechos privados, problemas públicos: una guía sobre el controvertido capítulo del TLCAN referente a los derechos de los inversionistas*, Winnipeg, Manitoba, Canadá.
- Kydland, E. y E. Prescott (1977): Rules rather than discretion: the inconsistency of optimal plans, *Journal of Political Economy*, vol. 85, N° 3, Chicago, The University of Chicago Press.
- Machinea, J.L. (2002): *La crisis de la deuda, el financiamiento internacional y la participación del sector privado*, serie Financiamiento del desarrollo, N° 117, LC/L.1713-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.23.
- Mann, H. y K. von Moltke (2002): *La protección de los derechos de los inversionistas y del bienestar público: evaluación del capítulo XI del TLCAN*, documento presentado en los talleres del Proyecto del IIDS sobre el derecho de la inversión y el desarrollo sustentable (México, D.F., 11 de marzo; Ottawa, 18 de marzo; y Washington, D.C., 11 de abril). Disponible en <http://www.iisd.org/trade/ILSDWorkshop>.
- Moltke, von K. y H. Mann (2004): *Towards a Southern Agenda on International Investment: Discussion Paper on the Role of International Investment Agreements*, Winnipeg, Manitoba, Canadá, Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible (IIDS).
- Mortimore, M. (1989): Conductas de los bancos acreedores de América Latina, *Revista de la CEPAL*, N° 37, LC/G.1547-P, Santiago de Chile, abril.
- Navajas, F. (2004): Reformas en el sector de infraestructura en la Argentina - Algunos comentarios, presentación para el Proyecto "Balance del proceso de transformación de los servicios de infraestructura en la República Argentina", Buenos Aires, Federación Interamericana de Empresas de Seguros (FIDES).

²⁹ En rigor de verdad, será difícil que se repita la situación argentina, no por la audacia de la estrategia que siguió el país en el momento del canje de la deuda ni por su actitud en la renegociación con los inversores, sino por el origen de lo sucedido: el exceso de garantías que otorgó el gobierno en la década de 1990.

- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2005a): *Improving the System of Investor: State Dispute Settlement: an Overview*, documento presentado en el Simposio CIADI/OCDE/UNCTAD "Making the Most of International Investment Agreements: A Common Agenda" (París, 12 de diciembre).
- _____ (2005b): *A Policy Framework for Investment: Draft Preamble, Checklists and Preliminary Annotations*, documento presentado en la Conferencia de la OCDE "Investment for Development: Making It Happen" (Río de Janeiro, 25 al 27 de octubre de 2005), París.
- Peterson, L.E. (2003): *All Roads Lead out of Rome: Divergent Paths of Dispute Settlement in Bilateral Treaties*, International Sustainable and Ethical Investment Rules Project, Nautilus Institute for Security and Sustainable Development, San Francisco, California.
- _____ (2004): *Bilateral Investment Treaties and Developing Policy-Making*, Winnipeg, Manitoba, Canadá, Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible (IIDS).
- Roubini, N. (2005): *The Successful End of the Argentina Debt Restructuring Saga*, disponible en <http://www.rgemonitor.com/342>.
- Sachs, J. (1995). Do we need an international lender of last resort, Frank D. Graham Lecture, Princeton, Princeton University, 20 de abril. Disponible en <http://www.ksg.harvard.edu/cid/ciddirector/publicat.html#Working>.
- 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/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Stanley, L. (2004): *Acuerdos bilaterales de inversión y demandas ante tribunales internacionales: la experiencia argentina reciente*, serie Desarrollo productivo, N° 158, LC/L.2181-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.108.
- Sullivan, N. (2003): *Bilateral Investment Treaties as a Determinant of U.S. Foreign Direct Investment in Developing Countries*, Boston, Massachusetts, Money Matters Institute, disponible en http://www.moneymattersinstitute.org/html/investment_treaties.html.
- The Economist* (2005): Argentina's debt restructuring: A victory by default, Londres, 3 de marzo.
- Tobin, J. y S. Rose-Ackerman (2003): *Foreign Direct Investment and the Business Environment in Developing Countries: The impact of Bilateral Investment Treaties*, WDI Working Paper N° 587/03, Michigan, The William Davidson Institute at the University of Michigan Business School.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (1998): *Bilateral Investment Treaties in the Mid-1990s*, UNCTAD/ITE/IIT/7, Nueva York, Naciones Unidas. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.98.II.D.8.
- _____ (2005a): *World Investment Report 2005: Transnational Corporations and the Internationalization of R&D*, UNCTAD/WIR/2005, Ginebra, Naciones Unidas, septiembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.05.II.D.10.
- _____ (2005b): *Latest Developments in Investor-State Dispute Settlement*, IIA Monitor, N° 4, UNCTAD/WEB/ITE/IIT/2005/2, Ginebra, Naciones Unidas, diciembre.

Información sobre demandas contra Argentina ante el CIADI

Orden	Caso N°	Empresas demandantes	Sector o industria	Empresas accionistas	TBI ^a firmados con	Principales reclamos
1	ARB/97/3	Compañía de Aguas del Aconquija S.A. y Vivendi Universal	Agua - Concesión	Aguas del Aconquija	Francia	Ruptura contractual
2	ARB/01/3	Enron Corporation y Ponderosa Assets, L.P.	Gas - Transporte	TGS	EE.UU.	Aplicación de impuestos a los sellos (Provincia)
3	ARB/01/8	CMS Gas Transmission Company	Gas - Transporte	TGN	EE.UU.	Suspensión de la cláusula de ajuste acordada. Posteriormente se amplía la demanda
4	ARB/01/12	Azurix Corp	Agua - Concesión	Azurix - Buenos Aires	EE.UU.	Ruptura contractual
5	ARB/02/1	LG&E Energy Corp., LG&E Capital Corp. y LG&E International Inc.	Gas - Distribución	Distribuidora de Gas del Centro; Gas Natural BAN, y Distribuidora de Gas Cuyana	EE.UU.	Suspensión de la cláusula de ajuste acordada. Posteriormente se amplía la demanda
6	ARB/02/8	Siemens A.G.	Servicios informáticos - Contrato con el sector público	Siemens Argentina	Alemania	Incumplimiento contractual
7	ARB/02/16	Sempra Energy International	Gas - Distribución	Participación en Camuzzi Gas del Sur S.A. (a través de SODIGAS Sur) y Camuzzi Gas Pampeana S.A. (a través de Sodigas Pampeana S.A.)	EE.UU.	Suspensión de la cláusula de ajuste acordada; imposibilidad de calcular tarifa en dólares e imposibilidad de transferir remesas al exterior
8	ARB/03/2	Camuzzi International S.A.	Gas - Distribución	Accionista (mayoritario) en Camuzzi Gas del Sur S.A. y Camuzzi Pampeana S.A.	Bélgica-Luxemburgo	Suspensión de la cláusula de ajuste acordada; imposibilidad de calcular tarifa en dólares e imposibilidad de transferir remesas al exterior
9	ARB/02/17	AES Corporation	Electricidad - Generación y distribución	Generación (AES Paraná S.A.; CT San Nicolás S.A.; CH Alicurá S.A.; CH Río Juramento; CH Dique; CHT San Juan S.A.; Termoandes S.A.; AES Caracoles S.A.) Distribuidoras (EDES; EDEN; y, EDELAP)	EE.UU.	Suspensión de la cláusula de ajuste acordada; imposibilidad de calcular tarifa en dólares e imposibilidad de transferir remesas al exterior
10	ARB/03/5	Metalpar S.A. y Buen Aire S.A.	Automotriz - Autopartes	Fabricación, venta y financiación de parte de vehículos para el transporte público (Carrocerías)	Chile	Afectación de la ruptura de la convertibilidad sobre los contratos privados
11	ARB/03/7	Camuzzi International S.A.	Electricidad - Distribución y transporte	Control (indirecto) sobre EdERSA (Río Negro); EDEA (Buenos Aires); y, Transpa (Transportadora de Electricidad en la Patagonia Sur)	Bélgica-Luxemburgo	Suspensión de la cláusula de ajuste acordada; imposibilidad de calcular tarifa en dólares e imposibilidad de transferir remesas al exterior
12	ARB/03/9	Continental Casualty Company	Empresa de seguros	Control (indirecto) sobre CNA Aseguradora de Riesgos de Trabajo	EE.UU.	Pérdida en valor de la inversión por los efectos de la ley de emergencia económica. Imposibilidad de transferir remesas al exterior

Apéndice (continúa en página siguiente)

Apéndice (continuación)

Orden	Caso N°	Empresas demandantes	Sector o industria	Empresas accionistas	TBI ^a firmados con	Principales reclamos
13	ARB/03/10	Gas Natural SDG, S.A.	Gas - Distribución	Accionista (Mayoritario) en Gas Natural BAN	España	Suspensión de la cláusula de ajuste acordada; imposibilidad de calcular tarifa en dólares e imposibilidad de transferir remesas al exterior
14	ARB/03/12	Pioneer Natural Resources Company, Pioneer Natural Resources (Argentina) S.A. y Pioneer Natural Resources (Tierra del Fuego) S.A.	Concesiones petroleras	Pioneer Natural Resources Argentina S.A. y Pioneer Natural Resources Tierra del Fuego S.A.	EE.UU.	Pesificación de depósitos; aplicación de controles de cambio e imposibilidad de transferir remesas; aplicación de restricciones a las exportaciones de crudo; aplicación de impuestos de sellos (Provincias); e imposibilidad de deducir ciertos impuestos
15	ARB/03/13	Pan American Energy LLC y BP Argentina Exploration Company	Concesiones petroleras	PA Continental SRL; PA Sur SRL; PA Fuegoína; Sociedades Argentinas de Petróleo y Gas. Participación en Central Dock Sud S.A.	EE.UU.	Pesificación de depósitos; aplicación de controles de cambio e imposibilidad de transferir remesas; aplicación de restricciones a las exportaciones de crudo; aplicación de impuestos de sellos (Provincias); e imposibilidad de deducir ciertos impuestos
16	ARB/03/15	El Paso Energy International Company	Concesiones petroleras	Participación en Compañías Asociadas Petroleras S.A.; CAPEX S.A.; Central Costanera S.A. y Gasoducto del Pacífico S.A. Control (indirecto) sobre El Paso SRL	EE.UU.	Pesificación de depósitos; aplicación de controles de cambio e imposibilidad de transferir remesas; aplicación de restricciones a las exportaciones de crudo; aplicación de impuestos de sellos (Provincias); e imposibilidad de deducir ciertos impuestos
17	ARB/03/17	Aguas Provinciales de Santa Fe, S.A., Suez, Sociedad General de Aguas de Barcelona, S.A. e Interagua Servicios Integrales de Agua, S.A.	Agua - Concesión	Aguas de Santa Fe	Francia	Reclama la imposibilidad de aplicar el mecanismo de cálculos de tarifas preacordados (pesificación de tarifas y suspensión de cláusulas de ajuste en base a parámetros internacionales)
18	ARB/03/18	Aguas Cordobesas, S.A., Suez, y Sociedad General de Aguas de Barcelona, S.A.	Agua - Concesión	Aguas Cordobesas	Francia	Reclama la imposibilidad de aplicar el mecanismo de cálculos de tarifas preacordados (pesificación de tarifas y suspensión de cláusulas de ajuste en base a parámetros internacionales)
19	ARB/03/19	Aguas Argentinas, S.A., Suez, Sociedad General de Aguas de Barcelona, S.A. y Vivendi Universal, S.A.	Agua - Concesión	Aguas Argentinas	Francia	Reclama la imposibilidad de aplicar el mecanismo de cálculos de tarifas preacordados (pesificación de tarifas y suspensión de cláusulas de ajuste en base a parámetros internacionales)

Apéndice (continúa en página siguiente)

Apéndice (continuación)

Orden	Caso N°	Empresas demandantes	Sector o industria	Empresas accionistas	TBI ^a firmados con	Principales reclamos
20	ARB/03/20	Telefónica S.A.	Telecomunicaciones	Telefónica de Argentina	España	Reclama la imposibilidad de aplicar el mecanismo de cálculos de tarifas preacordados (pesificación de tarifas y suspensión de cláusulas de ajuste en base a parámetros internacionales)
21	ARB/03/21	Enersis, S.A. y otros	Electricidad - Distribución	Participación en Distrilec Inversora (44,74%) y EDESUR (mayoritaria). Enersis a su vez se halla controlada por ENDESA (España)	España	Suspensión de la cláusula de ajuste acordada; imposibilidad de calcular tarifa en dólares e imposibilidad de transferir remesas al exterior
22	ARB/03/22	Electricidad Argentina S.A. y EDF International S.A.	Electricidad - Distribución	Participación mayoritaria en Electricidad Argentina (EASA), titular de EDENOR	Francia	Suspensión de la cláusula de ajuste acordada; imposibilidad de calcular tarifa en US\$ e imposibilidad de transferir remesas al exterior
23	ARB/03/23	EDF International S.A., SAUR International S.A. y León Participaciones Argentinas S.A.	Electricidad - Distribución	Empresa Distribuidora de Electricidad de Mendoza	Francia	Suspensión de la cláusula de ajuste acordada; imposibilidad de calcular tarifa en dólares e imposibilidad de transferir remesas al exterior
24	ARB/03/27	Unisys Corporation	Proyecto informático	Unyisis Latinoamérica S.A.	EE.UU.	Incumplimiento contractual
25	ARB/03/30	Azurix Corp.	Agua - Concesión	Participación en OSM (32,08% acciones)	EE.UU.	Reclama la imposibilidad de aplicar el mecanismo de cálculos de tarifas preacordados (pesificación de tarifas y suspensión de cláusulas de ajuste en base a parámetros internacionales)
26	ARB/04/1	Total S.A.	Gas - Producción y distribución / Electricidad - Generación	Participación en Central Puerto (63,93%); Hidroeléctrica Piedra del Aguila (41,30%); TGN (19,20%). Titular de TOTAL Austral y Total Gaz Argentina S.A. (sociedades que integran diferentes consorcios en la Cuenca Austral y Neuquina)	Francia	Reclama la imposibilidad de aplicar el mecanismo de cálculos de tarifas preacordados (pesificación de tarifas y suspensión de cláusulas de ajuste en base a parámetros internacionales)
27	ARB/04/4	SAUR International	Agua - Concesión	Participación en OSM (32,08 acciones)	Francia	Pesificación de depósitos; aplicación de controles de cambio e imposibilidad de transferir remesas; aplicación de restricciones a las exportaciones de crudo; aplicación de impuestos de sellos (Provincias); e imposibilidad de deducir ciertos impuestos
28	ARB/04/8	BP America Production Company y otras	Petróleo - Concesión / Energía - Proyecto de generación	PA Continental SRL; PA Sur SRL; PA Fueguina; Sociedades Argentinas de Petróleo y Gas. Participación en Central Dock Sud S.A.	EE.UU.	Pesificación de depósitos; aplicación de controles de cambio e imposibilidad de transferir remesas; aplicación de restricciones a las exportaciones de crudo; aplicación de impuestos de sellos (Provincias); e imposibilidad de deducir ciertos impuestos

Apéndice (continúa en página siguiente)

Apéndice (conclusión)

Orden	Caso Nº	Empresas demandantes	Sector o industria	Empresas accionistas	TBI ^a firmados con	Principales reclamos
29	ARB/04/9	CIT Group Inc.	Empresa de leasing	Controlante de la empresa argentina The Capita Corporation of Argentina (CCA)	EE.UU.	Reclama discriminación en la aplicación de las medidas de emergencia económica
30	ARB/04/14	Wintershall Aktiengesellschaft	Gas - Producción	Participación en concesiones de hidrocarburos	Alemania	
31	ARB/04/16	Mobil Exploration & Development Inc. Suc.-Argentina y Mobil Argentina S.A.	Gas - Producción	Participación en concesiones de hidrocarburos	EE.UU.	
32	ARB/04/18	France Telecom S.A.	Telecomunicaciones	Telecom	Francia	
33	ARB/0420	RGA Reinsurance Company	Empresa de reaseguros	La firma otorgaba seguro de vida e invalidez para las aseguradoras de la Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) de Argentina	EE.UU.	
34	ARB/05/1	DaimlerChrysler Services A.G.	Empresa de leasing y servicios financieros	DaimlerChrysler Services Argentina SA y DaimlerChrysler Leasing S.A.	Alemania	
35	ARB/05/2	Compañía General de Electricidad S.A. & CGE Argentina S.A.	Electricidad - Distribución	Empresa de Distribución Eléctrica de Tucumán S.A.; Empresa Jujefa de Energía; Empresa Jujefa de Sistemas Energéticos Dispersos S.A. y Energía San Juan S.A.	Chile	
36	ARB/05/5	TSA Spectrum de Argentina S.A.	Telecomunicaciones	Thales - Control del espacio aéreo	Países Bajos	
37	ARB/05/11	Asset Revoverly Trust S.A.	Sector Financiero	Acusa al Banco de Mendoza, S.A., de cancelar contrato	Alemania - EE.UU.	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Banco Mundial/Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a inversiones, www.worldbank.org/icsid/about/about.htm

^a Tratados bilaterales sobre inversiones.

Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo

Víctor Abramovich

El denominado “enfoque de derechos en las políticas y estrategias de desarrollo” considera el derecho internacional sobre los derechos humanos como un marco conceptual aceptado por la comunidad internacional, capaz de orientar el proceso de formulación, implementación y evaluación de políticas en el campo del desarrollo, y como una guía para la cooperación y la asistencia internacionales respecto a las obligaciones de los gobiernos donantes y receptores, el alcance de la participación social y los mecanismos de control y responsabilidad que se necesitan a nivel local e internacional. Este trabajo analiza algunos puntos de encuentro y desencuentro entre el ámbito del desarrollo y el de los derechos humanos y procura establecer algunas relaciones entre ciertos derechos fundamentales —como el derecho a la igualdad, a la participación política y al acceso a la justicia— y las nociones de inclusión, participación y rendición de cuentas, usadas con frecuencia en las estrategias de desarrollo.

Víctor Abramovich
Profesor,
Facultad de Derecho,
Universidad de Buenos Aires.
Miembro de la Comisión Interamericana
de Derechos Humanos de la
Organización de los Estados Americanos
(OEA)
 abramovichv@gmail.com

I

Relaciones y desencuentros entre desarrollo y derechos

Este trabajo examina algunos temas que son objeto de debate en el intento por establecer relaciones entre las políticas y estrategias nacionales e internacionales de desarrollo y el derecho internacional sobre derechos humanos, y expresa algunos puntos de vista sobre la pertinencia de este enfoque en el contexto político, social e institucional de América Latina.

Recientemente, numerosas agencias de cooperación para el desarrollo e instituciones internacionales, como el Departamento de Desarrollo Internacional del Gobierno del Reino Unido (DFID), el Organismo Sueco de Cooperación para el Desarrollo Internacional (OSDI), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, han planteado la necesidad de reforzar ese vínculo y desplegado importantes esfuerzos para ello. Así, han elaborado nuevos marcos conceptuales para sus estrategias de acción, procurando que esos marcos se basen en un conjunto de principios, reglas y estándares de derechos humanos.¹

El denominado “enfoque de derechos en las políticas y estrategias de desarrollo” considera el derecho internacional sobre derechos humanos principalmente como un marco conceptual que es aceptado por la comunidad internacional y que puede ofrecer un sistema coherente de principios y reglas en el ámbito del desarrollo. También lo mira como una guía amplia acerca de: la forma de llevar a cabo el proceso de

cooperación y asistencia; la participación social en ese proceso; las obligaciones de los gobiernos donantes y receptores; la manera de evaluar la asistencia, y los mecanismos de rendición de cuentas y responsabilidad que deberían establecerse a nivel local e internacional. En tal sentido, uno de los principales aportes de este enfoque es dotar a las estrategias de desarrollo de un marco conceptual explícito, del cual puedan inferirse elementos valiosos para reflexionar sobre los diversos componentes de esa estrategia: los mecanismos de responsabilidad, la igualdad y la no discriminación, la participación y el otorgamiento de poder a los sectores postergados y excluidos. Ese marco conceptual podría contribuir además a definir con mayor precisión las obligaciones de los Estados frente a los principales derechos humanos involucrados en una estrategia de desarrollo, tanto económicos, sociales y culturales como civiles y políticos.

En líneas generales, el enfoque basado en derechos considera que el primer paso para otorgar poder a los sectores excluidos es reconocer que ellos son titulares de derechos que obligan al Estado. Al introducir este concepto se procura cambiar la lógica de los procesos de elaboración de políticas, para que el punto de partida no sea la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas. Las acciones que se emprendan en este campo no son consideradas solo como el cumplimiento de mandatos morales o políticos, sino como la vía escogida para hacer efectivas las obligaciones jurídicas, imperativas y exigibles, impuestas por los tratados de derechos humanos. Los derechos demandan obligaciones y las obligaciones requieren mecanismos para hacerlas exigibles y darles cumplimiento.

Aunque los diversos marcos conceptuales sobre el enfoque de derechos parten de distintos fundamentos políticos y filosóficos, e incluso difieren a veces en las definiciones de pobreza, comparten la idea de que las situaciones de pobreza determinan que haya privación de algunas libertades básicas, positivas y también negativas, como la libertad de evitar el hambre, la enfermedad y el analfabetismo; y que la pobreza

□ El presente artículo fue elaborado sobre la base del documento de igual título presentado en el seminario: “Derechos y desarrollo en América Latina: un seminario de trabajo”, organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la CEPAL (Santiago de Chile, 9 y 10 de diciembre de 2004). El documento completo puede consultarse en www.iadb.org.

¹ Véase DFID (2000), ACNUDH (2004), Hunt, Nowak y Osmani (2002), Appleyard (2002), UNICEF (2001), UNESCO (2002) y OSDI (2001). También constituye un antecedente lejano de esta visión el enfoque de género en el ámbito del desarrollo promovido desde el decenio de 1970 por las agencias de cooperación y los organismos multilaterales.

depende de factores tanto económicos como culturales, sociales, legales y políticos. Si bien la pobreza está relacionada con la insuficiencia de recursos económicos (de ingresos personales, por ejemplo) esto no significa forzosamente que los factores económicos sean los principales causantes de la pobreza. Ciertas prácticas culturales y algunos marcos políticos y jurídicos que facilitan o promueven la discriminación contra ciertos individuos o grupos, como las mujeres, los indígenas o las minorías étnicas, actúan como mecanismos de exclusión social que causan o contribuyen a causar pobreza.²

Los diversos marcos conceptuales no abordan todos los derechos, sino que procuran identificar aquellos que son fundamentales para las estrategias de desarrollo o de reducción de la pobreza, por tener relación constitutiva o instrumental con la pobreza. Así, por ejemplo, en ACNUDH (2004) se señalan tres diferentes formas de pertinencia de los derechos humanos en esas estrategias: la pertinencia constitutiva, la instrumental y la restrictiva respecto del contenido y el ámbito de las estrategias. Algunos derechos tienen pertinencia constitutiva cuando corresponden a capacidades consideradas básicas por la sociedad en cuestión y no se les da cumplimiento por insuficiencia de recursos económicos (por ejemplo, el derecho a la alimentación o el derecho a la salud). Otros derechos, como algunos civiles y políticos, tienen pertinencia instrumental porque contribuyen a evitar procesos sociales o políticos que pueden conducir a situaciones de pobreza. Así, la libertad de expresión y los derechos vinculados con el funcionamiento de democracias representativas, con elecciones periódicas y limpias, acotan las posibilidades de que la sociedad tolere situaciones de pobreza extrema (hambrunas, por ejemplo) sin exigir respuestas al gobierno o activar mecanismos para hacer efectiva la responsabilidad social o política. Hay también derechos que tienen pertinencia instrumental, porque facilitan procesos sociales de consulta y evaluación que son indispensables para definir políticas o estrategias destinadas a reducir la pobreza: se trata de los derechos de participación, de información y de asociación o reunión. Por último, ciertos derechos tienen utilidad para las estrategias cuando pueden restringir o limitar los tipos de acciones permisibles. Así, por ejemplo, aunque sería totalmente razonable que un país muy poblado pero con

escasos recursos quisiera adoptar medidas de control demográfico como parte de su estrategia para reducir la pobreza, no sería admisible que adoptara medidas como la esterilización forzosa, que viola la integridad física y la intimidad de las personas. De tal modo, ciertos derechos, cuyo incumplimiento no es en sí causa de pobreza y cuya promoción talvez carezca de valor instrumental para las estrategias de desarrollo y reducción de la pobreza, pueden tener algún influjo en la orientación de las políticas al excluir ciertas opciones de intervención estatal por considerarse legalmente prohibidas.

Al respecto, un elemento común de los diversos marcos conceptuales es su adopción del principio de interdependencia de los derechos civiles y políticos y de los derechos económicos, sociales y culturales, aunque ciertamente no todos los marcos ponen el mismo énfasis en las diferentes categorías de derechos.³ Los derechos que han de considerarse, así como las prioridades, se definen por lo general en función de las diversas estrategias de desarrollo y sin atribuir *a priori* la preeminencia de alguna categoría de derechos por sobre otra. Contribuye a esta visión el examen de un núcleo de obligaciones negativas y positivas comunes a todas las categorías de derechos, que se agrupan en tres niveles: obligaciones de respetar, de proteger y de cumplir. Los marcos conceptuales definen de partida, con mayor o menor detalle, las principales obligaciones que derivan de los derechos seleccionados como pertinentes a la estrategia de que se trate. Sobre la base de esas obligaciones fijan posibles metas e indicadores de desarrollo, como referencia para las metas e indicadores que habría que establecer en cada proceso participativo a nivel local.

Paradójicamente, pese a compartir la preocupación por muchos temas comunes, en particular referidos a la pobreza y la exclusión y a su relación con la dinámica de los procesos políticos y el funcionamiento de las instituciones democráticas, el campo de las

² Véase al respecto Hunt, Nowak y Osmani (2002, cap. 1).

³ Así, por ejemplo, el marco conceptual elaborado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos incluye claramente obligaciones, metas e indicadores para los derechos económicos, sociales y culturales. También los trabajos del UNICEF, pues la Convención sobre los Derechos del Niño no establece distinciones entre derechos civiles y políticos, y derechos económicos, sociales y culturales. El marco conceptual del DFID, por otro lado, si bien menciona con frecuencia derechos económicos, sociales y culturales, se organiza en torno a tres ideas centrales: inclusión, participación y cumplimiento de obligaciones, sin definir la estrategia en función de derechos en particular. Los derechos referidos se plantean en relación a cada uno de estos tres conceptos.

políticas de desarrollo y el de los derechos humanos han ido por carriles paralelos, con pocos puntos de encuentro o conexión. Muchos de los conceptos habituales en el lenguaje del desarrollo, como la reducción de la pobreza, la participación, la inclusión, el buen gobierno y la responsabilidad y rendición de cuentas (*accountability*), se refieren a los mismos temas que en el campo de los derechos son descritos como el alcance de los derechos a la salud, a la alimentación, a la educación, a la libertad de expresión, a la participación política, a la igualdad y a la no discriminación y al acceso a la justicia, entre otros. En ocasiones, el lenguaje de los derechos ha sido considerado excesivamente político y poco neutral por algunas de las agencias de cooperación, e incluso es vetado por los mandatos de algunas instituciones financieras internacionales, como el Banco Mundial; sin embargo, esto no ha impedido que la agenda de esas instituciones aborde problemas de pobreza o de calidad institucional directamente vinculados con aquellos derechos.

Algunas críticas a la posibilidad de que las políticas de desarrollo asuman una lógica basada en los derechos cuestionan sobre todo la ambigüedad del contenido de las obligaciones que emanan de los derechos económicos, sociales y culturales. Ponen en duda asimismo que estos derechos puedan ser exigibles en igual grado que los derechos civiles y políticos.⁴ También plantean que un enfoque de las políticas públicas basado en derechos puede resultar a veces demasiado rígido y, por ende, acotar de manera poco conveniente la discrecionalidad de quienes formulan las estrategias de desarrollo. Se volverá sobre este tema en la sección III. Sin embargo, antes cabe decir que hay un argumento de peso tras esas objeciones, pues la relación entre los derechos humanos —en especial los económicos, sociales y culturales— y las políticas públicas es una cuestión espinosa, que no cuenta aún con elaboraciones suficientemente sólidas y coherentes, ni en el derecho internacional, ni en el derecho constitucional de los países latinoamericanos. Los derechos no dicen mucho acerca del contenido de las políticas, pero sí pueden decir algo sobre la orientación general de ellas y brindar un marco conceptual que guíe su formulación e implementación.

Los partidarios del enfoque basado en los derechos entienden que el cambio de perspectiva no implica modificaciones radicales o abruptas en las prácticas que las agencias de cooperación vienen realizando

en los últimos años, pues rescatan los puntos de encuentro y sinergia entre el ámbito del desarrollo y el de los derechos humanos. Sostienen que las obligaciones que imponen los tratados de derechos humanos no son exorbitantes, ni le restan espacio a las políticas, sino que ponen de relieve las acciones mínimas que el Estado tiene el deber de realizar. Además, postulan que los principales aportes que hace el enfoque basado en derechos a las estrategias de desarrollo son la vinculación de los derechos con la entrega de poder a los sectores empobrecidos y el fortalecimiento de los mecanismos de responsabilidad mediante el uso de la “infraestructura institucional” internacional y nacional existente en el ámbito de los derechos humanos. Consideran también que los tratados de derechos humanos y su interpretación por los órganos internacionales brindan un marco explícito, claro, reconocido por todos los países y dotado de una fuerte legitimidad social y política, que indudablemente mejorará la eficacia de las estrategias de desarrollo y la posibilidad de articular a actores estatales y no estatales en el escenario local, nacional e internacional.

Es indudable que la adopción de este enfoque en las estrategias de desarrollo latinoamericanas podría contar con una sólida infraestructura. En la región, el concepto de derechos humanos surgió como un medio para imponer límites a formas abusivas de uso del poder por el Estado, como un decálogo de aquellas conductas que el Estado no debería tener. No torturar, no privar arbitrariamente de la vida, no entrometerse en la vida privada y familiar de las personas, no discriminar. Esta concepción estuvo signada por la resistencia a las dictaduras militares en el Cono Sur en la década de 1970 y en Centroamérica en la década de 1980.

En los últimos años, el cuerpo de principios, reglas y estándares que componen el derecho internacional sobre los derechos humanos ha fijado con mayor claridad no sólo las obligaciones negativas del Estado, sino también un cúmulo de obligaciones positivas. Esto significa que ha definido con mayor precisión no solo aquello que el Estado no debe hacer, a fin de evitar violaciones, sino también aquello que debe hacer para lograr la plena materialización de los derechos civiles y políticos y también económicos, sociales y culturales. En tal sentido, los derechos humanos no son pensados hoy tan solo como un límite a la opresión y al autoritarismo, sino también como un programa que puede guiar u orientar las políticas públicas de los Estados y contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas, particularmente en procesos de transición o en democracias deficitarias o débiles.

⁴ Véase ODI (1999).

En los países latinoamericanos, muchas organizaciones de derechos humanos, además de realizar una férrea fiscalización de las acciones estatales, han iniciado diálogos fructíferos con los gobiernos tendientes a incidir en la orientación de sus políticas y lograr un mejor funcionamiento de las instituciones públicas. Este cambio de perspectiva apunta a sumar, a la tradicional tarea de denunciar violaciones masivas o sistemáticas de derechos, una acción preventiva y de promoción capaz de evitar tales violaciones. En igual sentido, los órganos de supervisión internacional de derechos humanos, tanto a nivel universal como regional, han procurado no solo entregar reparaciones a las víctimas en casos particulares, sino también establecer un cuerpo de principios y estándares con el propósito de incidir en la calidad de los procesos democráticos y en los esfuerzos por llegar a tener sociedades más igualitarias e integradas.

Esta agenda de fortalecimiento institucional no ha estado siempre presente en el trabajo de supervisión internacional del Sistema Interamericano de Protección y Promoción de los Derechos Humanos, orientado a veces de manera exclusiva a ser el último recurso de justicia para víctimas de situaciones de violación masiva y sistemática de sus derechos. Sin embargo, dicho sistema cuenta con herramientas de intervención que permiten mejorar apreciablemente su aporte conceptual a los procesos de formulación de políticas públicas a nivel nacional. Cabe destacar que las decisiones de los órganos del sistema en un caso particular tienen un valor heurístico, de interpretación de los tratados aplicables al conflicto, que trasciende a las víctimas afectadas en ese proceso. Tal jurisprudencia internacional suele ser utilizada además como guía para las decisiones que toman luego a nivel interno los tribunales nacionales, procurando así evitar que los Estados se vean expuestos a peticiones y eventuales condenas ante las instancias de supervisión internacional.

Este proceso de globalización de estándares en materia de derechos humanos ha tenido una indudable incidencia en la transformación de los sistemas de justicia en los países de la región, y ha hecho que las autoridades estatales presten más atención a los principios y reglas que se instauran en el escenario interamericano. También ha contribuido a la paulatina conformación de una burocracia estatal interiorizada en el manejo de estos temas (oficinas y comisiones de derechos humanos, defensorías del pueblo y funcionarios especializados) que suele influir en algunos aspectos de la gestión pública. A veces, las decisiones adop-

tadas en un caso no se limitan a interpretar las normas de los tratados que rigen el sistema, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sino que imponen también a los Estados obligaciones de formular políticas para reparar la situación que da origen a la petición. Esas obligaciones pueden consistir en cambios de las políticas existentes, reformas legales y, muchas veces, en la modificación de ciertos patrones de comportamiento de algunas instituciones del Estado que promueven violaciones (por ejemplo, violencia policial, abuso y tortura en las prisiones, aquiescencia del Estado frente a situaciones de violencia interna).

En el marco de los casos individuales, el sistema propicia habitualmente procesos de solución amistosa o negociaciones en las cuales los Estados muchas veces se avienen a implantar reformas institucionales. Además, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos emite informes temáticos e informes por países y la Corte Interamericana de Derechos Humanos puede emitir opiniones consultivas, que sirven para examinar problemas concretos más allá de los casos contenciosos y para fijar el alcance de las obligaciones estatales que emanan de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de otros tratados de derechos humanos aplicables en el sistema interamericano. La jurisprudencia y las interpretaciones de los órganos del sistema interamericano de derechos humanos, tanto de la Comisión como de la Corte, han contribuido de manera decisiva a la introducción de importantes reformas en el funcionamiento y la accesibilidad de los sistemas de justicia, a un mayor respeto de la libertad de expresión y el acceso a la información pública, a la derogación de normas que discriminan a las mujeres, y al reconocimiento de los derechos de pueblos indígenas a sus tierras ancestrales y a la participación política, entre otras cuestiones medulares para el desarrollo de los países de la región (Méndez y Mariezcurrena, 2000).

En definitiva, como anticipamos, en el ámbito del desarrollo el valor agregado o el potencial aporte del enfoque basado en derechos puede ser diverso y mostrar importantes diferencias, según consideremos el punto de vista y los intereses de los distintos actores involucrados en las estrategias de desarrollo: las agencias de cooperación y las instituciones que financian políticas de desarrollo, los Estados y otros donantes y receptores y los diversos actores sociales y políticos involucrados. Por lo demás, este enfoque incidirá en diversos grados en el contenido y la orientación de las

políticas públicas y en su elaboración, implementación y evaluación. Siendo así, este trabajo no pretende llegar a conclusiones definitivas sobre el posible encuentro entre desarrollo y derechos humanos. Solo intenta explorar las áreas en las que es posible lograr más articulación y sinergia, y reflexionar brevemente en torno a algunas de las objeciones que se han formulado al enfoque basado en derechos.

Aquí se comenzará por analizar lo que significa el reconocimiento de derechos y su relación con el otorgamiento de poder a los sectores excluidos; luego se

examinará la relación entre los derechos humanos, las obligaciones que emergen de ellos y las políticas públicas, con especial referencia a los derechos económicos, sociales y culturales. Por último, se procurará relacionar tres temas básicos en una estrategia de desarrollo —la inclusión, la participación y la responsabilidad— con algunos debates jurídicos que se dan en la región en el ámbito de los derechos humanos y que tienen que ver con el alcance del derecho a la igualdad y la no discriminación, con la participación social y política y con el acceso a la justicia.

II

La lógica de los derechos, la creación de poderes y los mecanismos de cumplimiento

La idea esencial tras la adopción de un enfoque de derechos humanos en el ámbito del desarrollo y la reducción de la pobreza es que las políticas e instituciones que tienen por finalidad impulsar estrategias en esa dirección se deben basar explícitamente en las normas y principios establecidos en el derecho internacional sobre derechos humanos. El derecho internacional brinda así un marco normativo explícito e imperativo que guía u orienta la formulación de políticas y estrategias nacionales e internacionales.

En las estrategias de desarrollo y de reducción de la pobreza se ha reconocido ampliamente la importancia de dotar de poder a los sectores pobres y excluidos. El enfoque de derechos humanos apunta esencialmente a otorgar ese poder por la vía del reconocimiento de derechos. Una vez introducido este concepto en el contexto de la adopción de políticas, el punto de partida para formular una política ya no es la existencia de ciertos sectores sociales que tienen necesidades insatisfechas, sino fundamentalmente la existencia de personas que tienen derechos que pueden exigir o demandar, esto es, atribuciones que dan origen a obligaciones jurídicas para otros y, por consiguiente, al establecimiento de mecanismos de tutela, garantía o responsabilidad. Se procura cambiar así la lógica de la relación entre el Estado —o los prestadores de bienes y servicios—, y los futuros beneficiarios de las políticas. Ya no se trata solo de personas con necesidades, que reciben beneficios asistenciales o prestaciones discrecionales, sino de titulares de derechos que tienen el

poder jurídico y social de exigir del Estado ciertos comportamientos.⁵

Antes de adentrarnos en el debate específico sobre el sentido y alcance de un enfoque basado en derechos, es útil preguntarse qué significa tener un derecho y cuáles son las principales connotaciones del uso del lenguaje de los derechos en el campo de las políticas de desarrollo y de reducción de la pobreza. Aunque el lenguaje de los derechos tiene de por sí un valor ético y político, y puede fortalecer las demandas sociales frente a situaciones de inequidad, sus implicancias concretas en las relaciones sociales no siempre se consideran adecuadamente, con lo cual se corre el riesgo de utilizar una retórica de los derechos que luego no logre satisfacer las expectativas mínimas que este concepto puede legítimamente ocasionar.⁶ El reconocimiento de derechos impone habitualmente la necesidad de establecer medidas judiciales o de otro tipo que permitan al titular del derecho reclamar ante una autoridad judicial u otra con similar independencia, si el sujeto obligado

⁵ Véase Alsop y Norton (2004).

⁶ Así, por ejemplo, el Plan Jefes y Jefas de Hogar, el más importante del gobierno argentino para paliar la crisis social del 2001/2002, se planteó como el reconocimiento de un derecho familiar de inclusión. Pese al uso del término, no existió un debate serio acerca de lo que implicaba el reconocimiento de un derecho a obtener la prestación establecida por el plan, y la diferencia que esto marcaba con los beneficios asistenciales de disposición discrecional habituales en las políticas asistenciales anteriores: por ejemplo, en términos de su exigibilidad (véase CELS, 2004a).

no da cumplimiento a su obligación. Esto quiere decir que el enfoque basado en derechos establece obligaciones correlativas cuyo incumplimiento activará diferentes mecanismos de responsabilidad o de garantías. Por lo tanto, el reconocimiento de derechos es también el reconocimiento de un ámbito de poder para sus titulares y en ese sentido puede ser una forma de restablecer equilibrios en el marco de situaciones sociales marcadamente dispares. Es indudable también que el reconocimiento de derechos limita de alguna manera el margen de acción de los sujetos obligados, entre ellos el Estado, pues define en cierta medida, y en sentido amplio, lo que el obligado puede y no puede hacer.

Es interesante analizar este punto en relación con los derechos económicos, sociales y culturales y sus técnicas de garantía o protección, pues habitualmente se objeta que se les reconozca como derechos precisamente porque se teme que al plantear ciertas cuestio-

nes sociales en el plano jurídico se pueda restar espacio a la política, construyendo el margen de acción de los Estados para adoptar estrategias efectivas de mitigación de la pobreza y de impulso al desarrollo. En la sección siguiente se abordará de manera sintética ese tema. Sin embargo, cabe decir aquí que para el enfoque basado en derechos es fundamental partir del reconocimiento de una relación directa entre el derecho, la obligación correlativa y la garantía, pues ella sin duda influirá en el establecimiento de un marco conceptual para la formulación e implementación de políticas públicas y de mecanismos de rendición de cuentas o responsabilidad que puedan considerarse compatibles con la noción de derechos. En definitiva, el lenguaje de derechos en las estrategias de desarrollo exige identificar algún tipo de mecanismo de seguimiento y responsabilidad que involucre a los actores del proceso de definición de políticas.⁷

III

Obligaciones comunes en las diferentes categorías de derechos y margen para definir las políticas públicas y estrategias de desarrollo

Ahora bien, aunque el enfoque basado en derechos establece un marco conceptual para la formulación y evaluación de las políticas y estrategias de desarrollo, no debería conducir a acotar o limitar excesivamente el margen de acción de los gobiernos en la tarea de formular esas políticas. No se trata de imponer a los Estados ni a los sujetos obligados una determinada manera de hacer las cosas, ni de cercenar mediante esquemas rígidos o inflexibles la creatividad de quienes definen políticas y estrategias. La idea que prevalece es que cada Estado debe ser dueño de su estrategia, lo que sugiere cierta relación entre la idea de “propiedad del Estado”, afianzada en el ámbito del desarrollo, y el derecho de autodeterminación. La materialización de los derechos humanos en el marco de las políticas y estrategias de desarrollo puede alcanzarse por caminos diversos. De este modo, los sistemas de libre mercado, o con mayor participación estatal en la economía, pueden cumplir con los mandatos del derecho internacional sobre los derechos humanos.

En tal sentido, esos derechos no siempre imponen acciones concretas, sino tipos de obligaciones que si bien constituyen una orientación, un camino que debe transitarse, un marco para las definiciones, dejan al Estado o a los sujetos obligados un amplio espacio de discrecionalidad para elegir las medidas específicas destinadas a hacer efectivos esos derechos. Así sucede tanto con los derechos civiles y políticos como con los derechos económicos, sociales y culturales, todos los cuales traen consigo un conjunto de obligaciones negativas y positivas.

⁷ Para comprender el problema, puede seguirse el debate acerca de la posibilidad de leer y exigir el cumplimiento de las metas de desarrollo del milenio, que no tienen un lenguaje de derechos, desde la perspectiva de los derechos humanos, a fin de otorgarles un grado mayor de exigibilidad a nivel de cada país, más allá del compromiso político asumido por los Estados (véase Center for Human Rights and Global Justice, 2003).

Lo señalado es importante como punto de partida para matizar las críticas a la posibilidad de exigir plenamente los derechos sociales o a que haya imposiciones exorbitantes a la acción política. Desde esta perspectiva, las diferencias entre derechos civiles y políticos y derechos económicos, sociales y culturales son de grado, y no de sustancia.⁸ Cabe reconocer que la faceta más visible de los derechos económicos, sociales y culturales son las obligaciones de hacer, y es por ello que a veces se los denomina “derechos-pres-tación”. Sin embargo, cuando se observa la estructura de estos derechos es fácil descubrir la existencia concomitante de obligaciones de no hacer: el derecho a la salud conlleva la obligación estatal de no dañar la salud; el derecho a la educación supone la obligación de no empeorar la educación; el derecho a la preservación del patrimonio cultural implica la obligación de no destruir el patrimonio cultural. Es por ello que muchas de las medidas tendientes a la aplicación judicial de los derechos económicos, sociales y culturales se dirigen a corregir la actividad estatal cuando esta incumple obligaciones de no hacer. En suma, los derechos económicos, sociales y culturales también pueden describirse como un complejo de obligaciones positivas y negativas del Estado, aunque en este caso las obligaciones positivas revistan una importancia simbólica mayor para identificarlos.

Además, ha variado de tal modo la concepción teórica e incluso la regulación jurídica concreta de varios derechos civiles tradicionalmente considerados “derechos-autonomía” o derechos generadores de obligaciones negativas del Estado, que algunos de los derechos descritos clásicamente como “civiles y políticos” han adquirido un indudable cariz social. La pérdida del carácter absoluto del derecho de propiedad, sobre la base de consideraciones sociales, es el ejemplo más cabal al respecto, aunque no el único.⁹ Las actuales tendencias del derecho de daños asignan un lugar central a la distribución social de riesgos y beneficios como criterio para definir la obligación de reparar. El impetuoso surgimiento de un derecho del consumo ha transformado sustancialmente los vínculos

contractuales cuando tienen que ver con la relación consumidores y usuarios. La consideración tradicional de la libertad de expresión y prensa ha adquirido dimensiones sociales que cobran cuerpo al formularse la libertad de información como un derecho de todo miembro de la sociedad que comprende en ciertas circunstancias la obligación positiva de producir información pública. La libertad de empresa y de comercio resultan condicionadas cuando su objeto o desarrollo afecta la salud o el medio ambiente. En suma, muchos derechos tradicionalmente incluidos entre los derechos civiles y políticos han sido reinterpretados en clave social, de modo que las distinciones absolutas también pierden sentido en estos casos. La jurisprudencia de los órganos de protección internacional de los derechos humanos, en especial el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, ha establecido la obligación positiva de los Estados de remover los obstáculos sociales que impiden el acceso a la jurisdicción, de tomar medidas apropiadas para evitar que las alteraciones ambientales puedan constituir una violación del derecho a la vida privada y familiar, y de llevar a cabo acciones afirmativas para evitar riesgos previsibles y evitables que puedan afectar el derecho a la vida.

Podría decirse entonces que la adscripción de un derecho al catálogo de derechos civiles y políticos o al de derechos económicos, sociales y culturales tiene un valor heurístico, ordenador, clasificatorio, pero que una conceptualización más rigurosa llevaría a admitir un *continuum* de derechos, en el cual el lugar de cada uno de ellos estaría determinado por el peso simbólico del componente de obligaciones positivas o negativas que lo caracterizaran.

En línea con lo dicho, autores como Van Hoof o Eide¹⁰ proponen un esquema interpretativo que señala los “niveles” de obligaciones estatales que caracterizarían el complejo de obligaciones que identificaría a cada derecho, independientemente de su adscripción al conjunto de derechos civiles y políticos o al de derechos económicos, sociales y culturales. Según la propuesta de Van Hoof,¹¹ por ejemplo, cabría discernir

⁸ Véase Contreras Peláez (1994, p. 21): “No existen, en resumen, obligaciones ‘negativas’ puras (o, mejor dicho, derechos que comporten exclusivamente obligaciones negativas), pero sí parece posible afirmar una diferencia de grado en lo que se refiere a la relevancia que las prestaciones tienen para uno y otro tipo de derechos”.

⁹ Véase Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), art. 21.1: “ Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social.” (Las cursivas son del autor).

¹⁰ Véase Eide (1995, pp. 21-49, y 1989).

¹¹ Véase Van Hoof (1984, p. 99). La distinción fue sugerida originalmente por Shue (1980). En el campo del derecho internacional sobre los derechos humanos, la distinción fue asumida —con alguna corrección, que reduce la enumeración a tres categorías: obligaciones de respeto, obligaciones de protección y obligaciones de garantía, satisfacción o cumplimiento— en los principales documentos interpretativos del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, emitidos por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Naciones Unidas).

cuatro “niveles”: obligaciones de respetar, obligaciones de proteger, obligaciones de garantizar y obligaciones de promover el derecho en cuestión. Las obligaciones de respetar se definen por el deber del Estado de no injerir, obstaculizar o impedir el acceso al goce de los bienes que constituyen el objeto del derecho. Las obligaciones de proteger consisten en impedir que terceros injeriran, obstaculicen o impidan el acceso a esos bienes. Las obligaciones de garantizar suponen asegurar que el titular del derecho acceda al bien cuando no puede hacerlo por sí mismo. Las obligaciones de promover se caracterizan por el deber de desarrollar condiciones para que los titulares del derecho accedan al bien.

Como puede apreciarse, el esquema de “niveles” de obligaciones es perfectamente aplicable a todo el espectro de derechos, sean estos clasificados como derechos civiles y políticos, o como derechos económicos, sociales y culturales.

Cabe reiterar que es incorrecta la concepción de los derechos económicos, sociales y culturales como derechos que establecen exclusivamente obligaciones positivas. Tanto los derechos civiles y políticos como los económicos, sociales y culturales constituyen un complejo de obligaciones positivas y negativas. Las obligaciones negativas son las que tiene el Estado de abstenerse de realizar cierta actividad: no impedir la expresión o difusión de ideas, no violar la correspondencia, no detener arbitrariamente, no impedir que una persona se afilie a un sindicato, no intervenir en caso de huelga, no empeorar el estado de salud de la población, no impedir que una persona acceda a la educación. En cuanto a las obligaciones positivas, conviene establecer algunas distinciones, que nos darán la pauta del tipo de medidas que pueden exigirse. Con cierto automatismo, se suele vincular directamente las obligaciones positivas del Estado con la obligación de disponer de fondos. No cabe duda de que esta es una de las formas más características de cumplir con obligaciones de hacer o de dar, en especial en campos como la salud, la educación o el acceso a la vivienda. Sin embargo, las obligaciones positivas no se agotan con el solo hecho de disponer de reservas presupuestarias para ofrecer una prestación. Las obligaciones de proveer servicios pueden caracterizarse por el establecimiento de una relación directa entre el Estado y el beneficiario de la prestación. El Estado puede, sin embargo, asegurar el goce de un derecho a través de otros medios, en los que pueden tomar parte activa otros sujetos obligados. Las formas que pueden adoptar las medidas estatales de cumplimiento de las obliga-

ciones positivas son múltiples: entre otras, la organización de un servicio público (por ejemplo, el funcionamiento de tribunales, lo que asegura el derecho a la jurisdicción; la provisión de cargos de defensor oficial, que asegura el derecho a defensa en juicio a quienes no pueden pagar un abogado particular; o la organización del sistema educativo público); la oferta de programas de desarrollo y capacitación; el establecimiento de formas escalonadas de cobertura público/privada (por ejemplo, organizando formas privadas de aporte para mantener obras sociales que cubran el derecho a la salud de las personas empleadas y sus familias, y estableciendo un sistema público de salud que cubra el derecho de las personas no amparadas por la estructura de empleo); la gestión pública de créditos diferenciados (por ejemplo, créditos hipotecarios para vivienda); la entrega de subsidios; la realización de obras públicas, y el otorgamiento de beneficios o exenciones de carácter tributario.

Se ve así que la lógica de derechos no restringe las opciones de políticas públicas abiertas al gobierno para cumplir con sus obligaciones. Los Estados tienen un margen importante de autonomía para decidir las medidas específicas que adoptarán con el fin de hacer efectivos los derechos, lo que es esencial para compatibilizar el enfoque basado en derechos con los procesos nacionales de definición de estrategias de desarrollo y de reducción de la pobreza.

Los instrumentos internacionales fijan estándares encaminados a orientar las políticas públicas, los que luego van a ser la norma en que se basarán las intervenciones de los mecanismos de supervisión —o posiblemente del poder judicial— para verificar si las políticas y medidas adoptadas se ajustan o no a ellos (por ejemplo, estándares de “razonabilidad”, “adecuación”, “progresividad” o “igualdad”, o de contenidos mínimos que pueden venir dados por las propias normas internacionales que establecen derechos). Por lo tanto, el derecho internacional de los derechos humanos no formula políticas, sino que establece estándares que sirven de marco a las políticas que cada Estado define. Ni los mecanismos de supervisión ni los jueces (de ser ese el caso) tienen la tarea de elaborar políticas públicas; lo que deben hacer es confrontar las políticas adoptadas con los estándares jurídicos aplicables y —en caso de hallar divergencias reenviar el caso a los poderes pertinentes para que ellos ajusten su actividad en consecuencia.

Por lo demás, las políticas incorrectas o fallidas no siempre desembocan en el incumplimiento de derechos; esto solo ocurrirá cuando el Estado haya dejado de cumplir con alguna de las obligaciones asumidas. Por

el contrario, puede haber políticas exitosas en el logro de sus objetivos pero que consagren la vulneración de derechos.

Es indudable, sin embargo, que los derechos fijan marcos para la definición de políticas y de este modo inciden no solo en sus contenidos u orientación, sino también en su elaboración e implementación. Para justificar este aserto parece adecuado vincular algunos

debates jurídicos que tienen lugar en América Latina sobre algunos derechos fundamentales —como los de igualdad y no discriminación, de participación política y de acceso a la justicia— con algunos de los problemas que plantea la aplicación de ciertos principios medulares que guían las estrategias y políticas públicas de desarrollo, como los de inclusión, de participación y de responsabilidad.

IV

El principio de inclusión y los estándares sobre igualdad y no discriminación

El principio de inclusión que suele regir las políticas de desarrollo puede resultar enriquecido si se le vincula con los estándares legales sobre igualdad y no discriminación. En esta materia, el derecho internacional sobre los derechos humanos puede aportar conceptos más claros que sirvan como parámetros para definir y evaluar políticas públicas. No solo se requiere del Estado una obligación de no discriminar, sino también en algunos casos la adopción de medidas afirmativas para garantizar la inclusión de grupos o sectores de la población tradicionalmente discriminados. Si bien la mayoría de los países de la región ha suscrito los principales tratados de derechos humanos que establecen normas sobre igualdad y no discriminación, es importante recuperar el camino que el sistema interamericano de derechos humanos ha trazado en este tema. Así, en el *Caso Morales de Sierra*, al interpretar el artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que se refiere a la igualdad ante la ley, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos estableció el principio de que ciertas formas de diferencia o distinción en el trato (por ejemplo, las que se basan en la raza o en ser mujer) resultan fuertemente sospechosas de ilegalidad, y que el Estado tiene que brindar razones de mucho peso para justificarlas. Cuando la distinción obedece a algunos de los factores o categorías que despiertan sospechas (raza, sexo, origen nacional) la norma o la política que los utiliza será sometida a un “escrutinio estricto”. El caso citado demuestra la potencialidad del sistema, pues obligó a Guatemala a reformar su código civil, que otorgaba al esposo la administración exclusiva de la sociedad conyugal e imponía fuertes limitaciones al trabajo fuera del hogar de la mujer

casada.¹² El mismo criterio es aplicable a los trabajadores inmigrantes en el ámbito de las relaciones laborales.¹³ Esto tiene enorme relevancia política, dada la situación de ciertos sectores sociales que han sido claramente víctimas de procesos históricos de discriminación y exclusión, como los pueblos indígenas en la zona andina o la población negra en Brasil.¹⁴

La importancia de lo sucedido radica en que el sistema interamericano no recogió solo una noción formal de igualdad, limitada a exigir criterios de distinción objetivos y razonables y a prohibir diferencias de trato irrazonables, caprichosas o arbitrarias, sino que avanzó hacia un concepto de igualdad material o estructural, que parte del reconocimiento de que ciertos sectores de la población requieren medidas especiales de equiparación. Esto implica la necesidad de dar un trato diferenciado cuando, por las circunstancias que afectan a un grupo en desventaja, la igualdad de trato supone coartar o empeorar el acceso a un servicio o un bien, o el ejercicio de un derecho.¹⁵ El concepto de igualdad material es una herramienta de enormes potencialidades, tanto para examinar las normas que reconocen derechos como para orientar las políticas

¹² Informe N° 4/01, Caso 11.625, *María Eugenia Morales de Sierra c. Guatemala*, 19 de enero de 2001, Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

¹³ Véase Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Opinión Consultiva* 18, 2003.

¹⁴ Véase Fry (2002, pp. 191-212) y Arias, Yamada y Tejerina (2004, pp. 215-236).

¹⁵ Véase un análisis de estas nociones en Ferrajoli (1999, pp. 73-96); García Añón (1997); Fiss (1999, pp. 137-167), y Saba (2004, pp. 479-514).

públicas que pueden garantizarlos o que a veces pueden afectarlos. Con respecto a determinadas personas que integran grupos vulnerables o susceptibles de ser discriminados en sus derechos económicos, sociales y culturales, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Naciones Unidas) ha establecido que el Estado tiene la obligación de aprobar normas que los protejan de esa discriminación y adoptar medidas especiales que incluyan políticas activas de protección.

Por lo demás, una de las principales obligaciones del Estado es la de identificar los grupos que en un determinado momento histórico necesitan atención prioritaria o especial para el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales, e incorporar en sus planes de acción medidas concretas para proteger a esos grupos. Así lo ha establecido, por ejemplo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales respecto a varios derechos, en especial los relativos a la vivienda y a la salud pública. Por lo tanto, el Estado, además de identificar los sectores tradicionalmente discriminados en el acceso a determinados derechos, deberá definir, antes de formular sus planes o políticas en el área social, cuáles son los sectores que requieren atención prioritaria (por ejemplo, los habitantes de determinada área geográfica del país, o las personas de determinado grupo etario) y tomar medidas para compensarlos o para fortalecer sus derechos.

La obligación del Estado de adoptar medidas afirmativas para resguardar el ejercicio de derechos socia-

les tiene importantes connotaciones (por ejemplo, respecto al tipo de información estadística que debe producir). Elaborar información debidamente desagregada para identificar los sectores desaventajados o postergados en el ejercicio de sus derechos no solo contribuye a garantizar la eficacia de una política pública, sino que es indispensable para que el Estado pueda cumplir con su deber de brindar a estos sectores atención especial y prioritaria.

El principio de igualdad y no discriminación influirá en los criterios para distribuir los presupuestos y el gasto social. La discriminación en el acceso a derechos puede provenir, por ejemplo, de la disparidad entre regiones geográficas. En algunos países latinoamericanos, los procesos de descentralización de la educación pública y la salud han agudizado la inequidad en el acceso a servicios públicos de calidad equiparable entre los habitantes de diferentes regiones geográficas. Un interesante ejercicio para medir la utilidad del enfoque basado en derechos es examinar el impacto de esas políticas públicas a la luz de los estándares internacionales sobre igualdad y no discriminación. En tal sentido, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha señalado que la existencia de disparidades agudas en las políticas de gasto, que conduzcan a una educación de distinta calidad para habitantes de lugares diferentes, puede constituir una discriminación en los términos del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

V

El principio de participación y su relación con los derechos civiles y políticos

El principio de participación es clave en las estrategias y políticas de desarrollo como un método para identificar necesidades y prioridades a nivel local o comunitario. Este principio medular de participación puede ser precisado por su vínculo con el ejercicio de determinados derechos civiles y políticos y, en especial, por las definiciones sobre el contenido y alcance de algunos de estos derechos en las instancias de protección internacional de los derechos humanos. Existen además algunos derechos concretos de participación y consulta en los procesos de decisión de políticas públicas que están directamente definidos en normas internacionales o constitucionales.

Es primordial entonces analizar en qué medida ciertos sectores, que son objeto de discriminación o exclusión social en América Latina y que suelen definirse como los beneficiarios de las medidas aplicadas en el ámbito del desarrollo, tienen especial dificultad para ejercer algunos de esos derechos, ya que esto limita severamente el éxito de los mecanismos formales de consulta y participación que establecen habitualmente las estrategias de desarrollo.

No cabe duda de que la participación política necesaria en el marco de un proceso democrático va más allá de la existencia de un sistema institucionalizado de elecciones periódicas y limpias. Es fundamental que

haya la posibilidad de ejercer algunos otros derechos que son en cierto modo requisitos para que un proceso democrático funcione con alguna regularidad: el derecho de asociación y de reunión, la libertad sindical, la libertad de expresión y el derecho de acceder a la información, entre otros. La posibilidad real de poner en práctica tales derechos determinará que los sectores más pobres puedan influir en los procesos políticos y en la orientación de las decisiones gubernamentales, pero estará a su vez condicionada o limitada por el grado en que esos sectores estén en condiciones de hacer efectivos sus derechos económicos, sociales y culturales.

Muy importante para garantizar la participación social de los sectores empobrecidos y el ejercicio de sus derechos sociales básicos es el derecho de asociación y en especial la libertad sindical. La entrada en vigencia del Protocolo de San Salvador le ha dado al sistema interamericano la posibilidad de examinar casos sobre libertad sindical (incluidos el derecho de huelga y el de negociación colectiva) provenientes de la mayoría de los países latinoamericanos y de establecer en esta materia jurisprudencia uniforme y de cumplimiento obligatorio en toda la región. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, por lo demás, ya se pronunció en un caso sobre libertad sindical, de Panamá.¹⁶

Otro aspecto central en América Latina, que vincula a los sectores excluidos con la participación política, es el alcance de los derechos de reunión y expresión frente a la práctica de algunos países de imponer limitaciones a las manifestaciones públicas. La Relatoría para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en un reciente informe, ha procurado equilibrar los derechos civiles en juego y el interés del Estado de mantener el orden público, fijando como principio que la criminalización (es decir, el uso de figuras penales para perseguir acciones de protesta social) debe ser un último recurso y utilizarse solo si se ha acreditado un interés público imperativo.

En tal sentido, un tema que ha preocupado al sistema interamericano es el del ejercicio del derecho de los pueblos indígenas a ser consultados sobre políticas que puedan afectar sus territorios culturales, como las que se traducen en explotaciones económicas y de

recursos naturales, y a dialogar con las instancias del Estado y otros actores sociales a través de sus propias representaciones políticas (Aylwin, 2004, pp. 153-222). La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que es obligación de los Estados disponer mecanismos adecuados de participación y consulta de los pueblos indígenas respecto de aquellas decisiones que puedan incidir en el uso de sus recursos naturales o alterar de alguna manera sus territorios ancestrales.¹⁷ También sostuvo la Corte la obligación de los Estados de adoptar medidas positivas para garantizar que los miembros de las comunidades indígenas puedan participar, en condiciones de igualdad, en la toma de decisiones sobre asuntos y políticas que incidan o puedan incidir en sus derechos y en el desarrollo de dichas comunidades, de forma tal que puedan integrarse a las instituciones y órganos estatales y participar en la dirección de los asuntos públicos de manera directa y proporcional a sus poblaciones, desde sus propias instituciones políticas y de acuerdo con sus valores, usos, costumbres y formas de organización.¹⁸

Para incluir a todos los sectores de la sociedad en los procesos políticos y sociales de desarrollo se requiere como herramienta fundamental un adecuado acceso a la información pública y un caudal de información disponible que brinde elementos para evaluar y fiscalizar las políticas y decisiones que los afectan directamente. Si bien el acceso a la información es un principio claro en las estrategias de desarrollo, una mirada desde los derechos talvez permita orientar mejor las políticas de transparencia y presionar a favor de los cambios institucionales necesarios en los distintos países de la región. Paradójicamente, pese a que la mayoría de estos países han ratificado los principales instrumentos internacionales que consagran derechos civiles, muy pocos cuentan con leyes sobre el acceso a la información pública y normas internas que vayan más allá de los estándares jurídicos mínimos sobre este tema. Recientemente se han elaborado valiosos documentos que procuran establecer el alcance del derecho fundamental a acceder a información en poder del Estado, consagrado en el derecho internacional sobre los derechos humanos. Entre esos trabajos es importante el que elaboró la Relatoría para la Libertad

¹⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Baena Ricardo y otros*, sentencia del 2 de febrero de 2001, Serie C, N° 72.

¹⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awajitjani*, sentencia de 31 de agosto de 2001, Serie C, N° 79.

¹⁸ *Caso Yatama contra Nicaragua*, del 23 de junio de 2005.

de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a partir del artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues sirve

como parámetro al que deberían ajustarse las leyes sobre acceso a la información pública en los países de la región.

VI

El principio de rendición de cuentas y responsabilidad y los mecanismos para hacer exigibles los derechos

Para explorar las potencialidades de la relación entre derechos y políticas de desarrollo es indispensable considerar los mecanismos de rendición de cuentas y de responsabilidad. Ello porque la lógica de los derechos implica necesariamente, como ya se ha dicho, que existan mecanismos para hacerlos exigibles. Esos mecanismos contribuyen a reforzar los espacios de fiscalización de las políticas, los servicios públicos y las acciones tanto de los gobiernos como de los demás actores sociales involucrados en las estrategias de desarrollo. Cuando se habla aquí de mecanismos para hacer exigibles los derechos no se hace referencia solo a los sistemas de administración de justicia, aun cuando estos tengan un papel muy importante: se incorporan asimismo en el concepto, entre otros instrumentos, los procedimientos administrativos de revisión de decisiones y de fiscalización ciudadana de las políticas, los espacios de reclamo para usuarios y consumidores, las instancias parlamentarias de fiscalización política y las instituciones especializadas que resguardan derechos fundamentales (defensorías del pueblo, oficinas de protección de consumidores y defensa de la competencia, etc.). También se consideran particularmente los sistemas de protección de derechos que funcionan a nivel internacional, como el Sistema Interamericano de Protección y Promoción de los Derechos Humanos y los comités y relatorías temáticas de las Naciones Unidas, entre otros. Es claro que la idoneidad de los diversos mecanismos para fiscalizar políticas públicas y exigir que estas respeten derechos depende no solo de sus características institucionales, sino también de su apropiación por las organizaciones sociales y de la existencia en la sociedad civil de actores con vocación y recursos para utilizarlos. A continuación se pondrán de relieve algunos aspectos que merecen ser analizados.

Las normas internacionales sobre los derechos humanos son bastante precisas respecto al derecho de contar con recursos judiciales y de otra índole que sean idóneos y eficaces para demandar por la vulneración de derechos fundamentales. El Estado no solo tiene la obligación (negativa) de no impedir el acceso a esos recursos, sino fundamentalmente la obligación (positiva) de organizar el aparato institucional de modo que todos, y en especial quienes se encuentran en situación de pobreza o exclusión, puedan acceder a esos recursos. Para cumplir con su cometido deberá eliminar los obstáculos sociales o económicos que impidan o limiten el acceso a la justicia, incluso brindando en ciertos casos asesoramiento jurídico o estableciendo sistemas que eximan de gastos.

Ante todo, es preciso tener en cuenta que las políticas sociales e incluso las prestaciones estatales en educación y salud no han estado guiadas en su organización y funcionamiento por la lógica de los derechos. Por el contrario, las prestaciones se han organizado y brindado mayormente conforme a la lógica inversa, la de los beneficios asistenciales, de modo que este campo de acción de las administraciones públicas —salvo algunos controles institucionales— ha quedado tradicionalmente reservado a la discrecionalidad política. El tema es complejo y difícilmente puede entenderse de igual manera en todos los países de la región. La ampliación de las funciones sociales del Estado —en áreas como salud, vivienda, educación, trabajo, seguridad social, consumo o el fomento de la participación de grupos sociales desaventajados— no se ha traducido necesariamente, desde el punto de vista técnico, en la configuración concreta de derechos.

En muchos casos, el Estado asumió esas funciones a partir de intervenciones discrecionales o de formas de organización de su actividad —como la provisión

de servicios públicos, o la elaboración de programas o planes sociales focalizados— cuyo efecto social y económico no se destina particularmente a sujetos titulares de derechos, sean estos individuales o colectivos. Lo que sucede es que a menudo el Estado ha subordinado a su propia discrecionalidad y al manejo clientelista las prestaciones o intervenciones que las constituciones o pactos de derechos humanos proyectan como derechos.¹⁹ Sin embargo, no hay imposibilidad teórica o práctica de configurar derechos exigibles también en estos campos, de modo de sumar a los mecanismos de fiscalización institucionales, administrativos o políticos, el control que puedan ejercer sobre los prestadores o funcionarios las personas que ejercen derechos vinculados a esas prestaciones sociales.

El reconocimiento de derechos en las constituciones y en los tratados está destinado a imponer obligaciones a los poderes públicos, por lo cual justamente es preciso reclamar la configuración de esos derechos exigibles. No hay motivos que impidan reconocer la posibilidad, en el plano de las políticas sociales, de demandar derechos civiles como el de igualdad y no discriminación y de acceso a la información, y derechos sociales que fijen marcos y estándares mínimos a esas políticas. Es indudable que la inclusión de una perspectiva de los derechos en la formulación de los planes debe conducir a que en su ingeniería institucional se consideren los criterios básicos del debido proceso: entre otros, un plazo razonable; el derecho a una decisión fundada; el derecho a revisión por una instancia independiente, que a la larga puede ser la judicial; el derecho a ser informado de los recursos disponibles, y el principio de igualdad de armas.²⁰

¹⁹ Véase Ferrajoli (2003, pp. 11-21). Una lectura posible del actual intento de desmantelamiento de los Estados de bienestar desde esta perspectiva pondría énfasis no sólo en la reducción de los servicios sociales, sino también en la precarización del vínculo jurídico entre el Estado y el destinatario de la política social respectiva. Una clara muestra de esta precarización es el hecho de haberse pasado de políticas sociales universales, fundadas en el reconocimiento de derechos subjetivos, a programas sociales focalizados y transitorios, fundados en la intervención discrecional del poder público. Véase al respecto Lo Vuolo, Barbeito y otros (2000, pp. 191-202).

²⁰ Véase CELS (2004b), en www.cels.org.ar. En esta investigación se analizan los procedimientos administrativos para otorgar pensiones sociales desde el ángulo de los estándares de debido proceso fijados por la jurisprudencia constitucional argentina y el sistema interamericano de derechos humanos. Los sistemas de control social basados en la lógica de los derechos pueden tener puntos de contacto, pero también diferencias, con los mecanismos de responsabilidad y rendición de cuentas de carácter social (*social accountability*) tradicionalmente considerados por las instituciones financieras internacionales. Véase un examen de estas diferencias en Ackerman (2004).

En el ámbito europeo hay algunas experiencias destacadas de creación de marcos conceptuales sobre el acceso a la justicia y el respeto a los derechos sociales, que sirven como parámetro para la supervisión por órganos comunitarios europeos del funcionamiento de los servicios y políticas sociales nacionales.²¹ Marcos de esta índole podrían elaborarse también en el ámbito latinoamericano, a la luz de los estándares del sistema interamericano.

Al mismo tiempo, el reconocimiento de que esas políticas y servicios responden al ejercicio de derechos económicos, sociales y culturales implicará también reconocer mecanismos adecuados para reclamar estos derechos de índole individual y colectiva. Este tema debería tener una importancia crucial en la agenda de reformas judiciales en la región, para reforzar el acceso a la jurisdicción y la participación social en la fiscalización de las políticas estatales y de los actos de agentes privados que afectan el ejercicio de aquellos derechos básicos. Cabe señalar al respecto, como mecanismo de acceso a la justicia en temas vinculados con las políticas de desarrollo y de reducción de la pobreza, aquellas acciones de amparo colectivo o acciones de clase que permiten discutir la legalidad de ciertos aspectos de las políticas públicas sociales o de las prestaciones de los servicios públicos, sobre la base de estándares constitucionales o internacionales. Con tales acciones, algunas organizaciones ambientales, de usuarios, pueblos indígenas y organizaciones de mujeres y de derechos humanos han logrado influir en la orientación de políticas sociales; fiscalizar empresas de servicios públicos y, a veces, empresas y grupos privados que realizaban explotaciones económicas con efectos ambientales; e incluso, reclamar información y demandar mecanismos de participación en los procesos previos a la formulación de políticas o al otorgamiento de concesiones de actividades económicas potencialmente nocivas.

Otro aspecto central para mejorar los mecanismos de responsabilidad en las estrategias de desarrollo y de reducción de la pobreza, es el fortalecimiento de los sistemas de protección internacional de los derechos humanos, no solo como última instancia de reclamo cuando han fracasado los sistemas de administración de justicia nacionales, sino como un ámbito para establecer estándares uniformes en relación con los derechos

²¹ Puede verse al respecto el documento del Group of Specialists on Access to Social Protection (s/f). También puede consultarse CPDS (2004). Véase asimismo Daly (2002).

consagrados en los tratados. Estos estándares serían aplicados posteriormente por los sistemas de justicia nacionales, y contribuirían a fortalecer las instituciones democráticas a nivel local. De lo que se trata entonces es de reforzar el funcionamiento de los mecanismos internacionales como instancias de protección, pero a la vez influir en que los gobiernos cumplan con esos derechos y se fortalezcan los mecanismos de tutela de las personas dentro de los países, la aplicación de los tratados por los tribunales nacionales, la incorporación de la jurisprudencia del sistema en las decisiones de los tribunales constitucionales, y su utilización como principios que guíen las políticas públicas (por ejemplo, con la mediación de oficinas especializadas como las secretarías de derechos humanos y las defensorías del pueblo). El deber de los Estados de ajustar sus sistemas legales y sus políticas a las obligaciones asumidas en los tratados internacionales, puede tener indudables implicancias en los sistemas de rendición de cuentas. Puede señalarse como una experiencia positiva en tal sentido, el trabajo emprendido por UNICEF para la implementación a nivel nacional de la Convención sobre los Derechos del Niño, y la preocupación por generar estándares y reglas para la in-

terpretación adecuada de esas normas a nivel local e internacional. También puede ser útil para la región la experiencia de la llamada Convención de Aarhus,²² que fijó estándares mínimos comunes en materia de acceso a la información, participación ciudadana y acceso a la justicia en asuntos ambientales, y que ha servido como guía para la supervisión internacional de los procesos de formulación e implementación de políticas nacionales en este campo.

En definitiva, no es difícil tender puentes y establecer relaciones entre el campo de los derechos humanos y los principios que suelen orientar o guiar las políticas y estrategias de desarrollo. El potencial encuentro entre estos ámbitos dependerá en gran medida de la decisión de cambiar la lógica de formulación de ciertas políticas públicas y sus niveles de universalidad, transparencia y fiscalización. En este potencial encuentro será fundamental también la profundización del rol que puedan desempeñar los órganos de supervisión internacional de los derechos humanos, a partir de la fijación de estándares mínimos más claros y precisos en aquellos temas de interés común, que puedan constituir un marco para definir políticas estatales y una vara para su control y evaluación.

Bibliografía

- Abramovich, V. y Ch. Courtis (2004): *Los derechos sociales como derechos exigibles. Derecho al trabajo, salud, vivienda, educación y seguridad social*, segunda edición, Madrid, Editorial Trotta.
- Abramovich, V., M.J. Añón y Ch. Courtis (comps.) (2003): *Derechos sociales: instrucciones de uso*, México, D.F., Fontamara.
- Ackerman, J. (2004): *Human Rights and Social Accountability*, México, D.F., Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), junio, borrador.
- ACNUDH (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos) (2004): *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza. Un marco conceptual*, Ginebra.
- Alsop, R. y A. Norton (2004): *Power, Rights and Poverty Reduction*, Washington, D.C., Banco Mundial, julio.
- Appleyard, S. (2002): *A Rights-Based Approach to Development: What the Policy Documents of the UN, Development Cooperation and NGO Agencies Say*, Bangkok, Tailandia, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Disponible en <http://www.un.or.th/issues/rba/backgroundrba.pdf>
- Arias, O., G. Yamada y L. Tejerina (2004): Ingresos y color en Brasil: una historia compleja, en M. Buvinic, J. Mazza y J. Pungiluppi con R. Deutsch, *Inclusión social y desarrollo económicos en América Latina*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Aylwin, J. (2004): Derechos humanos y derechos indígenas en América del Sur: antecedentes, movimientos y desafíos, *Temas de derechos humanos en debate*, Lima, Instituto de Defensa Legal/Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho de la Universidad de Chile.
- Buvinic, M., J. Mazza y J. Pungiluppi con R. Deutsch (2004): *Inclusión social y desarrollo económicos en América Latina*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- CDCS (European Committee for Social Cohesion)/Group of Specialists on User Involvement in Social Services and Integrated Social Services Delivery (2004): *User Involvement in Social Services. Final Report of the Activity Carried on in 2003-2004*, Estrasburgo, 30 de septiembre.
- CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales) (2004a): *Plan Jefes y Jefas: ¿derecho social o beneficio sin derechos?*, Buenos Aires. Disponible en <http://www.cels.org.ar>
- _____ (2004b): *Las pensiones por vejez frente al derecho a la seguridad social*, Buenos Aires. Disponible en www.cels.org.ar.
- Center for Human Rights and Global Justice (2003): *Human Rights Perspectives on the Millennium Development Goals: Conference Report*, Nueva York, NYU School of Law. Disponible en <http://www.conectasur.org/es/dialogdh/notices.php?cod=585>.

²² La Convención sobre el acceso a la información, la participación del público en el proceso de toma de decisiones y el acceso a la justicia en temas medioambientales (Aarhus, Dinamarca, 1998) fue aprobada originalmente en las Naciones Unidas y luego adoptada como guía por la Unión Europea. Especial interés reviste la actividad del grupo de trabajo de los Estados signatarios sobre la aplicación de la Convención a nivel nacional.

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2001): *Informe N° 4/01, Caso 11.625, María Eugenia Morales de Sierra*, Ciudad de Guatemala, 19 de enero.
- Contreras Peláez, F. (1994): *Derechos sociales: teoría e ideología*, Madrid, Tecnos.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2003): *Opinión Consultiva OC-18/03*, septiembre.
- _____ (2001a): *Caso Baena Ricardo y otros*, sentencia del 2 de febrero de 2001, Serie C, N° 72.
- _____ (2001b): *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awast Tz'ni*, sentencia de 31 de agosto de 2001, Serie C, N° 79.
- Daly, M. (2002): *Access to Social Rights in Europe*, Estrasburgo, Council of Europe Publishing, mayo.
- De La Jara, E. (comp.): Presentación, *Temas de derechos humanos en debate, Temas de derechos humanos en debate*, Lima, Instituto de Defensa Legal/Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho de la Universidad de Chile.
- DFID (Departamento de Desarrollo Internacional del Gobierno del Reino Unido) (2000): *Realising Human Rights for Poor People. Strategies for Achieving the International Development Targets*, Londres, octubre. Disponible en http://www.dfid.gov.uk/Pubs/files/tsp_human.pdf.
- Eide, A. (1989): Realización de los derechos económicos, sociales y culturales. Estrategia del nivel mínimo, *Revista de la Comisión Internacional de Juristas*, N° 43, Ginebra, Comisión Internacional de Juristas.
- _____ (1995): Economic, social and cultural rights as human rights, en A. Eide, C. Krause y A. Rosas (comps.), *Economic, Social and Cultural Rights*, Dordrecht, Países Bajos.
- Eide, A., C. Krause y A. Rosas (comps.) (1995): *Economic, Social and Cultural Rights*, Dordrecht, Países Bajos.
- Ferrajoli, L. (2001): Igualdad y diferencia, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, segunda edición, Madrid, Editorial Trotta.
- _____ (2003): Estado social y Estado de derecho, en V. Abramovich, M.J. Añón y Ch. Courtis (comps.), *Derechos sociales: instrucciones de uso*, México, D.F., Fontamara.
- Fiss, O. (1999): Grupos y la cláusula de igual protección, en R. Gargarella (comp.), *Derecho y grupos desaventajados*, Barcelona, Editorial Gedisa.
- Fry, P. (2002): Color e imperio de la ley en Brasil, en J. Méndez, G. Odonell y P.S. Pinheiro (comps.), *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*, Barcelona, Paidós.
- García Añón, J.G. (1997): Current problems of legal dogmatics in European regulation: the principle of equality and the policies of affirmative action, en M. Barrère Unzueta, *Discriminación, derecho antidiscriminatorio y acción positiva a favor de las mujeres*, Civitas/IVAP, Madrid.
- Gargarella, R. (comp): *Derecho y grupos desaventajados*, Barcelona, Editorial Gedisa.
- Group of Specialists on Access to Social Protection (s/f): *Guidelines for Improving to Social Protection and Explanatory Memorandum*, Consejo de Europa. Disponible en http://www.euro.who.int/HEN/HTResults?language=Englis&HTParent Page=29541&HTCode=social_environment.
- Hunt, P., M. Nowak y S. Osmani (2002): *Draft Guidelines: A Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies*, Ginebra, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). Disponible en <http://193.194.138.190/development/finalversion.doc>
- Lo Vuolo, R., A. Barbeito y otros (2000): *La pobreza... de la política contra la pobreza*, Buenos Aires, Miño y Dávila/Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP).
- Méndez, J.E. y J. Mariezcurrena (2000): *Human Rights in Latin America and The Caribbean: A Regional Perspective*, documento enviado para el Informe sobre desarrollo humano 2000.
- Méndez, J., G. Odonell y P.S. Pinheiro (comps.) (2002): *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*, Barcelona, Paidós.
- ODI (Overseas Development Institute) (1999): *What Can We Do With a Rights-Based Approach to Development*, Briefing Paper, 1999(3), Londres, septiembre.
- OSDI (Organismo Sueco de Cooperación para el Desarrollo Internacional) (2001): *A Democracy and Human Rights Based Approach to Development Cooperation*, Estocolmo. Disponible en <http://www.sida.se/SIDA/jsp/polopoly.jsp?d=514>.
- Saba, R. (2004): (Des)igualdad estructural, en J. Amaya (comp.), *Visiones de la Constitución 1853-2004*, Buenos Aires, Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales (UCES).
- Shue, H. (1980): *Basic Rights, Subsistence, Affluence and US Foreign Policy*, Princeton.
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2002): *Elements for an Overall UNESCO Strategy on Human Rights*, París.
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2001): *Taking Children Rights Seriously in the Southern Cone: UNICEF's Work in Argentina, Chile and Uruguay*.
- Van Hoof, G.H.J. (1984): The legal nature of economic, social and cultural rights: a rebuttal of some traditional views, en P. Alston y K. Tomasevsky (comps.), *Rights to Food*, Utrecht, Países Bajos.

¿Pueden los países de América Latina y el Caribe emular el modelo irlandés para atraer inversión extranjera directa?

Ruth Rios-Morales y David O'Donovan

En la era de la globalización, la inversión extranjera directa (IED) es un factor indispensable para el desarrollo de la economía. Es por ello que en los últimos años una de las políticas prioritarias de muchos gobiernos, incluso de América Latina, ha sido la de crear un ambiente más favorable a la inversión. Sin embargo, solo un número muy reducido de países latinoamericanos ha sido relativamente exitoso en atraer inversiones de calidad. Irlanda, en cambio, ha obtenido resultados impresionantes mediante la creación de un entorno atrayente para la IED. Los países de América Latina harían bien en emular la experiencia irlandesa, especialmente en lo que se refiere a establecer ventajas competitivas y promover con eficiencia al país como mercado para la IED.

Ruth Rios-Morales
Investigadora en
el School of Business Studies
e investigadora adjunta en
el Institute for International Integration
Studies, Trinity College,
Universidad de Dublín

✉ riosmorr@tcd.ie

David T. O'Donovan
Ex Consultor Principal en negocios
internacionales de la Industrial
Development Agency-Ireland
Asesorías al Banco Mundial,
las Naciones Unidas y la Unión Europea

✉ davidtodonovan@eircom.net

I

Introducción

Sin duda, el proceso mediante el cual una nación pequeña logró equipararse a las principales economías del mundo en la era de la globalización es algo que vale la pena estudiar. Irlanda, que en el decenio de 1960 era uno de los países más pobres de Europa, es actualmente uno de los más ricos del mundo, con un ingreso per cápita de 36.360 dólares (PNUD, 2004, cuadro 1). Tras haber dependido sobre todo de la agricultura, logró construir una economía sofisticada que se asienta principalmente en la tecnología avanzada y los servicios. El sector industrial genera hoy 47% del PIB y ocupa un 28% de la fuerza de trabajo. El sector de servicios contribuye con 46% del PIB y absorbe 65% del empleo, mientras que el sector agrícola representa solo 5% del PIB y 7% de la fuerza de trabajo.¹

En 2004, Irlanda fue una de las pocas economías del mundo que registraron un elevado superávit comercial, equivalente a 38.400 millones de euros (CSO, 2005). Gran parte de este resultado espectacular se ha atribuido al papel desempeñado por la IED en la economía irlandesa. Sin embargo, mucho de este éxito se debe a que la aplicación de políticas industriales se ha abordado con criterio holístico y a que se han adoptado medidas macroeconómicas coherentes, como también a un sector externo favorable que ha atraído IED de alto valor agregado.

En la misma época en que Irlanda exhibía éxitos, América Latina, considerada como la región más abierta del mundo en desarrollo, vivía una situación diferente. Tras haber sido América y el Caribe la región en desarrollo que recibió la más alta proporción de la IED mundial (14%), en la década siguiente empezó a perder su atractivo y recibió solo 7,4% de ella. Y aunque elevó esa participación durante el período de bonanza de IED registrado en la década de 1990, nunca recuperó el nivel que había alcanzado en la de 1970. A partir de 1999, la región ha tropezado con grandes dificultades para atraer inversión extranjera. Sin embargo, las corrientes de IED en el 2004 aumentaron 40%. Pese a que el mundo en desarrollo ha elevado su participación en la afluencia de IED, en 2003

la participación de América Latina en la corriente total de IED disminuyó apreciablemente, a alrededor de 8% (cuadro 1). Estudios más recientes revelan que en 2004 la participación de la región cayó a cerca de 6% (IBM/PLI, 2005).

La documentación disponible indica que los gobiernos de América Latina centraron la atención en prioridades macroeconómicas de corto plazo y abordaron la IED con el criterio de “mientras más, mejor”. Irlanda, en cambio, aplicó políticas que incluían metas de desarrollo nacional de largo plazo, orientadas a atraer inversiones de alta calidad y, lo que es más importante, el gobierno abordó el desarrollo desde una perspectiva holística, evaluando las nuevas iniciativas de política económica e industrial según las consecuencias que ellas tendrían en el atractivo de Irlanda como lugar donde invertir.

En la era de la globalización, en América Latina prácticamente no se observan efectos positivos indirectos (*spillovers*) de la IED en la economía (CEPAL, 2003, p. 22; CEPAL, 2004, p. 29); en Irlanda, la economía local absorbió esos beneficios, los que desempeñaron un papel importante en el crecimiento económico.

En los últimos años, una de las prioridades de la política de muchos gobiernos, incluidos los de América Latina, ha sido la de crear un ambiente más favorable a la inversión. Se acepta ampliamente que la inversión extranjera desempeña un papel importante en la economía de un país, y últimamente se ha reconocido que contribuye a reducir la pobreza. Sin embargo, la IED por sí sola no basta para lograr el desarrollo económico ni para reducir la pobreza. Lo que hace es contribuir al crecimiento económico del país receptor cuando las políticas para atraerla forman parte de la estrategia de desarrollo económico (Willem te Velde, 2001). Irlanda ha obtenido excelentes resultados creando las condiciones necesarias para fomentar el desarrollo económico y América Latina haría bien en imitar la experiencia irlandesa cuando ello proceda.

El objetivo de este trabajo es poner de relieve algunos aspectos importantes de la experiencia irlandesa que podrían aplicarse en América Latina. Tras esta introducción, la sección II evalúa el papel que desempeña la IED en la economía. La sección III examina la evolución reciente de la inversión extranjera directa en

¹ Véase www.idaireland.com.

CUADRO 1

Mundo: Afluencia de inversión extranjera directa, por regiones y países principales
(En millones de dólares)

Región/economía	1970-1979	%	1980-1989	%	1990-1999	%	2000-2004	%
Mundo	241 244,2		938 874,0		4 010 278,7		4 219 336,0	
Países desarrollados	180 086,3	74,6	724 613,1	77,2	2 669 291,8	66,6	3 100 554,0	73,5
Alemania	14 363,9	6,0	15 139,9	1,6	124 615,0	3,1	263 915,0	6,3
Australia	10 382,9	4,3	37 180,0	4,0	62 154,1	1,5	83 776,0	2,0
Bélgica y Luxemburgo	8 651,2	3,6	22 451,5	2,4	227 093,0	5,7	176 942,0	4,2
Canadá	32 346,2	13,4	37 822,9	4,0	106 090,9	2,6	128 603,0	3,0
Dinamarca	1 078,6	0,4	2 291,1	0,2	42 604,9	1,1	43 845,0	1,0
España	5 782,9	2,4	33 814,4	3,6	105 723,5	2,6	158 951,0	3,8
Estados Unidos	32 190,0	13,3	336 805,0	35,9	890 636,0	22,2	697 492,0	16,5
Francia	14 352,2	5,9	8 180,6	4,1	226 983,0	5,7	209 577,0	5,0
Irlanda	1 370,2	0,6	2 209,5	0,2	38 946,1	1,0	100 419,0	2,4
Italia	5 882,2	2,4	18 872,7	2,0	39 497,1	1,0	76 020,0	1,8
Japón	1 240,0	0,5	1 806,0	0,2	26 318,8	0,7	37 943,0	0,9
Países Bajos	9 578,3	4,0	27 319,3	2,9	154 328,3	3,8	155 545,0	3,7
Reino Unido	32 571,8	13,5	103 919,5	11,1	324 768,9	8,1	294 114,0	7,0
Suecia	766,9	0,3	7 063,8	0,8	130 093,7	3,2	47 808,0	1,1
Suiza	0,0	0,0	9 411,1	1,0	44 418,6	1,1	55 430,0	1,3
Países en desarrollo	61 091,8	25,3	213 561,7	22,7	1 217 689,9	30,4	1 026 116,0	24,3
<i>América Latina y el Caribe</i>	<i>32 694,5</i>	<i>13,6</i>	<i>74 381,1</i>	<i>7,9</i>	<i>444 322,1</i>	<i>11,1</i>	<i>351 580,0</i>	<i>8,3</i>
Argentina	1 305,6	0,5	5 844,0	0,6	68 130,5	1,7	20 874,0	0,5
Brasil	12 698,4	5,3	17 214,2	1,8	99 216,5	2,5	100 136,0	2,4
Chile	590,6	0,2	4 376,1	0,5	32 466,9	0,8	23 598,0	0,6
México	6 015,0	2,5	23 873,0	2,5	90 647,5	2,3	87 520,0	2,1
Venezuela (Rep. Bolivariana de)	-1 047,9	-0,4	1 562,7	0,2	21 426,0	0,5	13 343,0	0,3
<i>Asia y el Pacífico</i>	<i>17 737,5</i>	<i>7,4</i>	<i>117 559,1</i>	<i>12,5</i>	<i>711 497,1</i>	<i>17,7</i>	<i>595 794,0</i>	<i>14,1</i>
China	0,1	0,0	16 186,5	1,7	290 427,0	7,2	254 470,0	6,0
Corea, Rep. de	1 094,0	0,5	3 305,0	0,4	24 150,0	0,6	2 673,0	0,6
Hong Kong, China	2 676,4	1,1	21 332,7	2,3	90 327,9	2,3	143 041,0	3,4
India	372,6	0,2	1 047,5	0,1	15 165,7	0,4	18 775,0	0,4
Malasia	3 261,9	1,4	9 647,4	1,0	48 158,0	1,2	14 642,0	0,3
Singapur	3 013,0	1,2	19 068,0	2,0	83 989,5	2,1	61 818,0	1,5
Tailandia	798,2	0,3	5 098,6	0,5	31 822,4	0,8	11 199,0	0,3
Taiwán, prov. china	658,7	0,3	4 717,0	0,5	14 591,0	0,4	12 833,0	0,3
<i>África</i>	<i>10 659,8</i>	<i>4,4</i>	<i>21 621,5</i>	<i>2,3</i>	<i>61 870,7</i>	<i>1,5</i>	<i>78 742,0</i>	<i>1,9</i>
<i>Sudeste de Europa y Comunidad de Estados Independientes (CEI)</i>	<i>...</i>	<i>...</i>	<i>78,00</i>	<i>0,0</i>	<i>52 212,0</i>	<i>1,3</i>	<i>92 666,0</i>	<i>2,2</i>

Fuente: UNCTAD (2005b).

los países en desarrollo y los factores que la determinan. La sección IV evalúa las estrategias de IED en América Latina, y la sección V señala casos en que las políticas aplicadas en América Latina en la era de la globalización no dieron resultados. La sección VI examina el modelo irlandés para atraer IED, subrayando la

importancia de la labor que realizan los organismos de promoción. La sección VII reseña las enseñanzas que pueden sacar los países latinoamericanos de la experiencia irlandesa. Por último, en la sección VIII se presentan las principales conclusiones y recomendaciones de este trabajo.

II

El papel de la inversión extranjera directa en la economía

En la era de la globalización, la IED es considerada uno de los elementos fundamentales para lograr el desarrollo económico. Se reconoce que puede generar empleo, aumentar las exportaciones y contribuir al desarrollo económico de largo plazo (Banco Mundial, 2005). Más recientemente, se ha sostenido que los efectos indirectos de la IED pueden ser un poderoso aliciente para estimular la inversión extranjera, ya que parece traer consigo un conjunto de conocimientos, técnicas de gestión, estrategias de comercialización y redes de distribución y producción que benefician a la economía del país receptor (Blomström, 2001). Por lo tanto, para la mayoría de los países la creación de un ambiente más propicio a la IED se ha convertido en un componente esencial del desarrollo económico.

Para hacer de la IED un instrumento de ese desarrollo no basta con lograr que un país se convierta en un mercado que atraiga las inversiones. Si se busca crear un entorno más adecuado para la IED es preciso abordar con criterio holístico la aplicación de políticas industriales (legislación relacionada con los derechos de propiedad, la reducción de las trabas burocráticas y el sistema tributario que rige para las empresas) y la adopción de medidas macroeconómicas (liberalización, desregulación, disponibilidad de infraestructura y de fuerza de trabajo calificada). Es indispensable coordinar estas políticas para evitar que ellas den lugar a efectos contrapuestos que diluyan o anulen sus beneficios. Tal coordinación debe darse al interior de las distintas ramas del gobierno nacional, entre esas ramas y también entre las distintas dependencias del gobierno local. Además, para que la IED sea un instrumento de crecimiento económico es preciso establecer metas de desarrollo económico de largo plazo, atendiendo a las prioridades nacionales. La IED solo contribuirá al crecimiento económico cuan-

do se hayan creado las condiciones necesarias para el desarrollo económico y la economía interna esté en condiciones de absorber sus beneficios indirectos (Willem te Velde, 2001).

En algunos casos, el supuesto de que la IED beneficia a la economía porque contribuye a crear nuevos empleos y aumenta el crecimiento económico es más ilusorio que real. Por ejemplo, una buena parte de las corrientes de IED hacia América Latina en las últimas décadas se debió al proceso de privatización (Athukorala y Rajapatirana, 2003) que ha modernizado algunos sectores. Sin embargo, la privatización no es más que un cambio en la propiedad y no significa necesariamente un aumento de la capacidad productiva (UNCTAD, 1999). Por lo tanto, esa IED no ha contribuido automáticamente a crear empleos ni a aumentar las exportaciones.

Los efectos positivos de la IED en el crecimiento económico no son automáticos. Dependen del régimen de comercio del país receptor (Balasubramanyam, Salisu y Sapsford, 1996), de su nivel educativo y de las características de su capital humano (Borensztein, de Gregorio y Lee, 1998), del desarrollo tecnológico (de Mello, 1997), de la orientación exportadora de las inversiones recibidas (Willem te Velde, 2001) y de la estabilidad macroeconómica (Zhang, 2001). Asimismo, se ha demostrado que es errado suponer que la IED siempre generará efectos indirectos positivos para la economía del país receptor. Investigaciones empíricas han encontrado que en algunos casos los impactos indirectos sobre el país receptor pueden ser negativos (Aitken y Harrison, 1999; Saggi, 2000). Otros estudios indican que estos efectos solo se materializarán si las empresas locales están en condiciones de absorber las destrezas técnicas y la tecnología generadas por la IED (Blomström y Kokko, 2003; CEPAL, 2004, p. 29).

III

Evolución reciente y factores que determinan la IED en los países en desarrollo

Las tendencias y factores que determinan la inversión extranjera directa han variado significativamente en todo el mundo. Pese a que en la década de 1990 aumentó la participación de los países en desarrollo en las corrientes totales de IED, el principal destino de dicha inversión sigue siendo el mundo desarrollado (gráfico 1). En dicha década los países de América Latina perdieron parte de su atractivo como lugar para invertir y fueron reemplazados por los de Asia y el Pacífico, donde China ha sido el país favorito de los inversionistas extranjeros. Actualmente, China es el principal receptor de IED del mundo en desarrollo y recibe alrededor de 25% de la inversión extranjera total.

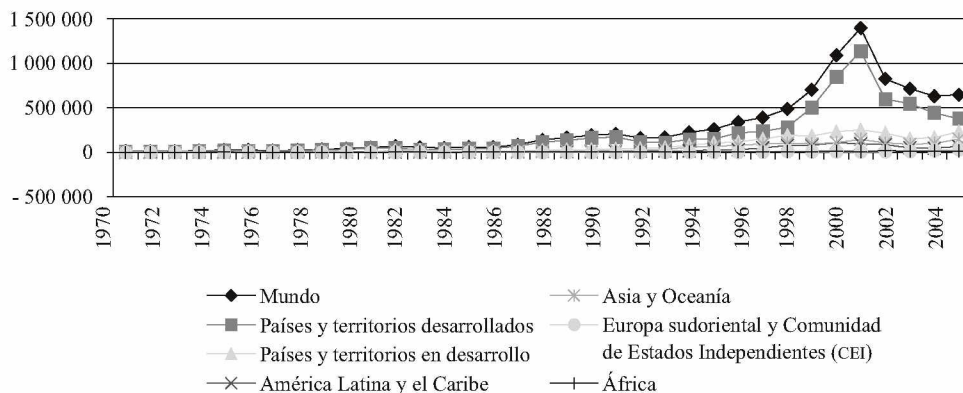
En el caso de Europa central y oriental los pronósticos eran favorables, ya que la bonanza del decenio de 1990 favoreció a esta región con el crecimiento acelerado de las corrientes de IED recibidas; pero a partir de 2000 estas corrientes han declinado (UNCTAD, 2004). África tropieza con dificultades similares a las de América Latina. Pese a que muchos países africanos han realizado reformas económicas y puesto en práctica

políticas encaminadas a crear un ambiente más favorable a la inversión extranjera, la región africana no ha logrado atraer un volumen significativo de IED. Aunque a menudo se ha sostenido que esto se debe al ambiente hostil a la IED que existiría en los países africanos (Jenkins, 2002), el trasfondo real es que los factores que determinan la IED han cambiado y se han hecho más numerosos, y para que un mercado sea competitivo es preciso desplegar esfuerzos en muchos campos.

Actualmente, uno de los rasgos principales de la IED es que el grueso de las corrientes de inversión extranjera hacia los países en desarrollo tienden a concentrarse en un número reducido de países (Addison y Heshmati, 2003). En la economía global, el atractivo general de un país como mercado potencial de IED depende del balance de los beneficios, costos y riesgos asociados al hecho de hacer negocios en ese país. Aunque el crecimiento acelerado de la economía global ha modificado los factores que influyen en la afluencia de IED a los países en desarrollo, al evaluar un mercado para la inversión extranjera siguen siendo

GRÁFICO 1

Mundo: comportamiento de la inversión extranjera directa, 1970-2004
(En millones de dólares)



Fuente: UNCTAD (2005b).

importantes factores de larga data, como los recursos naturales, la ubicación del país y la infraestructura (Nunnenkamp y Spatz, 2002). Con todo, ellos no bastan para crear un mercado que atraiga esa inversión.

La lista de lo que se necesita para establecer un ambiente más favorable a la IED es larga. Los estudios recientes sobre el tema destacan las características institucionales como nuevos e importantes elementos. Entre ellas cabe mencionar el grado de estabilidad política, de intervención estatal en la economía y de apertura comercial, la legislación sobre los derechos de propiedad, las trabas burocráticas y los impuestos sobre las empresas (de Mello, 1997; Rodrik, Subramanian y Trebbi, 2002). Por su parte, los últimos trabajos acerca de los incentivos para captar IED apuntan a la corrupción como un importante disuasivo (Mauro, 1995; Oman, 2000; Church, Gandal y Krause, 2002). Con todo, algunos países han logrado atraer inversión extranjera pese a ella (Kolstad y Villanger, 2004), lo que indica que cuando se sopesan los beneficios, costos y riesgos de la inversión extranjera, a ciertas características del mercado se las asocia y pondera de manera diferente.

La educación y la capacitación también son elementos nuevos y significativos en la lista de los que determinan las corrientes de IED hacia los países en desarrollo. Numerosos estudios² han señalado que en la nueva economía global ambas son esenciales para determinar la inversión extranjera directa. Por ejemplo,

un influyente informe de investigación preparado por el profesor Magnus Blomström y publicado por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) concluye que, para crear el mercado que más pueda atraer IED, los gobiernos de los países en desarrollo deben centrarse en la educación y la capacitación (Blomström, 2001, p. 178). Al mejorar la educación y por ende el capital humano, se fomenta la inversión extranjera directa orientada a las exportaciones, lo que contribuye a mantener la estabilidad macroeconómica (Zhang, 2001).

Otros elementos importantes que en muchos países han mejorado el entorno para la inversión son los acuerdos regionales y bilaterales (Ethier, 1998). Últimamente han proliferado los acuerdos comerciales suscritos por países en desarrollo. Según el *World Investment Report 2005* (UNCTAD, 2005a), actualmente existen más de 2.392 tratados de inversión bilaterales. De acuerdo con estimaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC), en 2007 habrá más de 300 acuerdos comerciales regionales en vigor.³ Esta clase de acuerdos influye marcadamente en el destino de la inversión extranjera. Hallward-Driemeier (2003) realizó un estudio empírico sobre la influencia que ejercen los acuerdos bilaterales en el aumento de las corrientes de IED hacia los países en desarrollo y concluyó que dichos acuerdos complementan las características institucionales adecuadas como factor de atracción, pero no las sustituyen.

IV

Las estrategias de las inversiones extranjeras directas en América Latina y el Caribe

Para evaluar los factores que en el último tiempo han atraído inversiones extranjeras directas hacia América Latina se utilizará una versión modificada del modelo de Dunning (1988). Esta versión establece cuatro categorías de inversiones, según el objetivo que persiguen sus estrategias: i) acceder a recursos naturales, ii) ampliar los mercados, iii) acrecentar la eficiencia o iv) buscar ac-

tivos tecnológicos. En los últimos años, la región ha logrado atraer IED orientada a la búsqueda de recursos naturales, a la ampliación de los mercados y al logro de más eficiencia. Esta última inversión es la que destaca en el comercio exterior de América Latina, y solo fue atraída por un número reducido de países. Al parecer, en la región no se llevan a cabo inversiones significativas centradas en la búsqueda de activos tecnológicos.

² Borensztein, de Gregorio y Lee (1998); Noorbakhsh, Paloni y Youssef (2001); Blomström (2001); Zhang (2001); Addison y Heshmati (2003).

³ Véase http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/regfac_e.htm.

1. Inversiones que buscan recursos naturales

En los últimos 100 años, los recursos naturales han sido el principal motor de la IED en América Latina (CEPAL, 2004). Las empresas transnacionales han invertido en petróleo, en gas y en la industria minera, especialmente en el Cono Sur (cuadro 2).

Últimamente ha aumentado el interés de los inversionistas extranjeros en explotar el gas natural. Tras el descubrimiento de reservas de gas en Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Colombia y Perú en la década de 1990, las empresas internacionales de hidrocarburos han dado muestras de interés creciente por invertir en gas en el sur de la región. El inversionista más importante en el sector ha sido la compañía francesa Totalfin, que se ha dedicado principalmente a la exploración y explotación de reservas de hidrocarburos en Argentina, Bolivia, Colombia, la República Bolivariana de Venezuela y Trinidad y Tabago. La Petrobrás, empresa transnacional controlada por el Estado brasileño, está desempeñando un papel impor-

tante en el desarrollo de la industria gasífera en la región. Ha invertido en Angola, Argentina, Bolivia, Ecuador, Estados Unidos, Nigeria, Perú y la República Bolivariana de Venezuela, y ocupa el 144° lugar entre las 500 principales empresas del mundo (CEPAL, 2004). En el sector del turismo los receptores más importantes de IED fueron México y la Cuenca del Caribe.

Hoy la mayor parte de los recursos naturales continúa exportándose como materia prima, de manera que en las economías latinoamericanas la creación de valor agregado por este tipo de inversiones es mínima (CEPAL, 2004). Por consiguiente, no hubo efectos indirectos positivos en términos de transferencia y absorción de tecnología, integración vertical de la producción, capacitación de recursos humanos y desarrollo de empresas locales (CEPAL, 2004, p. 44). El informe sobre la inversión extranjera en América Latina y el Caribe en 2004 (CEPAL, 2005) señala que dichos efectos indirectos positivos han estado ausentes incluso en México y la Cuenca del Caribe, subregión

CUADRO 2

América Latina y el Caribe: Estrategias de inversión extranjera directa

Estrategias	Búsqueda de recursos naturales	Búsqueda de mercados locales	Búsqueda de más eficiencia
Sectores			
Bienes	<i>Petróleo y gas:</i> Comunidad Andina Argentina, Trinidad y Tabago	<i>Industria automotriz:</i> Mercosur <i>Industria química:</i> Brasil	<i>Ind. automotriz:</i> México <i>Electrónica:</i> México y Cuenca del Caribe
	<i>Minería:</i> Comunidad Andina, Chile y Argentina	<i>Industria alimentaria:</i> Argentina, Brasil y México <i>Bebidas:</i> Argentina, Brasil y México <i>Tabaco:</i> Argentina, Brasil y México	<i>Vestuario:</i> México y Cuenca del Caribe
Servicios	<i>Turismo:</i> México y Cuenca del Caribe	<i>Finanzas:</i> Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y República Bolivariana de Venezuela <i>Telecomunicaciones:</i> Argentina, Brasil, Chile, Perú y la República Bolivariana de Venezuela <i>Comercio minorista:</i> Argentina, Brasil y México <i>Energía eléctrica:</i> Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Centroamérica <i>Distribución de gas:</i> Argentina, Bolivia, Chile y Colombia	<i>Servicios de administración:</i> Costa Rica

Fuente: CEPAL (2005, cuadro 1.6).

que sí atrajo inversiones centradas en la búsqueda de eficiencia.

2. Inversiones que buscan ampliar mercados

Proporcionalmente, las empresas que invierten en América Latina movidas por el interés de llegar a los mercados locales son más que las que hacen inversiones de otras categorías. Las empresas transnacionales que producen alimentos han elegido los mercados de mayor población, como Brasil, México y Argentina, mientras que el Mercado Común del Sur (Mercosur) ha atraído a la industria automotriz (cuadro 2).⁴ Sin embargo, en la región destacan más las empresas que buscan mercados locales en el sector de servicios, las cuales han invertido principalmente en el sistema bancario, las telecomunicaciones, la energía eléctrica y la distribución de gas.

En el período 1996-2003, las corrientes de IED dirigidas a América Latina se desplazaron hacia los servicios (59%), mientras que la industria manufacturera recibió 28% y el sector de productos básicos, 13% (CEPAL, 2004). También variaron las fuentes principales de IED hacia América Latina y el Caribe. Aunque Estados Unidos continuó siendo el principal inversionista, pues originó alrededor de 33% del total de la IED en la región (CEPAL, 2004), la inversión europea ha aumentado marcadamente desde que tuvieron lugar las privatizaciones. Actualmente España es la segunda fuente principal de IED, con 16% del total, y en la región también hay inversionistas de los Países Bajos, Francia y el Reino Unido.

Las empresas españolas desempeñan un papel protagónico en el sector de servicios, especialmente en las telecomunicaciones y el sistema bancario. Los bancos españoles Santander Central Hispano (SCH) y

Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA) poseen 52% de los activos de los 10 principales bancos transnacionales de la región (CEPAL, 2005). En el caso de las telecomunicaciones, la reciente compra de la empresa de telefonía celular BellSouth (estadounidense) por Telefónica (española) permitirá que esta última continúe liderando el sector. A su vez, en la distribución de electricidad y gas, la Endesa (española) se cuenta entre las principales empresas extranjeras que ocupan un lugar destacado en el Cono Sur, salvo Brasil.

3. Inversiones que buscan una mayor eficiencia

Atraer este tipo de inversiones hacia América Latina ha sido más difícil. Sólo México y la Cuenca del Caribe recibieron IED dirigida a lograr más eficiencia en la producción de bienes. En México esta clase de inversiones va a la industria automotriz, electrónica y de vestuario, y se ha visto fortalecida por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. En la Cuenca del Caribe, en cambio, va principalmente al sector de prendas de vestir y en alguna medida a la industria electrónica. El Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos no modificará sustancialmente esta situación. La planta de montaje y prueba de semiconductores instalada por Intel en Costa Rica es un ejemplo de inversiones en el sector de la electrónica.

Aunque las inversiones en esta subregión impulsaron las exportaciones, tuvieron escasos efectos indirectos positivos en materia de transferencia y absorción de tecnología, integración vertical de la producción, capacitación de recursos humanos y desarrollo de la empresa privada local (CEPAL, 2004, p. 44). Costa Rica ha logrado atraer IED orientada a lograr más eficiencia en el sector de servicios, cuya exportación ha aumentado con las oficinas de apoyo administrativo (*back-office*) y los centros de llamados. Este pequeño país (3,5 millones de habitantes) se abrió camino gracias a su estabilidad política y económica, el alto nivel educativo de sus jóvenes y la proximidad al mercado del norte.

⁴ En marzo de 1991, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay suscribieron el Tratado de Asunción, que dio origen al Mercosur. Este tratado abre oportunidades para que las empresas amplíen su mercado.

V

Políticas para atraer la inversión extranjera directa aplicadas en América Latina y el Caribe

El hecho de que en los últimos 15 años América Latina y el Caribe haya perdido su cuota de participación en las corrientes de IED demuestra que, dada la competencia que hoy existe en el mercado, las políticas para incentivar esta clase de inversiones en la mayoría de los países de la región no fueron muy fructíferas. En medida menor, su ineficacia se debió a que abordaron la IED con un criterio inadecuado, ya que los gobiernos atendieron más a las prioridades macroeconómicas de corto plazo que al desarrollo económico de largo plazo. Cabe señalar que gran parte de la afluencia de inversión extranjera a la región se concretó a través de la adquisición de empresas existentes (Athukorala y Rajapatirana, 2003), a veces en el contexto de programas de privatización (CEPAL, 2004). Además, las inversiones en campos totalmente nuevos fueron contadas, y este es el tipo de inversión que contribuye a crear nuevas plantas, aumentar la capacidad productiva y generar más valor económico.

Mucho ha cambiado desde la época en que América Latina era la región en desarrollo preferida por los inversionistas extranjeros. En la década de 1980, algunos países comenzaron a estimular la IED mediante políticas macroeconómicas y mecanismos de promoción industrial, tales como impuestos bajos, subsidios y préstamos a los inversionistas extranjeros, y en algunos casos incluso otorgaron derechos monopólicos (Blomström, 2001). Desde entonces, para que un mercado sea atractivo como lugar de inversión se requiere algo más que disponer de recursos naturales y aplicar políticas de apertura (liberalización, privatización y desregulación de la economía), puesto que los inversionistas han podido encontrar mercados que otorgan más beneficios, con costos y riesgos menores. No hay duda alguna de que este fue el período en que América Latina empezó a perder atractivo como lugar de destino de inversiones y su participación en las corrientes de IED inició un fuerte descenso que duró hasta el 2004.

Al igual que en otras regiones del mundo, la afluencia de IED hacia América Latina se ha concen-

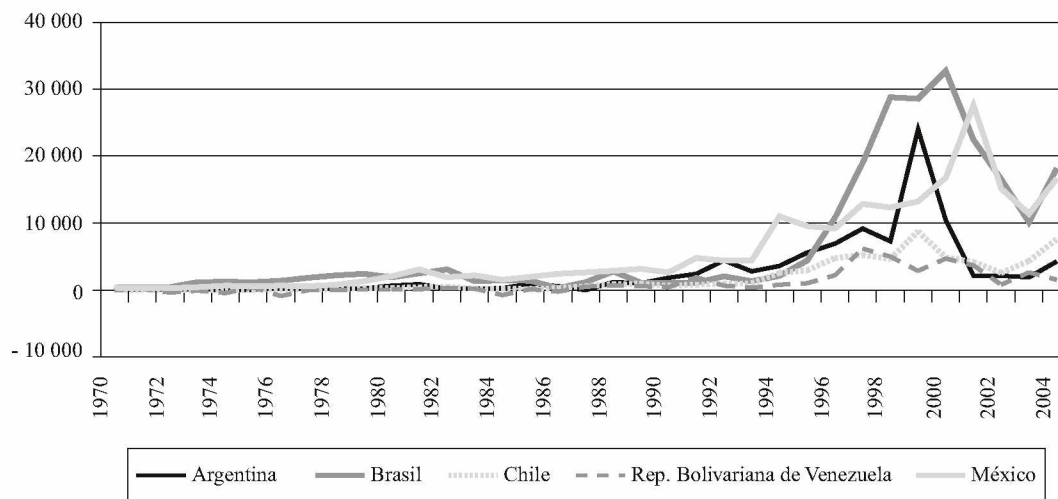
trado principalmente en un pequeño grupo de países: Brasil, México, Argentina y Chile. En el 2003, Brasil recibió el porcentaje más alto de esas corrientes, siendo factores determinantes el tamaño del mercado interno brasileño y la posibilidad de exportar hacia otros países de la región.⁵ México es el segundo mayor receptor de IED en América Latina, ya que ha aumentado su competitividad gracias a los acuerdos comerciales, sobre todo el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Por otra parte, Argentina es el país que se ha visto más afectado por la baja de la IED en la región desde 1999 (gráfico 2); pese a que su economía ha empezado a reactivarse, le queda mucho camino por recorrer para recuperar el nivel de IED anterior a la crisis financiera (UNCTAD, 2004). En el 2003, Chile fue uno de los pocos países del mundo en que la IED aumentó. Este incremento se vio favorecido a partir del 2001 por la estabilidad económica del país y el dinamismo de su sector empresarial, basados en una sólida estructura institucional. La anterior caída de la IED en el año 2000 se había debido a la normalización que se produjo tras los flujos excepcionalmente altos de 1999.

Hemos señalado tres factores que explican por qué actualmente los países de América Latina enfrentan dificultades para captar IED. Primero, en la era de la globalización no bastan los recursos naturales para crear un ambiente que atraiga inversiones a la región. Durante más de 100 años, América Latina recibió IED principalmente gracias a sus recursos naturales (CEPAL, 2004). En el pasado, la búsqueda de recursos naturales inducía a invertir en lugares en que había materias primas y minerales. Actualmente, a los inversionistas aún les interesan los recursos naturales, pero también

⁵ En Brasil, el principal receptor de IED fue la industria de alimentos y bebidas, seguida de los servicios de telecomunicaciones. Los inversionistas más importantes provienen de los Países Bajos (45%) y Estados Unidos (17%), aunque también hay inversionistas de España, México y Francia.

GRÁFICO 2

América Latina: Principales receptores de inversión extranjera directa, 1970-2004
(En millones de dólares)



Fuente: UNCTAD (2005b).

tienen en cuenta que haya mano de obra barata, fuerza de trabajo calificada y buena infraestructura física (Kinoshita y Campos, 2004). Por otra parte, cabe destacar que, dada la inestabilidad de los precios, la IED en recursos naturales no basta para crear un ambiente favorable a las inversiones en la región. En América Latina, los recursos naturales se exportan principalmente como materia prima, lo que no genera valor agregado para la economía de los países (CEPAL, 2003).

En segundo lugar, también ha habido deficiencias importantes en la promoción de inversiones que buscan lograr una mayor eficiencia. Los inversionistas movidos por este objetivo centran su interés en la productividad de la mano de obra, el costo de los recursos, el valor de los insumos y la participación del país en mecanismos de integración regional (Dunning, 1988). En el decenio de 1990 América Latina se preocupó principalmente de recuperarse de la década anterior, descuidando aspectos importantes que hoy son decisivos para atraer IED. Mientras otros países que se disputaban la IED aplicaban políticas macroeconómicas que favorecían el crecimiento, en América Latina se utilizaban políticas monetarias y fiscales restrictivas que contribuyeron aún más a que las tasas de crecimiento de la economía y las inversiones se mantuvieran en un bajo nivel (UNCTAD, 2004, p. 620).

Los “tigres asiáticos” asignaron alta prioridad a la educación y la capacitación (Addison y Heshmati, 2003), mientras que en la mayoría de los países latinoamericanos las políticas aplicadas para incentivar la IED no contemplaron la capacitación de la fuerza de trabajo, pese a las potencialidades de capital humano existentes: por ejemplo, América Latina tiene una tasa de alfabetismo de los adultos de 88,6%, cercana a la asiática de 90,3%, y dentro del mundo en desarrollo exhibe el más alto índice de desarrollo humano, de 0,777, frente al de 0,74 de los países asiáticos (PNUD, 2004). Al fortalecer la disponibilidad de capital humano y de infraestructura moderna a nivel local y mejorar otros aspectos fundamentales para el crecimiento económico, los países invierten a largo plazo, puesto que los efectos indirectos de la inversión extranjera darán impulso a la economía.

En tercer lugar, los países de América Latina tampoco aplicaron políticas industriales eficaces que fueran parte de un programa de desarrollo a largo plazo. En general, frente a la IED han optado por el criterio de “mientras más, mejor”,⁶ privilegiando la balanza de

⁶ El criterio de “mientras más, mejor” se refiere a la práctica de atraer tanta IED como sea posible, descuidando en cierta medida su calidad.

pagos o el financiamiento externo (CEPAL, 2001). No se preocuparon de establecer metas de IED ni objetivos de desarrollo nacional específicos, como aumentar la competitividad a nivel internacional, intensificar la industrialización o fomentar la transferencia de tecnología y de buenas prácticas de gestión. En los países de América Latina también ha habido evidente au-

sencia de promoción y falta de vínculos entre los distintos programas (Willem te Velde, 2001, p. 28), lo cual explica que no se observen efectos indirectos positivos. Los vínculos son indispensables para canalizar la información y las destrezas de las filiales extranjeras hacia las empresas locales (Battat, Frank y Shen, 1996).

VI

El modelo irlandés para atraer inversión extranjera directa

Irlanda representa un ejemplo de éxito, con una historia de sostenido aprovechamiento de sus ventajas de ubicación y mejoramiento de su competitividad (a mediados de la década de 1990 se situaba en el cuadragésimo lugar)⁷

En 2001-2003, Irlanda ocupó el cuarto lugar en el mundo en cuanto a desempeño como receptor de IED y su modelo de crecimiento económico ha sido aclamado como un ejemplo de desarrollo. En el decenio de 1990 la economía irlandesa exhibió los mejores resultados entre los países de la OCDE (Barry, Bradley y Hannan, 1999), con uno de los PIB per cápita más elevados del mundo, una tasa de desempleo reducida, un sistema económico y financiero estable y un alto estándar de vida. En 2005, Irlanda ocupó el primer lugar en el índice de calidad de vida que prepara la Economist Intelligence Unit.⁸ El éxito de la economía irlandesa en el último tiempo puede atribuirse a varias razones, pero hay consenso en que el papel de la IED fue fundamental para alcanzar esta prosperidad económica (Barry, 1999; Willem te Velde, 2001; O'Connor, 2001; Ruane y Gorg, 2000).

El resurgimiento que ha tenido Irlanda se ha debido a una combinación de acontecimientos históricos y de políticas estratégicas aplicadas en forma holística por diferentes gobiernos, con una visión de largo plazo del desarrollo económico.

1. Acontecimientos históricos

Uno de los acontecimientos históricos más importantes fue la Gran Hambruna que marcó la larga historia irlandesa de emigración involuntaria. Se ha reconocido que el masivo éxodo irlandés de la primera mitad del siglo XIX dejó a las futuras generaciones la tarea de lograr la prosperidad económica. La población de Irlanda emigró hacia países que ofrecían mejores perspectivas económicas que la tierra natal (Barry, 1999, p. 25). Hoy, la diáspora mundial irlandesa suma 70 millones de personas, la mayoría de las cuales residen en Estados Unidos (donde 44 millones de habitantes sostienen que son de origen irlandés). Por esta razón, Irlanda siempre ha mantenido una relación especial con Estados Unidos. En la actualidad, empresas tecnológicas estadounidenses han invertido miles de millones de dólares en industrias en Irlanda.

El segundo hecho histórico más importante fue el fracaso de las políticas proteccionistas que se aplicaron en 1930-1960, en el contexto del reducido mercado irlandés. En este período, la economía tuvo un desempeño muy deficiente y exhibió una tasa media anual de crecimiento de 1,67% (Ó Gráda y O'Rourke, 1996). Las políticas de sustitución de importaciones contribuyeron a crear una industria orientada exclusivamente al mercado interno, en el cual las importaciones crecieron más rápidamente que las exportaciones, generando un déficit en la balanza de pagos. Ante la prosperidad

⁷ En el índice que prepara la UNCTAD sobre desempeño de los países como receptores de inversión extranjera directa (UNCTAD, 2004, p. 13).

⁸ Véase *The Economist* (2005).

de otros países europeos, Irlanda se vio obligada a adoptar políticas de mercado. El tratado de libre comercio anglo-irlandés (*Anglo-Irish Free Trade Agreement*), suscrito en 1966, selló su compromiso con el libre comercio.

El tercer suceso importante ocurrió en 1973, fecha en que Irlanda ingresó a la entonces Comunidad Europea (CE) —hoy Unión Europea, tras la entrada en vigor del Tratado de Maastricht de 1992—. Gracias a su participación en ese esquema de integración, el país se vio muy favorecido en materia de relaciones comerciales y asistencia financiera. Desde su ingreso recibió asistencia estructural a través de distintos programas que fomentaron su cohesión económica y social.⁹ El respaldo financiero otorgado le permitió modernizar su infraestructura, lo que contribuyó significativamente a hacer de Irlanda un país atractivo para la IED. Desde fines del decenio de 1970 hasta principios del de 1990, las transferencias netas de la CE a Irlanda representaron entre 4% y 7% del PIB irlandés. El respaldo financiero del esquema de integración permitió a Irlanda invertir grandes sumas en infraestructura: por ejemplo, desde 1982 ha gastado 60.000 millones de dólares en la modernización de la infraestructura de telecomunicaciones. Gracias a sus éxitos económicos, en 2006 Irlanda podrá ser un contribuidor neto a la Unión Europea.

2. Las políticas estratégicas

El marco estratégico de políticas nacionales creado por Irlanda, que comprende políticas industriales y políticas macroeconómicas relativas a la IED, ha sido la clave del éxito de Irlanda en atraer esta clase de inversión. Sin embargo, más importante aún ha sido la utilización de la IED como método de crecimiento económico. Valiéndonos de la clasificación de las políticas industriales y macroeconómicas que hace Willem te Velde (2001), identificamos a continuación los principales elementos estratégicos que Irlanda ha utilizado.

a) Políticas industriales

i) *Enfoque estratégico de largo plazo.* En la década de 1960 una de las decisiones más importantes de las autoridades fue establecer objetivos de desarrollo económico de largo plazo en función de las prioridades nacionales. Dado el alto índice de desocupación, las políticas del gobierno privilegiaron la creación de

empleos y el fomento de la inversión extranjera como elemento generador de empleo. A falta de recursos naturales, lo mejor que podía hacer Irlanda para atraer IED era educar y capacitar al mercado laboral en el uso de tecnología avanzada. Durante años los gobiernos irlandeses adoptaron este enfoque estratégico de largo plazo y aumentaron las inversiones en capacitación tecnológica, ampliaron el sistema universitario y crearon instituciones profesionales y de orientación tecnológica, así como institutos nacionales de educación superior.

ii) *Creación de un marco institucional para la promoción de las inversiones.* El marco institucional establecido por Irlanda con este objetivo ha sido fundamental para su éxito en captar IED. La agencia de desarrollo industrial (Industrial Development Agency), conocida como IDA-Ireland, ha fomentado la formulación y aplicación eficaces de políticas de comercialización. La instauración de Enterprise Ireland buscó estimular el surgimiento de nuevas empresas y establecer vínculos entre las empresas transnacionales y la industria local. Y en fecha más reciente se creó la Science Foundation of Ireland (SFI), que tiene por tarea promover la nueva “economía del conocimiento” irlandesa (Enterprise Ireland, 2004).

iii) *Posicionamiento competitivo.* La existencia de fuerza de trabajo joven con buen nivel educativo ha sido fundamental para la prosperidad económica de Irlanda. Un 37% de sus habitantes tiene menos de 25 años, porcentaje que es el más alto de Europa (según Eurostat, la oficina de estadísticas de la Unión Europea). Las políticas del gobierno siguen apoyando a la educación, sector al cual se destina un 13% del presupuesto. Alrededor de 90% de los estudiantes secundarios finaliza su educación a los 18 años de edad; 54% de ellos pasa a la educación superior, y cerca de 65% se concentra en el campo de la tecnología y los negocios, proporción que es la más alta en la OCDE (OCDE, 2003).

iv) *Focalización en sectores de alto valor agregado.* Gracias a una política de focalización sectorial, Irlanda logró crear un ambiente propicio para las inversiones en tres sectores de alto valor agregado (tecnologías de la información, industria farmacéutica y comercio internacional de servicios). En los últimos 20 años, el país se ha convertido en un terreno fértil para la tecnología y se le conoce como el centro computacional de Europa.

b) Políticas macroeconómicas

i) *Solidez del desempeño y las perspectivas de la macroeconomía.* La economía irlandesa ha mostrado

⁹ Véase Barry, Bradley y Hannan, 1999.

ser marcadamente adaptable en la era de la globalización. La inflación se ha mantenido en un bajo nivel y actualmente se sitúa en torno al 2,02% anual (CSO, 2005), siendo la más baja entre los países de la OCDE. En el último tiempo, el presupuesto fiscal y la balanza comercial han registrado un superávit apreciable que ha permitido aplicar una política fiscal fuertemente orientada al crecimiento (cuadro 3). Uno de los elementos importantes que han convertido al país en un lugar atractivo para la IED ha sido su política fiscal proactiva. No hay duda de que el otorgamiento de franquicias y subsidios y la fuerte inversión en promoción, junto con el régimen de impuestos bajos sobre las empresas, contribuyeron mucho al buen desempeño económico.

ii) *Apertura de la economía.* El fracaso de las políticas proteccionistas dio lugar a un amplio consenso nacional en torno a la orientación de la política económica e industrial. En Irlanda no ha habido diferencias de opinión al respecto. No hubo debate entre izquierda y derecha sobre la apertura de la economía, puesto que los dos partidos políticos principales son conservadores de centro derecha. Las diferencias entre ellos derivan de la guerra civil de la década de 1920 y no guardan relación con la política económica.

iii) *Creación de un ambiente económico propicio.* A la disponibilidad de fuerza de trabajo calificada y de infraestructura, Irlanda agregó programas de incentivos fiscales y financieros. Los incentivos financieros se otorgan en calidad de subsidios a la inversión y a la

capacitación, créditos con bajas tasas de interés, etc. Los incentivos fiscales forman parte del sistema de impuestos bajos sobre las empresas, que es reconocidamente uno de los pilares fundamentales del atractivo de Irlanda para las empresas transnacionales (Ruane y Gorg, 2000, p. 8). El sistema tributario irlandés permaneció invariable durante largo tiempo. Entre 1954 y 1980 la tasa del impuesto sobre las utilidades de las empresas manufactureras fue de 0%. Desde 1980 —y hasta el 2010 para aquellas empresas que tenían derecho a ese 0% en julio de 1998— la tasa que rige es de 10% sobre las utilidades manufactureras. A las empresas nuevas (creadas a partir del 2003), se les aplica un impuesto de 12,5% sobre los ingresos de su actividad comercial.

c) *Otros factores: el consenso nacional*

A partir de fines de la década de 1980, Irlanda aprobó una serie de acuerdos nacionales sobre salarios e impuestos como parte del Programa de Recuperación Nacional. La crisis económica irlandesa de mediados de esa década dio lugar a negociaciones entre el gobierno, los empleadores y los dirigentes sindicales. Las negociaciones más importantes, en las que estuvieron representados los principales empleadores e intereses laborales, condujeron a un acuerdo (Social Partnership Agreement) que firmaron las tres partes involucradas. Este acuerdo tripartito, renegociable cada tres años, contribuyó a moderar las demandas salariales y a reducir la inflación.

La base del marco de políticas estratégicas que se ha descrito fue un esfuerzo deliberado por asegurar la coordinación de las políticas en los planos nacional y local. La prueba de fuego de toda nueva iniciativa de política era evaluar si aumentaría u obstaculizaría las inversiones en Irlanda de inversionistas tanto externos como internos, criterio que fue crucial porque permitió rechazar o modificar a veces algunas políticas bien inspiradas que podían tener efectos adversos indeseados o impensados en las inversiones. Este enfoque holístico del desarrollo daba tranquilidad a los inversionistas extranjeros, porque demostraba que los sucesivos gobiernos de Irlanda asignaban importancia a sus inversiones.

3. El marco institucional irlandés para la promoción de las inversiones

Este marco merece el lugar de honor entre los exitosos esfuerzos realizados por Irlanda para atraer IED, crear vínculos entre la industria extranjera y la local y realzar

CUADRO 3

Irlanda: Comercio exterior (Millones de dólares)

Año	Importaciones	Exportaciones	Superávit comercial
1988	12 970,10	15 623,90	2 653,90
1989	15 597,80	18 534,40	2 936,60
1990	15 832,10	18 203,90	2 371,80
1991	16 317,20	19 070,10	2 752,90
1992	16 753,90	21 260,20	4 506,30
1993	18 899,70	25 178,50	6 278,80
1994	21 945,40	28 890,90	6 945,50
1995	26 180,90	35 330,10	9 149,20
1996	28 479,50	38 608,90	10 129,40
1997	32 863,50	44 868,00	12 004,50
1998	39 715,00	57 321,80	17 606,80
1999	44 327,10	66 956,20	22 629,10
2000	55 908,80	83 888,90	27 980,10
2001	57 384,20	92 689,90	35 305,70
2002	55 628,10	93 675,20	38 047,10
2003	47 864,60	82 076,10	34 211,50
2004	50 565,50	84 160,10	33 594,60

Fuente: CSO (2005).

sus ventajas competitivas. La promoción de las inversiones en Irlanda ha incluido campañas para mejorar la imagen pública, estrategias de comercialización, incentivos fiscales y financieros, asistencia a los posibles inversionistas y promoción de vínculos entre los inversionistas extranjeros y la industria nacional. Últimamente, los esfuerzos se han dirigido a establecer una nueva imagen de marca para el país como una “economía del conocimiento”. Con este fin se crearon tres instituciones: la Industrial Development Agency, en 1969; Enterprise Ireland, en 1993, y la Science Foundation of Ireland, iniciada en 2003.

a) *Industrial Development Agency (IDA-Ireland)*

Esta agencia de desarrollo industrial fue creada para llevar a cabo actividades relacionadas con el fomento de las inversiones. Su principal objetivo fue captar inversiones externas para el sector manufacturero y los servicios internacionales, con miras a generar empleo. Desde su establecimiento, la IDA-Ireland ha desempeñado un papel fundamental en el apoyo y la gestión de la mayoría de los programas de fomento de las inversiones. Aunque a lo largo de los años la importancia de su objetivo principal no ha decaído, un aspecto esencial de su política ha sido el de maximizar los beneficios económicos y sociales de la inversión extranjera.

i) *Estrategia de focalización sectorial.* Un tema central en la agenda de la IDA-Ireland ha sido la elaboración de estrategias para atraer inversiones extranjeras de calidad. La primera empresa transnacional que instaló una planta en Irlanda fue la Digital Equipment Corporation y en la decisión de los inversionistas influyó decisivamente la intervención de la IDA-Ireland. En 2004 había más de 1.022 empresas transnacionales en el país, que daban empleo a 128.946 personas. Como se aprecia en el cuadro 4, esas empresas extranjeras provenían en su mayoría de Estados Unidos (478), Alemania (140) y el Reino Unido (116), pero las corrientes de IED que recibe Irlanda son de variado origen.

Aunque las empresas transnacionales participan en una amplia gama de actividades, los sectores que han captado más IED son las tecnologías de la información y de las comunicaciones, las industrias farmacéutica y de salud y los servicios financieros internacionales. De la afluencia total de IED a Europa, Irlanda ha atraído un 41% de los proyectos informáticos, 31% de los farmacéuticos y de tecnologías médicas y 34% de los servicios paneuropeos compartidos (IDA-Ireland, 2003, p. 5). La gran cantidad de fuerza de trabajo altamente calificada existente en el país se ha correspondido con las

CUADRO 4

Irlanda: La inversión extranjera, 2004

País de origen	Número de empresas	Empleo total
Alemania	140	11 158
Australia	6	145
Austria	7	305
Bélgica	13	954
Bermuda	9	420
Canadá	16	960
China	1	6
Dinamarca	8	1 814
España	3	14
Estados Unidos	478	90 230
Finlandia	4	399
Francia	41	2 226
Grecia	1	48
Israel	1	63
Italia	23	560
Japón	32	2 639
Liechtenstein	1	10
Luxemburgo	2	160
Noruega	1	20
Países Bajos	41	2 933
Reino Unido	116	6 824
República de Corea	6	205
Sudáfrica	2	31
Suecia	14	2 230
Suiza	25	2 645
Taiwán, prov. china	1	7
Turquía	2	5
Otros no europeos	3	84
<i>Total</i>	<i>998</i>	<i>127 101</i>

Fuente: Encuesta anual de empleo (Forfás, 2005).

necesidades de IED para proyectos de tecnología avanzada. La presencia de empresas transnacionales ha contribuido de manera apreciable a mejorar las condiciones de vida. Por ejemplo, en el 2003 la remuneración anual media que pagaban las empresas transnacionales era de 37.000 euros (IDA-Ireland, 2003, p. 4).

ii) *Comercialización.* A través de su red de oficinas en el exterior, la IDA-Ireland da a conocer las ventajas del país para las empresas transnacionales de tecnología avanzada, poniendo de relieve la competitividad y la estabilidad de la economía, los conocimientos especializados de su fuerza de trabajo altamente calificada, el régimen tributario favorable y los incentivos financieros disponibles. La capacidad y experiencia de la IDA-Ireland en la tarea de atraer empresas transnacionales extranjeras son ampliamente reconocidas.¹⁰

¹⁰ Por ejemplo, véase Loewendahl (2001).

Como se indica en MacSharry y White (2000),¹¹ la atención de dicha agencia se centró por primera vez en sectores como la biotecnología, los programas informáticos, la electrónica y la atención de la salud a comienzos de la década de 1980. Se individualizaron las empresas más importantes de estos sectores, se establecieron contactos con ellas y se crearon relaciones de largo plazo —hasta por 10 años con algunas de ellas, como IBM e Intel— antes de que ellas resolvieran establecer bases de exportación en Europa. En 1974-1975, compañías locales generaron dos tercios de los empleos en el sector manufacturero, correspondiendo el resto a empresas transnacionales. Sin embargo, en 1998-1999 eran estas últimas las que proporcionaban casi la mitad de los empleos manufactureros.

iii) *Inversiones en actividades de promoción.* A lo largo de los años, la IDA-Ireland ha realizado grandes inversiones en promoción, gracias a que ha contado con apreciables recursos presupuestarios. Se calcula que en el período 1996-2002 el costo anual medio por puesto de trabajo fue de 15.897 euros. En el año 2003, según el informe anual correspondiente de la agencia, sus gastos se elevaron a 155 millones de euros, 62% de los cuales se destinaron a subsidios a la industria, 22% a promoción y gestión y 6% a urbanización (IDA-Ireland, 2003). Por otra parte, ese mismo año el gobierno de Irlanda recaudó impuestos sobre las empresas por valor de 2.600 millones de euros solamente en el sector de IED, que a la sazón proporcionaba 18.993 empleos de jornada completa.

iv) *Divulgación de información.* La IDA-Ireland se ha desarrollado con rapidez desde su fundación. Actualmente tiene 280 funcionarios, incluidos 40 que cumplen funciones en 13 oficinas repartidas alrededor del mundo, que entregan información valiosa a los inversionistas y respaldan los servicios en red con el fin de minimizar los gastos burocráticos.

b) *Enterprise Ireland*

La Enterprise Ireland fue creada para prestar apoyo profesional a las empresas irlandesas que trabajan en el país. Esta meta se ha cumplido con éxito a través del fomento de la innovación y la productividad, el respaldo a la creación de empresas nuevas, el estímulo al desarrollo de empresas y la capacitación en la actividad comercial. Estos son los elementos clave que han permitido que las empresas irlandesas compitan exitosamente en los mercados internacionales.

i) *Creación de vínculos.* Desde sus inicios, la Enterprise Ireland ha cumplido una función importante y eficaz en la creación de vínculos entre las necesidades de abastecimiento de las filiales extranjeras y las características de la producción de los proveedores locales. También ha estimulado la formación de fondos de capital de riesgo que en gran medida han contribuido a transformar la industria nacional de tecnología. Ejemplo de ello son Iona Technologies y Parthus Technologies. Los servicios desarrollados por la Enterprise Ireland a lo largo de los años se entregan a través de una red de 13 oficinas locales y 34 oficinas internacionales que, en cualquier momento, están dando asistencia a unas 500 ó 600 empresas irlandesas. Parte de su programa de promoción consiste en identificar compradores internacionales a través de reuniones de ventas, misiones de trabajo dentro o fuera del país y ferias comerciales.

ii) *Focalización en nuevas industrias de alto nivel.* La Enterprise Ireland puso en marcha en 2002 una estrategia destinada a promover una industria nueva (Building Biotech Business Strategy). Se escogió la biotecnología por estimar que esta actividad, que se aprestaba a crecer, podría dar impulso a la economía irlandesa en los años siguientes. La idea era convertir la industria irlandesa en un centro biotecnológico. La Enterprise Ireland pretende crear una nueva generación de empresas en este rubro que ayude a que Irlanda continúe figurando en el mapa tecnológico. Se ha subrayado que para sacar adelante la industria biotecnológica es necesario que haya universidades potentes en el campo de la investigación, fuerza de trabajo calificada, y apoyo del Estado y de las empresas (Enterprise Ireland, 2004). Al parecer, la Enterprise Ireland ha concluido que la clave está en una vigorosa labor de investigación en las universidades, por lo que se ha preocupado de apoyar las investigaciones universitarias con mayores posibilidades de generar nuevo conocimiento, consideradas base fundamental de las tecnologías nuevas y de las empresas competitivas.

c) *Science Foundation Ireland*

Para mantener la competitividad de Irlanda en la economía mundial, en 2003 se creó la Science Foundation Ireland. Se encomendó a esta fundación la tarea de fomentar la investigación científica y la innovación industrial, con miras a promover la imagen de Irlanda como una economía del conocimiento. El tema del conocimiento, bajo el lema "*Ireland, knowledge is in our nature*" (Irlanda, el conocimiento está en nuestra esencia), se ha convertido en el mensaje clave para

¹¹ Uno de estos autores fue director ejecutivo de la IDA-Ireland.

atraer IED. El papel de la fundación es lograr que Irlanda sea reconocida como centro de investigación de excelencia en áreas científicas de carácter estratégico para el desarrollo económico.

En opinión de quienes formulan las políticas, la Science Foundation Ireland es la entidad que asegurará que Irlanda se ponga a la vanguardia del desarrollo

científico. En el período 2000-2006, la fundación entregará 646 millones de euros a investigadores académicos que trabajen especialmente en biotecnología y en tecnología de las comunicaciones. La institución está empeñada en atraer al país a científicos e ingenieros de todo el mundo para que contribuyan a desarrollar en Irlanda una economía basada en el conocimiento.

VII

Aprender del modelo irlandés y seguir avanzando

La competitividad de los países asiáticos ha amagado la posición de los países de América Latina en el mercado global, no solo porque la región no ha logrado atraer inversiones de calidad, sino también porque ha descuidado factores importantes que podrían haber usado la IED como herramienta de crecimiento. El desafío que enfrentan los países latinoamericanos es el de avanzar desde la captación de inversiones encaminadas predominantemente a obtener recursos naturales y a ampliar mercados, hacia la captación de inversiones que buscan mayor eficiencia y activos tecnológicos. Aunque no todos los elementos del modelo irlandés pueden aplicarse en América Latina, hay algunos aspectos importantes de considerar.

1. Formulación de metas de desarrollo económico de largo plazo

Para todos los países es esencial adoptar planes de desarrollo económico de largo plazo que incluyan la IED como un factor de crecimiento económico. Irlanda demoró cerca de 30 años en construir un mercado competitivo y propicio para la IED. A mediados del decenio de 1990, el país ocupaba el cuadragésimo lugar entre los receptores de IED; últimamente ha ocupado el cuarto lugar entre todos los países (UNCTAD, 2004, p. 13), y el séptimo lugar en cuanto a la afluencia de proyectos de IED en la primera mitad del 2005 (OCO Consulting, 2005).

2. Identificación de las ventajas comparativas del país

El modelo irlandés es notable, pues hizo que un país pequeño y con escasos recursos lograra aumentar su

competitividad gracias a la eficacia de sus políticas industriales y de su promoción de la inversión extranjera directa. Irlanda ha estado invirtiendo fuertemente en infraestructura humana (Durkan, FitzGerald y Harmon, 1999). Su ventaja competitiva reside en una población joven con una buena educación. La disponibilidad de fuerza de trabajo de alto nivel educativo y capacitada en el campo de la tecnología avanzada contribuye no solo a atraer IED, sino también a que las inversiones sean de calidad (Lall, 1997).

La competitividad de América Latina, en cambio, se ha construido en torno a su ventaja comparativa derivada de la disponibilidad de recursos naturales y de mano de obra barata; pero esta mano de obra está menos especializada y capacitada que la de sus competidores. En China, Malasia, Singapur y la provincia china de Taiwán, por ejemplo, el nivel educativo y la capacitación de su fuerza de trabajo influyeron mucho en la llegada de IED (Addison y Heshmati, 2003). América Latina deberá invertir en capital humano si desea reemplazar las inversiones centradas en la búsqueda de recursos naturales por otras que persigan una mayor eficiencia. Contar con un contingente de mano de obra calificada no solo es un factor determinante de la IED, sino también una condición importante para poder absorber los beneficios indirectos de esta inversión (Willem te Velde, 2001).

Según Porter (1998, p. 7), *las ventajas competitivas duraderas en una economía global dependen cada vez más de elementos locales —tales como el conocimiento, las relaciones y la motivación— que sus competidores distantes no pueden equiparar.*

La ubicación de América Latina debería acrecentar su competitividad relativa. Si bien es cierto que con la globalización las distancias ya no son tan importantes,

la ubicación de un país sigue siendo muy importante en una era de competencia mundial (Porter, 2000).

3. Promoción eficaz de las ventajas comparativas

En Irlanda no habría bastado con las ventajas comparativas para captar IED de calidad. La promoción efectuada por la IDA-Ireland difundió la imagen del país como un mercado atractivo y hoy día el modelo de promoción que aplica esta agencia encabeza la lista de modelos eficaces utilizados por las instituciones de promoción de inversiones (Morisset y Andrews-Johnson, 2005). En los últimos años, parte importante de la estrategia de desarrollo de los gobiernos—incluidos los de América Latina—ha sido la creación de una entidad de fomento de las inversiones (Morisset, 2003), pero pocas de tales entidades han obtenido buenos resultados.

Los siguientes son algunos elementos importantes del modelo de entidad de promoción de inversiones de Irlanda que podrían aplicarse en América Latina:

i) Ofrecer un sistema de ventanilla única (*one-stop shop*) para atender a los inversionistas es una de las principales recomendaciones para esta clase de entidades. Consecuente con tal enfoque, la IDA-Ireland proporciona información de calidad y redes de apoyo que efectivamente permiten que los inversionistas extranjeros ahorren tiempo y dinero (Ruane y Gorg, 2000, p. 6). Los funcionarios de la IDA-Ireland se preocupan de conocer a quienes tienen poder de decisión en otras dependencias del gobierno y a las autoridades locales. Gracias a esta red de contactos pueden ayudar a los inversionistas a realizar los trámites necesarios para obtener las licencias y autorizaciones que exige la legislación irlandesa.

ii) La creación de una entidad gubernamental ajena a la administración pública y la adopción de un sistema de ventanilla única ha sido clave para el éxito del proceso de promoción. El hecho de que la entidad promotora funcione con independencia, aunque pertenezca al gobierno y deba rendirle cuentas, la hace más flexible y aumenta su credibilidad entre los inversionistas (Loewendahl, 2001, p. 8).

iii) La agencia irlandesa de fomento de las inversiones es muy dinámica. A través de su red de oficinas en el exterior, la IDA-Ireland ha difundido la imagen del país como un lugar atractivo para empresas de tecnología avanzada, poniendo de relieve la competitividad y estabilidad de su economía, el sistema tributario favorable, el acceso libre de impuestos a los mercados de la Unión Europea y los incentivos financieros disponibles.

Las actividades de promoción de inversiones realizadas por la IDA-Ireland incluyen llamados telefónicos, presentaciones y el suministro de estudios a las empresas electrónicas y farmacéuticas de Estados Unidos, Europa y Japón (Willem te Velde, 2001, p. 37).

iv) La IDA-Ireland también ha recibido importante respaldo del gobierno para dar a conocer el país como un mercado propicio para la IED. Según las conclusiones de estudios empíricos, la eficacia de una entidad de fomento está directamente relacionada con el gasto en promoción. La agencia ha dado apoyo financiero en forma de donaciones, subsidios y capacitación. De hacerse lo mismo en América Latina, convendría velar por que se evite la corrupción (Loewendahl, 2001, p. 17).

v) La puesta en marcha de un Programa Nacional para la Creación de Vínculos Interempresariales contribuyó a perfeccionar la capacidad promocional de la agencia y ha permitido establecer relaciones eficaces entre la industria nacional y la extranjera. La IDA-Ireland ha cumplido una función importante en la promoción de las políticas, mientras que la Enterprise Ireland ha estimulado y fomentado la industria nacional y la inversión extranjera. Otro factor que ha influido en el logro de beneficios indirectos y por lo tanto en el crecimiento económico, son los vínculos creados entre las empresas transnacionales y la industria local. En América Latina, una de las maneras más eficaces de generar efectos indirectos positivos sería establecer tales vínculos.

vi) Para promover eficazmente sus ventajas competitivas, Irlanda ha debido centrarse en sectores específicos y mirar hacia el futuro. La última medida de la política industrial irlandesa orientada a atraer IED fue crear la Science Foundation Ireland. Y la estrategia más reciente de la política dirigida a potenciar la competitividad del mercado irlandés fue dar a la fuerza de trabajo capacitación universitaria en biotecnología e informática.

4. La creación de un ambiente económico atractivo

Para tener éxito en atraer IED es importante una promoción eficaz. Sin embargo, cuando en el país no existe un ambiente propicio para las inversiones, esa promoción puede ser contraproducente (Morisset, 2003, p. 18). En América Latina, la liberalización del comercio, las privatizaciones y la desregulación aplicadas desde la década de 1980 no han sido suficientes. Es un hecho que para crear un ambiente económico

estable y atractivo para la IED se requieren mayores estímulos. Entre los elementos que contribuyeron a crear un ambiente propicio para la IED en Irlanda, cabe mencionar los siguientes:

- i) La estabilidad económica, las políticas macroeconómicas claras y la adopción de un sistema financiero avanzado.
- ii) La baja tasa del impuesto sobre las empresas, que es reconocidamente uno de los incentivos más importantes con que cuenta el país para atraer inversiones extranjeras.
- iii) El acceso a los mercados de otros países.
- iv) El entorno empresarial.
- v) La calidad de vida.

VIII

Conclusiones y recomendaciones

En muchos países, atraer inversión extranjera se ha convertido en un nuevo método para lograr mayor crecimiento económico y reducir la pobreza. Sin embargo, atraer IED sin que existan las condiciones necesarias para alcanzar el desarrollo económico es un esfuerzo inútil. Si bien es cierto que para crear un mercado competitivo hay que desplegar esfuerzos en muchos campos, para que la IED sea un instrumento de crecimiento económico es preciso abordarla con políticas holísticas, en el marco de un plan nacional de desarrollo económico que contemple metas de largo plazo. En América Latina, el supuesto de que la IED contribuirá positivamente a la economía y generará beneficios indirectos para la industria interna ha sido más ilusorio que real. La experiencia de Irlanda revela la importancia de aplicar políticas industriales y macroeconómicas eficaces y de crear un sistema de promoción técnicamente avanzado con el fin de atraer IED que sea útil para el desarrollo económico nacional.

Gran parte de la IED que han recibido los países de América Latina en los últimos años ha adoptado la forma de adquisiciones de empresas existentes, a veces en el contexto de programas de privatización. Para crear plantas nuevas y aumentar la capacidad productiva, así como incrementar el valor económico nacional, el próximo objetivo deben ser las inversiones en proyectos totalmente nuevos. Por lo general se estima que este tipo de inversiones es el que influye más directamente en el desarrollo nacional. Tal como Irlanda centró su atención en las empresas estadounidenses en razón de lazos históricos, culturales y

lingüísticos, América Latina debería aproximarse a los países europeos con los cuales comparte un legado común. En el mercado de IED ha aumentado la presencia de inversionistas europeos, y España es hoy el principal inversionista en la región. América Latina también debería tener en la mente a los países asiáticos que están iniciando o acrecentando sus inversiones internacionales (China y la República de Corea, respectivamente).

En vista de lo eficaz que ha demostrado ser la existencia en Irlanda de un marco estratégico destinado a promover la afluencia de IED de calidad, América Latina haría bien en dedicar vigorosos esfuerzos a diseñar un sistema de promoción de las inversiones.

Asimismo, las entidades de promoción de las inversiones deberían coordinar y establecer vínculos entre la IED y la industria local. La falta de esos vínculos ha sido una de las principales razones por las cuales América Latina no ha podido aprovechar los beneficios indirectos de la IED. También es importante invertir más en educación y capacitación, puesto que los factores que tradicionalmente determinaban la afluencia de IED han perdido gravitación, y actualmente lo fundamental parece ser invertir en capital humano. Si América Latina compite por la inversión extranjera sobre la sola base de sus recursos naturales y el tamaño de los mercados locales, se debilitará aún más su posición en el mercado internacional de inversión extranjera directa.

(Traducido del inglés)

Bibliografía

- Addison, T. y A. Heshmati (2003): *The New Global Determinants of FDI Flows to Developing Countries*, WIDER Discussion Papers, N° 2003/45, Nueva York, Universidad de las Naciones Unidas.
- Aitken, B. y A. Harrison (1999): Do domestic firms benefit from direct foreign investment?, *American Economic Review*, vol. 89, N° 3, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- Athukorala, P. y S. Rajapatirana (2003): Capital inflows and the real exchange rate: a comparative study of Asia and Latin America, *The World Economy*, vol. 26, N° 4, Oxford, Reino Unido, Blackwell Publishing.
- Balasubramanyam, V., M. Salisu y D. Sapsford (1996): Foreign direct investment in EP and IS countries, *The Economic Journal*, vol. 106, N° 434, Oxford, Reino Unido, Blackwell Publishing.
- Banco Mundial (2005): *Informe sobre el desarrollo mundial 2005: un mejor clima de inversiones en beneficio de todos*, Washington, D.C.
- Barry, F. (comp.) (1999): *Understanding Ireland's Economic Growth*, Londres, Macmillan Press.
- Barry, F., J. Bradley y A. Hannan (1999): The European dimension: the single market and structural funds, en F. Barry (comp.), *Understanding Ireland's Economic Growth*, Londres, Macmillan Press.
- Battat, R., I. Frank y X. Shen (1996): *Suppliers to Multinationals: Linkage Programs to Strengthen Local Companies in Developing Countries*, Foreign Investment Advisory Service Occasional Paper, N° 6, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Borensztein, E., J. de Gregorio y J.W. Lee (1998): How does foreign direct investment affect economic growth?, *Journal of International Economics*, vol. 45, N° 1, Amsterdam, Elsevier.
- Blomström, M. (2001): The Economics of International Investment Incentives, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Blomström, M. y A. Kokko (2003): *The Economics of Foreign Direct Investment Incentives*, NBER Working Paper, N° 9489, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2001): *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe. Informe 2001*, LC/G.2125-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.12.
- _____ (2003): *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe. Informe 2002*, LC/G.2198-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.11.
- _____ (2004): *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe, 2003*, LC/G.2226-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.54.
- _____ (2005): *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe, 2004*, LC/G.2269-P, Santiago de Chile.
- CSO (Central Statistics Office Ireland) (2005): External Sector, www.cso.ie/releasespublications, junio.
- Church, J., N. Gandaly y D. Krause (2002): *Indirect Network Effects and Adoption Externalities*, CEPR Discussion Papers, N° 3738, Londres, Centro de investigación sobre políticas económicas (CEPR).
- De Mello (1997): Foreign direct investment in developing countries and growth: a selective survey, *Journal of Development Studies*, vol. 34, N° 1, Londres, Routledge, octubre.
- Dunning, J. (1988): The eclectic paradigm of international production: a restatement and some possible extensions, *Journal of International Business Studies*, vol. 19, N° 1, Houndsmills, Palgrave Macmillan Journals.
- Durkan, J., D. FitzGerald y C. Harmon (1999): Education and growth in the Irish economy, en F. Barry (comp.), *Understanding Ireland's Economic Growth*, Londres, Macmillan Press.
- Enterprise Ireland (2004): *Annual Report*, Dublín, junio.
- _____ (2005): *Annual Report*, Dublín, junio.
- Ethier, W.J. (1998): The new regionalism, *The Economic Journal*, vol. 108, N° 449, Oxford, Reino Unido, Blackwell Publishing.
- Forfás (2005): *Annual Employment Survey 2004*, Dublín.
- Hallward-Driemeier, M. (2003): *Do Bilateral Investment Treaties Attract Foreign Direct Investment? Only a Bit and They Could Bite*, Policy Research Working Paper Series, N° 3121, Washington, D.C., Banco Mundial.
- IBM-PLI (IBM/ Plant Location International) (2005): *Global Investment Location Database (GILD)*.
- IDA-Ireland (Industrial Development Agency-Ireland) (2002): *Annual Report 2002*, diciembre.
- _____ (2003): *Annual Report 2003*, Dublín, diciembre.
- _____ (2004): *Annual Report 2004*, Dublín, diciembre.
- Jenkins, R. (2002): The labour market effects of globalization in South Africa, documento presentado en el *TIPS workshop on Globalization, Production and Poverty*, Johannesburgo.
- Kinoshita, Y. y N. Campos (2004): *Estimating the Determinants of Foreign Direct Investment Inflows: How important are Sampling and Omitted Variable Biases?*, BOFIT Discussion Papers, N° 10/2004, Helsinki, Bank of Finland Institute for Economies in Transition (BOFIT).
- Kolstad, I. y E. Villanger (2004): *How Does Social Development Affect FDI and Domestic Investment?*, Working Paper, N° 22080, Bergen, Chr. Michelsen Institute (CMI).
- Lall, S. (1997): East Asia, en J. Dunning (comp.), *Governments, Globalization and International Business*, Oxford, Oxford University Press.
- Loewendahl, H. (2001): A framework for FDI promotion, *Transnational Corporations*, vol. 10, N° 1, UNCTAD/ITE/IIT/27, Nueva York, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), abril.
- MacSharry, R. y P. White (2000): *The Making of the Celtic Tiger: the Inside Story of Ireland's Boom Economy*, Cork, Mercier Press.
- Mauro, P. (1995): Corruption and growth, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 110, N° 3, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Morisset, J. (2003): *Does a Country Need a Promotion Agency to Attract Foreign Direct Investment? A Small Analytical Model Applied to 58 Countries*, World Bank Policy Research Papers, N° 3028, Washington, D.C., Banco Mundial, abril.
- Morisset, J. y K. Andrews-Johnson (2005): *The Effectiveness of Promotion Agencies at Attracting FDI*, Foreign Investment Advisory Service Occasional Paper, N° 16, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Noorbakhsh, F., A. Paloni y A. Youssef (2001): Human capital and FDI inflows to developing countries: new empirical evidence, *World Development*, vol. 29, N° 9, Amsterdam, Elsevier, septiembre.
- Nunnenkamp, P. y J. Spatz (2002): Determinants of FDI in developing countries: has globalization changed the rules of the game?, *Transnational Corporations*, vol. 11, N° 2, UNCTAD/ITE/IIT/31, Nueva York, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), agosto.
- O'Connor, P. (2001): *Foreign Direct Investment and Indigenous Industry in Ireland: Review of Evidence*, ESRC Working Papers, N° 22/01, Sussex, Universidad de Sussex.
- Ó Gráda, C. y K. O'Rourke (1996): *Living Standards and Growth*, Working Paper WP00/14, Departamento de Economía, Dublín, University College Dublin.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2003): education at a glance: *OECD Indicators 2003*, París.

- OCO Consulting (2005): The eye of the tiger: Ireland winning overseas investment, octubre, en www.locomonitor.com.
- Oman, C. (2000): *Policy Competition for Foreign Direct Investment: a Study of Competition among Governments to Attract FDI*, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), marzo.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2004): *Informe sobre desarrollo humano 2004: la libertad cultural en el mundo diverso de hoy*, Nueva York, julio.
- Porter, M. (1998): Clusters and the new economics of competition, *Harvard Business Review*, vol. 36, N° 6, Boston, Harvard Business School.
- _____ (2000): Location, competition, and economic development: local clusters in a global economy, *Economic Development Quarterly*, vol. 14, N° 1, Thousand Oaks, California, Sage Publications.
- Rodrik, D., A. Subramanian y F. Trebbi (2002): *Institutions Rule: Institution, Integration and Geography*, Harvard University Working Papers, disponible en <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/papers.html>.
- Ruane, F. y H. Gorg (2000): European integration and peripherality: lessons from the Irish experience, *The World Economy*, vol. 23, N° 3, Oxford, Reino Unido, Blackwell Publishing, marzo.
- Saggi, K. (2000): *Trade, Foreign Direct Investment and International Technology Transfer: A Survey*, Policy Research Working Paper, N° 2349, Washington, D.C., Banco Mundial.
- The Economist* (2005): The world in 2005, disponible en <http://www.economist.com>.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (1999): *World Investment Report 1999: Foreign Direct Investment and the Challenge of Development*, UNCTAD/WIR/1999, Nueva York, Naciones Unidas. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.99.II.D.3.
- _____ (2003): *World Investment Report 2003: FDI policies for development: national and international perspectives*, UNCTAD/WIR/2003, Nueva York, Naciones Unidas. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.03.II.D.8.
- _____ (2004): *World Investment Report 2004: The Shift Towards Services*, UNCTAD/WIR/2004, Nueva York, Naciones Unidas. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.04.II.D.33.
- _____ (2005a): *World Investment Report 2005: Transnational corporations and internationalization of R&D*, Nueva York, Naciones Unidas. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.05.II.D.10.
- _____ (2005b): Foreign Direct Investment Statistics 2005, en <http://www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=1923&lang=1>.
- Willem te Velde, D. (2001): *Policies Towards Foreign Direct Investment in Developing Countries: Emerging Best Practices and Outstanding Issues*, Londres, Overseas Development Institute, marzo.
- Zhang, K.H. (2001): Does foreign direct investment promote economic growth? Evidence from East Asia and Latin America, *Contemporary Economic Policy*, vol. 19, N° 2. Oxford, Oxford University Press, abril.

El lento retorno de las políticas industriales en América Latina y el Caribe

Wilson Peres


Lo esencial de una política para acelerar el crecimiento económico es combinar la acumulación de conocimiento y la diversificación de la estructura productiva. Estas dos dimensiones son el eje de este artículo, que examina experiencias de política industrial durante el período de industrialización mediante la sustitución de importaciones; pone de relieve las políticas que se aplican actualmente en la región y elabora una tipología de sus estrategias; presenta las principales líneas de acción e instrumentos de política, y analiza cuestiones relativas a la evaluación de la puesta en práctica y el impacto de las políticas aplicadas. La tesis es que, si bien se ha avanzado en la capacidad de formular políticas, aún son necesarios significativos esfuerzos para mejorar su implementación y desarrollar metodologías que permitan evaluar su impacto adecuadamente. De esa evaluación se desprenderá cuál ha de ser la aceptación que las políticas industriales tendrán en América Latina y el Caribe.

Wilson Peres

Jefe de la Unidad de Desarrollo Industrial
y Tecnológico,

División de Desarrollo Productivo

y Empresarial de la CEPAL

 wilson.peres@cepal.org

I

Introducción

Este trabajo parte de la hipótesis de que, para potenciar sus procesos de desarrollo, los países de América Latina y el Caribe deben poner en práctica políticas que apunten a crear nuevos sectores productivos o a modernizar los sectores maduros, respetando las restricciones dadas por el tamaño, el grado de desarrollo y la estructura productiva de las distintas economías nacionales.¹ La diversificación de la estructura productiva, mejorando la mezcla de productos y el vector de especialización internacional, es un factor determinante de la disminución de la brecha de productividad entre estos países y los de la frontera tecnológica internacional y, por lo tanto, de la aceleración del crecimiento de la productividad agregada en economías abiertas. Tal diversificación permite mejores eslabonamientos internos, lo que fortalece el impacto positivo del crecimiento económico sobre la productividad agregada (Cimoli, Correa y Primi, 2003).

Las políticas dirigidas al fortalecimiento sectorial pueden aumentar la densidad y complejidad de la estructura productiva de un país, las que están positivamente correlacionadas con la estabilidad de sus tasas de crecimiento, así como con la rapidez y flexibilidad de su respuesta a *shocks* externos (Castaldi, 2003). La complejidad productiva actúa creando contrapesos internos a la transmisión de los *shocks*, generando así estabilizadores automáticos. Tanto la especialización con mayor contenido de conocimiento como la diversificación permiten aprovechar a cabalidad los rendimientos crecientes a escala implícitos en el progreso técnico, lo que conduce directamente a procesos virtuosos de causalidad acumulativa (Young, 1928; Stigler, 1951; Kaldor, 1966).

En síntesis, el meollo de una política para acelerar el crecimiento de la productividad en el largo plazo reside en combinar la acumulación de conocimiento y la diversificación de la estructura productiva. La primera genera las posibilidades; la segunda las concreta. Ambas dimensiones están presentes en este trabajo, que se organiza en cinco secciones. Luego de esta sección introductoria, en la que se pasa revista a las grandes líneas de las experiencias en política industrial durante el período de industrialización sustitutiva de las importaciones, en la sección II se examinan las prácticas de política en curso en la región y se elabora una tipología de las estrategias que las sustentan. En la sección III se presentan las principales líneas de acción e instrumentos de política, mientras que en la sección IV se analizan temas vinculados a la implementación y la evaluación del impacto de las políticas utilizadas. Por último, en la sección V se presentan algunas conclusiones.

Las políticas dirigidas a crear nuevos sectores fueron el centro de la política industrial en el modelo de sustitución de importaciones.² Incluso, en la actualidad, se suele definir esas políticas como las que buscan modificar el vector de producción de bienes y servicios (Chang, 1994; Melo, 2001), lo que necesariamente implica la creación de nuevas actividades. El objetivo de esas políticas era completar el tejido industrial de los países, aprovechando los efectos del crecimiento de la demanda interna, particularmente de inversión, los que de otro modo se traducirían en aumento de importaciones, con el consiguiente impacto negativo sobre la restricción externa. Durante la década de 1970 se fortaleció la percepción de que los efectos de la inversión se dividían en dos; por un lado, la instalación de capacidad productiva, con impactos positivos sobre la oferta agregada; por otro, la demanda derivada de bienes de capital que, por insuficiencia de la oferta interna adecuada, se traducían en demanda de importaciones, perdiéndose así los efectos de arrastre

¹ Este trabajo se realizó en virtud del proyecto "Fomento al desarrollo productivo", en el marco del Programa CEPAL/GTZ de "Modernización del Estado, desarrollo productivo y uso sostenible de recursos naturales", y se presentó en la Segunda Reunión del grupo de trabajo sobre política industrial (Río de Janeiro, marzo del 2005) de la Iniciativa para el Diálogo de Políticas. El autor agradece en particular las observaciones de Antonio Barros de Castro (comentarista de la presentación), Alice Amsden, Mario Cimoli, Giovanni Dosi, Bernardo Kosacoff, Yevgeny Kuznetsov, Richard Nelson, Gabriel Palma y Gabriel Porcile. Algunas partes de este trabajo fueron publicadas en CEPAL (2004a, cap. 8).

² En este documento, los términos industria e industrial se usan en sentido amplio, es decir, no incluyen sólo a la industria manufacturera, sino también a sectores no manufactureros, como el agrícola y el minero. En ese sentido, se los usa como sinónimos de sector y sectorial, o del término *industry* en inglés.

sobre el resto de la estructura productiva. En ese momento, los conceptos de política industrial, política manufacturera y política de fomento a la producción de bienes de capital estaban estrechamente vinculados.

La política industrial tuvo como principal instrumento una combinación de protección comercial, promoción de inversiones directas —a menudo estatales o extranjeras— y financiamiento otorgado por los bancos nacionales de fomento. Los ejemplos más notorios en la década de 1970, antes del quiebre que significó la crisis de la deuda externa, fueron el II Plan Nacional de Desarrollo en Brasil y el Programa Nacional de Fomento Industrial 1979-1982 en México, que estuvo en vigencia durante el auge que acompañó la expansión de la plataforma de exportación de petróleo.

Las políticas industriales ordenaban la expansión de la oferta interna y concentraban los esfuerzos de planificación o programación a nivel de la estructura productiva. Tres factores vinculados entre sí fortalecían ese papel ordenador: i) los mecanismos de fomento del sector público se organizaban a nivel sectorial e incluso subsectorial;³ ii) los intereses privados se organizaban también en cámaras o asociaciones sectoriales, que eran las principales defensoras de la estructura de protección comercial, y iii) las negociaciones comerciales internacionales (por ejemplo, en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), el Mercado Común Centroamericano (MCCA), la Comunidad del Caribe (CARICOM) o el Pacto Andino) se concretaban en listas negativas o positivas, de preferencias sectoriales. Las políticas industriales estuvieron focalizadas en los sectores agropecuario y manufacturero, aunque el peso de este último fue tal que, como se indicó antes, se tendió a confundir los conceptos de política sectorial y de política para la industria manufacturera.

Tras haber ocupado esa posición central, las políticas orientadas al sector manufacturero fueron perdiendo legitimidad a lo largo de la década de 1980, llegando a quedar prácticamente excluidas de la visión del nuevo modelo económico implantado con las reformas estructurales, al menos en su formulación más estricta. La pérdida de aceptación de este tipo de políticas tuvo diversas causas. Las principales fueron: la privatización o cierre de empresas públicas que invertían directamente en nuevos sectores, puesto que, se-

gún la nueva visión del Estado, este solo debía desempeñar un papel subsidiario en la dinámica económica; la necesidad de equilibrar las finanzas públicas mediante la eliminación de subsidios, en particular los fiscales y los componentes de subsidio de las operaciones de crédito, y la percepción, algunas veces controvertible, de que numerosas inversiones habían implicado mala planeación, gestión deficiente de proyectos, corrupción e incluso proyectos inútiles como los llamados “elefantes blancos”. Esta pérdida de legitimidad no se dio en todas partes del mundo. Así, por ejemplo, en varios países del este y sudeste de Asia, las políticas activas con alcance sectorial e incluso focalizadas a nivel de empresa se mantuvieron vigentes hasta bien entrado el decenio de 1990, pero perdieron fuerza a medida que esos países se fueron incorporando paulatinamente, aunque con diferentes ritmos, a la corriente de libre mercado y al nuevo régimen internacional de comercio.⁴

Más allá de los argumentos económicos contra la política industrial, la oposición al nuevo modelo económico de los agentes políticos que favorecían esa política llevó a que se consolidara el estereotipo “desarrollistas versus neoliberales”. Esa oposición a las reformas estructurales fue combatida por los agentes que apoyaban las reformas mediante la acentuación de un discurso que culpaba a las políticas industriales sectoriales de distorsionar la asignación de recursos y causar los desequilibrios fiscales que estaban detrás de los procesos inflacionarios. Esta posición de crítica a la política industrial fue compartida por un número creciente de gobiernos en la región.⁵ Sin embargo, esa visión extrema no siempre se condijo con los hechos; incluso gobiernos fuertemente reformadores, como los de Menem en Argentina, Collor de Melo en Brasil y Salinas de Gortari en México, mantuvieron ciertas políticas sectoriales, en particular para la industria automotriz.

³ Por ejemplo, ministerios de industria, agricultura, minería y otros y, dentro de ellos, direcciones generales de alimentos, metalmecánica, química, bienes de capital, etc.

⁴ El debate sobre el efecto de las políticas industriales en Asia es muy amplio y aún no ha concluido, aunque la crisis de 1997 llevó a que, en el caso asiático, el foco de atención se desplazara de las políticas industriales a otros temas. Véase posiciones favorables a tales políticas en Amsden (1989), Rodrik (1995) y Wade (1990), y posiciones contrarias en Banco Mundial (1993), Krugman (1994) y, más recientemente, Noland y Pack (2002). Por otra parte, las políticas agrícolas de los países industrializados muestran que las políticas sectoriales están lejos de ser una peculiaridad exhibida por algunos países subdesarrollados en el pasado.

⁵ A comienzos del decenio de 1990, era frecuente escuchar de altos funcionarios a cargo de la política macroeconómica el apotegma “la mejor política industrial es no hacer política industrial”. Pese a su simplicidad, esa frase reflejaba adecuadamente su postura frente al tema.

II

Práctica y estrategia de las políticas industriales

1. La experiencia de la región

Gran parte de la experiencia actual de la región en materia de política industrial está incluida en la expresión “políticas de competitividad” (Peres, 1997).⁶ Las políticas vigentes en la región se pueden ordenar en cuatro grandes grupos:

i) Políticas que continúan las que se desarrollaron en el período de la industrialización por sustitución de importaciones y que buscan expandir y profundizar un sector particular, integrando nuevos segmentos y aplicando alguna combinación de protección comercial e incentivos fiscales y financieros. Ejemplos notorios de estas políticas son los regímenes para la industria automotriz en el Mercosur, tendientes a ordenar y expandir las inversiones de empresas productoras de automóviles y de partes (CEPAL, 2004b, cuadros III.3 y III.4). En muchos países de la región ha habido apoyos esporádicos a sectores sensibles (de débil competitividad) como los de textiles, prendas de vestir, calzado, productos electrónicos y juguetes, y también a numerosos productos agrícolas y actividades mineras que varían según los países; estos apoyos han sido mucho más estables que los incentivos a las actividades manufactureras. Incluso en el caso de sectores con ventajas comparativas reveladas, como algunos segmentos importantes del sector agrícola, con frecuencia ha habido que establecer esquemas para ayudarlos a enfrentar crisis de corto plazo⁷ o desafíos

de más largo plazo debidos a pérdidas relativas de competitividad.⁸

En el sector agrícola, son varios los países (entre ellos los centroamericanos, Brasil, Colombia y la República Dominicana) en que se mantiene la intervención directa en los mercados de granos básicos (trigo, maíz, arroz). Sin embargo, cada vez más las intervenciones directas en los mercados —por ejemplo, mediante precios de garantía— y el crédito subsidiado son sustituidos tanto por programas destinados a los pequeños productores, que son los más afectados por la apertura comercial, como por instrumentos horizontales: entre otros, gastos en programas de sanidad animal y vegetal, riego y titulación de tierras (FAO, 2001 y CEPAL, 2003). Asimismo, se da importancia cada vez mayor a programas de alcance territorial o local, como los de incentivos fiscales en regiones pobres o los de desarrollo rural integral, así llamados porque combinan inversión en infraestructura con capacitación y asistencia técnica en áreas rurales relativamente desfavorecidas.

ii) Políticas focalizadas en sectores, que evolucionaron hasta transformarse en políticas con impacto sobre el conjunto del sistema económico. Este es el caso de aquellas para la industria electrónica e informática, que comenzaron como políticas de sustitución de importaciones de equipos (*hardware*), luego se dedicaron a apoyar el desarrollo de un intangible (*software*) y han sido integradas en las estrategias para el desarrollo de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) e incluso para dar nacimiento a “sociedades de la información” en América Latina y

⁶ Las consideraciones sobre el impacto de las reformas económicas y de la política macroeconómica sobre la dinámica industrial escapan al alcance de este trabajo. Sin embargo, hay que resaltar que muchas veces reformas como la apertura comercial o las privatizaciones, y las medidas de política monetaria y cambiaria, han influido con fuerza sobre esa dinámica, lo que ha llevado a considerarlas verdaderas “políticas industriales implícitas”. Tales políticas implícitas muchas veces fueron decididas sin un conocimiento adecuado de la microeconomía de la región, es decir, de las dinámicas específicas de sus empresas y mercados (véase Stallings y Peres, 2000).

⁷ Por ejemplo, las exenciones tributarias a los productores de carne en momentos de crisis de fiebre aftosa en Uruguay, señaladas por Scarone (2003). Por su parte, datos de 2003 sobre Brasil muestran apoyos significativos, entre otros, al sector de energía eléctrica (mil

millones de dólares en líneas de crédito del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social, BNDES, para capitalizar 24 empresas de distribución); al sector de informática (500 millones de dólares en reducción del impuesto sobre productos industrializados, IPI), al de automóviles (120 millones de dólares en reducción del IPI a vehículos pequeños y medianos) y al de electrodomésticos (70 millones de dólares en líneas de crédito). Véase Balbi (2003).

⁸ Como sucede con el turismo “sol y playa” en parte importante del Caribe de habla inglesa (Hendrickson, 2003), o en México con la reconversión productiva en busca de cultivos con mayor potencial, valor agregado y oportunidades de mercado, en tanto objetivo de la Alianza para el Campo (Villagómez, 2003).

el Caribe.⁹ La presencia generalizada de economías de alcance y de red, así como la complementariedad entre actividades, lleva a que estas políticas deban ser encaradas transversalmente, sobrepasando límites sectoriales o institucionales que, por otra parte, tienden a ser cada vez más borrosos.

iii) Políticas centradas en sectores con elevada concentración, derivadas de economías de escala y de red (energía eléctrica, telecomunicaciones, petróleo y gas natural). En estos sectores las políticas, en casi todos los casos decididas después de procesos de privatización, se han orientado a desarrollar marcos eficientes de regulación, lo que ha significado crear y fortalecer agencias reguladoras, adecuar el marco normativo y esforzarse por articular la expansión de las inversiones en estos sectores con la oferta de los proveedores internos, articulación cuya intensidad varía de un país a otro.¹⁰ En Brasil se ha llegado incluso a establecer “fondos tecnológicos” para apoyar programas de desarrollo científico y tecnológico en cada uno de los sectores en cuestión, con recursos provenientes de las regalías que pagan las empresas.

iv) Políticas de apoyo a los conglomerados productivos (*clusters*), en particular los integrados por empresas pequeñas y medianas, o por muchas empresas pequeñas y medianas bajo el liderazgo de grandes empresas. Este enfoque ha tenido creciente aceptación en los países andinos y centroamericanos y, al igual que otras políticas industriales, ha buscado acrecentar la competitividad de sectores existentes más que crear nuevas actividades. En países como México y Brasil se han aplicado a nivel subnacional vigorosas medidas para fomentar esos conglomerados. Así lo ilustra en el caso de México el apoyo al sector del calzado en Guanajuato o de la electrónica en Jalisco (Unger, 2003; Dussel Peters, 1999), y en el caso de Brasil las acciones del Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE) a lo largo de todo el país, en el marco del proyecto de desarrollo de “arreglos productivos locales” (APL).¹¹ Este tipo de política dis-

fruta de gran legitimidad, incluso entre los organismos financieros internacionales, lo que ha facilitado su aceptación por los gobiernos e incluso ha llevado a que se califique de “apoyo a conglomerados productivos” a medidas en favor de actividades que, en sentido estricto, no tienen alcance ni de cadena productiva ni de conglomeración geográfica.¹²

2. Una tipología de estrategias nacionales

Después de que resurgiera el interés por políticas activas de alcance microeconómico y sectorial a mediados del decenio de 1990, tomaron forma tres maneras de enfocar las políticas de competitividad. En algunos países, fundamentalmente Brasil, México y los del Caribe de habla inglesa, se elaboraron documentos de política orientados específicamente al sector industrial y a su vinculación con el desarrollo tecnológico y la inserción internacional.¹³ Más que planes o programas industriales en un sentido estricto, estos documentos fueron agendas de trabajo entre el gobierno y el sector privado, lo que llevó a que sus críticos los acusaran de ser “programas sin metas” e incluso “sin recursos”.

En los países andinos y centroamericanos predominaron enfoques tendientes a aumentar la competitividad del conjunto de la economía, sin dar un papel privilegiado al sector industrial, y se formularon estrategias nacionales de competitividad basadas en la metodología del análisis de grupos (*clusters*), que recibieron distintos nombres, entre otros, los de aglomeraciones industriales, arreglos productivos y conglomerados productivos.¹⁴ Esta última denominación es la

con un fuerte componente sectorial. Ejemplos de estas políticas son los programas de apoyo a la industria automotriz (mediante subsidios e incluso aportes de capital de algunos gobiernos estatales), la industria electroelectrónica e informática, la de textiles, la de prendas de vestir y la de calzado. Véase Bonelli y Motta Veiga (2003).

¹² Respecto a los acuerdos sectoriales en Colombia, véase Velasco (2003).

¹³ Pérez Caltendey (2003) resalta la importancia que tienen los incentivos de alcance sectorial en las economías caribeñas, particularmente en los países miembros de la Organización de Estados del Caribe Oriental, así como en Barbados y sobre todo en Guyana, que exhibe el conjunto de incentivos más amplio de la región. Esos incentivos se orientan fundamentalmente hacia los sectores manufactureros y de servicios, en particular hoteles y turismo (Hendrickson, 2003).

¹⁴ Ese enfoque fue desarrollado a partir de Porter (1990) y se concretó en los trabajos de la *Monitor Company* en los países andinos a comienzos del decenio de 1990 y en el proyecto “Centroamérica en el siglo XXI: Una agenda para la competitividad y el desarrollo sostenible”, coordinado por INCAE/Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible (CLADS) a mediados de ese decenio.

⁹ Véase un planteamiento general sobre el tema en CEPAL (2005); en cuanto a análisis nacionales, véase Bonelli y Motta Veiga (2003) para Brasil, Scarone (2003) para Uruguay y Henry (2003) para el Caribe.

¹⁰ Véase Sergeant, Racha y James (2003) para Trinidad y Tabago.

¹¹ En portugués, *arranjos produtivos locais*. Las APL se caracterizan por abarcar un número significativo de empresas que actúan en torno a una actividad productiva predominante en un territorio y que comparten formas de cooperación y mecanismos de gobernanza. Las acciones de apoyo a las APL se concretan a nivel local, lo que es consistente con la experiencia brasileña de políticas estatales

que se ha utilizado en el presente artículo. En su aplicación, esos enfoques se traducían en la negociación y puesta en marcha de acuerdos sectoriales, generalmente a lo largo de cadenas de valor, entre actores privados y el gobierno, donde este cumplía la función de catalizador o facilitador.

Finalmente, en Argentina, Chile y Uruguay no se trabajó sobre la base de políticas industriales ni de estrategias nacionales de competitividad. Se prefirieron las políticas llamadas horizontales,¹⁵ que buscaban no discriminar entre sectores y que se debían poner en práctica a través de incentivos a la demanda de las empresas, en contraste con los subsidios a la oferta que caracterizaban al modelo anterior. Cuando se presentaran problemas con clara dimensión sectorial, las políticas horizontales se concretarían a través de la concentración de sus instrumentos en la solución de tales problemas, sin que se considerara que por ello perdían su carácter básicamente neutral. En Chile fue donde se conceptualizó y puso en marcha con más fuerza este tipo de intervención, aunque en el país se mantuvieron por un largo período subsidios directos a los sectores forestal y minero, así como a las actividades exportadoras (Moguillansky, 2000).

A comienzos del decenio del 2000, a diferencia de lo que sucede en otras áreas de la política de desarrollo, no hay convergencia en la posición de los países de América Latina y el Caribe en materia de políticas sectoriales. Mientras en algunos el discurso rechaza con vigor esas políticas, aunque hay prácticas *ad hoc* de apoyo sectorial, en otros se las reconoce como válidas para aumentar la competitividad de actividades con potencial para penetrar en mercados externos o que enfrentan una fuerte competencia de las importaciones. Por lo demás, hay un doble estándar frente a esas políticas: países que niegan su utilidad, en especial cuando apoyan al sector manufacturero, las utilizan abiertamente, y sin intentos por legitimarlas, en numerosos rubros agrícolas y de servicios (como el turismo, por ejemplo).

Teniendo como base el análisis histórico que aquí se ha hecho sobre la formulación de políticas, se pue-

de clasificar u ordenar a los países de la región conforme a tres variables: el objeto de la intervención, la frecuencia o intensidad de ella, y la coordinación existente entre las medidas tomadas para llevar a cabo las políticas en el marco de una estrategia de alcance más amplio.

Según el objeto de la intervención, cabe distinguir —como se señaló anteriormente— tres tipos de países: i) los que han mantenido o incluso reactivado políticas sectoriales, ii) aquellos en los que el tema sectorial tiene fundamentalmente una dimensión de conglomerado productivo, y iii) los que no han adoptado ninguna de estas dos perspectivas y solo aceptan el uso de políticas consideradas horizontales, las que, sin embargo, se concentran algunas veces en un sector específico.

En estos tres tipos de países las políticas horizontales son ampliamente aceptadas. Lo que distingue a los primeros dos tipos son las políticas que aplican además de las horizontales. El cuadro 1 pone de relieve la existencia de préstamos de bancos de desarrollo e incentivos fiscales orientados a sectores específicos.¹⁶ En siete países de la región (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras y México) la banca pública de desarrollo provee créditos con enfoque sectorial, mientras que en 18 países se han establecido incentivos fiscales para beneficiar a sectores específicos. Solo en Colombia, Guatemala, Haití, Honduras, Paraguay y Suriname no existen tales incentivos. Una forma de incentivo aun más generalizada es la presencia de normas especiales que favorecen la instalación de zonas de libre comercio para la exportación o de industrias maquiladoras.

Del análisis del conjunto de esa información surge una primera diferencia con las prácticas vinculadas al modelo anterior. Mientras que entonces se privilegiaba la industria manufacturera, ahora este es uno de los sectores con menos peso. Las actividades más favorecidas han sido el turismo, sectores primarios como el del petróleo, el minero y el forestal, y servicios varios (que van desde infraestructura hasta cinematografía). La importancia de las políticas orientadas al sector agrícola varía apreciablemente entre los países de la región si se la mide por los gastos públicos destinados a implementarlas (incluyendo programas de fomento productivo, inversiones en infraestructura rural

¹⁵ La expresión “políticas neutrales u horizontales”, de uso generalizado en la región, oculta el hecho de que toda política termina favoreciendo más a unos sectores que a otros. Esto sucede porque esas políticas intentan hacer más eficiente el funcionamiento de los mercados de factores productivos que son utilizados en diferente proporción por los distintos sectores o productos. En algunos casos, políticas que se presentan como neutrales para que tengan más legitimidad, están desde un comienzo orientadas a sectores específicos. Esto suele suceder con las políticas de desarrollo tecnológico.

¹⁶ La información disponible no permite determinar el monto de los subsidios implícitos en las operaciones de crédito y en los incentivos fiscales.

CUADRO 1

**América Latina y el Caribe: Incentivos financieros
y fiscales a sectores específicos**

País	Préstamos a sectores específicos, excepto agricultura	Incentivos fiscales a sectores específicos
Argentina	Bienes de capital	Minería, actividad forestal
Bahamas		Hoteles, servicios financieros, cerveza y bebidas alcohólicas
Barbados		Servicios financieros, seguros, tecnologías de información, turismo
Belice		Minería
Bolivia		Minería
Brasil	Petróleo, gas natural, textiles, prendas de vestir, calzado, industria naval, electricidad, telecomunicaciones, <i>software</i> , cinematografía	Ind. automotriz, electrónica
Chile		Actividad forestal, petróleo, materiales nucleares
Colombia	Cinematografía	
Costa Rica	Diversos sectores	Actividad forestal, turismo
Ecuador		Minería, turismo
El Salvador	Minería, servicios (turismo, transporte, <i>software</i> y otros)	
Guatemala		
Guyana		Agroindustria, actividad forestal, minería, turismo, pesca, construcción, tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC)
Haití		
Honduras	Transporte, camarón	
Jamaica		Cinematografía, turismo, bauxita, aluminio, construcción de fábricas
México	Cinematografía	Actividad forestal, cinematografía, transporte aéreo y marítimo, imprentas y editoriales
Nicaragua		Turismo
Panamá		Turismo, actividad forestal
Paraguay		
Perú		Turismo, minería, petróleo
República Dominicana		Turismo, agroindustria
Suriname		
Trinidad y Tabago		Hidrocarburos, turismo, construcción
Uruguay		Carne ovina, viñedos y vino, hidrocarburos, imprenta, actividad forestal, industrial militar, aerolíneas, diarios, estaciones de radio, teatros, cinematografía
Venezuela (República Bolivariana de)		Hidrocarburos y compras de bienes de capital y servicios para inversiones en sectores primarios (petróleo, minería, agricultura y pesca).

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Melo (2001, cuadro 3).

y gastos sociales en áreas rurales).¹⁷ Por su parte, la banca pública de desarrollo hace una contribución importante al financiamiento de ese sector en países como Argentina, Brasil, Costa Rica, México o la República Dominicana (Acevedo, 2002). En general, el crédito se da en condiciones cercanas a las de mercado y se mantienen subsidios a las tasas de interés en programas para fortalecer la pequeña agricultura.

La proposición anterior debe ser matizada al considerar las carteras de crédito de los seis bancos de desarrollo de cinco países de la región. La actividad industrial continúa siendo la receptora de alrededor de la mitad de los créditos del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) de Brasil, del Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT) de México y del Banco de Comercio Exterior de Colombia (BANCOLDEX), mientras que su participación es de cerca del 25% del total de la cartera de la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE) de Perú e inferior a 15% en las carteras del Banco Nacional de Costa Rica (BNCR) y de la Nacional Financiera (NAFIN) de México. Dado que los créditos del BANCOLDEX y el BANCOMEXT se orientan a financiar el comercio exterior, de las seis instituciones solo el BNDES tendría un papel destacado en el financiamiento de la actividad productiva del sector industrial orientado al mercado interno, cuyas operaciones superaron los 5.800 millones de dólares en el 2002 (CEPAL, 2004a, cuadro 8.2).¹⁸

La segunda variable permite distinguir entre los países de la región según la frecuencia o intensidad con que llevan adelante políticas sectoriales: i) países que desarrollan una amplia gama de políticas a nivel sectorial (como Brasil, Colombia, Guyana, México, Uruguay, la República Bolivariana de Venezuela); ii) países que las desarrollan solo para unas pocas actividades (Bolivia, Chile, Perú, la República Dominicana, entre otros), y iii) países en los cuales esas políticas son casi inexistentes (como Haití, Paraguay, Suriname). Más allá de la información que proporciona el cuadro 1, la intensidad con que se llevan a cabo las políticas sectoriales también se puede detectar a partir de acciones que no implican subsidios fiscales y financieros, como en el caso de Colombia, donde hay una muy activa

política de acuerdos sectoriales que no contemplan estos tipos de incentivos, o de El Salvador, país que tiene una activa política de apoyo a los conglomerados productivos (Alonso, 2003).

En México, a partir de la instauración de la Política Económica para la Competitividad en el 2002, se han definido 12 ramas productivas prioritarias que serían objeto de programas sectoriales: cuatro de ellos están en operación (para la cadena de fibras, textiles y prendas de vestir; para cuero y calzado; para la industria electrónica y de alta tecnología, y para *software*) y hay avances en algunos programas para la industria automotriz, la maquiladora de exportación y la química.¹⁹ Por su parte, en noviembre de 2003 el gobierno de Brasil dio a conocer las Directrices de Política Industrial, Tecnológica y de Comercio Exterior, en las que expone sus opciones estratégicas sectoriales en cuatro actividades productivas que hacen uso intensivo de conocimiento: las de semiconductores, *software*, fármacos y medicamentos, y bienes de capital, y creó una entidad destinada a coordinar la puesta en marcha de esa política, la Agencia brasileña de desarrollo industrial.²⁰

En algunos países —Costa Rica, Perú y Uruguay, entre otros— las medidas de fomento se han aplicado de manera aun más focalizada y se ha llegado incluso a apoyar proyectos individuales de ciertas empresas. Algunos ejemplos son los incentivos a la inversión en megaproyectos de la minería peruana,²¹ las acciones del gobierno de Costa Rica para que INTEL se instalara en el país,²² o las exoneraciones fiscales destinadas a

¹⁹ Las cinco ramas restantes son aeronáutica, agricultura, turismo, comercio y construcción (Secretaría de Economía, 2003).

²⁰ El documento respectivo indica que se seleccionaron esos sectores porque i) presentan dinamismo creciente y sostenido; ii) responden por cuotas importantes de las inversiones internacionales en investigación y desarrollo; iii) abren nuevas oportunidades de negocios; iv) se relacionan directamente con innovación de procesos, productos y formas de uso; v) aumentan la densidad del tejido productivo, y vi) son importantes para el futuro del país y tienen potencial para el desarrollo de ventajas comparativas dinámicas (Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, 2003, p. 16).

²¹ En el caso de Perú, las principales políticas de apoyo al sector minero en el decenio de 1990 fueron: promoción y garantías a la inversión extranjera directa; privatización de empresas estatales; aprobación de una ley marco que garantizaba la libre iniciativa y las inversiones privadas; estabilidad tributaria, cambiaria y administrativa; modernización del proceso de concesiones mineras; beneficios fiscales (el impuesto a la renta no grava a utilidades reinvertidas); incentivos fiscales a la inversión en megaproyectos (exenciones del impuesto sobre los ingresos y recuperación anticipada del impuesto general sobre las ventas). Véase Fairlie (2003).

²² Véase Alonso (2003).

¹⁷ En Chile y México, los gastos anuales por productor alcanzaron los 900 dólares en el año 2000, mientras que en Bolivia fueron inferiores a 50 dólares. En ese mismo año, el gasto agrícola como proporción del PIB sectorial fue de 35% en México, 21% en Chile y un poco más de 5% en Bolivia (Kerrigan, 2001).

¹⁸ Es probable que el rubro "Otros" de la cartera de NAFIN, que representa el 97% de ella, incluya operaciones orientadas al sector productivo interno.

respaldar proyectos declarados de interés nacional en Uruguay.²³

La tercera variable —el nivel de coordinación entre las medidas aplicadas— obliga a considerar una dimensión adicional, inherente a la lógica de las políticas en que se basan: su integración o no integración en una estrategia nacional más amplia. Cabe distinguir entonces tres tipos de países: aquellos con acciones frecuentes en el marco de estrategias de intervención pública explícitas, generalmente expresadas en planes o programas oficiales (Brasil, Colombia, El Salvador y México, por ejemplo); países con intervenciones frecuentes, pero sin una estrategia explícita (Costa Rica, Uruguay) y países con intervenciones esporádicas (la gran mayoría).

Las tres variables consideradas han sido muy estables en cada país a lo largo del tiempo, lo que indica capacidad y experiencia en la formulación y aplicación de políticas. Los cambios de gobierno, incluso cuando significaron una fuerte ruptura con el pasado político del país, como en México en el año 2000 o Urugu-

ay en el 2005, no han modificado grandemente las posturas respecto a las políticas. Dos ejemplos, aunque en direcciones opuestas, son el poco peso que continúan teniendo las políticas sectoriales en Chile, y la continuidad de los esfuerzos por formular y mantener acuerdos sectoriales (convenios de competitividad exportadora) en Colombia a lo largo de las administraciones de los presidentes Samper, Pastrana y Uribe, acuerdos que involucran a 41 cadenas productivas y sectores responsables del 86% de las exportaciones no tradicionales.²⁴

La significación de esta muestra de madurez institucional, con todo lo positiva que es, no debe ser exagerada, pues la experiencia regional también abunda en ejemplos de programas establecidos para paliar problemas de eficiencia que han hecho crisis.²⁵ Incluso la política para la industria automotriz brasileña tiene elementos de rescate de un sector en crisis que no puede soportar la competencia externa o, como se llamaba en el decenio de 1980, de reconversión industrial (Bonelli y Motta Veiga, 2003).

III

Líneas de acción e instrumentos

Como se ha reiterado en la literatura especializada,²⁶ las políticas de competitividad en la región, incluso las de alcance fundamentalmente sectorial, se han preocupado mucho más de incrementar la eficiencia de sectores existentes que de crear sectores, lo que es consistente con la búsqueda de una mayor penetración en los mercados internacionales, principalmente sobre la

base de ventajas comparativas estáticas (mano de obra no calificada y recursos naturales). Esto se ha dado tanto en países con una estructura productiva diversificada (Brasil y México, entre otros), como en países con estructuras más especializadas. De los primeros se podría decir que son pocos los sectores inexistentes y que las políticas sectoriales se detectan a nivel de productos específicos. Si bien eso es cierto, la evidencia apunta a que, sobre todo en Brasil y en menor grado en México,²⁷ las medidas de tipo sectorial se han concentrado en fortalecer y expandir sectores ya instalados, siendo el caso más notorio el de la industria automotriz, que se indicó anteriormente.

La creación de actividades nuevas aparece esporádicamente como objetivo de política; con ese propósito

²³ La ley de inversiones de 1998 promueve inversiones específicas mediante la declaración del Poder Ejecutivo de que un proyecto es de interés nacional. Los beneficios pueden ser generales o favorecer solo al proyecto en cuestión (por ejemplo, exoneración del impuesto al patrimonio sobre bienes inmuebles). Los beneficios generales pueden ser automáticos (por ejemplo, exoneración del impuesto al patrimonio sobre bienes muebles destinados al ciclo productivo) o facultativos (que aún no se reglamentaban a mediados del 2003). Véase Scarone (2003).

²⁴ De esas cadenas y sectores, 31 son nacionales y 10 regionales; 29 corresponden a bienes y 12 a servicios. No todos son programas para cadenas productivas en sentido estricto, pues están dirigidos a sectores como los de la papa, camarón de cultivo, atún, camarón de pesca, flores, café y banano. El concepto de cadena productiva no se aplicó con rigor porque la firma de dichos acuerdos obedeció a "razones prácticas" que buscaban la movilización de los empresarios (Velasco, 2003).

²⁵ Véase Scarone (2003) respecto al caso de gran parte de las políticas en Uruguay, y Villagómez (2003) respecto al programa para la industria electrónica 2002-2010 en México.

²⁶ Véase BID (2001), Melo (2001) y Peres (1997).

²⁷ Respecto a Brasil, véase Bonelli y Motta Veiga (2003); respecto a México, véase Unger (2003) y Villagómez (2003).

se han seguido dos principales líneas de acción: las negociaciones comerciales internacionales para asegurar el acceso a los mercados, sobre todo mediante tratados bilaterales o multilaterales de libre comercio, y la atracción de inversión extranjera directa (IED) para desarrollar plataformas de exportación, incluyendo las actividades de zona franca y las maquiladoras.

La atracción de inversión extranjera directa ha sido el principal mecanismo por el cual se han creado nuevos sectores en la mayoría de los países de la región. Las medidas en ese sentido van desde la profundización de la plataforma exportadora de México en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (automóviles y sus partes, electrónica y vestimenta), pasan por las actividades más elementales de maquiladoras de primera generación en algunos países de Centroamérica y el Caribe (prendas de vestir), y llegan hasta las inversiones en privatización de servicios y sectores primarios en países de América del Sur (Mortimore, 2000; Peres y Reinhardt, 2000). Las diferentes combinaciones de estrategias de las empresas transnacionales inversoras, por un lado, y de políticas públicas de alcance sectorial, por otro, han determinado en gran medida las actividades que han conducido a la diversificación de las estructuras productivas, aunque con las limitaciones derivadas del bajo valor agregado que resulta de la concentración en actividades de ensamblaje y de la poca articulación con el resto de la economía nacional respectiva.

Los instrumentos que se han utilizado para atraer inversión extranjera se pueden clasificar en tres grandes grupos (Mortimore y Peres, 1998): i) incentivos, principalmente del tipo zona franca y fiscales, ii) normas que generen un entorno eficiente —Estado de derecho, transparencia, acceso asegurado a mercados internacionales, buena infraestructura, etc.— y iii) creación de factores de producción especializados, en particular mano de obra calificada. Los países de la región han aplicado con diferente intensidad estos tres tipos de instrumentos; sin embargo, los que suelen predominar, con pocas excepciones, son los dos primeros.

Además de los instrumentos específicos para atraer inversión extranjera, se han utilizado otros dos que se dirigen a cualquier tipo de inversión (nacional o extranjera). Ellos son los incentivos financieros y fiscales indicados en el cuadro 1 y un amplio grupo de medidas con las cuales los gobiernos buscan establecer entornos competitivos para el funcionamiento de las empresas (defensa de la competencia y regulación de sectores monopólicos), disminuir los costos de tran-

sacción (reducción de controles administrativos, entre otros) o permitir el aprovechamiento de economías de escala mediante la acción colectiva de las empresas (acuerdos sectoriales a lo largo de cadenas productivas, apoyo a la asociación entre empresas, etc.).

Según el grado de aceptación que han logrado, las políticas formuladas en la región se pueden agrupar así: políticas ganadoras, políticas perdedoras y políticas emergentes (Peres, 1997). Las políticas ganadoras son las que han sido generalmente aceptadas por los gobiernos, es decir, que tienen gran legitimidad. Además de las políticas para fomentar las exportaciones y para atraer inversión extranjera directa, que ya se han mencionado, este grupo incluye las políticas para promover el desarrollo tecnológico, la formación de recursos humanos, las empresas pequeñas y microempresas —generalmente bajo la forma de medidas de apoyo a la constitución o consolidación de redes o conglomerados empresariales— y el desarrollo productivo a nivel local o subnacional, estando las dos últimas estrechamente vinculadas. La aceptación de estas políticas se debe a su presunta neutralidad por el hecho de incidir sobre mercados de factores productivos (tecnología y formación) o a su también presunto impacto positivo sobre la generación de empleo, especialmente a nivel subnacional o local.

Las políticas perdedoras, por su parte, son las que están en contradicción más clara con el modelo de desarrollo vigente, en particular con la apertura comercial y la reducción del déficit del sector público. En ellas se incluyen los subsidios fiscales directos, el crédito dirigido y con tasas de interés subsidiadas, los aranceles sobre comercio exterior y el uso del poder de compra del Estado. Sobre este último, la situación varía de un país a otro. Mientras en algunos se utiliza ese instrumento a nivel nacional o subnacional, como en el mencionado programa de apoyo a la producción de *software* en México, en otros está fuera de la gama de políticas aplicables, pues se considera que iría en contra de los objetivos de eficiencia y transparencia del gasto.

Por último, las políticas emergentes —entre otras, la defensa de la competencia, la mejora de los regímenes de gobernanza empresarial, la regulación de sectores de infraestructura cuyos mercados no operan con eficiencia, o la responsabilidad social de las empresas— están adquiriendo creciente legitimidad, pero aún se encuentran en proceso de maduración y, dentro de la región, su desarrollo varía mucho entre países. En algunos de ellos hay legislación moderna e instituciones relativamente sólidas que implementan tales políticas,

mientras que en otros aún se hallan en instancias de debate y decisión o no son parte significativa de la agenda.

Más allá de las diferencias nacionales, se comprueba en la región una fuerte convergencia del contenido de los documentos de política en la última década. Esa convergencia se da alrededor de cuatro elementos básicos: i) el énfasis en el aumento de la competitividad en el ámbito internacional, ii) la generalización de la legitimidad de instrumentos de tipo hori-

zontal o neutral, que, como ya se señaló, distan de serlo *ex post*, iii) el apoyo a las empresas pequeñas y microempresas, fundamentalmente por razones vinculadas a su capacidad de generar empleo y iv) la focalización en áreas económicas subnacionales o locales. Los programas de apoyo a conglomerados productivos son la concreción más notoria de al menos tres de estos elementos, siendo posiblemente el programa brasileño de apoyo a los arreglos productivos locales (APL) su expresión más importante en América Latina y el Caribe.

IV

Evaluación de la implementación e impacto de las políticas industriales

Las evaluaciones de la implementación y los efectos de las políticas industriales están limitados no solo por la información disponible, sino por el hecho de que, hasta hace muy poco, dichas políticas rara vez señalaban expresamente criterios y mecanismos para su evaluación. A esto se agrega la complejidad técnica de evaluar políticas que tienen múltiples objetivos y líneas de acción.

1. Evaluación de la puesta en práctica de las políticas

Si bien hay datos sobre los recursos financieros que se destinaron a algunas políticas, que en realidad constituían programas o proyectos,²⁸ la información es insuficiente para evaluar la implementación en su conjunto. Pese a ello se constata que, con algunas excepciones, el grado de aplicación de las políticas en América Latina y el Caribe continúa siendo bajo, como ya había indicado Peres (1997); particularmente claro en este sentido es el análisis de Alonso (2003) sobre la situación de los cinco países centroamericanos y el de Fairbanks y Lindsay (1997) sobre los países andinos que concibieron estrategias de competitividad en torno al concepto de conglomerados productivos.

²⁸ Los casos mejor documentados se refieren a los montos asignados a las políticas agrícolas, en particular en el marco de grandes programas como PROCAMPO, la Alianza para el Campo y el Programa de Apoyo a la Comercialización en México. Véase Kjällerström (2004), Villagómez (2003) para México y Scarone (2003), para Uruguay.

Según dichos estudios, las causas de las fallas generalizadas en la implementación de las políticas —es decir, de las “fallas del gobierno”— y la consiguiente brecha entre lo que se decide y lo que se ejecuta son de diversas clases, como se muestra a continuación.

a) *Objetivos no operacionales o inalcanzables*

La inclusión de objetivos no operacionales o inalcanzables en la formulación de las políticas transfiere la decisión real de ponerlas en marcha a la etapa de asignación de recursos presupuestarios. En estos casos, el problema reside en que, por fallas en su formulación, las políticas suelen tener más de declaración que de instrumento para asignar recursos. En este sentido, la evaluación de los factores de éxito en los 41 acuerdos sectoriales colombianos muestra que: i) los convenios con compromisos bien estructurados, cuantificables y por plazos definidos son más fáciles de seguir y cumplir; ii) los convenios con compromisos poco numerosos y sencillos obtienen mayores logros; iii) el liderazgo y el poder de decisión de las personas detrás de los convenios son fundamentales, y iv) las cadenas productivas que habían sido apoyadas desde antes de los convenios lograron mejores resultados.²⁹ La práctica en la región suele no tener en cuenta estos factores de éxito. Así, los documentos de política tienden a desembocar en verdaderas listas de necesidades y objetivos. Si bien la multiplicidad de

²⁹ Véase Velasco (2003).

objetivos puede deberse a la acción de muchos agentes en sociedades complejas, también refleja cierta incapacidad de establecer prioridades y de construir consenso alrededor de unas pocas, pero que puedan llevarse a la práctica.

b) *Escasez de recursos humanos y financieros*

La escasez de recursos humanos y financieros para poner en marcha las políticas, que es especialmente grave en los países más pequeños y más pobres, hace que muchas veces se dependa de recursos externos (préstamos o ayuda) para formular las políticas y más aun para aplicarlas. Además, al enunciar las políticas no se suele considerar su costo y el correspondiente financiamiento, ateniéndose una vez más a que “primero decidimos y después vemos qué hacemos y con qué recursos”.

c) *Poca capacidad institucional*

Casi todos los países de la región tienen poca capacidad institucional para implementar políticas, incluidas algunas bastante sencillas. La dificultad es mayor cuando se trata de poner en marcha políticas que reflejan más la “mejor práctica internacional” que las necesidades de los países interesados en aplicarlas. Esto se traduce en formulaciones de política desapegadas de la realidad que, peor aun, muchas veces son impulsadas por instancias estatales con poca gravitación en la estructura de poder de los gobiernos o por asociaciones empresariales con baja representatividad y poco peso económico y político. El problema se agudiza porque en la región normalmente están separadas las instancias de formulación y las de implementación de las políticas. Si bien los países pueden acrecentar su capacidad institucional a lo largo del tiempo —y en la región algunos lo han hecho—, la creación e innovación institucionales exigen estabilidad de objetivos por períodos más extensos que los cuatro a seis años habituales de los gobiernos en América Latina y el Caribe, así como recursos financieros que confieran capacidad de acción. En este sentido, la gran disparidad de cargas fiscales entre los diversos países de la región —desde menos de 10% a más de 30% del PIB— introduce diferencias estructurales en sus posibles logros en este terreno.

d) *Precariedad de los acuerdos público-privados*

Los acuerdos entre el gobierno y el sector privado para poner en marcha las políticas son precarios, lo que se comprueba en el momento de materializar gastos del sector público o compromisos de inversión

y gastos de contrapartida del sector privado. Más aun, proliferan los planes y programas que solo se elaboran para responder a presiones políticas de actores económicos, para solicitar financiamiento internacional o para cumplir con disposiciones legales o constitucionales. El sector empresarial, que defendió con mucha fuerza las políticas de protección hasta fines del decenio de 1970, no muestra igual fortaleza para llevar adelante políticas de diversificación y de mejoramiento de la especialización productiva en los países de la región.³⁰

e) *Debilidad de las señales económicas*

Los problemas de implementación se conjugan, en el caso de las políticas industriales, con la debilidad de las señales económicas que emiten los programas destinados a expandir o crear actividades. Frente al vigor y claridad de la señal asociada a la protección comercial, que permitía fijar precios internos y maximizar la rentabilidad y que era típica del modelo de industrialización mediante la sustitución de importaciones, actualmente se ofrece al empresario, en el mejor de los casos, un conjunto de señales difíciles de interpretar y de traducir en medidas concretas y cuyo efecto sobre la rentabilidad es incierto. No debe sorprender entonces que la percepción de que “las políticas no funcionan” sea tan generalizada.

Las fallas de implementación y la percepción de que “las políticas no funcionan” afectan la legitimidad de las políticas industriales y el interés que puedan tener en ellas sus principales destinatarios, los empresarios. Esto lleva a una situación paradójica: los empresarios consideran que los recursos disponibles para poner en vigor las políticas son escasos y, sin embargo, no los utilizan en su totalidad. Encontrar la manera de superar las fallas de implementación y hacer que las políticas funcionen es uno de los principales desafíos que encaran las estrategias de desarrollo.

Pese a las fallas de implementación mencionadas, ha habido avances en las relaciones entre las autoridades públicas y las asociaciones (o cámaras) empresariales en la etapa de formulación de políticas y, en algunos pocos casos, en la de su aplicación. El diálogo público-privado se ha venido fortaleciendo desde los comienzos del decenio de 1990, aunque subsisten algunas situaciones de conflicto, y ha avanzado hasta

³⁰ Por otra parte, las discrepancias entre el gobierno y el sector privado, si bien han menguado, distan de haber desaparecido, como señala Alonso (2003) respecto de Guatemala y Scarone (2003) respecto de Uruguay.

el punto de que a menudo el liderazgo en las propuestas de política ha provenido de entidades empresariales. Así ha sucedido en el caso de la Asociación Nacional de Industriales (ANDI) en Colombia, la Cámara Nacional de la Industria de Transformación (CANACINTRA) en México, la Asociación de Industriales de República Dominicana (AIRD), la Cámara de Industrias de Costa Rica (CICR) o la Federación de Cámaras Industriales de Centroamérica (FECAICA), entidad que en el decenio de 1990 impulsó una agenda de modernización industrial en esa región. En estos y otros países es posible entonces hablar de una corresponsabilidad público-privada en la formulación de políticas, más que de una simple concertación de políticas (Peres, 1997).

Las asociaciones empresariales también han participado con diferente intensidad en foros de negociación para establecer medidas de apoyo a la competitividad, tales como el Consejo Nacional de Competitividad en Colombia, el Foro de Desarrollo Productivo en Chile o las “cámaras sectoriales” en Brasil.³¹ En algunos casos, han llegado incluso a hacer propuestas de largo plazo tendientes a dar estabilidad a las políticas más allá de los períodos de gobierno; así sucedió, por ejemplo, con la Visión 2020 impulsada por la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos (CONCAMIN).

Mucho más débil ha sido la participación de otras entidades de la sociedad civil en la formulación de las políticas. Si bien los sindicatos de trabajadores han estado en los foros de concertación, su presencia no ha sido determinante de la dinámica de esos foros, con pocas salvedades; una de las excepciones fue el papel desempeñado por la organización sindical en la “cámara sectorial” de la industria automotriz en Brasil. Otras entidades han tenido un papel aun menor, siendo una excepción la participación del sector académico en el Consejo Nacional de Competitividad en Colombia.

2. Evaluación del impacto de las políticas

Lo que se ha hecho para evaluar los efectos de las políticas industriales es tanto o más limitado e insatisfactorio que lo hecho para evaluar la implementación de esas políticas. Hay evaluaciones de algunos programas específicos, como los de apoyo a las pequeñas

empresas en Chile,³² así como evaluaciones generales sobre lo que pasó *después* de aplicar las políticas, sin aducir argumentos que indiquen que ellas hayan sido *la causa* de los hechos que se relatan. Algunas evaluaciones de este tipo se refieren al aumento de las exportaciones no tradicionales de Colombia provenientes de cadenas productivas con acuerdos sectoriales (Velasco, 2003), el incremento de las exportaciones mineras de Perú (Fairlie, 2003), las mejoras del ingreso de los productores rurales e incluso de la productividad de sus predios, a partir de los grandes programas agrícolas mexicanos (Villagómez, 2003) o la discusión sobre si hubo o no aumento de los ingresos autónomos de los productores apoyados por el Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario (INDAP) en Chile (Kjöllström, 2004).

¿Qué se puede hacer para superar estos problemas de discrepancia entre lo que se decide y enuncia, y lo que se hace y evalúa? Conviene profundizar en tres líneas de acción, que no se excluyen entre sí y parecen promisorias.

En primer lugar, la formulación de políticas debe ir acompañada, no seguida, por consideraciones explícitas sobre las instituciones que las han de ejecutar. Esto implica que los interesados en la política industrial deberán incursionar en los temas de la reforma del Estado. La estructura de este sigue respondiendo a realidades organizadas en sectores y subsectores productivos, mientras se busca aplicar políticas de alcance sistémico o transversal que, por definición, abarcarán más de un sector o más de una entidad ejecutora. Esto tiene particular importancia en el caso de políticas que evolucionaron desde lo estrictamente sectorial a lo de alcance general, como las estrategias de apoyo a la difusión y el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, cuyo carácter transversal ya se ha señalado. La reforma del Estado y el consiguiente desarrollo institucional no son temas cercanos a los especialistas en organización industrial, pero deben ser encarados para reducir las fallas de implementación.

Dada la escasez de recursos humanos calificados en las áreas del Estado vinculadas a la implementación de las políticas, una segunda línea de acción sería la de trasladar a esas áreas personal altamente calificado que esté trabajando en la formulación de las políticas. Esto no iría en detrimento de los esfuerzos por

³¹ En Brasil, la expresión “cámara sectorial” no indica una asociación empresarial, sino un espacio de negociación tripartito (Estado, empresarios y trabajadores).

³² Para ese país, véase las evaluaciones a los programas de fomento presentadas en Silva y Sandoval (2003).

construir capacidades, puesto que tales esfuerzos son necesariamente de largo plazo, mientras que la reasignación de recursos humanos puede ser de corto plazo. Obviamente, tal reasignación no dejará de tener costos elevados, tanto en términos de eficiencia como de carreras personales, pero es una alternativa que merece considerarse si se acepta el diagnóstico de que hay una gran diferencia entre lo que se dice y lo que se hace.

Una tercera línea de acción es la de desarrollar y fortalecer a los operadores de política, es decir, a instituciones y personas que combinen las capacidades de formulación y de acción. Con tal fin, se puede reforzar las instituciones públicas, buscar líderes en el sector privado y fortificar a agentes intermedios como las asociaciones empresariales y las organizaciones no gubernamentales.

El desarrollo institucional de largo plazo dentro del Estado es una realidad en los ministerios a cargo de la política macroeconómica y en los bancos centrales de América Latina y el Caribe. También en los sectores agrícolas y extractivos muchos países de la región han creado y mantenido instituciones vigorosas, como la Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA)

y los institutos del petróleo en México y la República Bolivariana de Venezuela. Esa experiencia puede y debe emularse en las áreas ligadas al desarrollo de otros sectores productivos. El liderazgo privado en materia de políticas ha sido eficiente en algunos casos (por ejemplo, en la formación de algunos conglomerados productivos a nivel local), y debe ser utilizado siempre que sea posible, pero en la región se ha visto que es difícil de sistematizar y que no se distribuye en forma que responda a las necesidades de implementación. Así, sectores económicamente débiles, que necesitan grandes esfuerzos de los operadores de política, tienden a tener liderazgos también débiles. El fortalecimiento de entidades intermedias de implementación ha sido una estrategia exitosa en países como Chile, donde se la ha utilizado para llevar a cabo los programas de fomento de la articulación productiva (PROFO), aunque no dejan de estar presentes los previsible problemas de selección adversa y riesgo moral.

Ninguna de estas acciones es una panacea ni fácil de poner en práctica. Pero abren alternativas y merecen ser exploradas desde perspectivas que combinen las dimensiones económica, institucional y de gestión.

V

Conclusiones

Este trabajo muestra que los países de América Latina y el Caribe tienen opciones de formular políticas para mejorar su especialización productiva y que las han utilizado. En la región se han concretado tres tipos de políticas, que han resultado de los objetivos, la experiencia y las capacidades económicas e institucionales de cada país. En particular, se han concebido medidas que han ido desde la puesta en marcha de políticas industriales en sentido estricto hasta la formulación de políticas básicamente horizontales concentradas en determinados sectores, pasando por el fomento de los conglomerados productivos con un enfoque de cadena de valor (Porter, 1990).

Las políticas industriales son el meollo de las estrategias de especialización o diversificación. Al plantear estrategias de esta índole hay cuatro aspectos importantes que considerar: los criterios para seleccionar los sectores que se promoverán, los instrumentos de política disponibles, las restricciones

impuestas por el tamaño de los mercados nacionales y las capacidades acumuladas de los distintos países de la región, y la voluntad política de llevar a cabo este tipo de acciones.

La selección de sectores debe partir por reconocer que no hay criterios universales para decidir qué actividades han de ser promovidas. Sin embargo, existe una extensa experiencia internacional que muestra que, de hecho, los países han elegido y siguen eligiendo sectores y que lo hacen siguiendo unos pocos criterios más o menos precisos. Entre esos criterios destacan el contenido de conocimiento de las actividades en cuestión, su dinamismo en el mercado internacional debido a una elevada elasticidad con respecto al ingreso del mundo y en especial de los países desarrollados, y el potencial de crecimiento de su productividad. A estos criterios se agregan otros relacionados con el carácter estratégico de ciertas actividades, fundamentalmente por su peso en el producto, las exportaciones o el

empleo, generalmente a nivel nacional, pero también a nivel local o subnacional. El examen de las políticas en las secciones anteriores ilustra ampliamente el uso de esos criterios, no siempre explícito, en los países de la región.

A partir del decenio de 1980 se ha ido utilizando cada vez más la dimensión tecnológica para definir el alcance de las políticas industriales. Aunque tradicionalmente un grupo de actividades ha sido considerado un “sector” cuando todas ellas producen bienes o servicios con alta elasticidad-precio cruzada, es posible también definir como “sector” a actividades que comparten una trayectoria tecnológica (Robinson, 1953): así, se habla de sector aeroespacial, sector de biotecnología o sector de tecnologías de la información y de las comunicaciones. Para el fomento de las actividades que comparten una tecnología determinada, hay tanto experiencias centradas en políticas horizontales como otras en las que se interviene directamente a nivel de empresas, segmentos de mercado o redes de conocimiento. Así como en materia de articulación de las actividades productivas las políticas industriales tendieron a concretarse en el fomento de los conglomerados productivos, en el campo de la tecnología prácticamente se confunden con las políticas de innovación o desarrollo tecnológico.

En la medida en que las políticas adquieren alcance sistémico, su impacto sobre las condiciones de competitividad del conjunto de la economía demanda especial atención. Los mayores costos asociados a las etapas iniciales de las curvas de aprendizaje no deben tener una magnitud que ponga en riesgo la competitividad de las empresas usuarias de los nuevos bienes o servicios, particularmente si esas empresas están fuertemente orientadas al comercio exterior. No es fácil alcanzar el equilibrio entre apoyar la diversificación del aparato productivo interno y aprovechar las oportunidades de importar bienes de capital e insumos más baratos o de mejor tecnología; ese equilibrio solo puede buscarse a partir de la experimentación y de métodos de tanteo, es decir, a través de políticas de base pragmática más que doctrinaria. Como las políticas pragmáticas suelen ser reactivas, un importante desafío que enfrenta la región es el de combinar el pragmatismo con políticas mucho más proactivas.

Los instrumentos disponibles para poner en práctica este tipo de políticas son conocidos y están presentes en la formulación de políticas en los países de América Latina y el Caribe. Pero ahora, a diferencia de lo que ocurría antes en la región y fuera de ella, se opera en el marco de economías abiertas y no es posi-

ble usar instrumentos de protección comercial generalizada y permanente. Esta restricción debilita la señal económica (rentabilidad esperada) que se envía a los potenciales inversionistas en las nuevas actividades y hace que parte significativa del costo de las actividades de fomento deba recaer en el Estado. Esto conlleva problemas, tanto en lo que hace a la determinación de las prioridades para asignar recursos presupuestarios, como a la estabilidad de esos recursos en períodos de restricción fiscal. El sostenimiento de los mecanismos de fomento en el largo plazo, incluso más allá de un período de gobierno, sigue siendo un reto que los países de la región aún no han podido encarar con éxito. Otro poderoso instrumento de política sectorial, la inversión directa del Estado, está fuera de la agenda de gran parte de los países de la región; pero los grados de libertad en esta materia son grandes, como lo muestran diversos casos, particularmente a nivel local o subnacional. La experiencia de la región parece indicar que los conjuntos de políticas que se han aplicados hasta ahora, cuyos efectos acumulativos aún no han sido evaluados, no han tenido la fuerza inductora que en su momento tuvo la protección.

Se ha argumentado además que los países pequeños y con menores capacidades institucionales no deben ni pueden establecer políticas de alcance sectorial. Sin desconocer la importancia de utilizar el mercado interno para lograr economías de escala y aprendizaje, no se debe desconocer que en economías abiertas el tema pierde fuerza, como lo muestra la experiencia de numerosos países pequeños que funcionan como plataformas de exportación muy competitivas. Aunque la capacidad institucional sí es un requisito significativo, particularmente en el corto plazo, el hecho de que ella sea limitada no obliga a desechar las actividades de alcance sectorial, sino a concentrarlas en subsectores, segmentos o incluso productos que estén al alcance de las capacidades existentes. La alternativa es reducir la magnitud de los esfuerzos y no dar “saltos en el aire”. En este sentido, la experiencia en la región con las políticas de fomento de los conglomerados productivos revela que incluso los países pequeños han podido formular políticas para mejorar su patrón de especialización.

Pese a estas consideraciones, en lo que se refiere a la voluntad política de llevarlas a cabo, las acciones sectoriales enfrentan una situación ambigua en la región. Su legitimidad es mayor en algunos países —aunque siempre inferior a la del anterior modelo de industrialización mediante sustitución de importaciones— y mucho menor o nula en otros. Sin embargo,

incluso en países que no consideran legítimas las políticas sectoriales, se las practica de manera mucho más *ad hoc* y a menudo se aplican medidas específicas de apoyo a sectores en crisis. Dado que estas políticas son necesarias para avanzar en el desarrollo de la región, cabe preguntarse cuáles son las tareas necesarias para acrecentar su legitimidad.

Dos líneas de acción son prioritarias. Por un lado, es preciso mejorar la capacidad de implementación, reduciendo la brecha que existe entre la formulación de las políticas y la capacidad institucional para llevarlas a cabo; la persistencia de esa brecha daña la credibilidad de quienes establecen las políticas y, por ende, de las políticas mismas. Por otro lado, hay que avanzar considerablemente en la tarea de evaluar el impacto de las políticas en función de sus objetivos finales: crecimiento económico, progreso tecnológico, aumento de la productividad. Puesto que los recursos públicos son escasos, solo efectuando evaluaciones robustas será posible generar espacio para reasignar recursos desde otras áreas de política hacia éstas.

Estas reflexiones no son nuevas, pero sí son cruciales.³³ Ha habido avances, como lo ilustra el Programa de Desarrollo Empresarial de México 2001-2006, que hace referencia explícita a metas cuantitativas,³⁴ mostrando así un claro progreso respecto de programas anteriores. Sin embargo, los adelantos en el conjunto de la región son sin duda insuficientes. Esto afecta gravemente a políticas que deben competir por recursos fiscales con otras de gran legitimidad —como educación básica, salud pública

o seguridad ciudadana— y que deben justificar su propia razón de ser. Por ser esenciales para diversificar el aparato productivo y posibilitar la aceleración del crecimiento de la productividad, las políticas industriales deben recuperar su legitimidad y para hacerlo tienen que mostrar sus efectos.

Desde una perspectiva más general, una cuestión crucial continúa abierta. Incluso si las políticas para diversificar la estructura productiva pudiesen demostrar técnicamente su capacidad de generar impactos positivos, no estaría claro cuáles serían los agentes sociales interesados en que esas políticas se generalizaran en los países de la región, es decir, los que respaldarían con sus recursos económicos y políticos iniciativas de esta índole, yendo más allá del fomento de los conglomerados productivos que, por lo demás y con pocas excepciones, distan de contar con recursos de significación. Las políticas industriales han tenido un lento retorno a América Latina y han podido operar, aunque en pequeña escala, en economías abiertas y con políticas macroeconómicas ortodoxas, pese a que *ex ante* se aceptaba que las políticas macroeconómicas ortodoxas serían incompatibles con la aplicación de políticas industriales. Para que estas políticas dejen de tener un peso solo marginal, los actores sociales, incluido el Estado, tendrán que hacerlas suyas y comprometer el respaldo de su poder y recursos. Y aquí surge la pregunta de fondo: ¿quién tiene o podría tener interés en políticas industriales proactivas y posee a la vez la fuerza y los recursos necesarios para modificar el patrón actual de especialización productiva?

Bibliografía

- Acevedo, R. (2002): *ALIDE y el financiamiento de la agricultura y el medio rural*, documento presentado en la Conferencia Rural “Desarrollo de las economías rurales en América Latina y el Caribe: manejo sostenible de los recursos naturales, acceso a tierras y finanzas rurales” (Fortaleza, Ceará, Brasil, 7 de marzo).
- Alonso, E. (2003): *Centroamérica: políticas para el fomento de los sectores productivos en Centroamérica*, LC/L.1926-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Ca-

ribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.83.

- Amsden, A. (1989): *Asia's Next Giant, South Korea and Late Industrialization*, Nueva York, Oxford University Press.
- Balbi, S. (2003): Crise e divergência travam política industrial, *Folha dinheiro*, São Paulo, 2 de noviembre.
- Banco Mundial (1993): *The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy*, Washington, D.C.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2001): Competitividad: el motor del crecimiento, *Progreso económico y social en América Latina. Informe 2001*, Washington, D.C.
- Bonelli, R. y P. Motta Veiga (2003): A dinâmica das políticas setoriais no Brasil na década de 1990: continuidade e mudança, proyecto regional CEPAL/GTZ “Una estrategia de desarrollo de clusters alrededor de recursos naturales: sus implicaciones sobre crecimiento, distribución y medio ambiente”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Castaldi, C. (2003): *Essays on the Process of Economic Growth*, Pisa, Italia, Scuola Superiore Sant'Anna.

³³ Esta idea ya fue resaltada en Peres (1997), Stallings y Peres (2000) y Peres y Stumpo (2002).

³⁴ En el programa se plantea crear un sistema de evaluación pública que incluya indicadores estratégicos, mecanismos de control, mecanismos de coordinación y participación en la evaluación, rendición de cuentas periódica y un observatorio de medianas y pequeñas empresas y microempresas, como fuente de información (Secretaría de Economía, 2001, p. 56).

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2003): Istmo centroamericano: los retos de la sustentabilidad en granos básicos, LC/MEX/L.554, México, D.F., Sede Subregional de la CEPAL en México.
- _____ (2004a): *Desarrollo productivo en economías abiertas*, LC/G.2234(SES.30/3), Santiago de Chile.
- _____ (2004b): *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe, 2003*, LC/G.2226-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.54.
- _____ (2005): *Políticas públicas para el desarrollo de sociedades de información en América Latina y el Caribe*, LC/W.19, Santiago de Chile, junio.
- Cimoli, M., N. Correa y A. Primi (2003): *Crecimiento y estructura productiva en economías abiertas: lecciones de la experiencia de América Latina*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Chang, H. (1994): *The Political Economy of Industrial Policy*, Londres, MacMillan Press.
- Dussel Peters, E. (1999): *La subcontratación como proceso de aprendizaje: el caso de la electrónica en Jalisco (México) en la década de los noventa*, serie Desarrollo productivo, N° 55, LC/L.1183-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.G.16.
- Fairbanks, M. y S. Lindsay (1997): *Plowing the Sea: Nurturing the Hidden Resources of Growth in the Developing World*, Boston, Massachusetts, Harvard Business School Publishing.
- Fairlie, A. (2003): Políticas sectoriales y cadenas productivas en el Perú reciente, proyecto regional CEPAL/GTZ "Una estrategia de desarrollo de clusters alrededor de recursos naturales: sus implicaciones sobre crecimiento, distribución y medio ambiente", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) (2001): *Examen de las políticas sobre productos alimentarios básicos*, Roma.
- Hendrickson, M. (2003): Caribbean Tourism: Trends, Policies and Impact, 1985-2002, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Henry, L. (2003): Sectoral Policies: Information and Communications Technology in the Caribbean. Trends, Policies and Impact, 1985-2002, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio.
- Kaldor, N. (1966): *Causes of the Slow Rate of Growth of the United Kingdom*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Kerrigan, G. (2001): *Gasto público hacia el sector agrícola y desarrollo de las áreas rurales: ALC, tendencias y desafíos*, Informe de consultoría, Santiago de Chile, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), agosto.
- Kjöllerström, M. (2004): *Competitividad del sector agrícola y pobreza rural: el papel de los gastos públicos en América Latina*, serie Desarrollo productivo, N° 155, LC/L.2137-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.66.
- Krugman, P. (1994): The myth of Asia's miracle, *Foreign Affairs*, vol. 73, N° 6, Nueva York, Council on Foreign Relations, noviembre-diciembre.
- Melo, A. (2001): *Industrial Policy in Latin America and the Caribbean at the Turn of the Century*, Working paper, N° 459, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), agosto.
- Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (2003): *Diretrizes de política industrial, tecnológica e de comércio exterior*, Brasília, 20 de noviembre.
- Moguilansky, G. (2000): *La inversión en Chile. ¿El final de un ciclo de expansión?*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica.
- Mortimore, M. (2000): Corporate strategies for FDI in the context of Latin America's new economic model, *World Development*, vol. 28, N° 9, Amsterdam, Elsevier, septiembre.
- Mortimore, M. y W. Peres (1998): *Policy competition for foreign direct investment in the Caribbean Basin: Costa Rica, Jamaica and the Dominican Republic*, serie Desarrollo productivo, N° 49 (LC/G.1991), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Noland, M. y H. Pack (2002): *Industrial Policies and Growth: Lessons from the International Experience*, Documentos de trabajo, N° 169, Santiago de Chile, Banco Central de Chile, julio.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial) (2003): *Informe sobre el desarrollo industrial correspondiente a 2002/2003: Competir mediante la innovación y el aprendizaje*, ID/414, Viena. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.B.13.
- Peres, W. (coord.) (1997): *Políticas de competitividad industrial en América Latina y el Caribe en los años noventa*, México, D.F., Siglo XXI Editores.
- Peres, W. y N. Reinhardt (2000): Latin America's new economic model: micro responses and economic restructuring, *World Development*, vol. 28, N° 9, Amsterdam, Elsevier, septiembre.
- Peres, W. y G. Stumpo (2002): *Las pequeñas y medianas empresas industriales en América Latina y el Caribe*, México, D.F., Siglo XXI Editores.
- Pérez Caltendey, E. (2003): Policies for Productive Development in Caribbean Economies, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- Porter, M. (1990): *La ventaja competitiva de las naciones*, Buenos Aires, Javier Vergara Editor.
- Robinson, J. (1953): Imperfect competition revisited, *The Economic Journal*, vol. 63, N° 251, Oxford, Reino Unido, Blackwell Publishing.
- Rodrik, D. (1995): Getting interventions right: how Korea and Taiwan grew rich, *Economic Policy*, N° 20, Oxford, Reino Unido, Blackwell Publishing, abril.
- Scarone, C. (2003): Las políticas sectoriales de Uruguay 1998-2002, proyecto regional CEPAL/GTZ "Una estrategia de desarrollo de clusters alrededor de recursos naturales: sus implicaciones sobre crecimiento, distribución y medio ambiente", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Secretaría de Economía (2001): *Programa de Desarrollo Empresarial de México, 2001-2006*, México, D.F.
- _____ (2003): *Política económica para la competitividad*, México, D.F.
- Sergeant, K., S. Racha y M. James (2003): The Petroleum Sector. The Case of Trinidad and Tobago. Trends, Policies and Impact. 1985-2002, proyecto regional CEPAL/GTZ "Una estrategia de desarrollo de clusters alrededor de recursos naturales: sus implicaciones sobre crecimiento, distribución y medio ambiente", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Silva, I. y C. Sandoval (2003): Políticas de desarrollo productivo en Chile, con especial referencia al nivel local y regional, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- 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, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica.
- Stigler, G. (1951): The division of labour is limited by the extent of the market, *Journal of Political Economy*, vol. 59, N° 3, Chicago, The University of Chicago Press.
- Unger, K. (2003): *Clusters industriales en México: especializaciones regionales y la política industrial*, proyecto regional

- CEPAL/GTZ “Una estrategia de desarrollo de *clusters* alrededor de recursos naturales: sus implicaciones sobre crecimiento, distribución y medio ambiente”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Velasco, M.P. (2003): *Una evaluación de las políticas de competitividad en Colombia*, proyecto regional CEPAL/GTZ “Una estrategia de desarrollo de *clusters* alrededor de recursos naturales: sus implicaciones sobre crecimiento, distribución y medio ambiente”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Villagómez, A. (2003): *Una revisión de la política sectorial en México: 1995-2003*, proyecto regional CEPAL/GTZ “Una estrategia de desarrollo de *clusters* alrededor de recursos naturales: sus implicaciones sobre crecimiento, distribución y medio ambiente”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Wade, R. (1990): *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton, Princeton University Press.
- Young, A. (1928): Increasing returns and economic progress, *Economic Journal*, vol. 38, N° 4, Oxford, Reino Unido, Blackwell Publishing.

Un modelo de bajo crecimiento: la informalidad como restricción estructural

Mario Cimoli, Annalisa Primi y Maurizio Pugno

Tras años de reformas y debates sin fin, sigue sin respuesta la pregunta de por qué América Latina no crece más. El presente artículo aborda el tema desde una perspectiva no convencional. Se presenta la persistencia de la informalidad como una barrera estructural para el crecimiento. Como esquema analítico de referencia, introduce un modelo de crecimiento 2 x 2, en que solo dos sectores, el formal y el informal, constituyen la economía. El modelo presenta los vínculos entre el patrón de crecimiento del sector formal y las dinámicas del sector informal, y entre estas y el patrón de crecimiento de la economía agregada. Los patrones de especialización adversos y una inserción desfavorable en el comercio internacional alimentan la informalidad. De ahí que el crecimiento liderado por las exportaciones se asemeje más a un modelo de enclave que ni siquiera garantiza un crecimiento elevado, ya que la dinámica propia del sector informal, que concentra alrededor de la mitad de la fuerza de trabajo urbana, afecta negativamente el desempeño de toda la economía.

Mario Cimoli

Oficial Económico

CEPAL

✉ mario.cimoli@cepal.org

Annalisa Primi

Experta en desarrollo tecnológico

CEPAL

✉ annalisa.primi@cepal.org

Maurizio Pugno

Profesor,

Universidad de Trento, Italia

✉ maurizio.pugno@economia.unitn.it

I

Introducción

Después de años de reformas e interminables discusiones aún no está claro por qué América Latina no crece más. Acelerar el incremento de la productividad, la producción y el empleo es hoy, más que nunca antes, un triple desafío para la región. Si bien es cierto que las reformas estructurales del decenio de 1990 proporcionaron estabilidad macroeconómica y permitieron poner coto a las presiones inflacionarias, hay creciente consenso en que se precisan medidas adicionales para lograr un crecimiento sostenido del producto y reducir la pobreza. En realidad, crecimiento y pobreza siguen siendo asuntos cruciales para la región. En una perspectiva de largo plazo, la comparación del desempeño actual de la región con el del período anterior a la “década perdida” no es alentadora. En el período 1945-1980, la tasa de crecimiento del PIB latinoamericano fue en promedio de 5,6%, mientras que solo alcanzó a 3,8% entre 1990 y 1997 y a 2,5% entre 1998 y 2004, registrando una recuperación únicamente en los últimos años. Por su parte, la tasa anual media de crecimiento del ingreso per cápita fue de 3,1% entre 1945 y 1980, de 1,9% en los siete años que siguieron a la década perdida y de 0,5% entre 1998 y 2004. Al mismo tiempo, el problema de la pobreza subsiste aún: entre 1945 y 1980 el promedio de hogares pobres fue de 35%, en el período 1990-1997 de 35,5% y en 2002 de 36,1% (CEPAL, 2002, 2004a y 2005; Cimoli, Primi y Stumpo, 2004). Pese a la ola de optimismo alentada por la reciente aceleración del ritmo de crecimiento, la convergencia del producto interno bruto (PIB) por persona de América Latina con el de aquel en la frontera tecnológica es aún una meta por alcanzar. Al tratar de comprender las razones de este fenómeno, el presente trabajo adopta una perspectiva no convencional, es decir, se centra en la presencia de un sector informal considerado como una barrera estructural para

el crecimiento sostenido. Por ende, la existencia simultánea del sector formal y del informal aparece como una forma peculiar de heterogeneidad estructural que obstaculiza el desarrollo de la región.

Como marco de referencia para el análisis, junto con presentar alguna evidencia empírica, se formula un modelo 2×2 que supone la existencia de solo dos sectores en la economía: el formal y el informal.¹ Este modelo, siguiendo un enfoque estructuralista, examina la relación entre el patrón de crecimiento del sector formal y las dinámicas del sector informal, así como los efectos de esas dinámicas sobre el patrón de crecimiento agregado, y cumple con el propósito de relacionarlas, de manera muy estilizada, en lo que constituye un marco de crecimiento lento. La presencia de patrones de especialización desfavorables y una participación de “baja calidad” en el comercio internacional alimentan dinámicas también adversas en el sector formal, contribuyendo así a la expansión del sector informal. De ahí que se argumente que el patrón de crecimiento exportador de América Latina es más bien de enclave y que ni siquiera garantiza elevadas tasas de crecimiento, ya que la concentración de alrededor de la mitad de la fuerza de trabajo urbana en el sector informal reduce el desempeño de la economía en su conjunto.

¹ El supuesto de que en la economía hay solo dos sectores es una simplificación, ya que en realidad los hechos son mucho más complejos y existen diferentes estratos productivos que de varios modos desdibujan tal demarcación. Sin embargo, los modelos 2×2 son un instrumento corriente en la literatura económica, especialmente en casos de heterogeneidad estructural, en los que se identifica un sector orientado a los bienes comerciables y otro a los no comerciables. El modelo presentado en este artículo puede ser un caso particular de esa índole. En nuestro caso, como es obvio, el supuesto de que la economía se compone solo de un sector formal y de otro informal se adopta exclusivamente para simplificar el modelo. Al mismo tiempo, ese supuesto encuentra respaldo en estimaciones empíricas relativas a la persistencia de la cuota de empleo urbano que se concentra en el sector informal, que alcanza a alrededor del 50% del total. Asimismo, cabe señalar que existe una amplia literatura en torno a la heterogeneidad estructural del sector formal, especialmente en relación con la industria manufacturera (Pinto, 1970 y 1976; Cimoli, 2005), y que es posible utilizar un marco analítico similar al propuesto en este artículo para matizar la heterogeneidad estructural en el sector formal, aplicando a los estratos de baja productividad del sector formal las dinámicas previstas aquí para el sector informal.

□ Una versión anterior del presente trabajo fue presentada en el taller GRADE “A Micro Approach to Poverty Analysis”, organizado por la Universidad de Trento, Italia, en febrero de 2005, y también en la reunión del grupo de trabajo sobre política industrial de la Iniciativa para el Diálogo sobre Políticas (IPD), realizada en Río de Janeiro en marzo de 2005. Los autores agradecen especialmente los valiosos comentarios de Oscar Altimir, Giovanni Dosi y Richard Nelson.

En consecuencia, se aboga por un cambio en el patrón de especialización del sector formal para modificar la especialización desfavorable del comercio internacional y para acelerar a la vez el dinamismo de la productividad y de la producción en el sector formal, con miras a acrecentar el empleo formal, reducir el peso del sector informal y mejorar el desempeño de la economía agregada.

Antes de introducir el modelo se precisa alguna aclaración sobre el concepto de informalidad. En realidad, el concepto de economía informal data de una misión de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) a Kenya en 1972; en esa ocasión se le utilizó por primera vez para identificar a la enorme masa de trabajadores pobres que sobrevivían, producían y realizaban actividades de subsistencia fuera del marco legal, trabajando en el que entonces se denominaba "sector no estructurado" (OIT, 1972).

En los estudios sobre el tema del empleo informal, hoy es posible identificar al menos tres corrientes principales, que difieren en sus definiciones y propuestas de política (Rosenbluth, 1994; Maldonado, 1995). De acuerdo con el enfoque ortodoxo, que es con mucho el que predomina, el sector informal es consecuencia de la intervención estatal: el exceso de reglamentación y requisitos burocráticos hacen que la participación en el sector formal sea una opción extremadamente onerosa (De Soto, 1986; Loayaza, 1997). Por lo tanto, más que un problema en sí, el empleo informal aparece como una solución voluntaria para actores económicos racionales que optan por él debido a las excesivas reglamentaciones y obligaciones que impone el sector formal. De ahí que la flexibilización del mercado de trabajo, la definición de los derechos de propiedad y la reducción de la reglamentación estatal garantizarían una merma del sector informal. Paradójicamente, se supone que tal legalización puede suplir la capacidad empresarial y generar empleo. Un criterio aun más optimista sostiene que al trasladarse al sector informal los trabajadores ganan en flexibilidad y autonomía de horario de trabajo, de modo que no es necesario aplicar políticas de bienestar.² No hay duda de que el enfoque ortodoxo capta algunos aspectos de las dinámicas del sector informal, pero no da cuenta de la profunda precariedad y marginación que caracterizan a la mayor parte de las actividades

informales en los países en desarrollo y, al no considerar las relaciones entre el dinamismo del sector formal y el empleo informal, no logra explicar por qué América Latina no crece más.

Una visión levemente distinta del sector informal es la que ofrece el enfoque institucional (Piore y Sabel, 1984). La globalización y la creciente interdependencia de las tendencias mundiales contribuyeron a aumentar la inestabilidad de la demanda y a generar cambios radicales en los métodos de producción y en la organización del trabajo. El deseo de maximizar las utilidades llevó a las empresas a adoptar estrategias de reducción de costos basadas en nuevas modalidades contractuales, como la contratación externa y la subcontratación, dando lugar así a una especie de trabajo "informal" o a una "informalización de las actividades formales".³ Esta visión, sin embargo, se aplica más a agentes económicos de países desarrollados que trasladan su actividad productiva a otros países para aprovechar diferencias de salarios, que a lo que sucede en las economías en desarrollo.

Un tercer enfoque es el estructuralista, cuyos precursores fueron Prebisch, Pinto y los integrantes del Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC). Según ellos, el sector informal tiene su origen en la especialización del comercio internacional y en el consiguiente funcionamiento imperfecto del sector formal, que es incapaz de emplear y capacitar adecuadamente a la mano de obra. El sector informal constituye una suerte de refugio o estrategia de subsistencia para los grupos marginados, y contribuye a reforzar, si no a generar, la exclusión y las tensiones sociales. Así, desde el punto de vista macroeconómico, el sector informal dificulta el crecimiento económico y aumenta las disparidades de salarios. Por lo tanto, los estructuralistas, como alternativa a las políticas de flexibilización y legalización ortodoxas, son partidarios de aplicar políticas industriales y de producción ajustadas a la realidad, que fomenten el cambio estructural y la absorción de mano de obra por el sector formal para acelerar el crecimiento de la economía.

Más allá de las diferencias entre las distintas corrientes de pensamiento, hay consenso en que el sector informal incluye actividades heterogéneas que van

² Maloney (2004) ofrece pruebas al respecto. Por el contrario, Goldberg y Pavcnik (2003) ofrecen evidencia empírica sobre las desventajas del empleo informal con respecto al formal.

³ Sin embargo, estudios recientes revelan que las grandes empresas han disminuido la subcontratación de microempresas informales (Sánchez, Joo y Zappala, 2001).

desde trabajos ambulantes de carácter precario hasta actividades por cuenta propia y trabajo asalariado. Sin embargo, una característica común e indiscutible de todas las actividades informales es la baja productivi-

dad, por el uso de tecnologías obsoletas y trabajo no calificado y por el tamaño reducido de las empresas (Castells, Portes y Benton, 1989; Rosenbluth, 1994; Tokman, 2001; Maloney, 2004).

II

El sector informal: una mirada peculiar a la heterogeneidad estructural

La heterogeneidad estructural no es un rasgo nuevo del sistema productivo de América Latina. Ya Prebisch (1949, 1962 y 1970),⁴ Singer (1950) y Pinto (1970 y 1976) habían observado el dualismo que se daba en la región y habían subrayado que existían al mismo tiempo un sector orientado principalmente al exterior y altamente productivo y un conjunto de actividades de baja productividad orientadas al mercado interno. La reasignación de los factores productivos de las actividades de baja productividad a las de alta productividad se consideraba como una condición necesaria para que la economía se moviera en un sendero de desarrollo virtuoso. El proceso de convergencia de las actividades de baja productividad con las de alta productividad implicaría un cambio estructural, representado por el aumento del peso de la manufactura en el total de la economía. La industria se veía como el vector principal del crecimiento de la productividad. Según este enfoque, el desarrollo industrial generaría los encadenamientos hacia delante y hacia atrás, los efectos de derrame, la acumulación de capital y las externalidades tecnológicas que se necesitarían para sostener rentabilidades crecientes. La condición periférica se superaría gracias a la reducción de la heterogeneidad estructural, identificada como la concentración del empleo en actividades de baja productividad.

Hoy en día, en economías abiertas y tras una década de reformas, la heterogeneidad sigue siendo una debilidad estructural del sistema productivo latinoamericano, y la concentración del progreso técnico no sólo persiste sino que se ha acentuado. La apertura ha favorecido una reorientación de los patrones de

especialización hacia actividades que hacen uso intensivo de recursos naturales y mano de obra, junto con la privatización, la modernización y el avance tecnológico en la producción. Estos procesos han transformado las dinámicas del sector formal, afectando adversamente las capacidades tecnológicas endógenas, reduciendo los encadenamientos internos y la capacidad de absorción de fuerza de trabajo del sector formal manufacturero y disminuyendo así la capacidad del mismo sector de actuar como vector del desarrollo de toda la economía (Cimoli, 2005). La progresiva erosión de la capacidad de absorber empleo que ha mostrado el sector formal manufacturero ha aumentado el desempleo y ha nutrido al sector informal urbano, que ha ido absorbiendo la fuerza de trabajo residual. Por ende, la existencia simultánea de un sector moderno orientado al exterior que no provee suficiente empleo constantemente y de un sector informal de baja productividad donde el empleo se concentra, aparece como un rasgo peculiar de la heterogeneidad estructural. De ahí que América Latina se asemeje a una economía polarizada, en la cual coexisten dos sectores con dinámicas distintas de acumulación, producción y crecimiento y el sector formal aparece como un enclave que lidera el crecimiento.

Las estadísticas sobre el empleo informal no son alentadoras.⁵ Se estima que en América Latina, en el año 2003, el 47% del empleo urbano era informal (CEPAL, 2005; OIT, 2004; Weller, 2000). El peso del

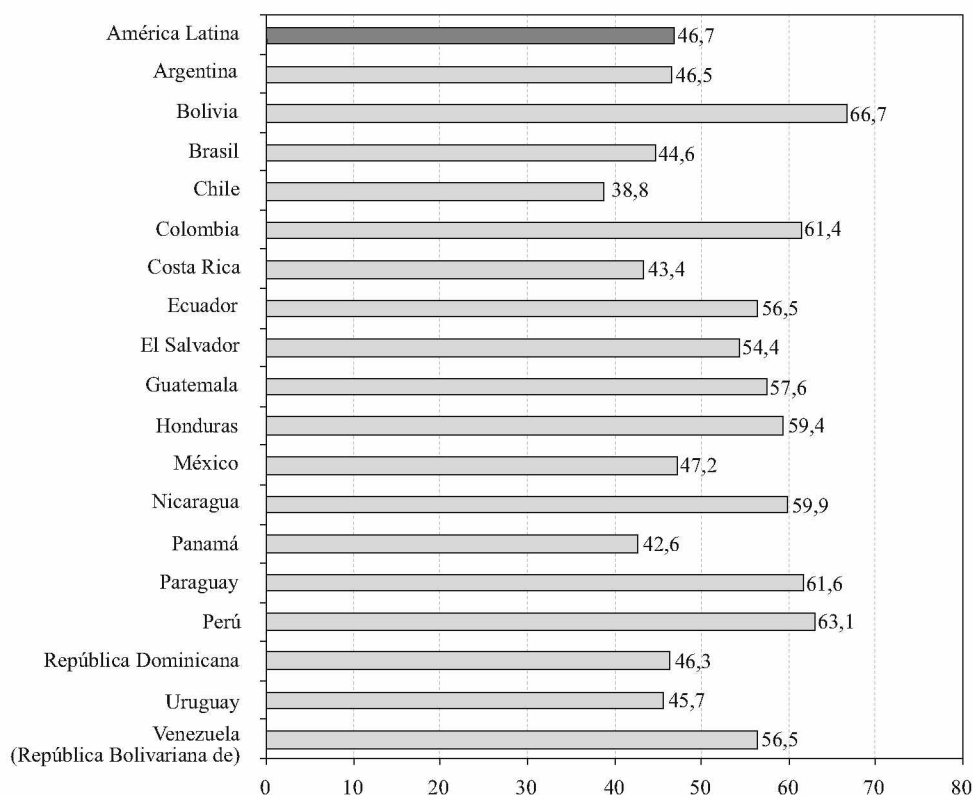
⁴ El ensayo de Prebisch (1949) apareció posteriormente en Prebisch (1962). Se citan ambos por ser el segundo más fácil de encontrar.

⁵ El sector informal es por definición difícil de identificar y de medir. Según el enfoque estándar de las Naciones Unidas (al que se ajustan las metodologías de la CEPAL y de la OIT), el sector informal se compone de actividades de baja productividad e incluye las siguientes categorías: servicio doméstico, trabajadores asalariados no profesionales, trabajo familiar no remunerado, y personas empleadas en microempresas con menos de cinco trabajadores.

GRÁFICO 1

América Latina: La persistencia de la informalidad en los mercados laborales urbanos, 2003

(Población urbana empleada en el sector informal como porcentaje de la población urbana empleada)



Fuente: Elaboración propia con datos de la CEPAL y la OIT. Las cifras son estimaciones basadas en encuestas nacionales de hogares y se refieren a la población urbana empleada en sectores de baja productividad del mercado de trabajo, que se consideran como una variable sustitutiva del sector informal.

sector informal en los mercados laborales urbanos es bastante homogéneo entre los países de la región, yendo del 39% en Chile al 67% en Bolivia. En realidad, pese a las diferencias entre los países de la región relativas a los patrones de especialización y a las divergencias en sus estructuras exportadoras,⁶ la persistencia del empleo informal es una característica común de las economías latinoamericanas (gráfico 1).

Los análisis empíricos del sector informal encuentran serias limitaciones debido a la naturaleza misma

de este fenómeno, difícil de identificar y medir. En el cuadro 1 se incluye una somera cuantificación de las diferencias estructurales en América Latina, considerando la distribución del empleo y la productividad del trabajo en el sector formal y el informal, en comparación con las del total de la economía.⁷ En 1990 el 44% del empleo urbano era informal, mientras que en el 2000 lo era el 45%.

⁶ En la región coexisten patrones de especialización y comercialización divergentes: algunos hacen uso intensivo de mano de obra, otros hacen uso intensivo de recursos naturales y otros se centran básicamente en actividades primarias o terciarias. Véase en Cimoli (2005) un estudio actualizado sobre la heterogeneidad estructural en América Latina.

⁷ Las estimaciones de la distribución del empleo y de la productividad del trabajo se basan en datos de la CEPAL derivados de las encuestas nacionales de hogares. La productividad del trabajo en el sector informal se estima a partir de los ingresos medios de los trabajadores informales; tales ingresos se consideran una buena variable sustitutiva del valor agregado generado por el sector informal, debido a la naturaleza de las actividades realizadas en este último.

Cada vez más la informalidad es un rasgo persistente de las economías latinoamericanas. No solo tiene efectos adversos en el desempeño de la economía en términos de exclusión, marginalización, precariedad y disparidades de salarios, sino que afecta directamente la productividad agregada y por ende el crecimiento, reduciendo la productividad media de la economía. Las actividades informales son de baja productividad y la concentración de la fuerza de trabajo en el sector menos productivo hace caer la productividad agregada. Se estima que a fines del decenio de 1990 la productividad del trabajo en el sector informal era solo el 20% de aquella en el sector formal, y que el sector informal concentraba alrededor de la mitad del empleo total (cuadro 1).

En 1990 casi la mitad de la fuerza de trabajo se concentraba en un sector cuya productividad representaba un 48% de la productividad agregada de la economía y alrededor de 33% de la productividad del sector formal. A fines de la década la situación era aún más preocupante. En el 2000, alrededor de la mitad del empleo urbano se hallaba en el sector informal, cuya

productividad representaba solo el 30% de la productividad agregada y el 20% de la productividad del sector formal. En el cuadro 2 se aprecia la brecha cada vez mayor entre la productividad del sector formal y la del informal en cuatro países de la región.

El hecho de que en promedio alrededor de 50% del empleo se concentre en el sector informal debe tener considerables consecuencias sobre el crecimiento agregado. El análisis de las dinámicas de dicho sector puede ayudar a entender por qué América Latina no crece más, o no todo lo que debiera. Como marco analítico se introduce un modelo simple de crecimiento ajustado a una economía dual peculiar, en la que coexiste un sector formal con otro informal.

El modelo se focaliza en la disparidad entre el sector formal y el informal en función del crecimiento, la productividad, la distribución del empleo, y los salarios, por razones de simplificación. Sin embargo, es necesario destacar que cada uno de estos sectores dista de ser homogéneo. El sector formal comprende actividades bastante diversas —como industrias que

CUADRO 1

América Latina: La distribución del empleo y la productividad en los sectores formal e informal
(Estimaciones)

Año	Sector formal	Sector informal
	Distribución del empleo (% de trabajadores)	
1990	55,6	44,4
2000	54,6	45,4
	Productividad del trabajo (productividad agregada = 100)	
1990	141,8	47,6
2000	157,8	30,5

Fuente: Cimoli, Correa y Primi (2003).

CUADRO 2

América Latina (cuatro países): La creciente brecha de productividad entre el sector formal y el informal^a
(En porcentajes)

Países	Productividad del sector informal/productividad del sector formal	
	1990	2000
Brasil	40,3	20,1
México	31,9	28,2
Uruguay	24,2	16,9
Venezuela (República Bolivariana de)	39,5	32,9

Fuente: Estimaciones propias con datos de la CEPAL.

^a La productividad relativa es la productividad del trabajo en el sector informal y en el sector formal.

hacen uso intensivo de mano de obra o de conocimiento y otras basadas en el procesamiento de recursos naturales—, las que exhiben dinámicas distintas en materia de producción, productividad y empleo (Cimoli, 2005). Sin embargo, esas actividades tienen en general características comunes, como la orientación hacia el sector externo, la relativa modernización de los procesos productivos, la mano de obra relativamente calificada y el tamaño mediano y grande de las empresas. Por su parte, el sector informal abarca actividades heterogéneas (de hecho, incluye actividades empresariales y trabajo asalariado), pero es más homogéneo en cuanto a su baja productividad, los estándares de vida de los trabajadores y la poca calificación de la mano de obra.⁸

El análisis se desarrolla a partir de un tradicional modelo 2 x 2. En particular, se supone una economía dual, constituida por un sector formal y otro informal. La producción del sector formal, Y_f , utiliza insumos importados y se exporta, mientras que la del

sector informal, Y_i , se destina exclusivamente al mercado interno.⁹

Según el enfoque de los salarios de eficiencia, que garantiza la segmentación en el mercado del trabajo, la productividad y los salarios son mayores en el sector formal que en el informal.¹⁰ Basándose en dicho enfoque, las empresas del sector formal fijan un margen por encima de los salarios flexibles del sector informal, considerando la productividad del sector formal.¹¹

En ese contexto, los trabajadores se disputan los empleos formales, y las empresas del sector formal pueden seleccionar el factor trabajo, lo que contribuye a que su productividad sea mayor. En el sector formal, una demanda dada determina las importaciones y las necesidades de fuerza de trabajo, mientras que el sector informal simplemente absorbe la fuerza de trabajo residual. El carácter residual del empleo informal permite mantener la segmentación del mercado del trabajo y fortalece la restricción externa al crecimiento.

III

Las dinámicas del producto, de la productividad y del empleo: crecimiento en una economía dual

Las principales ecuaciones del modelo que expresan las dinámicas en el sector formal son la de régimen de demanda y la de régimen de productividad (Setterfield y Cornwall, 2002). La primera explica el crecimiento de la demanda en una economía abierta, y la segunda

internaliza el crecimiento de la productividad de manera circular con el crecimiento de la demanda.

El régimen de demanda representa el crecimiento de la producción del sector formal, y_f , debido a la demanda de exportaciones.¹² Las especificaciones

⁸ El concepto de informalidad debe distinguirse del de ilegalidad, aunque en ciertos casos los dos puedan coincidir. Las actividades informales difieren de las ilegales porque conciernen productos o servicios legales desarrollados de forma ilegal. Además, el análisis del sector informal en los países en desarrollo debe realizarse con una perspectiva diferente de la que se adopta en los países desarrollados, donde la informalidad más bien se asocia con la evasión fiscal y el aporte en forma ilegal de insumos para el sector formal.

⁹ El apéndice A explica la parte estática del modelo y da más detalles analíticos sobre las especificaciones utilizadas.

¹⁰ En la teoría de los salarios de eficiencia la productividad del trabajo está positivamente relacionada con los salarios, y la brecha salarial entre industrias o sectores se debe a diversos factores (entre otros, incentivar el esfuerzo del trabajador aumentando el costo oportunidad de perder el empleo, y elevar el nivel del capital humano atrayendo a los trabajadores con salarios de reserva más altos). Existen numerosos estudios basados en la teoría de los salarios de

eficiencia en economías duales: Stiglitz (1974 y 1976), Bulow y Summers (1986), Esfahani y Salehi-Isfahani (1989), Agenor y Aizenman (1999), Goldberg y Pavcnik (2003). Arbache (2001) proporciona alguna información sobre Brasil. Los cuadros 1 y 2 muestran alguna evidencia empírica sobre la brecha de productividad entre el sector formal y el informal, mientras que, más adelante, el gráfico 4 muestra la brecha de salarios entre los dos sectores.

¹¹ La brecha de salarios entre los dos sectores es una consecuencia del enfoque de los salarios de eficiencia. Además, el margen que se impone sobre los salarios del sector informal y que determina los salarios en el sector formal depende, también, de que el factor trabajo no sea sustituible y de los arreglos institucionales del mercado del trabajo formal que pueden afectar a los salarios del mismo sector.

¹² La inclusión del componente de crecimiento de la demanda interna no cambiaría los resultados del modelo, aunque el crecimiento se redujera, como es el caso en América Latina.

siguen la perspectiva de Harrod-Kaldor,¹³ como lo describe sintéticamente la ecuación (9).¹⁴

$$(9) \quad y_f = b\pi_f \text{ Régimen de demanda (RD)}$$

$$(10) \quad b = \frac{x}{\varepsilon\pi^*}$$

en que π_f corresponde a la tasa de crecimiento de la productividad del sector formal, π^* a la tasa de crecimiento de la productividad externa, x indica el incremento de las exportaciones derivado del aumento del ingreso externo y ε muestra la elasticidad ingreso de las importaciones.

El significado económico del régimen de demanda es simple.¹⁵ Mientras menor sea la restricción externa, debido al crecimiento de las exportaciones y a la elasticidad-ingreso de las importaciones, mayor será a largo plazo el crecimiento del producto del sector formal, orientado a los mercados internacionales. En especial, la tasa de crecimiento del producto será mayor mientras más rápidamente se supere la brecha de productividad con respecto a la frontera tecnológica, es decir, π_f/π^* . En rigor, el aumento de esta relación entraña un incremento de la competitividad en los mercados internacionales. Por su parte, la brecha tecnológica se debe principalmente a la capacidad de aprendizaje tecnológico, a los encadenamientos y a la diversificación de la estructura productiva.¹⁶ Por lo tanto, el régimen de demanda permite que el modelo capte la capacidad del sector exportador de impulsar el crecimiento económico, generando más competitividad y limitando la restricción externa de acuerdo con las características de la estructura productiva.

¹³ Véase, entre otros, Cimoli, Dosi y Soete (1986); Cimoli (1988 y 1994); Dutt (2001); Harrod (1933); Kaldor (1966 y 1975); Lawson, Palma y Sender (1989); McCombie y Thirlwall (1994); Thirlwall, 1979.

¹⁴ Esta especificación no tiene en cuenta los efectos del tipo de cambio real, como en el modelo original de Thirlwall que Gonzaga (2003), Moreno-Brid (1999a y 1999b) y Perraton (2003) han puesto a prueba con éxito en varios países de América Latina. El modelo propuesto por Frenkel y Taylor (2006) en su reciente trabajo sobre la relación entre el tipo de cambio real y el desarrollo, y en particular sobre los efectos del tipo de cambio real en el mercado del trabajo de una economía con dos sectores, uno especializado en bienes comerciables y otro en no comerciables, ofrece consideraciones interesantes al respecto.

¹⁵ En el apéndice B se presentan las derivaciones económicas y se ofrecen más detalles al respecto.

¹⁶ Véase en Cimoli y Correa (2005) un análisis empírico detallado de la brecha tecnológica en América Latina, como multiplicador, antes y después del proceso de liberalización.

La ecuación del régimen de productividad sigue la ley de Verdoorn-Kaldor,¹⁷ es decir,

$$(11) \quad \pi_f = \alpha + \beta y_f \text{ Régimen de productividad (RP)}$$

en que $\alpha > 0$ y $0 < \beta < 1$. El parámetro α mide los esfuerzos autónomos que influyen directa e indirectamente sobre el crecimiento de la productividad del sector formal, como son la formación de capital humano y las actividades de capacitación. El coeficiente β capta la capacidad estructural de aprendizaje y de difusión del conocimiento, los encadenamientos y las complementariedades de la industria, explicando así que el crecimiento del producto pueda aumentar la productividad.¹⁸

El régimen de demanda (ecuación 9) y el régimen de productividad (ecuación 11) forman un sistema de ecuaciones simultáneas. Por lo tanto, las soluciones de equilibrio (señaladas por el subíndice e) correspondientes al incremento del producto y de la productividad en el sector formal son las siguientes:

$$(12) \quad y_{fe} = \frac{b\alpha}{1 - b\beta}$$

$$(13) \quad \pi_{fe} = \frac{\alpha}{1 - b\beta}$$

Las soluciones de equilibrio del producto y de la productividad en el sector formal dependen de la segmentación del mercado del trabajo y de que la oferta total de trabajo no se vea restringida en la práctica.¹⁹

Para representar el régimen de demanda y el de productividad en el espacio (π_f, y_f) , se transforma la ecuación (11) en la (14):

¹⁷ Para mayores detalles sobre la ecuación de Verdoorn-Kaldor, véase Amable (1992); Kaldor (1975); McCombie y Thirlwall (1994); McCombie, Pugno y Soro (2002); Thirlwall (1979 y 1997).

¹⁸ El aprendizaje se relaciona con la capacidad de los agentes económicos de transformar y mejorar la producción industrial y las técnicas de organización, mientras que los encadenamientos y la densidad de las redes determinan la posibilidad de difundir tecnologías y conocimientos (Dosi y Freeman, 1992; Dosi, Pavitt y Soete, 1990).

¹⁹ Estas condiciones en general corresponden a algunos de los supuestos en la literatura sobre la restricción externa al crecimiento (McCombie y Thirlwall, 1994); sin embargo, en este modelo los salarios no se determinan exclusivamente en el sector formal, debido al enfoque de los salarios de eficiencia. Pugno (1998) presenta un modelo de crecimiento que analiza a la vez la restricción externa y la restricción de la oferta de trabajo al crecimiento.

$$(14) \quad y_f = -\frac{\alpha}{\beta} + \frac{1}{\beta} \pi_f$$

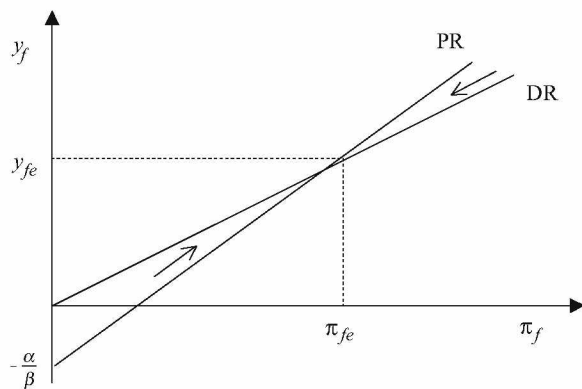
y por ende la (9) y la (14) pueden representarse en el gráfico 2.

Para garantizar soluciones positivas es necesario suponer que $b\beta < 1$, que es una hipótesis realista. El patrón de crecimiento del producto y de la productividad es mejor cuanto mayores sean los encadenamientos y las capacidades internas de transferir capacidades; es decir, cuanto más compleja sea la estructura productiva, más intensos los esfuerzos de formación de capital humano y las actividades de capacitación, y cuanto más virtuosa sea la participación en el comercio internacional: en otras palabras, cuanto menor sea la elasticidad-ingreso de las importaciones respecto del crecimiento de las exportaciones.

La misma condición que garantiza que las soluciones de equilibrio sean positivas, implica que el equilibrio sea estable desde el punto de vista dinámico.²⁰

GRÁFICO 2

**Situación de equilibrio estable:
crecimiento del producto y de la
productividad en el sector formal**



Fuente: Elaboración propia.

²⁰ Si el valor inicial de π_f y de y_f se encuentra fuera del punto de equilibrio, posiblemente tras un cambio de los parámetros de medición, se produce un proceso circular entre el régimen de demanda y el régimen de productividad del sector formal, y el crecimiento de la productividad y de la producción terminan por converger hacia los valores de equilibrio. Paus, Reinhardt y Robinson (2003) demuestran, a partir de la prueba de causalidad de Granger, que en América Latina hay una relación de causalidad relevante entre el crecimiento de la productividad y el de las exportaciones, y entre este último y el de la productividad.

A partir de la definición de productividad, es decir, $\Pi_f = (Y_f/L_f)$, se obtiene:

$$(15) \quad \pi_f = y_f - l_f$$

De las sustituciones correspondientes se deriva la tasa de crecimiento de equilibrio del empleo formal:

$$(16) \quad l_{fe} = -\alpha \frac{1-b}{1-b\beta}$$

La ecuación (16) pone de relieve la importancia de las características de la estructura productiva y del patrón de comercio exterior para la dinámica del empleo. De hecho, la tasa de equilibrio del empleo formal será negativa o positiva según si $(0 < b < 1)$ o $(1 < b < 1/\beta)$, es decir, dependiendo de la elasticidad-ingreso de las importaciones y la tasa de crecimiento de las exportaciones (véase más atrás la ecuación 10).

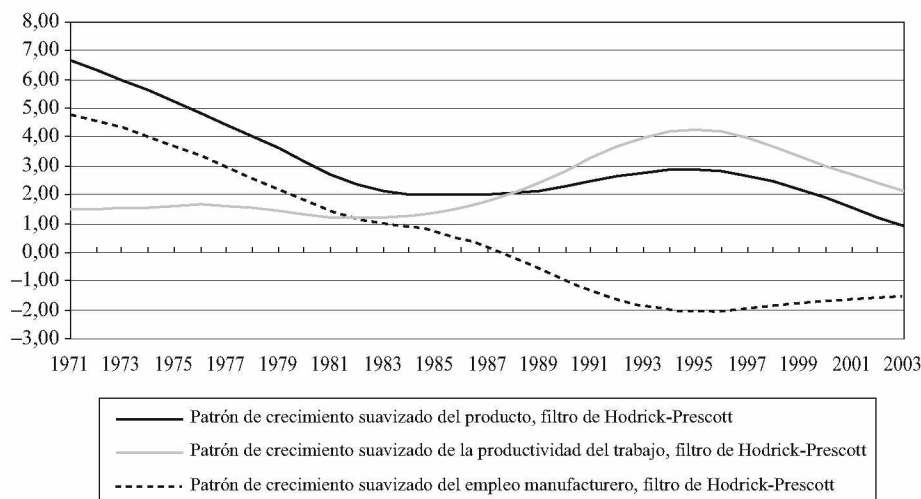
Cuando $b < 1$, un aumento de β , que capta los encadenamientos industriales, la difusión de conocimientos, la complementariedad y el capital humano, es favorable para el crecimiento de la productividad, pero no implica un incremento del empleo en el sector formal. Esto se debe a la restricción externa que necesariamente obstaculiza el crecimiento de la producción. Si $b > 1$, el aumento de β afectará positivamente el crecimiento tanto de la productividad como de la producción, ya que la restricción externa no es tan determinante.

De ahí que el crecimiento liderado por las exportaciones pueda determinar una dinámica viciosa debido a las características de la estructura productiva y al patrón de participación en el comercio internacional, que puede reforzar la restricción externa al crecimiento. Al mismo tiempo, el mejoramiento de la productividad en el sector formal puede venir acompañado de una reducción del empleo en este sector, acrecentando con ello el empleo informal y reduciendo aun más el crecimiento de la economía agregada.

El gráfico 3 muestra el dinamismo de la producción, de la productividad y del empleo en el sector formal latinoamericano durante las tres últimas décadas. El patrón de crecimiento suavizado de la productividad del trabajo, tras un período de crecimiento bajo pero estable, se dispara, especialmente a causa de la expulsión de fuerza de trabajo, para luego volver a caer, sin recuperar al mismo tiempo la capacidad de absorción de mano de obra.

GRÁFICO 3

América Latina: Dinámicas de la producción, la productividad y el empleo en el sector formal



Fuente: Elaboración propia con datos de la CEPAL y del Programa de Análisis de la Dinámica Industrial (PADI) de la CEPAL.

Por otro lado, el patrón monótonamente decreciente de la producción es acompañado por el deterioro del crecimiento del empleo en la industria manufacturera, crecimiento que se vuelve negativo desde fines de la década de 1980. Este es un hecho poco usual en una economía en desarrollo. En la República de Corea, por ejemplo, el incremento de la productividad en las tres últimas décadas marchó parejo con el crecimiento del empleo en la industria manufacturera (Cimoli, Primi y Stumpo, 2004). En los decenios de 1950 y 1960 los países actualmente desarrollados se comportaron de la misma manera (Kaldor, 1966), y solo después, cuando ya habían alcanzado la frontera tecnológica, sufrieron la caída del empleo en el sector manufacturero. Además, ese proceso de “desindustrialización”, típico de algunos países europeos que muestran caídas en el empleo manufacturero, es fundamentalmente distinto al de erosión de la capacidad de absorber empleo en las industrias latinoamericanas.

El desarrollo del sector de los servicios ha cambiado la distribución del empleo a nivel mundial. Sin embargo, en los países europeos la reasignación del factor trabajo, que además se ha traducido en un incremento del empleo en las actividades emergentes y más dinámicas, se ha visto acompañada por importantes esquemas de asistencia estatal y políticas de bienestar. América Latina, por el contrario, ha exhibido un patrón diferente, ya que la reasignación del

factor trabajo ha dado lugar a un incremento del empleo en los sectores de más baja productividad, sobre todo en las actividades de servicios personales y comerciales (Tokman, 1997; CEPAL, 2005; OIT, 2004).

En América Latina, el deterioro del empleo en el sector formal ha aumentado el desempleo y el empleo informal (Ros, 2005; BID, 2003; Pliego, 1997). Para reflejar este hecho, en el modelo se supone que el sector informal desempeña un papel residual, con lo cual surge un singular modelo de “pleno empleo” donde:

$$(17) \quad L = L_f + L_i$$

de manera que:

$$(18) \quad l = \lambda l_i + (1 - \lambda) l_f \quad 0 \leq \lambda \leq 1$$

De acuerdo con la ecuación (18), la tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo l se descompone en crecimiento del empleo en el sector formal y crecimiento del empleo en el sector informal; λ representa la participación del empleo informal en la economía. Por lo tanto, habiendo determinado la dinámica del empleo en el sector formal, y dado que el crecimiento de la fuerza de trabajo es de carácter exógeno, se obtiene la tasa de equilibrio del empleo en el sector informal:

$$(19) \quad l_{ie} = \frac{l}{\lambda} + \alpha \frac{1-\lambda}{\lambda} \frac{1-b}{1-b\beta}$$

Esta ecuación significa que el empleo informal aumenta cuando $l > (1-\lambda)l_f$, es decir, para que $l_{ie} > 0$ no es necesario que l_{fe} tenga valor negativo.

Es arriesgado formular hipótesis sobre la dinámica de la productividad del sector informal; sin embargo, es razonable estimar que la tasa de crecimiento de la productividad en él depende de la tasa de crecimiento de la productividad en el sector formal. Por lo tanto, se considera que:

$$(20) \quad \pi_i = c \pi_f \quad \text{en que } 0 \leq c \leq 1$$

Por consiguiente:

$$(21) \quad \pi_{ie} = \frac{c\alpha}{1-b\beta}$$

En consecuencia, se obtiene la tasa de equilibrio del crecimiento del producto informal a partir de las ecuaciones (19), (20) y de la usual descomposición del crecimiento de la productividad:

$$(22) \quad y_{ie} = \frac{l(1-\beta b) + \alpha((1-\lambda)(1-b) + \lambda c)}{\lambda(1-b\beta)}$$

Un mayor crecimiento de la fuerza de trabajo genera una más alta tasa de crecimiento de la producción informal. Asimismo, una aceleración del crecimiento de la productividad en el sector formal —que se reflejaría en un valor más alto de α — acelera el crecimiento de la producción del sector informal, ya que el excedente de trabajadores del sector formal termina alimentando la actividad informal.

Las dinámicas del sector informal afectan negativamente el desempeño de la economía agregada. Si el valor de b no es lo suficientemente elevado, por ejemplo, si $b < 1$, la economía se torna cada vez más informal, tanto en lo referente al empleo como a la producción. La “informalización” del empleo se observa en la ecuación (19), mientras que aquella de la producción se desprende de la ecuación siguiente:

$$(23) \quad y_{ie} - y_{fe} = \frac{l(1-\beta b) + \alpha(\lambda(1-c) + (1-b))}{\lambda(1-b\beta)}$$

que es superior a cero.

El desempeño de la economía también se ve afectado negativamente desde el punto de vista de la

equidad. En el caso general en que $c < 1$ la brecha salarial entre ambos sectores aumenta, ya que:

$$(24) \quad w_f - w_i = \pi_f \frac{1-c}{1+d} > 0$$

en que la disminución de d contribuye a ampliar la diferencia de salarios.²¹

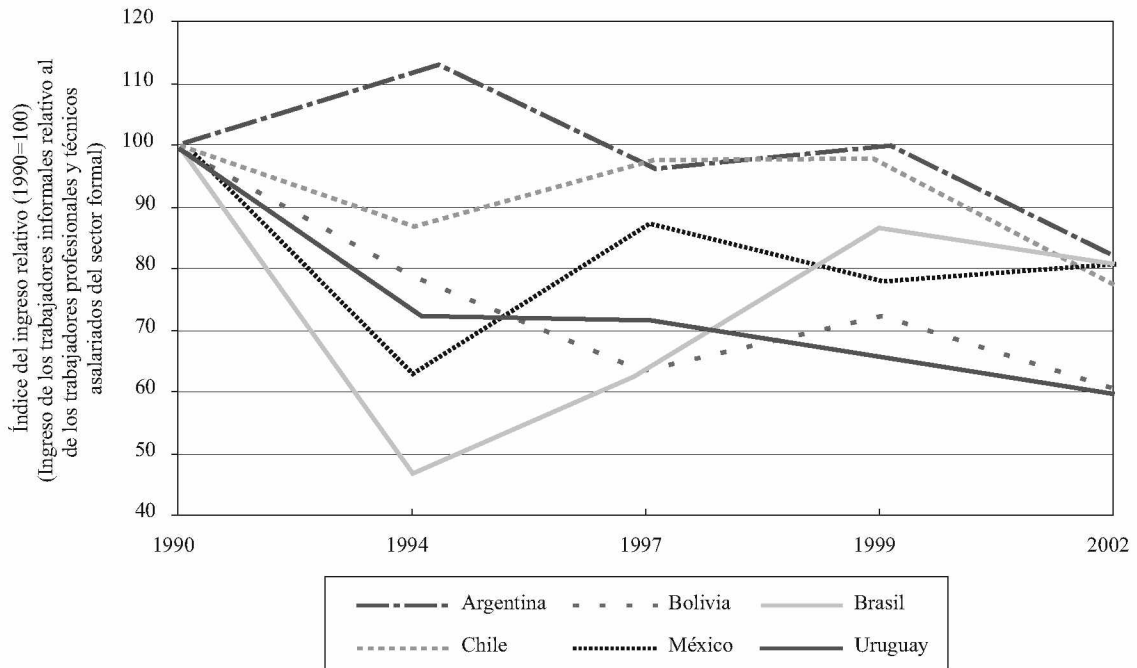
El patrón decreciente del índice de ingreso relativo del sector informal con respecto al del sector formal confirma la tendencia a que se agrande la brecha de salarios en los países considerados. En efecto, entre 1990 y 2002 el ingreso de los trabajadores informales de América Latina cayó en forma prácticamente sostenida en relación con el de los trabajadores profesionales y técnicos asalariados del sector privado formal. En 2002, la relación entre el ingreso medio de los trabajadores del sector informal latinoamericano y el de esos asalariados del sector formal fue inferior casi en un tercio a la de 1990 (gráfico 4).²² En rigor, aunque la persistencia del empleo informal, la pobreza y la desigualdad sean tres problemas estructurales diferentes de la región, ellos están íntimamente relacionados. En realidad, en el decenio de 1990 casi el 60% de los pobres de América Latina trabajaba en actividades informales (Tokman, 1994), y de acuerdo con una evaluación empírica del BID, el empleo informal generaba entre 10% y 25% de la desigualdad de salarios en el mercado del trabajo.

Según el modelo, el crecimiento de la productividad puede disminuir incluso en el caso extremo de que la productividad de ambos sectores aumente al mismo ritmo (caso en que $c = 1$). El caso más frecuente, el de que $c < 1$, es aun más complejo, ya que se amplía la diferencia tanto en el crecimiento de la producción como en el nivel de productividad (d disminuye). En el caso extremo, la economía tenderá a estabilizarse de la siguiente manera: si $t \rightarrow \infty$, entonces $l_{ie} \rightarrow l, \lambda \rightarrow 1, y_{ie} \rightarrow l + c\pi_{fe}$, es decir, la economía tiende a ser totalmente informal y la tasa de crecimiento de la productividad disminuye hasta coincidir con la del sector informal.

²¹ Como se define en la ecuación (7) del apéndice A, d expresa la productividad del sector informal como fracción de aquella del sector formal.

²² Esto significa que el ingreso del sector informal cayó a un ritmo más acelerado que el de los salarios del sector formal, con lo cual aumentó la desigualdad entre ambos.

GRÁFICO 4

América Latina (seis países): La creciente brecha de salarios, 1990-2002^a

Fuente: Elaboración propia a partir de CEPAL (2003).

^a Las cifras corresponden a estimaciones de la CEPAL basadas en encuestas nacionales de hogares. Las series representan el índice (año base 1990) de la relación entre el ingreso medio de los residentes urbanos que trabajan en sectores de baja productividad (es decir, en el sector informal) y el ingreso medio de los profesionales y técnicos asalariados que se desempeñan en el sector privado formal.

Estas conclusiones se contraponen a lo sostenido por la teoría clásica, de acuerdo con la cual el sector informal desaparecería natural y gradualmente con el avance del proceso de desarrollo y modernización. En realidad, de acuerdo con la dinámica del modelo, para generar un dinamismo virtuoso que favorezca al mismo tiempo el incremento del empleo formal y el crecimiento de la producción y la productividad, tendrían que producirse simultáneamente el cambio estructural²³ y la aplicación cada vez mayor de medidas para estimular los encadenamientos, difundir conocimientos y formar capital humano.

De lo contrario, es posible que persista una modalidad de crecimiento de enclave, en que un sector formal moderno y orientado hacia afuera coexiste con un sector informal creciente, con consecuencias adversas para el crecimiento agregado. Esto es justamente lo que ha estado sucediendo en América Latina: ha habido modernización y ha aumentado el comercio exterior, pero el patrón de especialización y comercialización ha favorecido la expulsión relativa de mano de obra desde el sector formal, alimentando así el crecimiento y la persistencia del sector informal.²⁴

²³ El cambio estructural implica reorientar la especialización del sector formal hacia etapas o industrias con mayor contenido de conocimiento y más diversificadas.

²⁴ Carillo y Pugno (2004) explican la persistencia del empleo informal vinculado con el subdesarrollo y también demuestran que las políticas orientadas a mejorar los resultados del sector formal son más útiles que aquellas destinadas a legalizar las actividades informales.

IV

El crecimiento y la informalidad: un ejercicio de estática comparada

Los regímenes de demanda y de productividad, junto con la relación entre los sectores formal e informal, definen un modelo de crecimiento en el cual las características microeconómicas de la estructura productiva (es decir, la capacidad de generar y transferir conocimientos y tecnología, el patrón de especialización, la participación en el comercio internacional y la coexistencia de un sector formal y de uno informal)²⁵ determinan el patrón de crecimiento agregado.

En nuestro marco analítico, las características de la estructura productiva actúan como barreras que limitan el crecimiento liderado por las exportaciones y, en un círculo vicioso, el sector informal contribuye con sus debilidades estructurales a reducir el crecimiento. Por ello se sostiene que el modelo de crecimiento exportador latinoamericano se parece más a un modelo de enclave que ni siquiera garantiza un crecimiento global elevado.

En realidad, el modelo ayuda a esclarecer cuáles son los defectos estructurales que en América Latina obstaculizan el crecimiento impulsado por las exportaciones y señala las barreras que limitan la convergencia de los países de la región con aquellos que se hallan en la frontera tecnológica.

Además de la estabilidad macroeconómica y la formación de capital humano, se necesita un cambio estructural que favorezca la reestructuración del aparato productivo en torno a sectores más complejos y con uso más intensivo de tecnología, para modificar patrones de especialización internacional y acelerar a la vez el crecimiento de la economía.

Prebisch (1949), Nurske (1953) y Kuznets (1980) ya habían sostenido que las estrategias de apertura comercial y de fomento de las exportaciones no implicarían una aceleración del crecimiento. En realidad, es posible que el comercio no sirva para dinamizar el crecimiento cuando el mercado interno no está suficientemente desarrollado. En América

Latina, la persistencia del empleo informal, la escasa complejidad y articulación de la estructura productiva y los incentivos derivados del abrupto proceso de apertura, han afectado los patrones de especialización y la generación y difusión de capacidades tecnológicas, favoreciendo la permanencia de las actividades informales y desacelerando así el crecimiento. Además, los débiles esfuerzos tecnológicos internos y la falta de capacidades locales para aprovechar los efectos de derrame del cambio técnico hacen que la demanda externa sea un factor determinante del crecimiento de largo plazo de América Latina.

En el lenguaje del modelo, esas dinámicas están expresadas por la ecuación (16), donde se muestra, primero, que el cambio estructural es decisivo para fomentar el crecimiento de la producción, de la productividad y a la vez del empleo; y segundo, que una mejora en el patrón de especialización internacional y un avance hacia una participación “de calidad” en el comercio internacional, en términos de sectores, industrias y productos, son necesarios para reducir la informalidad.

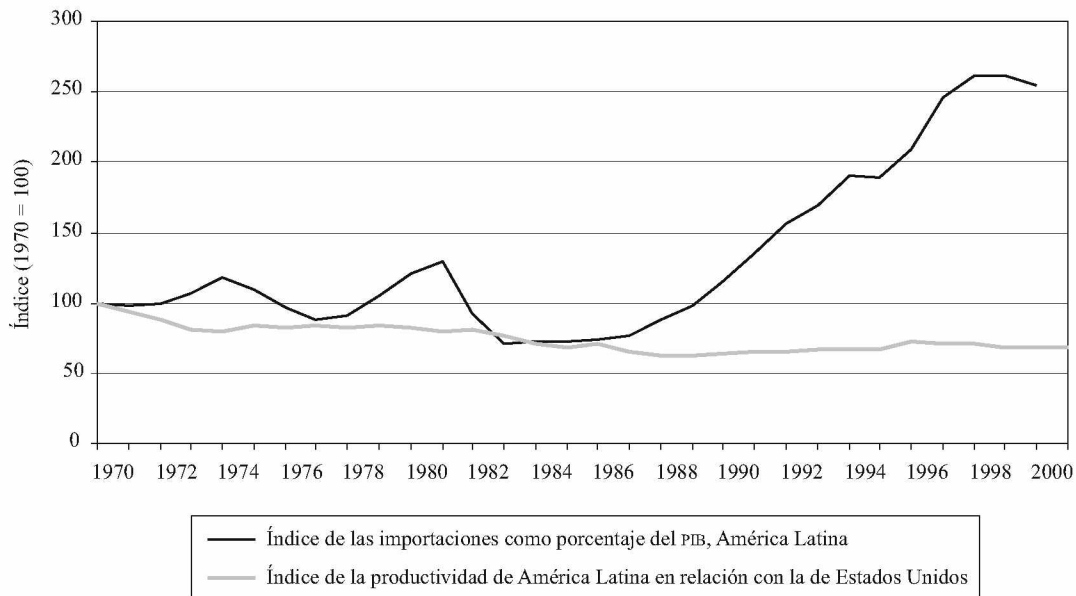
El gráfico 5 pone de manifiesto la persistencia, e incluso la acentuación, de las debilidades estructurales de América Latina. En él se muestra el dinamismo de las importaciones respecto del PIB, y la productividad relativa de la región en comparación con la de los Estados Unidos. Si bien es cierto que la importación de tecnologías avanzadas permite modernizar los procesos productivos, ella no genera automáticamente el desarrollo de capacidades tecnológicas endógenas.²⁶ De hecho, a contar de mediados del decenio de 1980 la elasticidad-ingreso de las importaciones, que incluyen bienes de capital e insumos de alta tecnología,

²⁵ El sector formal y el informal, que operan bajo mecanismos institucionales, organizativos y productivos distintos, determinan a la vez la productividad y el crecimiento agregados.

²⁶ El incremento de las importaciones de bienes de capital no modificó el patrón de especialización productiva a favor de actividades y sectores con más contenido de conocimiento y más valor agregado. El proceso de apertura propició la reestructuración del sector formal en el sentido de fortalecer la especialización de los países de América Latina en actividades de bajo contenido tecnológico y su participación en cadenas de producción internacionales a niveles jerárquicos subordinados (Cimoli, 2005).

GRÁFICO 5

América Latina: Productividad relativa y dinamismo de las importaciones



Fuente: Cimoli, Correa y Primi, 2003.

registró un extraordinario incremento, mientras que la brecha de productividad solo se redujo levemente.²⁷

El hecho de que no mejore el patrón de especialización impide que los países latinoamericanos logren mayor competitividad y aumenten las exportaciones, con lo cual empeora la restricción externa y, por ende, se debilita el crecimiento (Cimoli y Correa, 2005; Ocampo y Martin, 2003). En consecuencia, la economía evoluciona en torno a un enclave y ni siquiera asegura una tasa de crecimiento alta. En un contexto caracterizado por el rezago de la estructura productiva respecto de la frontera tecnológica y por una escasa eficiencia en la producción, es posible que la liberalización y el aumento del comercio exterior se traduzcan en una mayor elasticidad-ingreso de las importaciones que contrarreste la dinámica de las exportaciones, como sucedió en América Latina tras la apertura.

²⁷ En América Latina, el llamado multiplicador del comercio, que corresponde a la relación entre el multiplicador de la brecha tecnológica —esto es, el crecimiento relativo de la productividad en la región respecto de aquel en la frontera tecnológica (de la cual la economía estadounidense es una buena variable sustitutiva)— y la elasticidad ingreso de las importaciones, se redujo de 0,43 a 0,28 después de las reformas, obstaculizando así los efectos positivos del aumento de las exportaciones en el crecimiento del producto (Cimoli, Correa y Primi, 2003).

El modelo puede captar con facilidad los efectos de un incremento de la elasticidad-ingreso de las importaciones. En la ecuación (10), cuando aumenta ϵ disminuye b . Entonces, como lo ilustra el gráfico 6, la función DR gira en el sentido de los punteros del reloj y disminuyen y_{fe} y π_{fe} . Sin embargo, las ecuaciones (12) y (13) indican que el efecto principal se produce

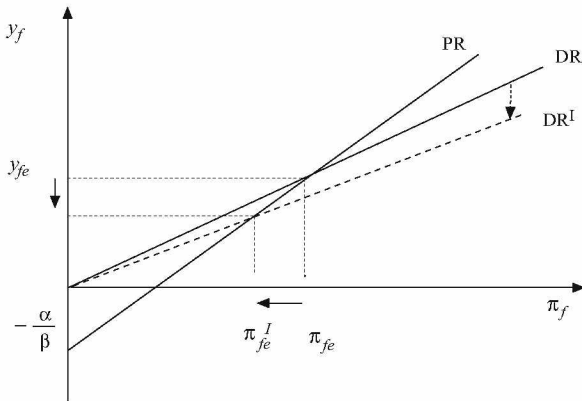
en y_{fe} . De hecho, $\frac{\partial \pi_{fe}}{\partial b} = \beta \frac{\partial y_{fe}}{\partial b}$, de manera que disminuye el empleo en el sector formal y se eleva en el informal. Como consecuencia, la productividad y la producción agregados disminuyen, ya que en términos relativos se amplía el sector cuyo nivel de productividad es menor y aumenta la brecha de salarios.

El modelo puede también captar los efectos de la pérdida de los encadenamientos y la reducción de la complejidad de las cadenas productivas locales. Una disminución de β , determina una rotación hacia abajo del régimen de productividad (PR), como en el gráfico 7. En definitiva, se reducen y_{fe} y π_{fe} . Al elevarse α , la función PR se traslada aun más hacia abajo, afectando positivamente π_{fe} y, en menor grado, y_{fe}

(de hecho, $\frac{\partial y_{fe}}{\partial \alpha} = b \frac{\partial \pi_{fe}}{\partial \alpha}$). Este cambio de origen del

GRÁFICO 6

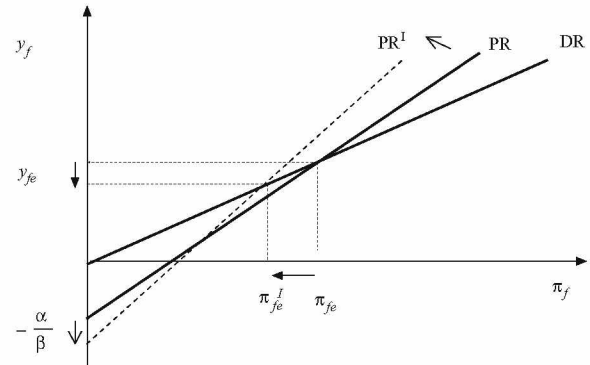
América Latina: Reducción de las tasas de crecimiento de equilibrio de la producción y de la productividad tras el aumento de la elasticidad-ingreso de las importaciones



Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO 7

América Latina: Reducción de las tasas de crecimiento de equilibrio de la producción y de la productividad al disminuir la generación endógena de crecimiento de la productividad



Fuente: Elaboración propia.

crecimiento de la productividad explica que el crecimiento de ella en el sector formal aumente y no disminuya. En otras palabras, es posible que el efecto positivo del aumento de α sobre y_{fe} contrarreste totalmente los efectos negativos de la disminución de b y β

sobre y_{fe} . El apéndice B demuestra que en este caso el modelo de todas formas pronostica un aumento de π_{fe} y, por lo tanto, una reducción de l_{fe} , con todas las consecuencias negativas que esto tiene para el crecimiento agregado de la economía.

V Conclusiones

La heterogeneidad estructural ha sido una barrera de larga data para el crecimiento en América Latina. La convergencia de las economías latinoamericanas hacia aquellas que se encuentran en la frontera tecnológica se ha visto persistentemente dificultada por la coexistencia en la región de un sector formal y otro informal que poseen sistemas productivos e institucionales diferentes.

Las debilidades estructurales y el incremento del comercio internacional han generado incentivos perversos que han favorecido un crecimiento de enclave, en el cual solo el sector formal²⁸ se beneficia del mayor comercio mundial y cuyos frutos no se transfieren al “resto” de la economía. La modernización del sector

formal, además, se ha basado en innovaciones de carácter incremental y en la racionalización de los procesos productivos, más que en el aumento de las capacidades tecnológicas endógenas (CEPAL, 2004b); asimismo, los incrementos de productividad se han debido en gran medida a la expulsión de fuerza de trabajo, lo que ha reforzado la persistencia de la informalidad.

Para aliviar las restricciones externas al crecimiento se necesitan estructuras productivas más complejas y diversificadas, con mayor difusión de conocimiento y más encadenamientos, y un cambio en el patrón de especialización hacia productos y procesos que hagan uso más intensivo de conocimiento. En realidad, los esfuerzos por intensificar los encadenamientos hacia adelante y hacia atrás en América Latina solo desembocarán en una disminución del empleo informal si a la vez se transforma la estructura productiva y se

²⁸ Y solo algunos enclaves dentro del sector formal.

reorienta el patrón de especialización internacional de los países latinoamericanos.

Para acelerar el ritmo de crecimiento y crecer más, la región tiene que superar su situación actual, orientándose hacia una modalidad de crecimiento “inclusivo” liderado por las exportaciones y acrecentando su

capacidad de absorber mano de obra. América Latina debería transformar su estructura productiva y reposicionarse en los mercados internacionales, dejando atrás el problema persistente de la informalidad y sentando así las bases para una convergencia de las economías latinoamericanas hacia la frontera tecnológica.²⁹

APÉNDICE A

La estática del modelo

Se considera un tradicional modelo 2 x 2 donde $Y = Y_f + Y_i$.

La producción de la economía, Y , incluye dos tipos de productos: los originados en el sector formal, Y_f , que utilizan insumos importados y se destinan a la exportación, y los del sector informal, Y_i , que se destinan totalmente al mercado interno.

El sector formal trabaja básicamente con una tecnología aditiva sencilla que utiliza fuerza de trabajo (L_f) multiplicada por un esfuerzo variable del trabajador (h) e insumos importados (M_f).³⁰

$$(1) \quad Y_f = \Pi_f L_f h + \eta M_f \quad \Pi_f > 0, \quad \eta > 0$$

Π_f y η son los parámetros tecnológicos proporcionados a la empresa, que varían en el largo plazo. En especial, el progreso técnico generalmente aumenta el Π_f , pero posiblemente también requiera sustituir fuerza de trabajo, disminuyendo η .

La extensión de la ecuación (1) al esfuerzo variable del trabajador es característica del sector formal. Según la teoría de los salarios de eficiencia, el esfuerzo del trabajador será mayor en el sector formal que en el informal. Se supone que el esfuerzo del trabajador en el sector formal es una función positiva (en forma de S) de los salarios, que se ve afectada por las menores remuneraciones del sector informal. La ecuación (2) especifica el esfuerzo del trabajador:

$$(2) \quad h = \ln q \frac{W_f - W_i}{\Pi_f}$$

²⁹ En otras palabras, una participación “de calidad” en el comercio internacional es un requisito previo para generar un patrón de crecimiento virtuoso que determine por un lado la caída del empleo informal y por otro el crecimiento de la producción, de la productividad y del empleo en el sector formal.

³⁰ Para simplificar, no se incluye el uso de insumos domésticos locales en la especificación del sector formal. El supuesto, sin embargo, es coherente con el objetivo del modelo, que apunta a mostrar las diferencias estructurales entre el sector formal y el informal. En realidad, la diferencia principal entre los dos sectores, además de la diferencia de productividad, reside en que el primero se orienta al exterior y el segundo al interior, justificando así lo especificado en la ecuación (1).

Todas las empresas del sector formal maximizan las utilidades P_f controlando los salarios. La existencia de barreras a la entrada permite obtener utilidades positivas. La maximización requiere que $\frac{\partial P_f}{\partial W_f} = 0$, esto es:

$$(3) \quad \frac{\partial}{\partial W_f} (Y_f - L_f W_f - p \eta M_f) = 0$$

en que p es el precio internacional de los insumos importados, en moneda local. De esta manera, la maximización de las utilidades arroja los siguientes resultados después de reemplazar (1) en (3):

$$(4) \quad W_f = \Pi_f + W_i$$

$$(5) \quad h = \ln q$$

Sustituyendo (4) en (2) se obtiene la ecuación (5). Esta indica que cuando la productividad aumenta gracias al progreso técnico (y la sustitución de trabajo), y se amplía la brecha salarial entre los dos sectores, el esfuerzo del trabajador no cambia.

Por lo tanto, las empresas pueden establecer un determinado nivel de esfuerzo, que será superior a 1 si q es superior al número neperiano.³¹ Los salarios del sector formal se determinan de acuerdo con la productividad de la mano de obra y a partir del salario del sector informal, que es menor.³² De esta manera se conforma un mercado de trabajo segmentado. Como los trabajadores se disputan los empleos formales, las empresas del sector pueden seleccionar el factor trabajo. La demanda dirigida al sector formal determinará a la vez los puestos de trabajo y las importaciones que requerirá este sector, mientras que el sector informal absorberá la oferta residual.

³¹ Cabe destacar que para obtener al menos utilidades positivas, esto es, $P_f = L_f (\Pi_f (\ln q - 1) - W_i) + (1-p) \eta M_f$, el parámetro m debe ser suficientemente superior al número neperiano.

³² El tamaño y número de empresas siguen siendo indeterminados.

En el sector informal, la producción se genera con rendimientos constantes del trabajo y con un esfuerzo unitario:

$$(6) \quad Y_i = \Pi_i L_i$$

Un supuesto importante para el modelo es que

$$(7) \quad \Pi_i = d\Pi_f \quad \text{en que } 0 < d < 1$$

APÉNDICE B

El régimen de demanda

El marco teórico del régimen de demanda (Setterfield y Cornwall, 2002) se remonta al concepto de multiplicador del comercio exterior desarrollado por Harrod (1933), Kaldor (1966 y 1975) y Thirlwall (1979), de acuerdo con el cual la creciente elasticidad-ingreso de las importaciones obstaculiza los efectos positivos que genera el aumento de las exportaciones en el crecimiento del ingreso. En las versiones desarrolladas posteriormente por Cimoli, Dosi y Soete (1986) y Cimoli (1994), al planteamiento original se agregó el concepto de multiplicador de la brecha tecnológica. En la práctica, el aumento del ingreso no solo se ve afectado por el incremento de las exportaciones y la elasticidad-ingreso de las importaciones, sino también por la relación entre la tasa de crecimiento de la productividad del sector formal orientado hacia las exportaciones y la que corresponde a la frontera tecnológica, es decir, el multiplicador de la brecha tecnológica: $\Psi = \frac{\pi_f}{\pi^*}$.

El régimen de demanda se deriva de una situación de equilibrio de la balanza comercial expresada por la ecuación (i)

$$(i) \quad M = E$$

en que M representa la demanda interna de importaciones y E las exportaciones, ambas expresadas en la misma unidad monetaria.

De acuerdo con la teoría clásica de la demanda, la demanda interna de importaciones es una función multiplicadora del ingreso nacional y se determina por la siguiente ecuación:

$$(ii) \quad M = Y_f^\varepsilon$$

De la maximización de las utilidades se obtiene que:

$$(8) \quad W_i = \Pi_f$$

Por lo tanto, el sector informal generalmente se caracteriza por la baja productividad. Los salarios se determinan en este sector y consecuentemente en el sector formal mediante la ecuación (4).

en que ε es la elasticidad-ingreso de las importaciones mientras que Y_f representa el ingreso interno generado en el sector formal.

De acuerdo con esto, las exportaciones son una función multiplicadora del ingreso externo Y^* y se calculan mediante la ecuación (iii):

$$(iii) \quad E = Y^* \tau \Psi$$

en que τ representa la elasticidad-ingreso de las exportaciones y Ψ el multiplicador de la brecha tecnológica.

Cuando la ecuación (i) es válida, también lo es su versión dinámica, expresada por la ecuación (iv):

$$(iv) \quad m = e$$

en que m representa la tasa interna de crecimiento de las importaciones y e la tasa de crecimiento de las exportaciones. Por lo tanto, diferenciando las ecuaciones (ii) y (iii) y reemplazándolas en la ecuación (iv) se obtiene la ecuación (v), que expresa la versión dinámica de la situación de equilibrio de la balanza comercial.

$$(v) \quad \varepsilon y_f = \tau \Psi y^*$$

Suponiendo que x sea el crecimiento de las exportaciones derivado del crecimiento del ingreso externo, $x = \tau y^*$, y sustituyendo la ecuación (iv) en la ecuación (v) y considerando que $b = \frac{x}{\varepsilon \pi^*}$ se obtiene la siguiente ecuación multiplicativa, que es igual al régimen de demanda especificado por la ecuación (10):

$$(vi) \quad y_f = \frac{\Psi}{\varepsilon} x = \frac{\pi_f}{\varepsilon \pi^*} x = b \pi_f$$

APÉNDICE C

El efecto de un incremento de los esfuerzos autónomos sobre la productividad

Para demostrar que el aumento de α junto con reducciones de b y β puede generar un valor constante de y_{fe} y un aumento de π_{fe} , procedamos en dos etapas. Primero, demostremos que al aumentar simultáneamente α y disminuir b se puede obtener un valor constante de y_{fe} y un aumento del valor de π_{fe} . A partir de la situación de efecto neto cero en y_{fe} , es decir, $\frac{\partial y_{fe}}{\partial \alpha} \Delta \alpha + \frac{\partial y_{fe}}{\partial b} \Delta b = 0$, obtenemos que $\frac{\Delta b}{\Delta \alpha} = -b \frac{1 - b\beta}{\alpha} < 0$. A continuación, derivemos los cambios directos e indirectos en π_{fe} para un valor unitario de $\Delta \alpha$, es

decir, $d\pi_{fe} \frac{\partial \pi_{fe}}{\partial \alpha} + \frac{\partial \pi_{fe}}{\partial b} \Delta b = \frac{\partial \pi_{fe}}{\partial \alpha} - \frac{\partial \pi_{fe}}{\partial b} b \frac{1 - b\beta}{\alpha} > 0$. En segundo lugar, demostremos que al aumentar simultáneamente α y disminuir β se pueden obtener valores constantes de y_{fe} y π_{fe} . De la misma forma, derivemos $\frac{\Delta \beta}{\Delta \alpha} = -\frac{1 - b\beta}{b\alpha}$ y entonces $d\pi_{fe} = \frac{\partial \pi_{fe}}{\partial \alpha} + \frac{\partial \pi_{fe}}{\partial \beta} \Delta \beta = 0$. Por lo tanto, al aumentar α y reducir oportunamente b y β se pueden obtener valores constantes de y_{fe} y un aumento del valor de π_{fe} .

Bibliografía

- Agenor, P. y J. Aizenman (1999): Macroeconomic adjustment with segmented labor markets, *Journal of Development Economics*, vol. 58, N° 2, Amsterdam, Elsevier.
- Amable, B. (1992): Effets d'apprentissage, compétitivité hors prix et croissance cumulative, *Économie appliquée*, vol. 45, N° 3, Paris, Institut de Sciences Mathématiques et Économiques Appliquées.
- Arbache, J.S. (2001): Wage differentials in Brazil: theory and evidence, *Journal of Development Studies*, vol. 38, N° 2, Londres, Taylor & Francis.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2003): *Good Jobs Wanted: Labor Markets in Latin America. 2004 Report*, Washington, D.C.
- Bulow, J.I. y L.H. Summers (1986): A theory of dual labor markets with application to industrial policy, discrimination, and Keynesian unemployment, *Journal of Labor Economics*, vol. 4, N° 3, Chicago, The University of Chicago Press.
- Carillo, M.R. y M. Pugno (2004): The underground economy and underdevelopment, *Economic Systems*, vol. 28, N° 3, Amsterdam, Elsevier.
- Castells, M., A. Portes y L. Benton (1989): *The Informal Economy: Studies in Advanced Countries and Less Developed Economies*, Londres, The Johns Hopkins University Press.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2002): *Globalización y desarrollo*, LC/G.2157(SES.29/3), Santiago de Chile.
- _____ (2003): *Panorama social de América Latina, 2002-2003*, LC/G.2209-P, Santiago de Chile, agosto. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.185.
- _____ (2004a): *Desarrollo productivo en economías abiertas*, LC/G.2234(SES.30/3) Santiago de Chile, junio.
- _____ (2004b): *Panorama social de América Latina, 2004*, LC/L.2220-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.11.
- _____ (2005): *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2004-2005*, LC/G.2279-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.2.
- Cimoli, M. (1988): Technological gaps and institutional asymmetries in a North-South model with a continuum of goods, *Metroeconomica*, vol. 39, N° 3, Oxford, Blackwell Publishing.
- _____ (1994): Look in and specialization (dis)advantages in a structuralist model with endogenous growth, en J. Fagerberg, N. von Tunzelman y B. Verspagen (comps.), *The Dynamics of Technology, Trade and Growth*, Londres, Edgar Elgar.
- _____ (comp.) (2005): Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Cimoli, M. y N. Correa (2005): Trade openness and technological gaps in Latin America: a low growth trap, en J. A. Ocampo (comp.), *Beyond Reforms: Structural Dynamics and Macroeconomic Vulnerability*, Stanford, Stanford University Press.
- Cimoli, M., N. Correa y A. Primi (2003): Crecimiento y estructura productiva en economías abiertas: lecciones de la experiencia de América Latina, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Cimoli, M., G. Dosi y L. Soete (1986): *Innovation Diffusion Institutional Differences and Patterns of Trade: a North-South Model*, DRC Paper, N° 36, Sussex, Reino Unido, Universidad de Sussex.
- Cimoli, M., A. Primi y G. Stumpo (2004): Trayectorias productivas y generación de empleo, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- De Soto, H. (1986): *The Other Path: the Invisible Revolution in the Third World*, Nueva York, Harper & Row.
- Dosi, G. y C. Freeman (1992): The diversity of development patterns: on the processes of catching up, forging ahead and falling behind, documento presentado en la Conferencia "Economic growth and the structure of long-term development" (Varena, octubre).
- Dosi, G., K. Pavitt y L. Soete (1990): *The Economics of Technical Change and International Trade*, Hemel Hempstead, Reino Unido, Harvester Wheatsheaf.
- Dutt, A. (2001): Income Elasticity of Imports, North-South Trade and Uneven Development, Notre Dame, Indiana, Universidad de Notre Dame, inédito.
- Esfahani, H.S. y D. Salehi-Isfahani (1989): Effort observability and worker productivity: towards an explanation of economic dualism, *Economic Journal*, vol. 99, N° 397, Oxford, Blackwell Publishing.
- Frenkel, R. y L. Taylor (2006): *Real Exchange Rate, Monetary Policy and Employment*, DESA Working Paper, N° 19, ST/ESA/2006/DWP/19, Nueva York, Naciones Unidas, febrero.
- Goldberg, K. y N. Pavcnik (2003): The response of the informal sector to trade liberalization, *Journal of Development Economics*, vol. 72, N° 2, Amsterdam, Elsevier.
- Gonzaga, J.F. (2003): Balance-of-payments-constrained economic growth in Brazil, *Revista de economia política*, vol. 23, N° 1, São Paulo.

- Harrod, R. (1933): *International Economics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Kaldor, N. (1966): *Causes of the Slow Rate of Economic Growth in the United Kingdom*, Cambridge, Cambridge University Press.
- _____ (1975): What is wrong with economic theory?, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 89, N° 3, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press, agosto.
- Kuznets, S. (1980): Recent population trends in less developed countries, and implications for international income inequality, en R. Easterlin (comp.), *Population and Economic Change in Developing Countries*, Chicago, University of Chicago Press.
- Lawson, T.J., G. Palma y J. Sender (1989): Kaldor's contribution to economics: an introduction, *Cambridge Journal of Economics*, vol. 13, Cambridge, Massachusetts.
- Loayaza, N. (1997): *The Economics of the Informal Sector: a Simple Model and Some Empirical Evidence from Latin America*, Policy Research Working Paper Series, N° 1727, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Maldonado, C. (1995): The informal sector: legalization or laissez-faire?, *International Labor Review*, vol. 134, N° 6, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Maloney, W.F. (2004): Informality revisited, *World Development*, vol. 32, N° 7, Amsterdam, Elsevier.
- McCombie, J., M. Pugno y B. Soro (comps.) (2002): *Productivity Growth and Economic Performance: Essays on Verdoorn's Law*, Londres, MacMillan.
- McCombie, J. y A.P. Thirlwall (1994): *Economic Growth and the Balance of Payments Constraint*, Nueva York, St Martin's Press.
- Moreno-Brid, J.C. (1999a): Balance of payments constrained growth in Central America: 1950-96, *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 22, N° 1, Nueva York, M.E. Sharpe.
- _____ (1999b): Mexico's economic growth and the balance of payments constraint: a cointegration analysis, *International Review of Applied Economics*, vol. 13, N° 2, Londres, Taylor & Francis.
- Nurske, R. (1953): *Problems of Capital Formation in Undeveloped Countries*, Oxford, Oxford University Press.
- Ocampo, J.A. y J. Martín (comps.) (2003): *Globalización y desarrollo: una reflexión desde América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Alfaomega Colombiana.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (1972): *Employment, Incomes and Inequality: A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya*, Ginebra.
- _____ (2004): *Panorama laboral 2004*, Lima, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Paus, E., N. Reinhardt y M. Robinson (2003): Trade liberalization and productivity growth in Latin American manufacturing, 1970-98, *Policy Reform*, vol. 6, N° 1, Londres, Taylor & Francis.
- Perraton, J. (2003): Balance of payments constrained growth in developing countries: an examination of Thirlwall hypothesis, *International Review of Applied Economics*, vol. 17, N° 1, Londres, Taylor & Francis.
- Pinto, A. (1970): Heterogeneidad estructural y modelo de desarrollo reciente de la América Latina, *Inflación: raíces estructurales*, México, D. F., Fondo de Cultura Económica.
- _____ (1976): Naturaleza e implicaciones de la heterogeneidad estructural de la América Latina, *El trimestre económico*, vol. 37(1), N° 145, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, enero-marzo.
- Piore, M.J. y C.F. Sabel (1984): Mass production as destiny and blind decision, inédito.
- Pliego, M. (1997): La evolución de empleo en México, en J. López (comp.), *Macroeconomía del empleo*, México, D.F., Editorial Porrúa.
- Prebisch, R. (1949): El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas (E.CN.12/89), Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- _____ (1962): El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas, *Boletín económico de América Latina*, vol. 7, N° 1, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____ (1970): *Transformación y desarrollo: la gran tarea de América Latina*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Pugno, M. (1998): The stability of Thirlwall's model of economic growth and the balance-of-payments constraint, *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 20, N° 4, Nueva York, M.E. Sharpe.
- Ros, J. (2005), *El desempleo en América Latina desde 1990*, serie Estudios y perspectivas, N° 29, LC/L.2265-P, México, D.F., Sede Subregional de la CEPAL en México. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.9.
- Rosenbluth, G. (1994): Informalidad y pobreza en América Latina, *Revista de la CEPAL*, N° 52, LC/G.1824-P, Santiago de Chile, abril.
- Sánchez, S., A. Joo y C. Zappala (2001): Constrained global integration, Washington, D.C., Banco Mundial, inédito.
- Setterfield, M. y J. Cornwall (2002): A neo-Kaldorian perspective on the rise and decline of the Golden Age, M.A. Setterfield (comp.), *The Economics of Demand-led Growth*, Cheltenham, Reino Unido, Edward Elgar.
- Singer, H.W. (1950): The distribution of gains between investing and borrowing countries, *The American Economic Review*, vol. 40, N° 2, Nashville, Tennessee, American Economic Association, mayo.
- Stiglitz, J.A. (1974): Alternative theories of wage determination and unemployment in LDC's: the labor turnover model, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 88, N° 2, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- _____ (1976): The efficiency wage hypothesis, surplus labour, and the distribution of income in LDC's, *Oxford Economic Papers*, vol. 28, N° 2, Oxford, Reino Unido, Oxford University Press, julio.
- Thirlwall, A.P. (1979): The balance of payments constraint as explanation of international growth rate differences, *Quarterly Review*, Roma, *Banca Nazionale del Lavoro*, marzo.
- _____ (1997): Reflections on the concept of balance of payments constrained growth, *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 19, N° 3, Nueva York, M.E. Sharpe.
- Tokman, V.E. (1994): Informalidad y pobreza: progreso social y modernización productiva, *El trimestre económico*, vol. 61(1), N° 241, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, enero-marzo.
- _____ (1997): Jobs and solidarity: main challenges for the post adjustment in Latin America, L. Emmerij (comp.), *Economic and Social Development into the XXI Century*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- _____ (2001): *De la informalidad a la modernidad*, Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Weller, J. (2000): *Reformas económicas, crecimiento y empleo: los mercados de trabajo en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica.

El mercado de trabajo argentino en la globalización financiera

Mario Damill y Roberto Frenkel

La experiencia argentina de las últimas décadas en materia de generación de empleo y salarios ha sido muy decepcionante, y ha tenido claras consecuencias sobre la distribución del ingreso y otros indicadores sociales. Este trabajo examina la evolución del mercado de trabajo, poniendo el acento en la década de 1990, y aborda también los notables cambios que se han venido produciendo en los últimos años, luego de la crisis del régimen de convertibilidad. En general, postula que la evolución observada en el mercado de trabajo y en la distribución del ingreso se vincula muy estrechamente con la evolución macroeconómica, tanto en fases anteriores como en la reciente recuperación. Examina en especial los efectos negativos que tuvieron las experiencias de apertura comercial con apreciación cambiaria de fines de la década de 1970 y en el decenio de 1990, los que contrastan marcadamente con lo que viene observándose en la actualidad, en particular en materia de generación de puestos de trabajo.

Mario Damill

 damill@cedes.org

Roberto Frenkel

 frenkel@cedes.org

Investigadores del Centro de Estudios
de Estado y Sociedad (CEDES),
Buenos Aires

I

Introducción

La economía argentina ha mostrado a lo largo de varias décadas un desempeño muy insatisfactorio en materia de generación de puestos de trabajo, tanto en cantidad como en calidad. Se ha observado también una tendencia declinante de largo plazo de los salarios reales medios y un sostenido empeoramiento de la distribución del ingreso.

Nuestro argumento más general es que esos rasgos del mercado de trabajo y de la distribución del ingreso se vinculan estrechamente con la evolución macroeconómica. Desde mediados del decenio de 1970, en particular, y salvo en algunos períodos relativamente breves, las condiciones laborales han sido afectadas negativamente por un conjunto de factores macroeconómicos: la inestabilidad del producto interno bruto (PIB), su bajo crecimiento de largo plazo, la elevada inflación, las frecuentes oscilaciones de los precios relativos asociadas a sucesivos intentos de estabilización y a sus fracasos, y un prolongado período de apreciación cambiaria. Merecen mención especial los efectos desfavorables que tuvieron sobre el empleo las experiencias de apertura comercial con apreciación cambiaria de fines del decenio de 1970 y del decenio de 1990, así como las crisis por las que atravesó la economía nacional.

Las características de la evolución macroeconómica del país en este período resultaron de la confluencia de procesos de reforma, políticas de estabilización e importantes cambios en el contexto internacional. Las reformas y las políticas macroeconómicas adoptadas definieron la forma particular en que la economía nacional fue articulándose con el nuevo marco financiero externo, durante la fase que se conoce como la segunda globalización financiera. En suma, las mencionadas tendencias del empleo y la distribución están asociadas con la trayectoria de integración internacional seguida por el país desde mediados de la década de 1970.

En la historia macroeconómica del período se pueden distinguir, a grandes rasgos, cuatro fases principales. Una primera etapa, de desregulación y apertura comercial y financiera, se extendió entre 1977 y 1982. Acabó en una crisis cambiaria, financiera y de deuda y fue seguida por un cierre de los mercados externos de fondos, o racionamiento del crédito internacional, desde 1982 hasta 1990. Sobrevendría luego una nueva fase de desregulación y apertura comercial y financiera, que se correspondió con la vigencia del régimen de convertibilidad, entre 1991 y 2001. También esta fase acabó en crisis e incumplimiento de pagos. A estos últimos episodios siguió el período actual de recuperación económica. En suma, las dos experiencias de apertura comercial y financiera desembocaron en graves crisis bancarias, cambiarias y de deuda, mientras que la etapa intermedia, de racionamiento del crédito, concluyó en los episodios de hiperinflación de 1989 y 1990.

En este trabajo nos concentraremos en el análisis de lo sucedido desde comienzos de la década de 1990, prestando especial atención a los procesos asociados a la dinámica macroeconómica bajo el régimen de convertibilidad y a sus efectos sobre el mercado de trabajo. Examinaremos también las principales características de la fase actual, posterior a la crisis de 2001-2002. Sin embargo, debe resaltarse que algunos de los rasgos estilizados más importantes del comportamiento macroeconómico en el decenio de 1990 se asemejan a lo observado en la anterior experiencia de apertura, a fines de la década de 1970. Ambas etapas pueden interpretarse a partir de un modelo común, y lo mismo puede decirse de varias experiencias comparables de otras economías, en especial de América Latina. Ese modelo común, así como el análisis comparativo de las experiencias señaladas, han sido desarrollados en otros trabajos, por lo que no lo expondremos en detalle aquí.¹ Con ese marco interpretativo como telón de fondo, la sección II del trabajo, que sigue a esta introducción, presenta los hechos estilizados

□ Una versión más extensa de este trabajo fue presentada en la conferencia internacional "La globalización y el desarrollo nacional: hacia una mayor coherencia entre las políticas económicas y laborales" (Buenos Aires, agosto de 2005), organizada por la OIT.

¹ Véase, por ejemplo, Frenkel (2003a y 2003b) y Damill, Frenkel y Rapetti (2005).

propios de la macroeconomía argentina en el decenio de 1990, incluyendo la crisis final del plan de convertibilidad y también la descripción de los rasgos principales de la recuperación económica posterior a la crisis.

La sección III contiene el análisis de la evidencia cuantitativa acerca de los impactos de la evolución macroeconómica sobre el empleo, el desempleo y las remuneraciones, con acento en el período 1991-2002. En esta sección se analizan ante todo, con algún detalle, los efectos esperables de la combinación de un tipo de cambio apreciado y la apertura comercial. Luego se describe la evolución del empleo agregado, del subempleo y del desempleo en el decenio de 1990. En

seguida se enfoca el comportamiento de las mismas variables en la fase reciente de recuperación. Se presenta un modelo cuantitativo para estimar el impacto agregado de la evolución de la actividad económica y los precios relativos sobre la ocupación, presentando un análisis que comprende el período de convertibilidad y la fase de recuperación. Se describe la composición de la contracción del empleo en la década de 1990, mostrando que ésta se originó principalmente en los sectores comerciables. Finalmente, se completa el análisis estudiando la evolución de los ingresos y presentando estimaciones de curvas de salarios en función de las tasas de desempleo, en el período de convertibilidad y también en la fase de recuperación.

II

La dinámica macroeconómica argentina en el decenio de 1990

1. El desempeño bajo el régimen de convertibilidad

Durante el último tercio del siglo XX se desarrolló en el mundo el proceso conocido como segunda globalización financiera. En esta nueva etapa de la evolución financiera internacional, varios países latinoamericanos y de otras regiones experimentaron crisis externas y financieras con dramáticos efectos reales. Estos episodios involucraron generalmente altos costos económicos y sociales y retrocesos en el crecimiento. Las crisis de México (1994-1995), Argentina (1995), Brasil (1998-1999) y nuevamente Argentina (2001-2002) estallaron en los países latinoamericanos que habían recibido los mayores flujos de capital en las fases de auge previas. Estos países son, a su vez, las economías de mayor tamaño y los mayores “mercados emergentes” constituidos en la región.

Las distintas experiencias nacionales referidas con jugaron la aplicación de reformas como la apertura comercial y la apertura y liberalización de la cuenta de capital —junto con privatizaciones, reformas fiscales y medidas de desregulación 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.

Un examen somero de esos casos permite identificar un conjunto de rasgos comunes de los contextos institucionales y de política económica en que se presentaron las crisis: i) el tipo de cambio nominal era fijo o cuasi fijo; ii) el tipo de cambio real estaba apreciado; iii) prácticamente no existían barreras al libre movimiento de capitales; iv) las entradas de capitales en el período de auge previo fueron de gran magnitud en comparación con el tamaño de los mercados nacionales de dinero y capital preexistentes, y v) la regulación de los sistemas financieros nacionales en la etapa de auge fue relativamente débil y permisiva.

Las experiencias mencionadas muestran, en todos los casos, además de esas características, una dinámica macroeconómica de ciclo, con una fase inicial expansiva, seguida de un período de estancamiento o recesión, una creciente fragilidad financiera y externa y, finalmente, la crisis financiera y cambiaria.²

Bajo el esquema de estabilización con ancla cambiaria y apertura comercial y financiera adoptado por Argentina en la década de 1990, con el plan de convertibilidad, se observaron también los rasgos

² La descripción estilizada del ciclo se presenta, por ejemplo, en Frenkel (2003a y 2003b), en Damill, Frenkel y Maurizio (2003), y en Damill y Frenkel (2005). Véase también Taylor (1998).

señalados, así como la dinámica cíclica. Sin embargo, el ciclo de apertura-expansión, seguido de aumento de la fragilidad financiera externa, contracción y crisis, fue experimentado por el país dos veces en la década. Primero entre 1990 y 1995 (año en que la economía fue frenada por el efecto de derrame de la crisis de México), y luego entre 1995 y 2001 (gráfico 1). El primero de esos ciclos no desembocó en crisis cambiaria, aunque sí en recesión y crisis financiera.

Los diversos cambios positivos ocurridos en el contexto financiero internacional tuvieron un fuerte impacto en el plano interno al inicio del período. Las tasas internacionales de interés cayeron abruptamente a partir de 1989, al tiempo que se recuperaba el acceso al financiamiento externo. En 1991 los ingresos de capitales comenzaron a adquirir importancia. Además de los factores de expulsión, que explicaron buena parte de la afluencia de capitales hacia los mercados emergentes (especialmente la caída de las tasas de interés en el mundo desarrollado), también fueron importantes los factores internos, llamados “de atracción”: en el caso argentino cabe destacar el proceso de privatizaciones, iniciado en 1990, la liberalización financiera y el lanzamiento del programa de estabilización. Así, en los primeros años de la década, los ingresos netos de fondos superaron al déficit en cuenta corriente, permitiendo una sustancial y rápida acumulación de reservas internacionales, cuyo acervo inicial era muy pequeño. La acumulación de reservas alimentó el incremento de la cantidad de dinero y de crédito y

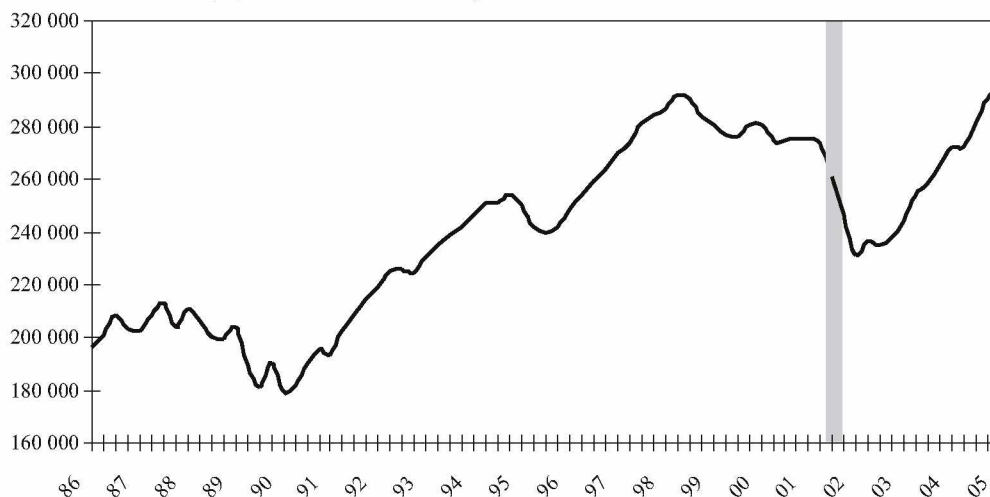
esto, combinado con la declinación de las tasas de interés (externas e internas), llevó a una rápida expansión de la demanda agregada y el PIB. El incremento del PIB, a su vez, afectó al balance de pagos, puesto que estimuló las importaciones, contribuyendo al déficit en la cuenta corriente. La apertura comercial y la apreciación cambiaria actuaron en el mismo sentido.

El crecimiento liderado por los ingresos de capitales continuó hasta 1994. En ese año se produjo un alza de las tasas de interés internacionales (a partir de la decisión de la Reserva Federal de elevar sus tasas de descuento a partir de febrero). Esto comenzó a gravitar negativamente sobre la afluencia de fondos y, debido al déficit cada vez mayor de la cuenta corriente, las reservas de divisas dejaron de crecer.

Cabe resaltar que, en esta primera etapa, el programa de estabilización mostró una gran eficacia anti-inflacionaria. La desaceleración de los precios posterior a su lanzamiento fue inmediata. En el caso de los bienes comerciables en el ámbito internacional, de los cuales da cuenta de manera aproximada el índice de precios mayoristas, la fijación del tipo de cambio tuvo un impacto notable. La inflación mayorista bajó inmediatamente a cifras del orden del 1% mensual, y siguió en declinación. Este índice acumularía una variación de 12,5% desde el inicio del plan hasta diciembre de 1994, lo que equivale a poco más de 3% en términos anualizados, en línea con la inflación internacional, medida, por ejemplo, por el índice de precios al consumidor de los Estados Unidos.

GRÁFICO 1

Argentina: Producto interno bruto, 1991-2005^a
(A precios constantes de 1993)

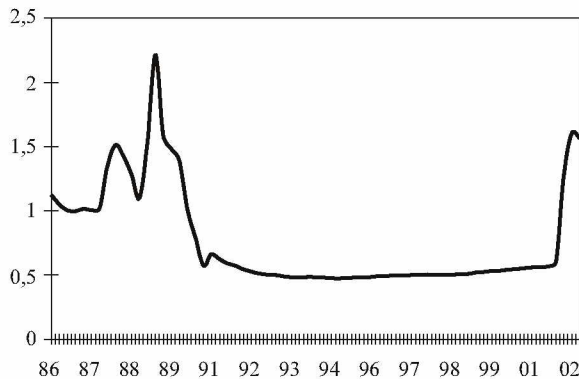


Fuente: Elaboración propia basada en cifras del Ministerio de Economía y Producción.

^a Datos trimestrales desestacionalizados.

GRÁFICO 2

Argentina: Tipo de cambio real,^a 1986-2002
(Segundo semestre de 1986 = 1)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) y del Banco Central.

^a Tipo de cambio nominal multiplicado por el índice de precios al consumidor (IPC) de los Estados Unidos, sobre el IPC local.

El índice de precios al consumidor argentino, en cambio, subió 58,5% en el mismo lapso. Aunque también en este caso la caída del ritmo inflacionario fue abrupta, la inflación residual que se acumuló en los primeros tres años no era despreciable. Esto se explica por el mayor peso que tienen los bienes y servicios no comerciables en el cálculo del IPC, y expresa, en consecuencia, el cambio de precios relativos ocurrido en el período. La divergencia entre estos dos índices de precios desapareció hacia fines de 1994. Desde ese momento y hasta la crisis final del régimen macroeconómico, en diciembre de 2001, las tasas de inflación tendieron a ubicarse siempre muy próximas a cero, y con predominio de leves variaciones negativas.

El gráfico 2 y el cuadro 1 presentan información relativa a la evolución del tipo de cambio real. Es importante destacar que esta variable, que había alcanzado niveles extraordinariamente altos durante los episodios de corrida cambiaria que detonaron las crisis hiperinflacionarias de 1989 y 1990, declinó verticalmente a lo largo de este último año, es decir, antes del lanzamiento del plan de convertibilidad.

Como se observa en el cuadro 1, ya en el lapso inmediatamente anterior al lanzamiento del programa de estabilización la paridad real se ubicaba casi 50% por debajo de su nivel medio del período 1986-1990. Comparada con esa declinación, la observada a partir del segundo trimestre de 1991 puede considerarse de orden secundario. Luego siguió una larga fase de estabilidad, en la cual las variaciones de la paridad real

CUADRO 1

Argentina: Tipo de cambio real medio de diferentes períodos
(Segundo semestre de 1986=1)

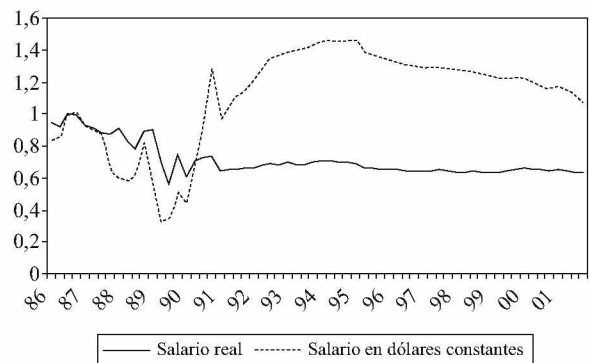
Período	Tipo de cambio real
1986-1988	1,16
1986-1990	1,22
1990:4-1991:1 ^a	0,62
1991:2-1994:4 ^a	0,52
1995-2001	0,52
2002	1,48

Fuente: Elaboración propia con datos del INDEC y del Banco Central.

^a Trimestres.

GRÁFICO 3

Argentina: Salario real medio en las manufacturas y salario medio en dólares de poder adquisitivo constante, 1986-2001



Fuente: Elaboración propia con datos del INDEC.

fueron muy pequeñas, hasta la quiebra del régimen monetario en diciembre de 2001.

El gráfico 3 y el cuadro 2 presentan los datos relativos a los salarios en dólares y a los salarios reales medios en el sector manufacturero. Nuevamente se destaca, en el caso del salario en dólares, el drástico cambio de inicio de período. El aumento de las remuneraciones medidas en esa moneda supera el 50%, cuando se compara el nivel registrado en el período anterior al lanzamiento del plan con el promedio de 1986-1990. Aquí también las variaciones posteriores pueden considerarse de segundo orden.

El salario real en las manufacturas, en cambio, tuvo un comportamiento muy diferente, que reflejó también el proceso de apreciación cambiaria. Puesto que los precios de los bienes y servicios no comerciables subieron considerablemente medidos en dólares,

CUADRO 2

Argentina: Salarios medios en la manufactura en diferentes periodos
(Segundo semestre de 1986 = 100)

Período	1986-1988	1986-1990	1990:4-1991:1	1991:2-1994:4	1995-2001
Salario real ^a	90,8	82,9	68,8	68,4	64,8
Salario en dólares ^b	80,6	73,9	112,3	133,4	125,8

Fuente: Elaboración propia con datos del INDEC.

^a Salario medio deflactado por el IPC.

^b Salario medio en dólares de poder adquisitivo constante (deflactado por el índice de precios al consumidor de los Estados Unidos).

y que estos bienes y servicios tenían un peso elevado en el IPC, el salario deflactado por este índice apenas ascendió levemente al inicio del programa de estabilización, tras haber sufrido una caída en los meses anteriores. Luego de un alza moderada en los primeros años de la convertibilidad, el salario real medio en la industria manufacturera presentó una leve tendencia contractiva a lo largo de la segunda mitad de la década.

A lo largo de la fase expansiva que se extendió entre 1990 y 1994, la vulnerabilidad de la economía a *shocks* externos desfavorables se incrementó. El déficit en cuenta corriente tendió a aumentar al tiempo que crecía el endeudamiento externo. Así, la dependencia en relación con los ingresos de fondos se acentuó. En otras palabras, el esquema macroeconómico se tornó más vulnerable a cambios que pudieran afectar más o menos abruptamente la disponibilidad de financiamiento externo. Esta fuente de vulnerabilidad se hizo más notoria en el caso argentino, debido a que el régimen involucra una completa liberalización de las corrientes de capitales.

El alza de las tasas de interés internacionales experimentada en 1994, ya mencionada, así como sus consecuencias sobre la afluencia de capitales y la mecánica propia del régimen de convertibilidad, podrían haber conducido por sí solas a una fase contractiva. Pero a fines de ese año México sufrió una corrida contra el peso que concluyó en una fuerte depreciación. El contagio afectó inmediatamente a Argentina. Por lo tanto, en lugar de experimentar este país un ajuste endógeno según el mecanismo típico de un régimen de caja de conversión, el *shock* externo llevó a una masiva y rápida salida de fondos a comienzos de 1995, con un incremento paralelo, muy acentuado, de las tasas de interés internas. El acervo de reservas se redujo bruscamente y, con ello, se contrajo la liquidez. La demanda agregada mostró un comportamiento similar. En esta fase, la tasa de desempleo (que ya había iniciado, en realidad, una tendencia ascendente

dos años antes, cuando todavía la economía se expandía a un ritmo muy intenso) experimentó un sustancial aumento, ubicándose siempre, desde allí en adelante, en niveles históricamente muy elevados.

Con todo, la recesión de mediados de la década fue muy breve. Un potente conjunto de medidas de apoyo financiero externo e interno, estructurado con la coordinación del Fondo Monetario Internacional (FMI), permitió cambiar rápidamente el cariz negativo de las expectativas. Además, por distintos mecanismos, y a pesar de las limitaciones establecidas por la regla de convertibilidad, el gobierno desplegó un intenso activismo monetario dirigido a sostener a los bancos y detener así la profundización de la crisis financiera.

Debido a los efectos favorables del apoyo financiero externo fue posible preservar el régimen monetario. Ya hacia el cierre de 1995 una nueva expansión estaba iniciándose. El mecanismo monetario por detrás de esta recuperación fue el mismo que se había utilizado en los años tempranos de la década de 1990. Se reabrió el acceso a los fondos del exterior; la afluencia de capitales comenzó a superar al déficit de la cuenta corriente (que se había reducido como consecuencia de la recesión), y las reservas de divisas repuntaron otra vez, al igual que las cantidades de dinero y crédito. Los elementos de la dinámica cíclica estaban nuevamente en movimiento.

Esta nueva fase expansiva mostraría rasgos estilizados semejantes a los de la primera, pero resultaría más corta. La prima de riesgo subió a mediados de 1997, luego de la devaluación tailandesa, y el crecimiento se desaceleró. La crisis rusa de 1998, que también tuvo un muy fuerte impacto en Brasil, llevó la expansión a su final. Los ingresos de fondos declinaron desde ese momento y la acumulación de reservas se desaceleró, para tornarse negativa algo más adelante. Como consecuencia, a mediados de 1998 se inició una fase de contracción del PIB, que concluiría con el colapso de 2001-2002, en el que, entre otros numerosos

acontecimientos, se experimentó la violenta depreciación del peso ya mencionada, y la cesación de pagos frente a buena parte de los compromisos financieros externos e internos del gobierno.

El guión argumental de la historia macroeconómica de los años tardíos del decenio de 1990 es bastante simple. Para comenzar, el giro desfavorable del escenario financiero externo experimentado en 1997-1998, luego de las crisis del sudeste de Asia y de Rusia, encontró a Argentina con un déficit en cuenta corriente alto y creciente, una moneda apreciada y una perceptible carencia de instrumentos de política para hacer frente a ese conjunto de problemas, dada la rigidez del esquema macroeconómico adoptado. No sorprende que, en esas condiciones, la prima de riesgo-país haya subido bruscamente y haya permanecido así y que el acceso a fondos del exterior se haya tornado más y más problemático. El subsiguiente aumento de la carga de intereses de la deuda tuvo un impacto negativo sobre todos los deudores, incluyendo naturalmente al sector público.

Ante la carencia de otros instrumentos, el gobierno respondió a esa situación con políticas fiscales restrictivas. La historia oficial en relación con esta forma de activismo solía rezar así: la disciplina fiscal restaurará la confianza en la capacidad de pagos del sector público, de manera que la prima de riesgo sobre la deuda soberana caerá, llevando a una declinación de las tasas de interés internas. Por lo tanto, la demanda interna de bienes y servicios se recuperará, sacando a la economía del pozo recesivo. Menores tasas de interés y un mayor nivel del PIB contribuirán, a su vez, a equilibrar las cuentas públicas, lo que también alimentará nuevamente la confianza, cerrando así un círculo virtuoso.

La historia macroeconómica de los últimos años de la década de 1990 es la historia del fracaso de esa visión. A pesar del perceptible ajuste del resultado primario del sector público que se produjo en esos años, el canal de crédito no pudo reabrirse. Más aún, las alzas de impuestos y los recortes del gasto público reforzaron las tendencias recesivas, contribuyendo con ello a consolidar las expectativas negativas que impedían la tan esperada declinación de la prima de riesgo-país.

Resulta evidente que la política fiscal por sí sola fue impotente para compensar los fuertes desequilibrios macroeconómicos que tenían raíces en otro lugar, más precisamente, en el sector externo. Bajo esta orientación de política fiscal autodestructiva, la economía quedó atrapada en un círculo vicioso por varios años,

sufriendo así la más prolongada recesión desde la primera guerra mundial.³

2. La macroeconomía después de la cesación de pagos y la devaluación

Luego de tres años de recesión, la actividad económica sufrió una abrupta caída adicional desde mediados de 2001. La masiva huida hacia activos externos que tuvo lugar en el segundo semestre de ese año precipitó el colapso del régimen de convertibilidad y desembocó en el incumplimiento de pagos y la devaluación del peso. La fuerte declinación de las reservas de divisas experimentada a lo largo de ese año comprimó rápidamente la liquidez. Luego de implantada una serie de restricciones al retiro de depósitos del público en los bancos (el "corralito") se produjo una verdadera interrupción de la cadena de pagos. El PIB y el empleo acompañaron la trayectoria de violenta contracción de las reservas de divisas y la liquidez. Indicadores sociales como las tasas de desempleo y los índices de incidencia de la pobreza y la indigencia, que habían desmejorado considerablemente a lo largo de la década de 1990, sufrieron un nuevo y brusco deterioro adicional, alimentando también las tensiones sociales y la crisis política que puso fin al gobierno de la Alianza (Damill, Frenkel y Maurizio, 2003).

a) *La recuperación económica*

La caída vertical del producto y del empleo continuó luego de la ruptura de la convertibilidad, pero solo por un muy breve período. En efecto, contrariando la mayor parte de las opiniones y creencias, incluidas las de diversos funcionarios del FMI, los traumáticos episodios políticos y económicos que pusieron fin al régimen de convertibilidad no fueron seguidos por una depresión aún más profunda, sino por una recuperación extraordinariamente veloz, que se inició apenas un trimestre después de esos eventos.

En el gráfico 1, que vimos más atrás, se constata la trayectoria en V configurada por la fase de colapso económico de los últimos trimestres de la convertibilidad y por el rápido repunte posterior. Como acabamos de señalar, el repunte del PIB se inició muy poco después de la depreciación cambiaria que puso fin a la década de convertibilidad (unos tres meses después, según puede verse en los indicadores mensuales de

³ El papel de la política fiscal en la crisis de la convertibilidad se examina y discute, por ejemplo, en Damill, Frenkel y Juvenal (2003) y en Damill, Frenkel y Rapetti (2005).

actividad disponibles). El detonante de la recuperación fue precisamente el cambio brusco de precios relativos a favor de los sectores productores de bienes comerciables. En un comienzo el impulso provino de la sustitución de bienes importados por bienes de producción interna.

Es destacable que el inicio de la nueva fase comenzara a hacerse perceptible cuando el país estaba todavía envuelto en un panorama de acentuada inestabilidad económica y de marcada incertidumbre política, y se encontraran interrumpidos los pagos del servicio de parte de la deuda pública.⁴ En otros términos, el “rebote” tomó cuerpo a pesar de ese cuadro inicial extremadamente complicado y de los efectos negativos que la depreciación cambiaria tuvo en diversos planos.

Más allá del cambio de precios relativos, el mérito de la rápida recuperación económica que siguió a la crisis se debe también a un conjunto de políticas que, aun con errores, marchas y contramarchas, apuntaron generalmente a recuperar los equilibrios macroeconómicos básicos. Es destacable el hecho de que varias de las políticas que desempeñaron papeles muy importantes en esta etapa debieron enfrentar la oposición del FMI. Cabe mencionar entre ellas la reimplantación de controles cambiarios (los que forzaron a los exportadores a liquidar en el mercado local buena parte de las divisas generadas por el comercio internacional y limitaron las salidas de fondos por cuenta de capital); el establecimiento de impuestos a la exportación (retenciones), que captaron para el fisco una parte del efecto favorable de la devaluación sobre los ingresos de los productores de bienes comerciables (contribuyendo grandemente a la recomposición del equilibrio fiscal), y atenuaron el impacto sobre los precios internos y, por ende, sobre las remuneraciones reales; una política monetaria flexible que permitió, por una parte, ayudar a los bancos en la fase de crisis y, luego, alimentar la recomposición de la demanda de dinero, apuntalando la recuperación; y una política cambiaria que procuró evitar la apreciación del peso mediante la intervención del Banco Central (y luego también del Tesoro Nacional, con recursos fiscales) cuando el mercado de divisas comenzó a presentar un exceso de oferta.

El FMI insistió en la libre flotación del peso y el gobierno adoptó este régimen por un breve lapso. Una

vez instaurada la flotación, el tipo de cambio se disparó, alcanzando niveles próximos a cuatro pesos por dólar, en un marco de expectativas de alzas mucho mayores. La reimplantación de los controles cambiarios fue esencial para contener la burbuja cambiaria. Forzando a los exportadores a liquidar divisas internamente, y limitando las salidas de fondos, el gobierno consiguió, hacia mediados de 2002, estabilizar el tipo de cambio nominal.

Rápidamente, en cuanto se hizo perceptible que esa situación podía persistir, la demanda de pesos comenzó a recomponerse y el mercado de divisas mostró un exceso de oferta. La interrupción de la burbuja en el mercado de cambios contribuyó decisivamente a contener las alzas de precios. En el mismo sentido operaron, por un lado, el congelamiento de las tarifas de los servicios de utilidad pública⁵ y, por otro, las elevadísimas tasas de desempleo, que mantuvieron contenidos a los salarios nominales en el sector privado. Todos estos fenómenos hicieron posible un rápido descenso de las tasas inflacionarias ya desde la segunda mitad de 2002.

b) *Las principales características de la fase de recuperación*

El repunte del PIB iniciado en la primera mitad de 2002 tuvo una breve fase inicial en la que la demanda global apenas aumentó, y todos los componentes del gasto interno (consumo privado, consumo público, inversión) siguieron contrayéndose, como habían hecho sostenidamente a lo largo de la depresión anterior, aunque a un ritmo menor. De modo que no fue el gasto interno lo que detuvo la declinación del nivel de actividad. Los factores que actuaron expansivamente fueron sobre todo las variables de comercio internacional: las exportaciones y las importaciones, en especial estas últimas. La demanda comenzó a ser abastecida en mayor medida por bienes producidos internamente, y esta sustitución de importaciones benefició en particular al sector manufacturero. Sin embargo, luego de una corta etapa inicial, la fuente del dinamismo económico se desplazó claramente hacia los componentes de la demanda interna, particularmente a la inversión (que creció a un ritmo anualizado cercano al 40% entre 2002 y 2004) y también hacia el consumo privado.

Es frecuente que se haga referencia al favorable entorno externo como uno de los elementos

⁴ El tipo de cambio subía aceleradamente luego de que se pasara, poco después de la devaluación inicial que había llevado la paridad a 1,40 pesos por dólar, a un régimen de flotación; las subidas de la paridad arrastraban a los precios nominales y el sistema financiero atravesaba una profunda crisis.

⁵ Muchas de las cuales estaban dolarizadas y se ajustaban por la inflación de los Estados Unidos, según rezaban los contratos establecidos al llevarse a cabo las privatizaciones.

importantes detrás de la recuperación económica. En algunos análisis se suele atribuir a un conjunto de factores positivos “exógenos” el grueso de la explicación del repunte. Este, según tales estudios, se estaría dando pese a lo que, desde esa perspectiva, se interpreta como una política económica plagada de errores: falta de plan, excesivo intervencionismo, empleo de instrumentos inadecuados (como impuestos que causan distorsiones), demoras en la implementación de “reformas pendientes”, y otros. Si bien el impacto de factores externos (en particular de los altos precios de algunos *commodities*) ha sido indudable, al menos hasta hace poco, el hecho de que el dinamismo de la expansión se deba sustancialmente a los factores de demanda interna quita sustancia a esa interpretación.

Cabe resaltar, asimismo, que la recuperación del consumo y la inversión se produjo en el contexto de un marcado racionamiento del crédito, tanto externo como interno. La inversión estuvo aparentemente alimentada por mayores ganancias retenidas por empresas y productores, aunque seguramente contribuyó también el “efecto riqueza” derivado de las importantes tenencias de activos externos por el sector privado residente. Estos activos, que hoy se ubican alrededor de los 125.000 millones de dólares, se valorizaron con la depreciación cambiaria, medidos en pesos o en comparación con activos internos como bienes inmuebles y tierras. Este mismo factor fue seguramente uno de los que alimentaron la recuperación del gasto privado de consumo.

III

Los efectos de la evolución macroeconómica sobre el empleo y las remuneraciones

1. Las consecuencias de los procesos de apertura con apreciación cambiaria

Los rasgos de la evolución macroeconómica argentina que hemos descrito han tenido su correlato en el mercado laboral. Los logros iniciales del programa de estabilización y reformas del decenio de 1990 —en materia de mayores niveles de actividad y menores tasas de inflación— tuvieron efectos positivos. Por un lado, una mayor actividad implicó más demanda de trabajo. Por otro, el descenso de la inflación tuvo un efecto favorable sobre el poder adquisitivo de los salarios. En términos más generales, dicho descenso disminuyó la magnitud del “impuesto inflación”, que recae principalmente sobre los ingresos más bajos.

Estas consecuencias son características de programas de esa índole, en su fase inicial. Pero otros de sus efectos suelen tener signo negativo. Las privatizaciones suelen ir seguidas o precedidas de procesos de racionalización de las empresas que significan importantes reducciones de personal. Incidencia análoga tienen los ajustes del gasto de las administraciones públicas nacionales, provinciales y municipales, que habitualmente implican reducción de empleo y salarios. Tales efectos negativos sobre el empleo y los salarios se producen “por una vez”.

Los efectos conjuntos de la apertura comercial y la apreciación cambiaria merecen, entre tanto, especial consideración, pues acarrear consecuencias adversas persistentes sobre el empleo en la producción de bienes comerciables, particularmente en la industria manufacturera.

La política de reducción de la protección arancelaria y no arancelaria persigue incrementar la eficiencia y la productividad del sector comerciable. Esto se busca a través de una mayor competencia en el mercado interno de los bienes importados y mediante el acceso de las empresas locales a insumos y bienes de capital de mejor calidad y menor precio. En todo caso, la apertura comercial implica el desplazamiento de empresas y empleo en las áreas menos eficientes del sector comerciable. En una versión simple de la teoría, esos efectos negativos deberían ser compensados por la creación simultánea de empleo en actividades que se hacen más competitivas merced a aumentos de la productividad. En versiones más complejas, se reconoce que puede haber un período más o menos largo de caída del empleo y efectos distributivos adversos, que deberían paliarse con políticas públicas. Más allá de ello, el hecho es que en Argentina, así como en otros países de América Latina en el decenio de 1990, la apertura comercial se dio conjuntamente con

la apreciación de los tipos de cambio.⁶ Este factor acentuó la pérdida de competitividad de las industrias existentes e inhibió el surgimiento de nuevas actividades de exportación o sustitución de importaciones, agudizando los efectos adversos sobre el empleo.

Todos los efectos mencionados, positivos y negativos, se observaron en mayor o menor grado en Argentina y en otras economías de la región durante la década de 1990. El grado en que se dieron determinó el signo y la magnitud del impacto agregado en cada caso. La evolución en el tiempo del empleo y la distribución del ingreso dependió también de los diferentes ritmos de los procesos en cuestión. Un caso muy significativo, por la importancia relativa de los países involucrados, es el de la dinámica generada por estabilizaciones de *shock* con ancla cambiaria que incluyen más o menos simultáneamente la apertura comercial, las privatizaciones y el ajuste fiscal. En congruencia con la dinámica macroeconómica de carácter cíclico ya descrita, suele observarse también un ciclo en el comportamiento del empleo y los ingresos más bajos, con una primera fase, ascendente, en la que predominan los efectos positivos de la reactivación y la caída de la inflación, y una segunda fase, descendente, en la que los efectos iniciales tienden a atenuarse y predominan en particular las consecuencias persistentes de la conjunción de la apertura comercial y la apreciación cambiaria.

El ciclo de empleo que mencionamos se observa claramente en el caso argentino. Como veremos en detalle en el apartado siguiente, la tasa de empleo agregada tendió a crecer entre el lanzamiento del programa de convertibilidad (1991) y 1993, para descender continuamente desde entonces y ubicarse a fines de 1996 bien por debajo de la tasa de empleo de 1990. La contracción afectó principalmente las ocupaciones de más de 35 horas semanales de hombres y jefes de hogar, y se concentró en los puestos de trabajo en la industria manufacturera. Si bien las privatizaciones y el ajuste fiscal de las provincias tuvieron efectos negativos sobre el empleo, el impacto desfavorable de más peso provino de la reestructuración y concentración de las actividades productoras de bienes

comerciables, inducidas por la apertura comercial y la apreciación cambiaria.

La importancia de los efectos de la apertura con apreciación cambiaria hace al tema merecedor de un mayor desarrollo. El comportamiento de la demanda de trabajo derivada de la producción industrial puede desagregarse en tres componentes. En primer lugar se halla el componente positivo que resulta del crecimiento de la demanda global (demanda interna más exportaciones). Cuanto mayor es el aumento de la demanda, mayor será su efecto sobre la producción industrial y sobre el empleo en el sector. En segundo lugar, dado el crecimiento de la demanda global, existe un efecto negativo sobre la producción y el empleo derivado del grado de penetración de las importaciones que atienden esa demanda. Mientras mayor sea la proporción de la demanda atendida por las importaciones, menores serán la producción local y el empleo. En tercer lugar, la necesidad de ganar competitividad con rapidez en un contexto de apertura, por una parte, y el cambio de precios relativos a favor de los insumos y la maquinaria importados, por otra, inducen en las firmas una significativa reducción de mano de obra por unidad de producción. Este aumento de la productividad laboral resulta de cambios en la composición de la producción (por ejemplo, menor diversidad de productos con mayor componente de insumos importados), ganancias de eficiencia por reorganización y sustitución de mano de obra por maquinaria.

Como ya se mencionó, esos procesos han desembocado generalmente en una tendencia a la contracción del empleo en la industria. Esto es, el crecimiento de la demanda de bienes industriales ha sido insuficiente para compensar los componentes negativos, es decir, el desplazamiento directo de la producción local por importaciones y el proceso de reducción de trabajo local por unidad de producción que tiene lugar en las empresas sobrevivientes. Cabe mencionar que son las empresas medianas y pequeñas las que encuentran mayores dificultades para mantenerse en actividad, por lo cual el cierre de este tipo de firmas es un aspecto significativo de la contracción del empleo.

Merece ponerse de relieve el papel que desempeña la apreciación del tipo de cambio en cada uno de los componentes que hemos desagregado más arriba. Considérese la tasa de crecimiento de la demanda de bienes industriales. El tipo de cambio apreciado opera como factor restrictivo porque inhibe la tasa de crecimiento de las exportaciones y también limita la tasa de crecimiento de la demanda interna. En la trayectoria de largo plazo del crecimiento de la economía, la

⁶ Estas circunstancias contradicen las propias recomendaciones convencionales acerca de las políticas macroeconómicas que deben acompañar la apertura comercial. La mayor apertura implica menor protección de las actividades locales. En consecuencia, dado el tipo de cambio real, induciría el aumento del déficit comercial. Para eliminar este efecto indeseado, la teoría convencional de la apertura comercial recomienda acompañarla con una depreciación real.

fragilidad externa asociada a la apreciación cambiaria constituye un factor que restringe la tasa de crecimiento potencial.

Es claro también el rol negativo de la apreciación cambiaria a través del segundo de los componentes mencionados arriba. La apreciación se suma a la apertura comercial para reducir adicionalmente la competitividad de las actividades locales. En consecuencia, dado el nivel de la demanda global, tiende a incrementar los efectos de desplazamiento directo de la producción y el empleo locales por importaciones. Asimismo, inhibe actividades de producción industrial para el mercado interno o para exportar que, aun en situación de economía abierta, resultarían competitivas con un tipo de cambio más depreciado.

Por último, el efecto adverso de la apreciación cambiaria sobre el empleo también es significativo a través del tercer canal: el proceso microeconómico de reducción de mano de obra por unidad de producción. El tipo de cambio apreciado exagera los incentivos para reducir la mano de obra por unidad de producción dentro de las empresas, pues baja adicionalmente el precio relativo de los insumos y la maquinaria importada respecto del costo de la mano de obra.

Podemos resumir en tres rasgos la configuración macroeconómica que tiende a configurarse en el proceso de apertura con apreciación cambiaria. Estos son la fragilidad del crecimiento, el alto desempleo y la tendencia a una creciente desigualdad en la distribución de los ingresos. La fragilidad externa implica la dificultad de sostener tasas de crecimiento elevadas sin enfrentar el riesgo de crisis externas, y fuerza a la economía a evolucionar sobre una trayectoria de bajo crecimiento, que de por sí inhibe la capacidad de creación de empleo. Tras la fragilidad externa está la baja competitividad internacional de las actividades locales. En Argentina, la competitividad agregada no tendió a aumentar en el decenio de 1990 pese a importantes mejoras de productividad de la mano de obra, porque la variación de los precios relativos neutralizó los efectos de esa mayor productividad.⁷ La tercera característica es principalmente consecuencia de las dos primeras. El desempleo alto, por sí mismo y por la presión a la baja que ejerce sobre los salarios, determina una persistente tendencia a una mayor desigualdad en la distribución de los ingresos.

⁷ Véase cálculos con metodología común para varios países en Tokman y Martínez (1999).

2. Empleo, subempleo y desempleo en la Argentina del decenio de 1990

En este apartado se presenta evidencia empírica relativa a la evolución de las condiciones del mercado de trabajo argentino que se ha descrito. Se comienza por examinar la evolución del empleo, el subempleo y el desempleo agregados en la década indicada.

Las series que se examinarán a continuación se refieren a la población urbana y provienen de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) que el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) realizaba dos veces por año, en los meses de mayo y octubre.⁸

A menos que se señale lo contrario, las series que se analizan aquí están definidas como porcentajes de la población urbana total. Ellas son:

PART	=	tasa de participación;
EMPL	=	tasa de empleo;
FEMPL	=	tasa de empleo de tiempo completo; ⁹
SUB	=	tasa de subocupación involuntaria (o de subempleo);
U	=	tasa de desempleo.

El gráfico 4 muestra la evolución de esas variables desde comienzos de la década de 1980. En primer lugar, se observa que la tasa de empleo de tiempo completo sigue una tendencia marcadamente declinante, pasando de un 35%-36% en los primeros años de esa década a 32% en el primer semestre de 1990 y a 27,6% en el segundo semestre de 2001.¹⁰

Además de esa tendencia negativa, la FEMPL también presenta una clara correlación con el ciclo macroeconómico. Tal como sucede con el producto interno bruto (PIB), esta variable describe dos nítidos ciclos en el decenio de 1990. Se incrementa a partir de 1990, luego presenta una pronunciada caída que alcanza un

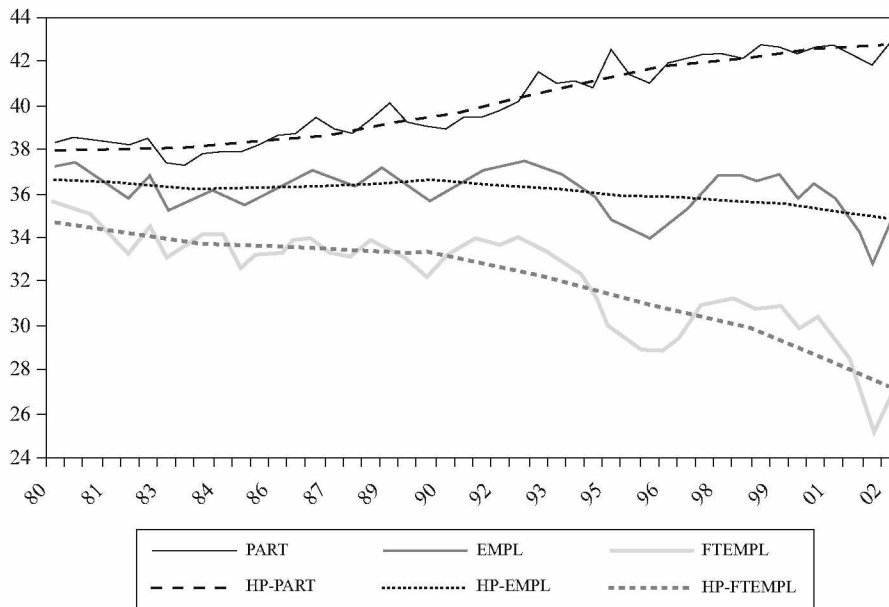
⁸ Recientemente se ha modificado la metodología y la periodicidad de la EPH, según se describe más adelante.

⁹ En la encuesta se considera que un individuo es un ocupado de tiempo completo si trabaja al menos 35 horas semanales. Se incluye también en este grupo a todo aquel que, habiendo trabajado menos de 35 horas, no quiere trabajar más (es decir, esta variable comprende al "subempleo voluntario").

¹⁰ Tal como se hace en el gráfico 4, adoptamos en este apartado una periodización semestral. Así, atribuimos al primer semestre la observación de la encuesta de hogares correspondiente a mayo de cada año, y al segundo semestre la observación de octubre, de manera que la notación 2000:1, por ejemplo, refiere al primer semestre del 2000. Por otro lado, en la mayor parte de los casos, en este apartado el signo % indica que se trata de "puntos porcentuales de la población". Sin embargo, de aquí en adelante, cuando pueda presentarse ambigüedad, se utilizará la expresión "puntos porcentuales de la población" para hacer referencia a medidas de esa naturaleza.

GRÁFICO 4

Argentina: Indicadores del mercado de trabajo^a
(En porcentajes de la población urbana total)



Fuente: Encuesta Permanente de Hogares del INDEC.

^a Tasa de participación (PART), tasa de ocupación (EMPL); tasa de ocupación a tiempo completo (FTEEMPL), y sus respectivas tendencias Hodrick-Prescott (HP-FTEEMPL).

mínimo en 1996, para ascender nuevamente con la segunda expansión de la década y posteriormente contraerse una vez más desde 1998.

Sin embargo, es importante destacar que el máximo alcanzado por la FTEEMPL en el período expansivo de los años tempranos del decenio de 1990 se registró en el segundo semestre de 1992 o bien antes del punto de inflexión del PIB (observado al cierre de 1994, luego de la crisis de México). Así, en 1993 y 1994, cuando la economía estaba todavía expandiéndose a un ritmo notable, el cociente entre los empleos de tiempo completo y la población total estaba ya declinando.

Entre aquel punto máximo (de 34,14%) y el mínimo observado en el segundo semestre de 1996, la FTEEMPL cayó aproximadamente 5,2%. Se recuperó luego en alrededor de 2,4%, alcanzando una nueva cima en el primer trimestre de 1998. Nótese, sin embargo, que ese valor es bien inferior al máximo alcanzado en la expansión previa.

La declinación subsiguiente acompañó la tendencia recesiva, tanto en el período de contracción moderada, hasta mediados de 2001, como en la fuerte caída de la actividad que tuvo lugar en el segundo semestre

de 2001. Hacia el final del régimen de convertibilidad, en ese semestre, la FTEEMPL se encontraba 6% por debajo del nivel que tenía en el primer semestre de 1991.

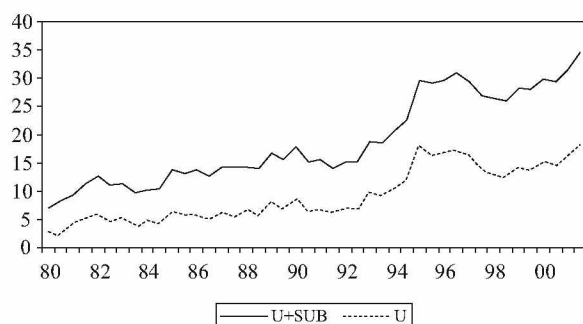
El cociente entre el empleo total y la población (EMPL) presentó también una tendencia declinante a comienzos del decenio de 1990; pero esta fue considerablemente menos pronunciada que en el caso de la FTEEMPL, lo que indica que la tasa de subocupación (o de subempleo involuntario, SUB) tendió a incrementarse en ese mismo lapso. El aumento de la SUB se acentuó en 1999-2000.

Además, como veremos enseguida, la SUB presenta un comportamiento contracíclico, es decir, tiende a subir cuando la FTEEMPL cae y a incrementarse cuando esta descende. Como consecuencia, la EEMPL tiene una vinculación más débil con el ciclo económico que la FTEEMPL.

Finalmente, la tasa de participación de la población en la fuerza de trabajo (PART) presenta una tendencia marcadamente positiva que no se correlaciona con el ciclo macroeconómico. Partiendo de alrededor de 38% en 1980, pasó a 39% en 1990 y saltó nuevamente, alcanzando el 42,8% en el primer semestre del

GRÁFICO 5

Argentina: Tasas de desocupación (U) y de subocupación involuntaria (SUB)
(En porcentaje de la población activa urbana)



Fuente: Encuesta Permanente de Hogares del INDEC.

2001. A lo largo de todo el período de la convertibilidad, la tendencia de la *PART* correspondió a un incremento de aproximadamente un punto porcentual de la población urbana cada tres años. La principal razón de ese comportamiento ha sido el sostenido aumento de la participación femenina en la fuerza laboral. Dicha participación es todavía baja en Argentina si se la compara con estándares internacionales.

Como resultado de la tendencia positiva de la *PART* y del relativo estancamiento de la tasa de ocupación, la tasa de desempleo (*U*) se incrementó abruptamente en la década de 1990, con un marcado salto en el período 1992-1995 (gráfico 5).

El impacto de la crisis de 2001-2002 produjo un nuevo salto desfavorable de estos indicadores. La tasa de desempleo abierto urbano trepó hasta un máximo de 21,5% en mayo de 2002, para comenzar a descender desde entonces. La subocupación, entre tanto, alcanzó un máximo de 19,9% de la población económicamente activa en octubre de 2002, y declinó también posteriormente, cuando la recuperación económica comenzó a tomar fuerza.

3. La evolución del empleo y el desempleo en la fase reciente de recuperación

a) La evolución del empleo de tiempo completo

En 2002, al calor de la reactivación económica, el empleo comenzó a recuperarse. En este apartado¹¹

¹¹ Tanto el análisis de la evolución reciente del empleo y el desempleo que se presenta en este apartado como el de los salarios (que se hace más adelante), se basan en Damill y Frenkel (2003) y Frenkel (2005).

se analiza primeramente la evolución del empleo de tiempo completo desde el segundo semestre de 2002. Nos interesa contar con una perspectiva de largo plazo, que permita analizar cambios en el tiempo y hacer comparaciones con el período del régimen de convertibilidad. Una dificultad para esto es que la EPH semestral se discontinuó el primer semestre de 2003 para ser sustituida por una EPH continua, que ofrece datos trimestrales. Se dispone de los resultados de la EPH continua por trimestres desde el primer trimestre del 2003, pero las tasas de empleo de ambas encuestas no son directamente comparables por los cambios de metodología.

Para resolver estos problemas se procedió del siguiente modo. Se calcularon promedios semestrales de las tasas de empleo de la EPH continua, de modo de contar con datos semestrales, de frecuencia similar a los provistos por la EPH semestral en el pasado. Además, en lugar de trabajar con los niveles de la tasa de empleo, se calculó una serie larga de diferencias semestrales (la diferencia entre un semestre y el precedente). El empalme de las series de diferencias entre semestres de las encuestas semestrales y de las encuestas continuas se realizó aprovechando que para el primer semestre de 2003 se cuenta con observaciones realizadas con ambas encuestas. Esto permite calcular todas las diferencias con datos semestrales de una misma EPH: la semestral hasta el primer semestre de 2003 y la continua desde el segundo semestre de ese mismo año. Si bien las diferencias semestrales así calculadas no son estrictamente homogéneas, cabe suponer que el error que se comete con este procedimiento es de poca monta.

Denominamos $D(FEMPL)$ a la variable que nos interesa. Esta es la variación entre un semestre y el precedente de la tasa de empleo de tiempo completo **sin planes sociales**. La exclusión de los planes sociales en la medición de $FEMPL$ es importante, porque la introducción del Plan Jefas y Jefes de Hogar trajo consigo un importante incremento en la tasa de subocupación voluntaria.¹² Si la tasa de empleo de tiempo completo no excluyera los planes sociales, se observaría un incremento de ella no relacionado con los procesos económicos. De modo que la tasa de empleo de tiempo completo que consideramos **excluye** a los

¹² Nos referimos al Plan Jefas y Jefes de Hogar desocupados creado en 2002 para paliar la grave situación social generada por la agudización de la crisis y en virtud del cual se entregan subsidios de 150 pesos a jefes de hogares con hijos, a cambio de determinadas contraprestaciones.

trabajadores con planes sociales. La variable $D(FEMPL)$ está medida en puntos porcentuales de la población urbana total. A continuación se muestra la evolución de esta variable desde el segundo semestre de 2002 hasta el primero de 2004, junto a las tasas de crecimiento semestral del PIB desestacionalizado que hemos denominado $DL(PIB)$.

CUADRO 3

Argentina: Variación de la tasa de empleo de tiempo completo entre un semestre y el anterior, sin planes sociales

Semestre	$D(FEMPL)$	$DL(PIB)*100$
2002:2	0,68	1,32
2003:1	1,06	5,07
2003:2	1,86	5,32
2004:1	0,96	3,37

Fuente: Elaboración propia.

El cuadro 3 muestra que en los cuatro semestres considerados el PIB acumuló un crecimiento de 15,9%, mientras que la tasa de empleo de tiempo completo se incrementó en 4,56 puntos porcentuales de la población urbana.

b) *El empleo de tiempo completo y el comportamiento reciente del desempleo*

En el año 2003 y el primer semestre del 2004 los incrementos del empleo de tiempo completo (sin planes sociales) explicaron totalmente las caídas observadas en las tasas de desempleo. Así se ve en el cuadro 4, que muestra las variaciones semestrales del desempleo y del empleo a tiempo completo. Para facilitar la comparación, las variaciones del desempleo $D(U)$ están expresadas en porcentajes de la población urbana total.

CUADRO 4

Argentina: Variaciones semestrales del desempleo y del empleo de tiempo completo

Semestre	$D(U)$	$D(FEMPL)$
2003:1	-0,94	1,06
2003:2	-1,08	1,86
2004:1	-0,35	0,96

Fuente: Elaboración propia.

En todos los semestres, los incrementos de la tasa de empleo de tiempo completo sin planes sociales superaron a las caídas semestrales del desempleo en valor absoluto.

En resumen, desde el 2003 las contracciones observadas del desempleo se explican por los incrementos de la tasa de empleo de tiempo completo sin planes sociales; tales planes han estado presentes en este escenario a modo de telón de fondo relativamente estable en el período. En consecuencia, los cambios de las condiciones en el mercado de trabajo a partir del año indicado pueden representarse por las variaciones de las tasas de desempleo y también por las variaciones de las tasas de empleo de tiempo completo.

4. Un modelo agregado del mercado de trabajo¹³

Estos hechos estilizados relativos a los indicadores de utilización de la mano de obra pueden organizarse en un modelo simple del mercado de trabajo, con un nivel de empleo determinado por la demanda y los precios relativos, una función de subempleo que refleja el comportamiento contracíclico de esta variable y una tasa de participación exógena (que sigue una tendencia positiva, como se ha mencionado). Así, la tasa de desempleo se obtiene como la diferencia entre la tasa exógena de participación y la tasa de empleo, determinada por la demanda.

El comportamiento de la ocupación está asociado con la tendencia de la actividad económica. Sin embargo, la evolución del empleo total (según lo define la EPH), aun estando relacionada con el PIB, no muestra una correlación estrecha con esa variable indicativa del nivel de actividad. La causa principal de esa débil correlación es el comportamiento dinámico de uno de los componentes del agregado de empleo: el subempleo involuntario. En efecto, este tiene un comportamiento dinámico contracíclico, al igual que el desempleo. En cambio, la ocupación de tiempo completo es marcadamente procíclica en el corto plazo. En suma, el subempleo involuntario evoluciona en el corto plazo en una dirección opuesta a la del empleo de tiempo completo, de modo que el agregado empleo total varía en forma más atenuada y con mayor "ruido" que el empleo de tiempo completo.

El nivel de actividad no es el único determinante de la demanda agregada de trabajo. Otros factores afectan el crecimiento o contracción del empleo: por ejemplo, los precios relativos. Como en el caso del nivel de actividad, la incidencia de otros factores macroeconómicos determinantes de la demanda de

¹³ Véanse versiones más detalladas de este modelo, así como estimaciones econométricas de él, en Frenkel y González Rozada (2000a y 2000b) y Damill, Frenkel y Maurizio (2002).

trabajo también puede observarse con mayor nitidez a través de sus efectos sobre el empleo de tiempo completo. Ésta es la variable agregada del mercado de trabajo que mejor describe la articulación de dicho mercado con los procesos macroeconómicos. En consecuencia, para analizar esa articulación es conveniente proceder en dos pasos: examinar en primer lugar los factores que determinan el empleo de tiempo completo y, en segundo lugar, modelar el comportamiento del empleo total en función del empleo de tiempo completo y otras variables.

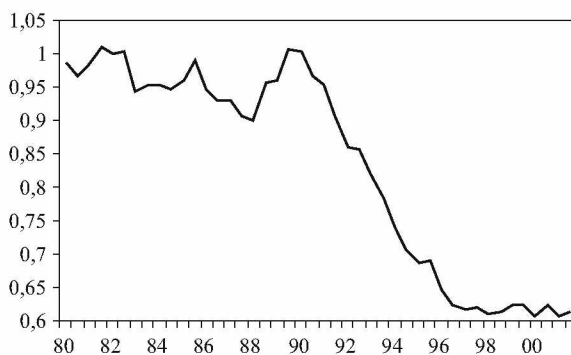
La reseña de las principales variables ocupacionales en Argentina que hicimos en el apartado anterior revela que la demanda de trabajo, representada principalmente por la variable $FTEEMPL$, experimentó un profundo cambio en el decenio de 1990. Si bien el cociente entre las ocupaciones de tiempo completo y la población venía cayendo desde la década de 1980, fue la de 1990 la que se caracterizó por una perceptible agudización de esa tendencia.

En efecto, varios factores contribuyeron en esa década a un nítido cambio en la tecnología de producción y la organización de la actividad productiva de las empresas. La apertura comercial y la apreciación cambiaria se ubicaron indudablemente entre los más importantes.

Las modificaciones observadas en la demanda de bienes producidos internamente y en los precios relativos gravitaron en la utilización de trabajo por parte de las empresas. El gráfico 6 muestra el cociente entre la tasa de ocupación de tiempo completo y el PIB. Partiendo de una tendencia estancada en la década de 1980, la curva presenta una llamativa caída entre 1991 y 1996 y se estanca nuevamente con posterioridad.

GRÁFICO 6

Argentina: Cociente entre la tasa de ocupación de tiempo completo y el PIB, 1980-2000
(1990: 1 = 1)



Fuente: Elaboración propia con datos del INDEC y del Ministerio de Economía y Producción.

Como hemos puntualizado ya, el nuevo esquema macroeconómico no emergió gradualmente. Las principales transformaciones institucionales y el cambio de precios relativos tuvieron lugar mayormente al comienzo del decenio de 1990. Teniendo en mente esa circunstancia, sugerimos que el ajuste de la demanda de trabajo puede concebirse como un proceso de adaptación, esta sí gradual, a un nuevo entorno definido desde un comienzo.

Para examinar la relación entre el crecimiento de la actividad y las variaciones de la tasa de empleo de tiempo completo estimamos el siguiente modelo:

$$D(FTEEMPL) = a DL(PIB) + b DUMINIC + d DUMRECU + c + \varepsilon,$$

donde $D(FTEEMPL)$ y $DL(PIB)$ tienen los significados ya mencionados. a , b , c y d son parámetros por estimar y ε es una variable aleatoria. El modelo dice que las variaciones semestrales de la tasa de empleo de tiempo completo resultan de un efecto de corto plazo del nivel de actividad y de una tendencia adicional, que puede concebirse como el ajuste lento de la tasa de empleo de tiempo completo a las condiciones del entorno (definidas principalmente, a comienzos del decenio de 1990, por la apreciación cambiaria y la apertura comercial).

La estimación de dicho modelo se hizo sobre series semestrales, con datos del período que va del primer semestre de 1991 al primer semestre del 2004 (cuadro 5).

Los resultados de la estimación por mínimos cuadrados ordinarios (MCO) se muestra en el cuadro 5.

$DUMINIC$ es una variable ficticia, con valor 1 entre el primer semestre de 1991 y el primer semestre de 1996 y 0 en el resto del período, que es introducida para captar la magnitud y significación de la tendencia a la contracción del empleo de tiempo completo en el primer quinquenio del régimen de convertibilidad.¹⁴ $DUMRECU$ es una variable ficticia con valor 1 entre el segundo semestre del 2002 y el primer semestre del 2004 y con valor 0 el resto del período, que capta la tendencia adicional en el período de recuperación reciente.

Los coeficientes son significativos al 3% y la constante no es significativa. El coeficiente de la tasa de variación del PIB es 0,19. Un incremento de 10% del PIB aporta 1,9 puntos porcentuales de aumento de la tasa de empleo a tiempo completo. Además del efecto

¹⁴ Véase Damill, Frenkel y Maurizio (2002).

CUADRO 5

Argentina: Estimación del modelo de comportamiento del empleo de tiempo completo por el método de mínimos cuadrados ordinarios

Variable dependiente: D(T)

Muestra (ajustada): 1991:1 2004:1

Observaciones incluidas: 27 después de ajustar los puntos extremos

Errores estándares y covarianza consistentes con la heteroscedasticidad de White

Variable	Coefficiente	Error estándar	Estadístico t	Prob.
DL(PIB)*100	0,19	0,03	6,36	0,000
DUMINIC	-0,64	0,27	-2,35	0,028
DUMRECU	0,62	0,26	2,35	0,028
C	-0,21	0,18	-1,14	0,260
R ²	0,72	Estadístico f		19,27
R ² ajustado	0,68	Prob. (estadístico f)		0,000
Estadístico Durbin-Watson	2,54			

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Permanente de Hogares del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) y del Ministerio de Economía y Producción.

de corto plazo de la variación del nivel de actividad, los coeficientes de DUMINIC (-0,64) y DUMRECU (0,62) describen las tendencias (de la tasa de empleo a tiempo completo) adicionales a las establecidas por la tasa de variación del PIB.

Esa tendencia adicional es negativa en la primera fase de la convertibilidad. Se trata de la tendencia autónoma a la caída del empleo de tiempo completo que puede interpretarse como resultante de la adaptación gradual al contexto de precios relativos del decenio de 1990. Por el contrario, la tendencia adicional resulta positiva en el período de recuperación reciente.¹⁵ En

este último período corresponde a un crecimiento autónomo anual de la tasa de empleo de tiempo completo de algo más de 1,20 puntos porcentuales de la población urbana total.

En el período de recuperación reciente, el incremento semestral de la tasa de empleo de tiempo completo se explica bien con la ecuación:

$$D(FEMPL) = 0,19 * DL(PIB)*100 + 0,62$$

(tomando en cuenta que DUMINIC = 0 en este período). Por ejemplo, si el producto se incrementa 8% en un año, la variación de la tasa de empleo de tiempo completo se estima en aproximadamente $0,19*8 + 1,24 = 2,76$ puntos porcentuales.

¹⁵ En Damill, Frenkel y Maurizio (2002) presentamos estimaciones econométricas de este modelo realizadas sobre el período 1980-primer semestre del 2001, algunas de las cuales resumimos brevemente en esta nota.

Las ecuaciones allí estimadas para el decenio de 1990 asumen la forma: $d \log FEMPL = \alpha d \log YR + \lambda Dpost96 + \beta$, donde la variable dependiente no es la tasa de variación del número de ocupaciones de tiempo completo, sino la tasa de cambio de FEMPL, que a su vez es igual a la tasa de variación del número de personas ocupadas a tiempo completo ($d \log N$) menos la tasa de crecimiento poblacional ($d \log POB$), lo que se expresa así: $d \log FEMPL = d \log N - d \log POB$.

Por lo tanto, el coeficiente β estimado refleja el efecto negativo conjunto, sobre FEMPL, del ajuste del empleo al nuevo contexto, por una parte, y del crecimiento de la población, por otra.

La variable $Dpost96$ es una variable ficticia destinada a captar una modificación de la demanda de trabajo posterior a 1996. Esta variable asume un valor cero hasta el segundo semestre de 1996 y un valor igual a 1 para todos los semestres siguientes.

Las estimaciones econométricas de tales ecuaciones mostraron los siguientes resultados para el decenio de 1990. En primer lugar, la elasticidad α resultó positiva y significativamente distinta de cero. La estimación arrojó un valor de aproximadamente 0,6. Esta elas-

ticidad implica que la tasa de empleo a tiempo completo tendía a crecer (caer) 1 punto porcentual por cada 6% de crecimiento (contracción) del PIB. La elasticidad-producto del empleo de tiempo completo en el decenio de 1990 resultó mayor que la correspondiente al decenio de 1980.

El parámetro β estimado resultó también significativamente distinto de cero y negativo. La estimación cuantitativa implicó una tendencia a la contracción de la tasa de empleo a tiempo completo de 1,44 puntos porcentuales por año, en el período 1991-1996, que puede interpretarse como la tendencia autónoma a la caída del empleo de tiempo completo —siendo el producto constante— que resulta de la adaptación gradual al contexto de precios relativos de la década de 1990.

Otro resultado importante es el relativo a $Dpost96$. El coeficiente estimado de esta variable ficticia resultó positivo y de un valor absoluto muy semejante al del estimador de β . Esto significa que la tendencia contractiva autónoma β se hizo nula en el período posterior a 1996.

Bajo el supuesto de estabilidad de la función, puede proyectarse la contribución del crecimiento del PIB (a través de la tasa de empleo de tiempo completo sin planes sociales) a la caída de la tasa de desempleo. Un incremento del PIB de 10% en determinado año daría lugar a que la tasa de empleo de tiempo completo aumentara en $0,19 \times 10 + 1,24 = 3,14$ puntos porcentuales de la población urbana total. Considerando una tasa de actividad de 46%, ese incremento de la tasa de empleo a tiempo completo equivaldría a casi 7 puntos porcentuales de la población activa.

Con el fin de completar la descripción de los indicadores agregados de utilización de la mano de obra, cabe considerar la evolución del subempleo involuntario. Ya hemos indicado que esa variable tiene un comportamiento contracíclico, de modo que se correlaciona negativamente con el empleo de tiempo completo. Nuestras estimaciones con datos de la década de 1990 indican que la tasa de subempleo involuntario tiende a caer (aumentar) 0,2 puntos porcentuales por cada punto porcentual de aumento (caída) de la tasa de empleo de tiempo completo. De modo que el aumento (caída) del empleo total resultante de un aumento (caída) del empleo de tiempo completo es menor que este último. Naturalmente, las variaciones del empleo total resultan de agregar las variaciones del empleo de tiempo completo y del subempleo involuntario.

5. La contracción del empleo en el decenio de 1990, por sectores productivos

a) *El empleo de tiempo completo por sector productivo*

Acabamos de examinar los indicadores agregados de empleo generados a partir de la EPH nacional. La principal área urbana del país, que comprende la Ciudad de Buenos Aires y las jurisdicciones circundantes, configura el Gran Buenos Aires (GBA), que abarca alrededor de 37% de la población urbana total. En este apartado 5 nos basaremos en este subconjunto de la muestra —es decir, el GBA— para analizar la evolución del empleo en forma más desagregada.

Se ha argumentado más arriba que en la década de 1990 es posible identificar una clara tendencia a que se contraiga la relación entre las ocupaciones de tiempo completo y la población. El cuadro 6 presenta esa misma relación, por sectores de actividad, para el GBA.¹⁶ Las cifras incluyen el comienzo y el final del período de vigencia del régimen de convertibilidad, así como los máximos y mínimos dentro de él, y la diferencia entre ambos extremos del período (en la columna de la derecha).

Hemos indicado que la apertura comercial y la apreciación cambiaria contribuyeron al ajuste contractivo del empleo en el decenio de 1990, por su impacto negativo sobre los sectores que producen bienes

CUADRO 6

Argentina: Tasa de ocupación de tiempo completo por sector productivo (En porcentaje de la población total del GBA; semestres seleccionados)

	1990:1	1992:2	1996:2	1998:1	2000:2	2001:1	2001:2	Diferencia 2001:2- 2001:1	Diferencia 2001:2- 1990:1
Manufacturas	8,54	8,76	6,33	6,69	5,55	5,20	4,66	-0,54	-3,88
Construcción	1,91	2,30	1,81	2,17	1,89	1,60	1,22	-0,37	-0,69
Comercio	6,60	7,17	6,22	6,15	6,55	6,00	5,79	-0,20	-0,81
Transp. y com.	2,75	2,43	2,93	3,00	3,05	3,01	2,72	-0,29	-0,03
Serv. financieros	2,38	2,59	3,33	3,66	3,74	3,26	2,93	-0,33	0,55
Otros servicios	7,95	7,70	6,56	7,62	7,49	7,32	6,94	-0,38	-1,01
<i>Total</i>	<i>30,13</i>	<i>30,95</i>	<i>27,18</i>	<i>29,29</i>	<i>28,27</i>	<i>26,38</i>	<i>24,27</i>	<i>-2,11</i>	<i>-5,86</i>

Fuente: Elaboración propia con datos del INDEC.

¹⁶ La definición del empleo de tiempo completo que se utiliza en este apartado es más restrictiva que la usada previamente, puesto que excluye a los subempleados voluntarios. Por otro lado, cabe señalar que las cifras del Gran Buenos Aires se asemejan estrecha-

mente a las nacionales. Por ejemplo, la variación de FTEEMPL fue de -1,86 puntos porcentuales entre el primer semestre de 1990 y el segundo del 2000 para el Gran Buenos Aires (según se observa en el cuadro) y de -1,8 puntos porcentuales en el plano nacional.

comerciables. En efecto, el cuadro 6 confirma que la considerable reducción de la tasa de empleo de tiempo completo en la industria manufacturera explica en gran medida el comportamiento agregado. Los otros dos sectores con una participación relevante en el número de ocupaciones de tiempo completo (comercio y otros servicios) presentan también cifras negativas, pero mucho menores. Más precisamente, en el período que va hasta el primer semestre de 2001, la contracción de los empleos de este tipo en las actividades industriales habría explicado por sí sola una reducción del número de puestos de trabajo de tiempo completo equivalente a la contracción total del empleo de tiempo completo. El colapso de la actividad en el segundo semestre de 2001 indujo, en cambio, una contracción de distribución sectorial más uniforme, lo que tendió a reducir un poco la participación de las manufacturas en la contracción total del empleo en la comparación entre el comienzo y el fin del período.

Por otra parte, si se examina la evolución de los puestos de trabajo de tiempo completo por categorías, se comprueba que perdieron terreno especialmente los trabajadores hombres y jefes de hogar, que son tradicionalmente predominantes en el sector manufacturero.¹⁷

Dado el peso decisivo de las manufacturas en la evolución de F_{TEEMPL} , cabe examinar más a fondo el empleo en este sector, lo que se hace a continuación.

b) La ocupación en el sector industrial

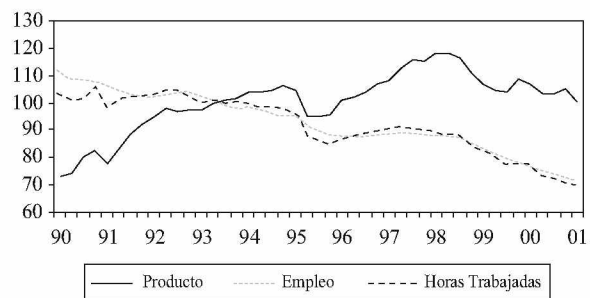
La Encuesta de Empresas Industriales que el INDEC publica mensualmente suministra información adicional sobre la industria manufacturera. Su alcance es nacional y comprende alrededor de 1.300 firmas con más de 10 trabajadores.

El gráfico 7 muestra las series de volumen físico de la producción, horas trabajadas y número de personas ocupadas a lo largo del decenio de 1990, según surgen de esa encuesta.

La evolución del empleo industrial puede explicarse con un modelo que se asemeja al que describe el comportamiento del empleo total de tiempo completo, presentado más arriba.¹⁸ En este caso estimamos específicamente el efecto de las nuevas condiciones de apertura y apreciación cambiaria sobre el empleo en la industria manufacturera, a partir de una función de

GRÁFICO 7

Argentina: Empleo y producto en las manufacturas (1993 = 100)



Fuente: INDEC.

demanda de empleo industrial que toma la siguiente forma:

$$d \log N_{ind} = \alpha d \log (PIB) + s$$

donde N_{ind} (ocupación en la industria) es definida alternativamente como el número de trabajadores empleados (N_{pers}) o como el total de horas trabajadas (N_{horas}); PIB representa el volumen físico de la producción, en tanto que α es la elasticidad empleo-producción y s representa el ajuste gradual del empleo manufacturero a las condiciones vigentes desde el principio de la década de 1990.

Las estimaciones econométricas de ecuaciones de la forma indicada, realizadas con datos trimestrales para el período 1990:0-2001:1, arrojaron los resultados que se indican a continuación.

En primer lugar, la estimación de s resultó significativa y de aproximadamente -1% (trimestral), lo que implica una tendencia autónoma a la contracción del empleo industrial algo mayor al 4% anual. Esa tendencia contractiva es de valor absoluto mayor que la estimada para el empleo de tiempo completo total en el mismo período. Esto es congruente con la hipótesis que predice un mayor efecto contractivo en el sector de bienes comerciables.

En segundo lugar, a diferencia de lo observado en el empleo total de tiempo completo, la tendencia contractiva no desaparece en la segunda mitad de la década de 1990, sino que persiste hasta el final del período.

En tercer lugar, la estimación de la elasticidad empleo-producción industrial es significativa y positiva. Al igual que el empleo de tiempo completo total, la ocupación en la manufactura varía en el corto plazo

¹⁷ Véase Damill, Frenkel y Maurizio (2002 y 2003).

¹⁸ Véase Damill, Frenkel y Maurizio (2002 y 2003).

según el nivel de actividad. Con el empleo medido en número de trabajadores ocupados se estiman elasticidades de entre 0,14 y 0,16. Cuando se lo mide en número de horas trabajadas se estiman elasticidades de entre 0,55 y 0,59.

La importante diferencia entre las elasticidades en las estimaciones con personas ocupadas y horas trabajadas indica una conducta de mantenimiento preventivo de personal (*labor hoarding*).

6. La evolución de los ingresos medios en la década de 1990

La generación de empleo y el comportamiento de la desocupación, que hemos examinado en esta sección III, son variables decisivas para entender la evolución de las remuneraciones obtenidas por el conjunto de la población. En el presente apartado nos ocuparemos inicialmente de la evolución de los ingresos medios de la población en el decenio de 1990, para enfocar luego su distribución.¹⁹

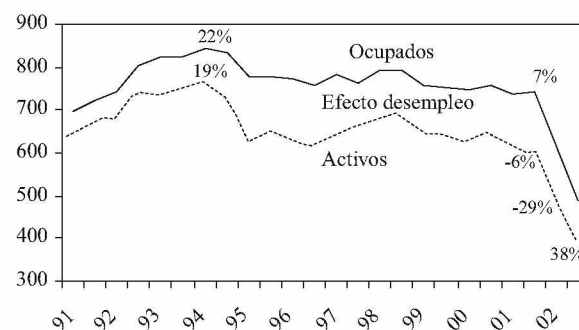
En el gráfico 8 se presenta la evolución del ingreso real medio por trabajador ocupado y por integrante de la población activa desde el primer semestre de 1991 hasta octubre de 2002. Ambas series siguen trayectorias procíclicas. En el período de expansión de comienzos de la década el ingreso medio de los trabajadores ocupados creció un 22% (alcanzando su máximo en el primer semestre de 1994), mientras que el de la población activa aumentaba en 19%. A partir de allí ambas series exhibieron declinaciones y alcanzaron mínimos locales en el segundo semestre de 1996. Comenzó entonces un segundo ciclo, cuya fase expansiva se extendió hasta el segundo semestre de 1998. Sin embargo, ninguna de las series recuperó el valor máximo precedente. Con posterioridad, los ingresos de trabajadores y activos declinaron en forma persistente hasta finales del período contemplado en el gráfico.

En octubre del 2001, antes del fin de la convertibilidad, el nivel del ingreso de los ocupados era 7% más alto que el vigente a comienzos de la serie, mientras que en el caso de los activos registraba una pérdida de 6%, encontrándose ambos niveles claramente por debajo del máximo registrado en el primer semestre de 1994. Esto muestra que solo al principio de la década

GRÁFICO 8

Argentina: Ingreso real medio de los trabajadores ocupados y de los individuos activos, 1991-2002

(En pesos constantes de mayo de 1998)



Fuente: Elaboración propia con datos del INDEC.

de 1990 se produjo un incremento importante en las remuneraciones reales, explicado fundamentalmente por la estabilidad de los precios y el crecimiento económico experimentado en esos años. Entre los extremos de la serie las remuneraciones disminuyeron en 30% en el caso de los ocupados y 38% en el de los activos.

La creciente brecha entre las dos series del gráfico 8 refleja el impacto del aumento de la tasa de desempleo en el Gran Buenos Aires a partir de 1993, y especialmente desde el primer semestre de 1995 en adelante. En ese momento el ingreso medio de la población activa sufrió una aguda contracción. La disminución del desempleo entre fines de 1996 y 1998 contribuyó a cierta reducción de la brecha, pero esta se revirtió en la fase de incremento sostenido de los índices de desocupación. Mientras que a comienzos del decenio de 1990 el ingreso medio de los activos equivalía al 93% del obtenido por el conjunto de los trabajadores, hacia el final del lapso en estudio esa proporción había bajado a 82%.

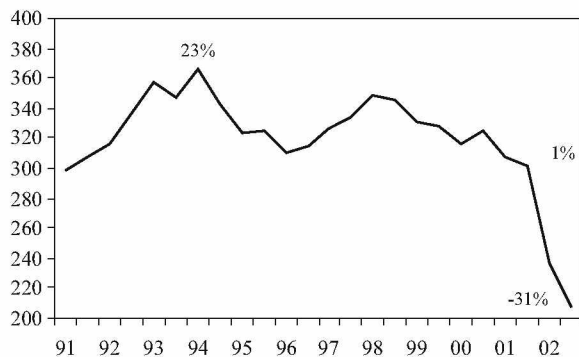
Estos hechos revisten suma importancia a la hora de explicar la tendencia de los ingresos que obtienen los hogares. El gráfico 9 muestra la dinámica del ingreso familiar per cápita.

En el gráfico 9 se observan fases de crecimiento y disminución similares a las señaladas anteriormente. El ingreso per cápita registró un incremento del 23% hasta el primer semestre de 1994, para luego caer fuertemente hasta el primer semestre de 1996. La recuperación parcial posterior se detuvo en 1998. Posteriormente, siguiendo la tendencia observada en los ingresos laborales, la serie experimentó una fuerte caída

¹⁹ Las cifras de ingresos que aparecen en este apartado, así como los cuadros que caracterizan su distribución incluidos más adelante en el apartado 7, corresponden a datos de la EPH para el Gran Buenos Aires.

GRÁFICO 9

Argentina: Ingreso medio real familiar per cápita
(En pesos constantes de mayo de 1998)



Fuente: Elaboración propia con datos del INDEC.

hasta el final del período. Luego del incremento de los primeros años, hacia el final del régimen de caja de conversión el ingreso medio había retornado a su nivel inicial. Por su parte, el rebrote inflacionario de comienzos del 2002 implicó una pérdida adicional de ingreso medio del orden del 30%.

Se concluye, entonces, que el entorno macroeconómico desfavorable y su correlato en el escaso dinamismo del mercado de trabajo —con bajo nivel de demanda laboral, precariedad del empleo y crecientes niveles de desocupación— se tradujo en una fuerte caída de las remuneraciones a partir de 1994, reforzada más tarde por el alza de los precios que siguió al abandono del régimen instaurado en 1991.

Cabe destacar, en particular, el papel del creciente nivel de desempleo sobre la generación de ingresos de los hogares. La fuerte caída del ingreso medio de la población activa entre los extremos del período estuvo determinada por el comportamiento de las remuneraciones de los ocupados y también por la evolución del nivel de desempleo.²⁰ Este último tiene un impacto directo sobre la generación de ingresos de los activos, por cuanto la persona que se encuentra desocupada probablemente no registre ingreso alguno. Sin embargo, los altos niveles de desocupación a lo largo de toda la década tuvieron además un efecto negativo

importante, indirecto, sobre los salarios de la población efectivamente ocupada, lo que se reflejó en una elevada elasticidad negativa de las remuneraciones al desempleo, según se ve en la sección siguiente.

7. Remuneraciones y desempleo

En este apartado analizamos los ingresos de los trabajadores ocupados, considerando la gravitación del desempleo. La desocupación tiene un impacto directo y obvio sobre el ingreso medio de la población activa; pero también afecta a las remuneraciones de los ocupados. Varios esquemas teóricos, como el modelo *insider-outsider* de determinación de salarios, el argumento de “salarios de eficiencia” y la determinación del salario mediante la negociación entre sindicatos y empresas, pueden explicar la existencia de una elasticidad negativa de las remuneraciones reales al desempleo. Esta relación suele denominarse “curva de salarios” (*wage curve*), que a continuación estimamos esa relación para el mercado laboral argentino en el decenio de 1990.

a) La curva de remuneraciones en el decenio de 1990

Estimamos ecuaciones de remuneraciones utilizando microdatos extraídos de la EPH en el período que va del primer semestre de 1990 al segundo semestre de 1998, a partir de datos individuales relativos a 11 centros urbanos relevados por la EPH.

La ecuación de remuneraciones estimada asume la siguiente forma:

$$\ln w = \partial(x, U_r, r, s, \text{DUMINIC})$$

donde w designa el ingreso de los trabajadores en términos reales y U_r las tasas de desempleo en los diferentes centros urbanos, en logaritmos. Los términos x , r y s corresponden a variables de control, x es un vector de características de los trabajadores (género, educación, tipo de ocupación y edad, y edad al cuadrado como variables sustitutivas de la rentabilidad de la experiencia); r y s son vectores de variables ficticias (regionales y por sector, respectivamente). El grupo de control está integrado por los asalariados de tiempo completo en el sector manufacturero, hombres, residentes en el Gran Buenos Aires y con educación primaria completa. Finalmente, DUMINIC es una variable ficticia cuyo valor es 1 entre el primer semestre de 1990 y el segundo semestre de 1992, y 0 desde

²⁰ Véase en Damill, Frenkel y Maurizio (2002 y 2003) un análisis detallado de la forma en que evolucionó la distribución del ingreso desde inicios de la década de 1990. Véase también Frenkel y González Rozada (2000b), Altimir y Beccaria (2000), y Beccaria y Maurizio (2001).

entonces en adelante. La misma variable capta el efecto inicial del plan de convertibilidad sobre el ingreso real de los trabajadores.

Dado que las tasas de desempleo varían de una región a otra y a lo largo del tiempo, el coeficiente estimado para dicha tasa puede ser interpretado como la elasticidad-desempleo de las remuneraciones a lo largo del tiempo y por región.

El desempleo puede afectar a los ingresos totales a través de dos vías. Por una parte, reduce el número de horas trabajadas, y por otra, puede incidir negativamente en las remuneraciones horarias.

Así, hemos estimado la elasticidad-desempleo de estas últimas, y también del ingreso total. Además, estimamos una ecuación en la cual las horas trabajadas (en logaritmos) dependen de las mismas variables explicativas, con el propósito de distinguir el efecto de las remuneraciones horarias (efecto precio) que tienen las horas trabajadas (efecto cantidad) sobre el ingreso total. Realizamos estimaciones separadas para los asalariados de tiempo completo y para todos los ocupados. Encontramos que, si bien la tasa de desempleo gravita negativamente en las remuneraciones por hora en todos los casos, solo incide en el número de horas trabajadas cuando se trata de los trabajadores involuntariamente subocupados. Este efecto se verifica desde el primer semestre de 1993.

En el cuadro 7 se muestran las estimaciones de la elasticidad-desempleo de las remuneraciones horarias. Las correspondientes a las horas trabajadas y al ingreso total se presentan más adelante y solo para el grupo constituido por los subocupados involuntarios.²¹

La variable explicativa en la ecuación de remuneraciones fue definida alternativamente como la tasa de desempleo en sentido estricto o bien como la suma de esta última con la tasa de subocupación involuntaria (cuadro 8). En todas las estimaciones se empleó el método de mínimos cuadrados ordinarios. Los coeficientes estimados para las variables de control fueron muy significativos en la mayor parte de los casos y resultan muy similares a los obtenidos para la función estadística de ingresos estimada para todo el período. Los hemos omitido en los cuadros que siguen.

En todas las estimaciones los coeficientes de las variables explicativas son muy significativos y tienen

CUADRO 7

Argentina: Elasticidad-desempleo de las remuneraciones reales por hora

Variable	Remuneraciones horarias	
	Asalariados de tiempo completo	Todos los ocupados
Log(tasa de desempleo/100)	-0,095 (-17,74)	-0,102 (-20,88)
Duminic*log(tasa de desempleo/100)	0,027 (16,09)	0,028 (18,41)

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC.

CUADRO 8

Argentina: Elasticidad de las remuneraciones reales por hora en relación con la suma de las tasas de desempleo y de subocupación

Variable	Remuneraciones horarias	
	Asalariados de tiempo completo	Todos los ocupados
Log(tasa de desempleo + suboc./100)	-0,133 (-20,86)	-0,150 (-25,64)
Duminic*log(tasa de desempleo + subocupación/100)	0,039 (17,86)	0,043 (21,17)

Fuente: Elaboración propia a partir de cifras de la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC.

el signo esperado (en el cuadro, los estadísticos t aparecen entre paréntesis bajo el estimador). Por lo tanto, no se rechaza la hipótesis de una elasticidad-desempleo negativa del ingreso. Por otra parte, el coeficiente de la variable DUMINIC es significativo y positivo, lo que indica que la elasticidad remuneraciones-desempleo resultó menor al inicio del período, cuando el desempleo aún no estaba aumentando.

Las elasticidades estimadas son menores para los asalariados de tiempo completo que para el resto de los ocupados. Su valor alcanza a -0,095 para ellos, mientras que se eleva a -0,102 para el total de los trabajadores ocupados.

Esto indica que el grupo constituido por los no asalariados y los subocupados involuntarios enfrentó una flexibilidad algo mayor en sus remuneraciones. Mientras que un aumento de 10% de la tasa de desempleo dio lugar a una caída de 0,95% en las remuneraciones horarias de los asalariados de tiempo completo, la baja fue de 1,02% para los ocupados en general.

²¹ Las elasticidades-desempleo de las remuneraciones reales obtenidas son muy similares a las estimadas para los Estados Unidos, por ejemplo. Para más detalles, véase Blanchflower y Oswald (1996).

Nótese que la tasa de subocupación involuntaria tiene un efecto negativo adicional sobre el ingreso. Como se observa en el cuadro 8, si se suma esa tasa al desempleo las elasticidades estimadas son de $-0,133$ para los asalariados de tiempo completo y de $-0,150$ para los ocupados en general, respectivamente.

Examinemos ahora las elasticidades estimadas para los subocupados involuntarios (cuadro 9). Las variables explicativas son las mismas, pero la variable DUMINIC fue suprimida debido al período considerado en este caso.

El cuadro 9 muestra que el aumento de la tasa de desempleo afectó a este grupo de manera negativa por dos vías: la reducción de las remuneraciones horarias, por una parte, y un descenso de la cantidad de horas trabajadas, por otra. Un aumento de 10% en la tasa de desempleo dio lugar a una contracción de 1,15% en los ingresos horarios, así como a una reducción de 1,35% en la cantidad de horas trabajadas. En consecuencia, la baja del ingreso total de los subocupados involuntarios fue de 2,5%.

Finalmente, estimamos la curva de remuneraciones para los asalariados de tiempo completo de manera separada para cada uno de los centros urbanos contemplados en la muestra, con el fin de establecer si las elasticidades estimadas reflejan primariamente el efecto de las variaciones del desempleo a través del tiempo, o el de las variaciones entre regiones. Las variables de control utilizadas fueron las mismas y los coeficientes estimados resultaron significativos en casi todos los casos. El cuadro 10 presenta las elasticidades estimadas para cada núcleo urbano.

Se comprueba en el cuadro 10 que las elasticidades-desempleo de las remuneraciones reales fueron negativas y significativas, salvo en Santa Cruz y Tucumán, lo que indica que los coeficientes estimados con anterioridad reflejan básicamente el efecto del desempleo a lo largo del tiempo. Las tasas de desempleo aumentaron marcadamente durante la década de 1990 en todos los centros urbanos. Cuando la ecuación

CUADRO 9

Argentina: Elasticidad-desempleo de las remuneraciones reales y de las horas trabajadas de los subocupados

Variable	Remuneraciones horarias	Horas trabajadas	Remuneración total
Log(tasa de desempleo/100)	-0,115 (-6,58)	-0,135 (-8,24)	-0,250 (-13,65)

Fuente: Elaboración propia a partir de cifras de la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC.

CUADRO 10

Argentina: Estimaciones de las elasticidades por región

Variable	Remuneraciones horarias	
	Log(tasa de desempleo/100)	Duminic*log(tasa de desempleo/100)
Toda la muestra	-0,073 (-22,95)	0,026 (19,23)
Gran Buenos Aires	-0,120 (-9,71)	0,036 (8,11)
Córdoba	-0,100 (-7,75)	0,057 (11,65)
Jujuy	-0,092 (-6,59)	0,021 (3,97)
La Pampa	-0,119 (-10,64)	0,030 (7,71)
La Plata	-0,063 (-3,81)	0,030 (5,53)
Mendoza	-0,301 (-10,38)	0,046 (8,84)
Neuquén	-0,325 (-5,86)	0,059 (4,76)
Rosario	-0,175 (-5,34)	0,052 (7,09)
Salta	-0,169 (-7,37)	0,016 (2,62)
Santa Cruz	0,017 (0,85)	0,016 (4,81)
Tucumán	-0,034 (-0,80)	0,035 (3,80)

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC.

se estima para toda la muestra, sin incluir las variables ficticias por núcleo urbano, las elasticidades resultantes siguen siendo significativas, pero menores que cuando se consideran los efectos fijos.

b) *La curva de remuneraciones en la fase de recuperación*

En el apartado anterior analizamos la relación entre los salarios y la tasa de desempleo en el período de convertibilidad. Aquí aplicamos una metodología semejante para examinar la fase de recuperación reciente, basándonos en información proveniente de la EPH continua realizada en 2003 y el primer semestre de 2004. Al igual que en el caso anterior, las estimaciones no rechazan la asociación entre las variaciones de los salarios y el desempleo. En este caso, los incrementos de los salarios reales se asocian con la reducción de las tasas de desempleo.

La relación entre los cambios en los salarios y las tasas de desempleo se examina en sus dimensiones temporal y geográfica. La dispersión regional de los aumentos salariales y la concomitante evolución

diferenciada de las tasas de desempleo en el período enriquecen la información disponible para poner a prueba la hipótesis.

El modelo estimado es similar al del apartado anterior. Supone que el salario del trabajador *i* depende de las características individuales (la región en que trabaja, la educación que posee, el sector al que pertenece su actividad, el tamaño de la empresa, el sexo, la edad) y de la tasa de desempleo de la región de pertenencia en el momento en que es recogida la información. La presencia de las variables ficticias regionales en las estimaciones recoge los efectos fijos de diferencias interregionales en los niveles de los salarios.

Además de las estimaciones para todo el país, realizamos estimaciones en cada una de las regiones estudiadas. En estas estimaciones las variables de control son la educación, el sector, el tamaño de la empresa, el sexo y la edad.

Realizamos estimaciones por separado en los casos de trabajadores registrados y no registrados. Además, presentamos estimaciones correspondientes a otras categorías de trabajadores (por ejemplo, por cuenta propia) para mostrar que la evolución de sus ingresos también estuvo asociada con los indicadores de cambios en el mercado de trabajo.

El cuadro 11 muestra las elasticidades estimadas de alcance nacional y de cada una de las regiones consideradas, para los grupos constituidos por los trabajadores registrados y los no registrados. Las elasticidades son significativas al 1%, excepto cuando se indica otra cosa.

Todas las elasticidades regionales estimadas son altamente significativas en el caso de los trabajadores

CUADRO 11

Argentina: Elasticidades-desempleo de trabajadores registrados y no registrados

Región	Elasticidades (trabajadores registrados)	Elasticidades (trabajadores no registrados)
Gran Buenos Aires	-0,34	-0,46
Cuyo	-0,45	-0,49
NEA	-0,48	-0,34
NOA	-0,56	0,00 ^a
Pampeana	-0,40	0,00 ^a
Patagonia	-0,29	-0,33
<i>Total</i>	<i>-0,34</i>	<i>-0,461</i>

Fuente: Elaboración propia a partir de cifras de la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC.

^a No significativa.

registrados. Para el conjunto de estos trabajadores la elasticidad estimada es -0,34, altamente significativa. Esta elasticidad implica que una caída de 10% en la tasa de desempleo (por ejemplo, una contracción de 1,5 puntos porcentuales de la población activa, si la tasa de desempleo es 15%) representa un aumento de salario de 3,4%.

En el caso de los trabajadores no registrados, las elasticidades son significativas a nivel nacional y en las regiones, salvo en las regiones NOA y Pampeana. Esto es congruente con que en estas dos últimas regiones las variaciones estimadas de los salarios de los trabajadores no registrados resultan muy pequeñas.

Bibliografía

- Altimir, O. y L. Beccaria (2000): Distribución del ingreso en la Argentina, en D. Heymann y B. Kosacoff (comps.), *La Argentina de los noventa*, Buenos Aires, EUDEBA/CEPAL.
- Beccaria, L. y R. Maurizio (2001): *Movilidad laboral e inestabilidad de ingresos en Argentina*, Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Blanchflower, D.G. y A.J. Oswald (1996): *The Wage Curve*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Damill, M. y R. Frenkel (2003): Las medidas recientes de política salarial y el contexto macroeconómico, documento preparado para la OIT y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Buenos Aires, Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), inédito.
- _____ (2005): 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.
- Damill, M., R. Frenkel y L. Juvenal (2003): Las cuentas públicas y la crisis de la convertibilidad en Argentina, *Desarrollo económico*, vol. 43, N° 170, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES).
- Damill, M., R. Frenkel y R. Maurizio (2002): *Argentina: A Decade of Currency Board. An Analysis of Growth, Employment and Income Distribution*, Employment Paper N° 2002/42, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.
- _____ (2003): *Políticas macroeconómicas y vulnerabilidad social: la Argentina en los años noventa*, serie Financiamiento del desarrollo, N° 135, LC/L.1929-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.84.
- Damill, M., R. Frenkel y M. Rapetti (2005): La deuda argentina: historia, default y reestructuración, *Desarrollo económico*, vol. 45, N° 178, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES), julio-septiembre.

- Frenkel, R. (2003a): Globalización y crisis financieras en América Latina, *Revista de la CEPAL*, N° 80, LC/G.2204-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____ (2003b): *From the Boom in Capital Inflows to Financial Traps*, Barcelona, Initiative for Policy Dialogue, Capital Market Liberalization Task Force, junio.
- _____ (2005): Remuneraciones, mercado de trabajo y política salarial en la recuperación. Argentina 2003-2004, documento preparado para la OIT y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Buenos Aires, Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), inédito.
- Frenkel, R. y M. González Rozada (2000a): Argentina: balance of payments liberalization, effects on growth, employment and income, en L. Taylor (comp.), *External Liberalization, Economic Performance and Social Policy*, Oxford, Oxford University Press.
- _____ (2000b): *Tendencias de la distribución de ingresos en los años noventa*, Buenos Aires, Universidad de Palermo/Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).
- Taylor, L. (1998): Lax Public Sector, Destabilizing Private Sector: Origins of Capital Market Crises, *International Monetary and Financial Issues for 1990s*, vol. 10, Nueva York, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).
- Tokman, V. y D. Martínez (comps.) (1999): *Productividad y empleo en la apertura económica*, Lima, Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Precariedad social en México y Argentina:

tendencias, expresiones y trayectorias nacionales

María Cristina Bayón

A partir de la exploración de las articulaciones entre trabajo, desempleo, pobreza y desigualdad, este artículo analiza, desde una perspectiva multidimensional y dinámica, las formas que adquiere la precariedad social en México y Argentina en el nuevo escenario económico. Sostiene que el debilitamiento de los mecanismos integradores centrados en el empleo, la marcada desigualdad de oportunidades y la creciente rigidización de la estructura social, evidencian tendencias muy excluyentes, con perfiles específicos en cada país. Luego de analizar las trayectorias nacionales y el potencial integrador alcanzado bajo el modelo de industrialización mediante sustitución de importaciones, examina el deterioro de las condiciones laborales y de vida en las últimas décadas. Finalmente, expone algunos de los dilemas y desafíos que plantea a la investigación y a las políticas públicas el tránsito hacia sociedades más equitativas, solidarias e incluyentes.

María Cristina Bayón

Investigadora,

Instituto de Investigaciones Sociales,

Universidad Nacional Autónoma de México

✉ cristina.bayon@servidor.unam.mx

I

Introducción

El mercado de trabajo no sólo ha perdido su potencial integrador y de movilidad social, sino que para vastos y crecientes sectores sociales se ha transformado en uno de los principales mecanismos generadores de vulnerabilidad y exclusión social. El incremento de los niveles de desempleo, junto a la extensión de la inseguridad laboral y la desprotección social, no sólo muestra un progresivo debilitamiento de la relación entre crecimiento económico y empleo, sino que cuestiona seriamente las potencialidades del nuevo modelo económico tanto para absorber fuerza de trabajo como para reducir la pobreza y las desigualdades persistentes y crecientes.

La intencionalidad integradora, como señala Pérez Sainz (2003), no forma parte del proyecto globalizador, y el mercado laboral emerge con más fuerza que antaño en la configuración de dinámicas de desintegración social. A la par de la erosión de los anteriores mecanismos integradores, la ampliación de las disparidades en la distribución de oportunidades para acceder a las “ventajas” que ofrecen los procesos en marcha, revela que la estructura social se hace cada vez más rígida. Las condiciones iniciales pasan a desempeñar un papel más y más decisivo en el destino de los individuos y se penalizan fuertemente las situaciones de desventaja heredadas, en un contexto marcadamente adverso para los “perdedores” del nuevo juego social.

La asociación entre desigualdad en la distribución del ingreso y exclusión social está mediada por el funcionamiento de las instituciones sociales, económicas y políticas, que favorecen o coartan las oportunidades de una experiencia social compartida, clave en toda práctica de ciudadanía.¹ En América Latina,

los procesos de exclusión social se expresan precisamente en las condiciones de la incorporación de vastos sectores sociales, en sus patrones de integración (Faria, 1995), que dan lugar a una inclusión desfavorable (Sen, 2000), a una ciudadanía de segunda clase (Roberts, 2004). Las desventajas no derivan de “estar afuera”, sino precisamente de la segmentación producida por las instituciones del Estado, es decir, de una inclusión diferenciada en el sistema social. Dicha segmentación, característica histórica de los “regímenes de bienestar” latinoamericanos, emerge con mayor crudeza ante el progresivo dismantelamiento y mercantilización de los servicios sociales, dando lugar a una dramática profundización de las distancias sociales en función no sólo del acceso a oportunidades —de empleo, educación, salud, vivienda— sino de la calidad de las oportunidades a las que se accede.

Los patrones y trayectorias de dicha incorporación adquieren matices particulares en contextos sociales diversos. El reconocimiento de la heterogeneidad de las estructuras sociales de los países latinoamericanos y de los distintos perfiles que las expectativas de bienestar y equidad pueden adquirir —conforme a los patrones de urbanización, estratificación social, tradiciones laborales y mecanismos de provisión de bienestar— constituye un punto de partida necesario para evitar diagnósticos simplistas y demasiado generales acerca de las formas que asume la precariedad social en el nuevo escenario económico.² Es precisamente el carácter acumulativo de situaciones de desventaja (Paugam, 1995) relacionadas con la precariedad ocupacional y con otras dimensiones de la vida económica y social

¹ Niveles de desigualdad similares pueden tener diferentes efectos en términos de exclusión social, dependiendo del grado en que las oportunidades de hacer y obtener cosas reflejen los niveles de ingreso (Barry, 1998). Así, cuando la calidad de los servicios públicos de salud y educación es uniforme y lo suficientemente alta como para que ellos sean utilizados por la amplia mayoría de la población, el ingreso individual resulta menos relevante. Según expresó T.H. Marshall en 1950 (véase Marshall, 1992), la extensión de los derechos sociales es un medio para eliminar las desigualdades ilegítimas —ligadas al origen social— que influyen en la distribución de las oportunidades.

² El concepto de precariedad social abarca tanto las condiciones de vida como las condiciones de trabajo y sus mutuas implicaciones. El concepto de precariedad de las condiciones de vida se refiere a niveles inadecuados de ingreso y su persistencia en el tiempo, y a sus efectos en la situación de vivienda, en la erosión de redes sociales, familiares y conyugales, etc. El concepto de precariedad de las condiciones de trabajo se refiere a la naturaleza y calidad del empleo y lo que significan en cuanto a niveles de satisfacción y perspectivas de movilidad laboral, aprendizaje, desarrollo personal y otras (véase Gallie y Paugam, 2002).

(familia, ingresos, condiciones de vida y contactos sociales) lo que hace que ciertos grupos sean más vulnerables a procesos de exclusión social.

Al respecto, las experiencias de Argentina y México tienen particular relevancia. Ambos países presentaron importantes diferencias en cuanto a sus condiciones iniciales de desigualdad y pobreza a comienzos del decenio de 1990, a la importancia de las clases medias en su estructura social, a sus tradiciones laborales y niveles de protección social, a los mecanismos de ajuste del mercado de trabajo y a los modos de inserción en la economía internacional. Sin embargo, debido tanto al profundo y extendido deterioro del empleo y los niveles inéditos de pobreza y desigualdad exhibidos por Argentina en ese decenio —agudizados tras la crisis del 2001— como a la persistencia y profundización de una estructura social altamente segmentada e inequitativa en México, ambas sociedades presentan hoy mayores similitudes que a inicios de la década en términos de inequidad distributiva.³

Este artículo examina, desde una perspectiva multidimensional y comparada, las principales tendencias y expresiones de deterioro social de los dos países señalados en la década de 1990, explorando las formas que adquirió la relación entre trabajo, desempleo, pobreza y desigualdad en uno y otro contexto. En la sección II se analizan tanto las dinámicas integradoras como las excluyentes de la estrategia de industrialización mediante sustitución de importaciones

que imperó en ambos países —con ritmos e intensidades diversos— entre 1950 y 1980. Al respecto se destaca que las disparidades del potencial integrador alcanzado en ese período constituyen un elemento clave para entender las dimensiones y profundidad del deterioro de las condiciones laborales y de vida resultantes de su desmantelamiento. En la sección III se destacan algunas dimensiones útiles para comprender las formas diferentes que pueden asumir las transformaciones del mercado de trabajo, donde se combinan elementos de diversa naturaleza como los patrones de inserción en la economía internacional, las tradiciones laborales y el modo en que éstas permean las concepciones y prácticas acerca de lo que se considera “trabajo” y desempleo, así como las expresiones que adquiere la relación entre empleo, desocupación, informalidad y pobreza en los dos países considerados.⁴ En la sección IV se explora la progresiva rigidización de la estructura social en dos dimensiones clave: la desigualdad en la distribución de oportunidades educativas y el debilitamiento de las oportunidades de movilidad social a través del empleo, particularmente para aquellos sectores que ingresan en los peldaños más bajos de la estructura ocupacional. Por último, las conclusiones contenidas en la sección V buscan destacar algunos de los principales dilemas y desafíos que plantea a la investigación y a las políticas públicas el tránsito hacia sociedades más equitativas, solidarias e incluyentes.

³ Durante la primera mitad del decenio de 1990, Argentina se ubicó, según su coeficiente de Gini, entre los países de la región con niveles medios de desigualdad en la distribución del ingreso. Hacia fines de la década pasó a formar parte (junto a la mayoría de los países latinoamericanos) de aquellos con alta desigualdad, y en 2002 se encontraba (junto a Brasil y Honduras) entre los países con más desigualdad de la región. México se mantuvo en el grupo de países de alta desigualdad entre 1990 y 1999, y pasó al de desigualdad media en 2002 (CEPAL, 2004a). El descenso de la concentración del ingreso experimentada por México en el último período debe ser analizada con cautela. No sólo resulta llamativa en un contexto económico adverso —en que la producción se estancó y el ingreso por habitante se redujo 2,6% entre 2000 y 2002—, sino que además hubo modificaciones en el diseño muestral (tamaño y distribución

de la muestra) y cambios en el cuestionario de la Encuesta de Ingresos y Gastos 2002, lo que dificulta su comparación con la encuesta del 2000 (véase CEPAL, 2003, recuadro I.4).

⁴ Cabe destacar que los datos disponibles para el análisis de ambos países abarcan hasta 2002 y corresponden a un período de bajo desempeño económico en México y de plena crisis en Argentina. Esto afecta particularmente el comportamiento de algunos de los problemas aquí abordados, sobre todo en la sección III, apartado 2, relativo a la informalidad y la desprotección, donde se explora la relación entre precariedad laboral, desempleo y pobreza. La ausencia de datos comparables más actualizados al momento de escribir este artículo limitó la posibilidad de indagar más a fondo en las tendencias de estas variables en Argentina y México, más allá de las etapas del ciclo económico.

II

Estrategias de desarrollo, empleo e integración social: expectativas incumplidas, promesas olvidadas

La desigualdad y la pobreza no son ciertamente fenómenos nuevos en América Latina. Sin embargo, si evaluamos el impacto de las diversas estrategias o modelos de desarrollo sobre las estructuras sociales de los países de la región, se advierte que ellos han tenido implicaciones dispares en términos de su potencial integrador.

Hasta la década de 1980, la relación entre crecimiento económico y absorción productiva de la fuerza de trabajo, junto con un Estado de bienestar incipiente —aunque limitado e imperfecto— con importantes disparidades entre países y regiones, fueron los mecanismos que alimentaron las expectativas de movilidad social de importantes sectores de la población latinoamericana. Se esperaba que los procesos de urbanización e industrialización, el desarrollo del sistema de educación pública y la expansión de las ocupaciones no manuales condujeran a la conformación de sociedades más equitativas. Estas expectativas estuvieron más cerca de materializarse en algunos países, mientras que en otros constituyeron promesas incumplidas para amplios sectores de la población.⁵

Aunque la capacidad de incorporación del modelo de industrialización mediante sustitución de importaciones varió mucho entre los países de la región y dentro de ellos, el funcionamiento del mercado de trabajo se caracterizó por el predominio de tendencias integradoras, con el empleo formal como punto de referencia.⁶ Si bien los trabajadores del sector

informal, tanto urbanos como rurales, quedaron excluidos de la provisión de bienestar —básicamente de la seguridad social—, la magnitud de dicha exclusión presentó importantes diferencias a nivel regional.⁷ Estas variaciones, como señala Filgueira (1998), han sido absolutamente “olvidadas” en la crítica neoliberal al modelo sustitutivo de importaciones, negligencia que impidió comprender los efectos heterogéneos del desmantelamiento de este modelo en los países de América Latina. El deterioro que esto produjo fue ciertamente más marcado y profundo en aquellos países cuyos logros integradores en el período previo habían sido mayores.

El cuadro 1 permite comparar algunas características del mercado de trabajo en Argentina y México durante el período 1950-1980. En él se observa el temprano proceso de urbanización, industrialización y asalarización de la población económicamente activa (PEA) en Argentina, así como el mayor peso en este país del empleo formal y los menores niveles de subutilización laboral —en términos de subempleo y de desempleo—, en comparación con México y con la región en su conjunto.

En Argentina —que junto con Uruguay y Chile se caracterizó por un desarrollo temprano y fue pionero en la iniciación y extensión del sistema de seguridad social— los impactos integradores del modelo de industrialización sustitutiva se tradujeron en niveles relativamente bajos de desigualdad social, pobreza y subutilización laboral hasta mediados del decenio de 1970, lo que ubicó al país en una posición privilegiada en el contexto latinoamericano.⁸ Dicha posición

⁵ Los diferentes niveles y ritmos de los procesos de urbanización, industrialización y crecimiento poblacional, así como la extensión del sistema de educación pública, entre otros factores, se tradujeron en estructuras sociales heterogéneas, con diferentes pesos relativos del proletariado urbano y las clases medias en cada país.

Así, mientras que, a grandes rasgos, en 1970 Argentina y Uruguay tenían una mayor presencia de estos últimos sectores (20% de trabajadores manuales agrícolas, 40% de trabajadores manuales no agrícolas y 40% de estratos medios y superiores), dicha presencia era ciertamente menor en México (45%-30%-25%) y Brasil (50%-30%-20%) y sumamente reducida en países como Guatemala (60%-30%-10%). Véase Gurrieri y Sainz (2003), p. 156.

⁶ Aunque nunca logró absorber a la mayor parte de la fuerza de trabajo, entre 1950 y 1980 el empleo formal creció en forma sostenida y generó seis de cada diez nuevos empleos. Los nuevos em-

pleos correspondieron por lo tanto en un 40% al sector informal, un 15% al sector público y el 45% restante a empresas privadas medianas y grandes (Klein y Tokman, 2000, p. 18).

⁷ Véase en Bayón, Roberts y Saraví (1998) un análisis de la relación entre sector informal y desarrollo de la ciudadanía social en América Latina.

⁸ Hacia 1970, los niveles de pobreza urbana en Argentina rondaban entre el 4% y el 5%, y el coeficiente de Gini de la distribución del ingreso de los hogares fue de 0,41 entre 1953 y 1961, mientras que en México el valor ascendió a 0,52 y en Brasil a 0,57 (Altimir y Beccaria, 1999).

CUADRO 1

América Latina, Argentina y México: Características del mercado de trabajo en América Latina, 1950-1980
(En porcentajes de la población económicamente activa - PEA)

	PEA urbana	Empleo asalariado ^a	Industria manufacturera	Servicios ^b	Empleo formal urbano ^c	Sub-empleo ^d	Desempleo
América Latina							
1950	43,5	53,6	14,1	25,7	30,1	46,5	—
1980	64,0	58,9	18,3	38,2	44,6	42,2	—
Argentina							
1950	72,0	71,3	24,5	42,1	56,8	22,8	4,9 ^e
1980	84,4	72,2	21,0	54,6	65,0	25,7	2,6
México							
1950	34,5	51,1	11,2	20,4	21,6	56,9	7,0 ^e
1980	61,5	63,4	19,0	36,1	39,5	40,4	4,5

Fuente: PREALC (1982) y CEPAL (1990).

^a Los datos sobre empleo asalariado corresponden al período 1950-1970.

^b Servicios incluye comercio, transporte y servicios.

^c Definido por el Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) como aquellas categorías de la PEA urbana no incluidas en el sector informal urbano.

^d Definido como la suma del sector informal urbano (trabajadores por cuenta propia no profesionales, trabajadores familiares no remunerados y empleados domésticos) y trabajadores rurales tradicionales.

^e Datos correspondientes a 1970.

respondió a una conjunción de elementos, como el lento crecimiento demográfico, los mayores niveles de urbanización y asalariación, y la temprana extensión del sistema de educación pública. Los servicios sociales básicos, como salud y educación, alcanzaron una cobertura casi universal. Junto a un sector formal que proporcionaba más del 70% del empleo asalariado (Marshall, 1998), el sector informal —en el marco de un mercado interno dinámico y del crecimiento de las clases medias— adquirió rasgos particulares al no presentar las características de segmento de “refugio” o de subsistencia propias de otros países latinoamericanos. Por el contrario, lo que surgió fue un sector de trabajadores por cuenta propia con estabilidad e ingresos relativamente altos, calificación mediana y moderados niveles de productividad, en el cual un porcentaje importante de la fuerza de trabajo contaba con beneficios laborales.⁹

En México, aunque los alcances integradores fueron menores, el período se caracterizó por profundas y aceleradas transformaciones sociales y económicas.

El proceso de industrialización y urbanización comenzó más tardíamente y a un ritmo muy rápido, transformando a un país básicamente rural y agrario en una sociedad mayoritariamente urbana y semiindustrial.¹⁰ La expansión de la cobertura de servicios básicos —tales como la educación y la atención de la salud— fue acompañada por menores niveles de calidad y grandes disparidades regionales, cuantitativas y cualitativas en su provisión. La segmentación de los servicios sociales fue más profunda, no sólo por la menor cobertura de los servicios básicos, sino por la mayor extensión del sector informal. Junto a niveles de asalariación más bajos, los ingresos y beneficios vinculados al empleo formal no fueron tan significativos como en los países de desarrollo temprano (cuadro 1). Hacia 1978, y luego de un proceso de crecimiento constante en el caso de los servicios de salud, las instituciones de seguridad social sólo cubrían —nominalmente— el 38% de la población total, mientras que un 45% de la población, integrado en gran medida por población rural, no recibía atención médica

⁹ Entre mediados de la década de 1940 y el año 1970 casi la mitad del crecimiento de las actividades por cuenta propia se debió al incremento del pequeño comercio y casi 5 de cada 10 trabajadores por cuenta propia pertenecían a la clase media (Torrado, 1992). Por otro lado, los bajos costos de reparación en relación al precio de los bienes de consumo contribuyeron durante este período a que en la clase trabajadora creciera el autoempleo en actividades de reparación en mecánica, electricidad y artículos electrónicos (Marshall, 1978).

¹⁰ Entre 1940 y 1980 la economía creció a un ritmo anual de 6,4% y la participación de la industria manufacturera en el producto se elevó de 15,4 a 24,9%. La población urbana aumentó del 35% al 66% y la población total casi se cuadruplicó al pasar de 20 a 70 millones; las tasas de alfabetización se duplicaron, llegando a 83%; la escolaridad media de la población adulta se elevó de 2,6 a 4,6 años, y la esperanza de vida al nacer aumentó de 24 a 65 años (INEGI, 1985).

gratuita o casi gratuita (COPLAMAR, 1985). A pesar de la reducción de la desigualdad en la distribución del ingreso experimentada entre 1963 y 1984, la inequidad en la distribución de los beneficios del crecimiento fue una característica que persistió aún en los “años dorados”, y al finalizar el período el 20% más rico percibía más del 50% del ingreso disponible, y casi seis de cada diez mexicanos seguía viviendo en condiciones de pobreza (Moreno Brid y Ros, 2004).¹¹

La posición privilegiada de Argentina en el contexto regional comenzó a experimentar un progresivo deterioro a partir de 1975, constituyéndose en el país de América Latina que atravesó por la más profunda transformación de su estructura social en menos de tres décadas. A la par con el incremento de los niveles de desigualdad y pobreza se produjo un marcado debilitamiento de los anteriores canales de movilidad social. Si bien las transformaciones se iniciaron hacia mediados del decenio de 1970, marcando el agotamiento del modelo de desarrollo hasta entonces vigente, la década de 1990 significó la construcción de un nuevo modelo socioeconómico. Este supuso no sólo nuevos patrones de inserción del país en la economía global, sino también nuevas formas de relación de los hogares con el mercado de trabajo y con el Estado, que sacudieron y trastocaron fuertemente la estructura social argentina.¹²

En México, luego del estallido de la crisis de 1982, la década de 1980 trajo consigo profundas transformaciones de la estructura ocupacional, las que se tradujeron básicamente en una menor participación en el empleo de los sectores más modernos ante el avance del

empleo informal (principalmente trabajo por cuenta propia y trabajo familiar no remunerado); en términos absolutos, el empleo informal aumentó 80% entre 1980 y 1987, llegando a absorber el 33% de la fuerza de trabajo en 1987 (CEPAL, 1989).¹³ La insuficiente generación de empleo estable y adecuadamente remunerado a partir de 1982, calificada por López (1999) como “desequilibrio estructural” del mercado de trabajo formal, lejos de corregirse durante el período 1988-1994, en que la economía mexicana entró en una etapa de expansión moderada bajo una nueva estrategia de crecimiento, se hizo más agudo, al igual que la inequidad en la distribución del ingreso. El índice de Gini pasó de 0,456 a 0,514 entre 1984 y 1992, período durante el cual la concentración del ingreso en el 10% más rico de la población se incrementó de 34,2% a 40,5% (Cortés, 2000). Una visión de la década de 1990 en su conjunto muestra una transferencia de ingresos de los hogares más pobres a los más ricos, en tanto que la posición relativa de los hogares con ingresos intermedios no registra variaciones importantes. A partir de la incorporación del país al Tratado de Libre Comercio de América del Norte, y como producto de la crisis de 1995 y sus secuelas, no sólo se desaceleró el crecimiento del poder adquisitivo de los mexicanos, sino que dicho crecimiento favoreció al 10% más rico, a costa del deterioro de los ingresos reales del resto de los hogares, especialmente en el 30% más pobre de la población. Así, hacia el año 2000 se registraban niveles de desigualdad semejantes a los de la década de 1960 (Hernández Laos, 2003).

El análisis que se ha hecho constituye un punto de partida necesario para comprender la extensión y profundidad del deterioro social que experimentaron los países considerados a partir del decenio de 1990, así como sus impactos disruptivos sobre el tejido social. Al respecto Roberts (2004) señala que, en comparación con países como Brasil, los centroamericanos y Perú, las clases medias y trabajadoras de Argentina y Uruguay están confrontando un deterioro mucho más severo de sus niveles de vida y una más dramática reconfiguración de sus oportunidades de empleo, a lo que se agrega un elemento muy importante: la memoria de tiempos mejores. En contraste,

¹¹ Según Cortés (2000), la baja de la concentración del ingreso entre 1963 y 1984 (cuando el índice de Gini descendió de 0,523 a 0,456) se debió principalmente al incremento de la participación relativa de los deciles intermedios y bajos ante la caída del 10% más rico; esta evolución se quebró e invirtió en los años posteriores, cuando aumentó consistentemente la participación del decil superior.

¹² Entre 1974 y 1991 el coeficiente de Gini pasó de 0,36 a 0,447, llegando a 0,51 en el 2000. Las diferencias de ingreso entre el decil más rico y el más pobre se triplicaron y los niveles de pobreza se cuadruplicaron: el ingreso medio per cápita del 10% más rico de los hogares en 1974 era 12 veces mayor que el del decil más pobre; en 1991 era 23 veces mayor, y en el 2000 llegó a ser 38 veces mayor. En el Gran Buenos Aires la pobreza en 1974 afectaba a no más del 5% de los hogares, cifra que subió al 9% en 1986, al 25% en 1990 luego del proceso hiperinflacionario, para descender luego a menos del 15% en 1994 y volver a trepar al 21% en el 2000 (Damill, Frenkel y Maurizio, 2002; Beccaria, Altimir y González Rozada, 2003). El empleo asalariado no registrado en el sistema de seguridad social se incrementó de 19% en 1974 a 27,3% en 1990, llegando a 38% en el 2000, y el desempleo creció más de siete veces, al pasar de 2,6% a 19% entre 1980 y 2001 (Encuesta Permanente de Hogares, Instituto Nacional de Estadística y Censos).

¹³ Las discrepancias entre estos datos sobre empleo informal en México en 1980 y los provistos en el cuadro 1, se deben a que en dicho cuadro los cálculos se basan en la población económicamente activa urbana, mientras que los extraídos de CEPAL (1989) se refieren a la fuerza de trabajo en su conjunto.

las poblaciones urbanas de muchos países latinoamericanos no tienen puntos de referencia de “tiempos dorados” para evaluar las crisis presentes. Siempre han

luchado por sobrevivir. Estas diferencias afectan no sólo la vida política sino los mecanismos formales e informales para enfrentar las crisis (Roberts, 2004).

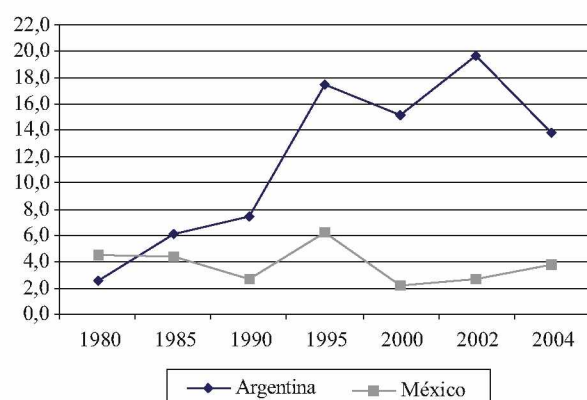
III

El deterioro del mercado de trabajo: una mirada comparativa

Pese a las similitudes de las políticas económicas aplicadas en México y Argentina, particularmente durante la primera mitad de la década de 1990 (estabilización, liberalización comercial y financiera, privatizaciones) y a la vulnerabilidad de ambos países a las perturbaciones externas, el ajuste del mercado de trabajo respectivo siguió caminos marcadamente distintos: el desempleo abierto, que partió desde niveles semejante a fines del decenio de 1980, experimentó un impresionante incremento en Argentina, mientras que permaneció en cifras muy bajas en México (gráfico 1).¹⁴

GRÁFICO 1

Argentina y México: Desempleo urbano, 1980-2004
(Tasas anuales medias)^a



Fuente: CEPAL (2004c y 2004d).

^a Tasa anual media de desempleo urbano.

¹⁴ Si bien el desempleo abierto se ha reducido mucho en Argentina después del 2002 y en México tiende a subir a partir del 2000, en el año 2004 Argentina seguía ubicándose entre los países de la región con más alto desempleo y México entre aquellos con desempleo más bajo.

En Argentina, la evolución de los indicadores de empleo, pobreza y desigualdad durante la década de 1990 fue una manifestación contundente y dolorosa de un continuo y progresivo proceso de deterioro social. No sólo estuvieron ausentes los mecanismos de protección social propios de los regímenes de bienestar europeos para hacer frente al dramático aumento del desempleo, la inseguridad laboral y la pobreza. También faltaron o fueron poco dinámicos, los “amortiguadores” o “válvulas de escape” presentes en México y algunos otros países latinoamericanos —nos referimos a la maquila, la migración y el sector informal.¹⁵ En México, estos amortiguadores contribuyeron a mantener relativamente bajos los niveles de desempleo, pero no significaron mejoras en las condiciones de vida y trabajo de amplios segmentos de la población.

Si bien en ambos países las condiciones de trabajo empeoraron en la década de 1990, el deterioro asumió características diferentes. Mientras que en Argentina el principal —aunque ciertamente no el único— mecanismo de ajuste del mercado de trabajo fue el incremento del desempleo, en México los bajos niveles de desempleo fueron acompañados por una marcada reducción de los salarios y el crecimiento del sector informal. Una tasa de desempleo abierto

¹⁵ El análisis de la migración de la fuerza de trabajo mexicana hacia Estados Unidos excede los objetivos de este artículo. Sin embargo, es preciso destacar que el presente análisis y las expresiones que ha adquirido el deterioro social en México en las últimas décadas ayudan a comprender las formas que asume la migración en medio de un progresivo encogimiento y deterioro de las oportunidades de empleo, haciendo de ella un fenómeno cada vez más complejo y diverso. En este sentido, Canales (2002) destaca la importancia de considerar los cambios en los patrones y perfiles migratorios en el marco de las transformaciones sociales, económicas y políticas que se han dado en México y Estados Unidos desde mediados de la década de 1980 y que han redefinido significativamente las relaciones entre ambos países.

reducida, una alta ocupación en el sector informal de la economía, salarios bajos y una escasa participación de los salarios en el producto fueron algunas de las características distintivas de la economía mexicana (López, 1999).¹⁶

En contraste, en Argentina, país tradicionalmente caracterizado por mayores niveles de formalidad y protección en su mercado de trabajo, el acelerado crecimiento del desempleo y el aumento del empleo precario (subempleo y empleo sin prestaciones sociales) fue acompañado por una menor capacidad de absorción de empleo en el sector informal, especialmente en actividades por cuenta propia. De hecho, en la década de 1990, México, salvo en 1996 debido a los impactos de la profunda crisis de 1995, tuvo las tasas de desempleo más bajas de la región, mientras que en Argentina estas tasas exhibieron una tendencia ascendente, aun en los períodos de mayor crecimiento económico que se dieron en la década.

Un argumento recurrente en México es que sus bajos niveles de desempleo responden a la ausencia de un seguro de desempleo y a la escasa capacidad de ahorro de los trabajadores, quienes se ven obligados a aceptar cualquier trabajo disponible o, en su defecto, a “inventarlo”. Dicho argumento, aunque relevante y con sustento empírico para un análisis dentro de las fronteras nacionales, resulta insuficiente cuando el problema se aborda desde una perspectiva comparada. El panorama ciertamente se hace más complejo cuando observamos lo sucedido en otros países de América Latina, particularmente en Argentina, donde no sólo hubo un dramático incremento del desempleo durante la década de 1990, sino que este afectó con mayor intensidad a los sectores más pobres y desprotegidos (es decir, con escasa capacidad de ahorro y un muy limitado acceso a seguro de desempleo). Tres elementos tienen particular relevancia para aprehender las múltiples dimensiones del problema.

En primer lugar, es preciso hacer explícitos los referentes de comparación. La ausencia de un seguro de desempleo como explicación de los bajos niveles de desocupación en México podría ser relativamente válida cuando se compara a México con los países europeos —entre los cuales, sin embargo, los sistemas de protección son muy heterogéneos y el tema es en sí

mismo objeto de un amplio debate—.¹⁷ Pero no contribuye a explicar los bajos niveles de desempleo mexicanos en comparación con los de América Latina. Los seguros de desempleo “realmente existentes” en la región —en los países que cuentan con ellos— presentan grandes limitaciones, tanto por su bajísima cobertura (en un contexto en el cual el trabajo formal y estable está lejos de constituir la norma) como por los reducidos montos de la compensación. Difícilmente la presencia de un seguro de desempleo cuya cobertura nunca abarcó más del 6% de los desocupados contribuya a explicar por qué más del 20% de la población económicamente activa en Argentina se ha llegado a definir como desempleada en momentos de profundas crisis económicas, mientras que en México el porcentaje correspondiente nunca ha superado el 6% (gráfico 1).¹⁸

El segundo elemento es la relación entre pobreza y desempleo. La fuerte asociación y retroalimentación entre ambos en el caso argentino cuestiona la concepción del desempleo como un “lujo” de los sectores con mayores niveles educativos y capacidad de ahorro que los pobres “no pueden” darse. Si bien a partir del decenio de 1990 el desempleo se extendió al conjunto de las categorías ocupacionales y niveles educativos, afectó con mayor intensidad a los grupos más desfavorecidos en términos de educación y calificación. Según datos relativos al Gran Buenos Aires, la incidencia del desempleo en el 10% más pobre de la población pasó de 14,3% a 29,8% entre 1990 y 2000 (Encuesta Permanente de Hogares, INDEC).

En relación a lo anterior, el tercer elemento, frecuentemente ignorado, es el influjo de las tradiciones laborales en la manera en que el trabajo y el desempleo

¹⁷ Como emerge del análisis comparado de países de la Unión Europea, hay escasa evidencia empírica de que los beneficios sociales —y específicamente la existencia de un seguro de desempleo— reduzcan los incentivos para trabajar o, en otros términos, que estimulen el desempleo. El problema es ciertamente más complejo y depende no sólo de la extensión y monto de los beneficios, sino también de la interacción de las políticas (por ejemplo, beneficios sociales y políticas activas del mercado de trabajo). Entre otros trabajos, véase Esping-Andersen y Regini (2000) y Gallie y Paugam (2000).

¹⁸ En Argentina, la Ley nacional de empleo aprobada en 1991 incorporó el seguro de desempleo, pero ligado al empleo estable y sólo limitado a ciertos segmentos del sector formal, lo que explica su escasa cobertura en una situación de extendida inseguridad laboral. Tienen derecho a solicitar el seguro de desempleo aquellos trabajadores despedidos sin causa justa de un empleo registrado y que hayan hecho aportes a la seguridad social durante al menos 12 meses de los 36 previos al despido. Cubre a los asalariados incluidos en la Ley de Contratos de Trabajo, por lo que excluye a los trabajadores de la construcción (quienes tienen su propio esquema), el servicio doméstico, el sector público y las actividades rurales.

¹⁶ El salario real mínimo en el año 2000 representaba un tercio del monto de 1980 y los sueldos y salarios pagados en las empresas manufactureras de mayor tamaño habían caído a menos del 40% del nivel que tenían en 1990 (Salas y Zepeda, 2003, p. 65).

se definen y experimentan. Dichas tradiciones son los marcos de referencia que permiten comprender en qué medida el desempleo constituye una categoría claramente reconocible. Evidencias cualitativas muestran que en Argentina —cuyo mercado laboral se caracterizó históricamente en la región por tener mayores niveles de empleo formal— la estabilidad y los derechos asociados al “trabajo” afectan no sólo la percepción acerca de qué es un “buen trabajo”, sino la definición misma de trabajo y pertenencia social, incluso en un contexto de profunda precarización laboral (Bayón, 2002). Los derechos laborales tienden a estar ligados al concepto mismo de empleo, incluso entre aquellos trabajadores de sectores de menores ingresos y escasa calificación que nunca tuvieron acceso pleno a esos derechos. En efecto, la expresión “changa”, que hace referencia a trabajos temporales, es utilizada localmente para expresar toda aquella actividad que “no” es considerada trabajo.

En contraste, en sociedades como la mexicana, caracterizadas por fuertes tradiciones y circuitos de empleo y consumo informales en las cuales el empleo asalariado estuvo históricamente menos extendido, el trabajo tiende a estar más asociado a la generación de ingresos que a la estabilidad y la protección, y el desempleo aparece como una categoría menos reconocible por la población.¹⁹ Como señalan diversos estudios sobre México, y como lo confirma la cotidianidad urbana, las actividades por cuenta propia o, en otros términos, la capacidad de “inventar” formas de obtener ingresos para cubrir las necesidades del hogar, ha constituido una tradición de trabajo familiar en los sectores populares (Estrada Iguñiz, 1996). Según Selby, Murphy y Lorenzen (1994), para los pobres urbanos es más importante proveer a la familia con los recursos necesarios para subsistir que conservar un mismo empleo en forma estable: frases como “buscando la manera”, “haciéndole la lucha”, “poniéndose abusado”, etc., revelan con mayor vitalidad y crudeza esa actitud de “entrarle a todo” para sobrevivir que define la mentalidad del ciudadano pobre.

El análisis comparado de las diversas formas que ha asumido el ajuste del mercado de trabajo, si bien no se agota en los elementos descritos, contribuye a realzar la naturaleza multidimensional del problema. Con el mismo fin, a continuación se examinan tres

dimensiones de particular importancia para comprender las diferentes formas que ha tomado el deterioro laboral en los dos países considerados. La primera destaca la relación entre los cambios en la estructura del empleo y el tipo de inserción en la economía internacional. La segunda hace hincapié en el problema del empleo informal y la desprotección social. La tercera explora las formas que adquiere la relación entre trabajo, desempleo y pobreza en uno y otro país.

1. Modelo exportador y empleo manufacturero

Como muestra la estructura de sus exportaciones, Argentina y México representan modelos contrastantes de inserción en el mercado internacional: en el primer caso hay una marcada especialización en bienes que hacen uso intensivo de recursos naturales y, en el segundo, una fuerte orientación a la manufactura (maquiladora y no maquiladora). Mientras que los bienes primarios representaron el 71% de las exportaciones de Argentina en 1990 y el 66% en el 2001, la participación de las manufacturas —que en su gran mayoría hacen uso intensivo de trabajo— en las exportaciones de México se incrementó de 43% a 85% entre esos mismos años (PNUD, 2003).

Este patrón de especialización tiene diferentes repercusiones en la generación de empleo, especialmente manufacturero. Argentina experimentó un marcado proceso de desindustrialización desde mediados de la década de 1970, y su sector manufacturero se transformó en un expulsor de fuerza de trabajo: entre 1976 y 2001 el empleo en la industria manufacturera cayó 66%. En el decenio de 1990, la apertura comercial y la sobrevaluación del tipo de cambio transformaron radicalmente los precios relativos del trabajo y el capital, afectando negativamente la demanda de trabajo en el sector de bienes transables, e incentivando la sustitución de trabajo por capital, lo que se tradujo en un fuerte incremento de la productividad.²⁰ Las empresas que lograron sobrevivir acrecentaron su inversión en bienes de capital, reduciendo la planta de trabajadores incluso durante la breve fase expansiva que se hizo sentir entre 1991 y 1994. A esto se sumó la destrucción de empleo debida al cierre de pequeñas y medianas empresas industriales y a la racionalización de los procesos de trabajo sin efectuar mayores inversiones en capital fijo. A pesar del alto crecimiento económico argentino en los primeros

¹⁹ En el mismo sentido, Gallie, Jacobs y Paugam (2000) observan que en el sur de Italia la mayor extensión de la precariedad laboral altera el modo en que el desempleo es percibido y experimentado, así como las expectativas de futuro laboral, puesto que la economía informal opera como el principal medio para enfrentar la pobreza y la desprotección social.

²⁰ Luego de la devaluación de la moneda a fines de 2001 este sector ha mostrado un mayor dinamismo en la generación de empleo, creciendo 16% entre 2002 y 2004 (Encuesta Industrial Mensual, INDEC).

años de la década —básicamente entre 1991 y 1994— el desempleo creció casi sin interrupciones desde 1991 (Katz, Bisang y Burachik, 1995; Heymann, 2000).

Entre 1991 y 1999, el empleo manufacturero disminuyó 46,6% en Argentina y en cambio subió 28,8% en México (Stallings y Weller, 2001). Esto pone de manifiesto el papel amortiguador desempeñado por la industria maquiladora mexicana —cuya participación en el empleo industrial pasó de 14% a 30% entre 1990 y el 2000— ante la destrucción de empleos manufactureros en otros sectores. Sin embargo, el dinamismo del empleo de maquila, que se duplicó en sólo cinco años al pasar de 650.000 en 1995 a casi 1.300.000 en el año 2000, ha comenzado a mostrar signos de agotamiento. En sólo tres años (entre el 2000 y el 2003) se perdieron casi 230.000 empleos de maquila, y la participación del empleo manufacturero en el empleo urbano se redujo de 29,3% a 26% (INEGI, 1985; OIT, 2004).

Los trabajadores desplazados del sector manufacturero y el incremento de la oferta laboral en México fueron absorbidos principalmente por la expansión del empleo en el sector de servicios, donde aumentó el empleo de tiempo completo, sobre todo en actividades asociadas a una mayor proporción de trabajo informal, como el comercio: este sector ofreció uno de cada cuatro de los nuevos empleos que se generaron en la década de 1990 (Frenkel y Ros, 2004).

En Argentina, no sólo la pérdida de empleos manufactureros fue mayor que en México, sino que el empleo de tiempo completo en casi todos los sectores de bienes no transables —con la parcial excepción de los servicios financieros, las comunicaciones y el transporte— se mantuvo estancado entre 1991 y el 2000, por lo que no contribuyó a contrapesar la destrucción de empleo en otros sectores de la economía. El dinamismo del empleo en el sector de servicios se tradujo fundamentalmente en un incremento persistente del subempleo.²¹ En el Gran Buenos Aires el subempleo pasó de 8,3% a 15,1% entre 1990 y el 2000, llegando a 16,8% en 2004 (Encuesta Permanente de Hogares, INDEC), y constituyó una de las expresiones más evidentes del deterioro laboral en términos de ingresos y desprotección social.²² Así, la pérdida de empleos de

tiempo completo en la manufactura fue parcialmente compensada por el subempleo en el sector de servicios, el cual, por su carácter contracíclico, desempeñó un papel semejante al que tuvo el sector informal en México (Frenkel y Ros, 2004).

2. Informalidad y desprotección

En Argentina, los altos niveles de desempleo fueron acompañados por una pérdida de dinamismo del autoempleo, lo que agudizó la vulnerabilidad a la exclusión laboral de amplios contingentes de trabajadores, sobre todo entre los de mediana edad y bajos niveles educativos.²³ Como se observa en el cuadro 2, mientras que en Argentina el trabajo por cuenta propia redujo su participación en el empleo informal de 22,9% a 17,5% entre 1990 y 2002, en México dicha participación se elevó de 19% a 21% durante el mismo período. El comportamiento del autoempleo en el comercio y los servicios ofrece un particular contraste: disminuyó de 16% a 10,7% en Argentina, y subió de 12,5% a 16,1% en México.

A diferencia de lo ocurrido en las décadas previas, en el decenio de 1990 México vio desacelerarse el crecimiento del empleo asalariado, cuya participación en la PEA ocupada disminuyó de 76,4% a 73,1% entre 1989 y 2002.²⁴ La baja de la participación del sector público en el empleo asalariado —de 16,1% a 13,2% entre 1994 y 2002— y la caída del empleo en las empresas con más de cinco trabajadores —de 48,1% a 32% en el mismo período— contribuyen a explicar dicha desaceleración (CEPAL, 2003). El mayor dinamismo del empleo se generó en los sectores tradicionalmente más precarios —las microempresas, el servicio doméstico y el trabajo por cuenta propia no calificado— que en el 2002 concentraban casi la mitad de la población urbana ocupada. En otros términos, cinco de cada diez trabajadores mexicanos están “incorporados” en los segmentos más precarios del mercado de trabajo, donde los niveles de desprotección

²¹ Se refiere a los ocupados que trabajan menos de 35 horas semanales por causas involuntarias y que desean trabajar más horas.

²² En octubre de 2000, siete de cada diez trabajadores de tiempo parcial eran subocupados y entre los últimos el 71,4% carecía de beneficios sociales (Encuesta Permanente de Hogares, INDEC). Mientras que el ingreso real medio de los asalariados de tiempo completo se incrementó 17%, el de los subocupados cayó 15% entre los años 1991 y 2000 (Damill, Frenkel y Maurizio, 2002).

²³ El menor dinamismo del empleo por cuenta propia respondió, entre otros factores, a la desaparición de numerosos pequeños comercios y talleres que no pudieron competir con las grandes cadenas de supermercados y la entrada masiva de productos importados, así como a la reducción de las oportunidades de empleo en ciertos servicios (como los de reparación, por el mayor acceso al crédito para adquirir bienes de consumo durables a principios de la década).

²⁴ Entre 1970 y 1990 el empleo asalariado creció 154% y el empleo por cuenta propia 87%. Sin embargo, la relativa generalización del empleo asalariado sólo se había logrado en la industria manufacturera, puesto que en el comercio, y en menor medida en los servicios, era mayor la presencia de empleo no asalariado (Rendón y Salas, 2000).

CUADRO 2

Argentina y México: Población ocupada en el sector informal, 1980-2002
(En porcentajes del total de la población urbana ocupada)

	Total	Microempresas		Empleo doméstico	Trabajadores independientes no calificados		
		Empleadores	Asalariados		Total	Industria y construcción	Comercio y servicios
Argentina							
1980	48,9	2,6	10,2	3,9	32,2	6,5	25,7
1990	44,4	3,8	12,0	5,7	22,9	6,9	16,0
1997	41,4	3,7	15,9	5,1	16,7	4,6	12,1
2000	42,2	3,4	16,0	5,3	17,5	5,1	12,4
2002	42,1	2,9	16,1	5,6	17,5	6,8	10,7
México							
1984	...	...	...	2,6	24,7	2,1	14,0
1989	...	...	...	2,7	18,9	3,0	12,5
1996	43,7	3,8	15,8	3,6	20,4	3,8	15,7
1998	44,3	3,9	15,9	4,1	20,4	3,2	16,4
2000	42,5	3,9	16,0	3,0	19,6	3,6	15,1
2002	47,2	3,4	18,3	4,6	20,9	4,2	16,1

Fuente: Panorama social de América Latina (CEPAL, varios años).

CUADRO 3

Argentina y México: Algunos indicadores de protección social, 1990-2001
(Porcentajes)

	Trabajadores asalariados con derechos de jubilación			Mayores de 65 años con jubilación o pensión	Trabajadores asalariados con seguro de salud ligado al empleo	Trabajadores asalariados con derecho a indemnización	Desempleados cubiertos por seguro de desempleo
	Sector formal ^a	Sector informal ^b	Total				
Argentina							
1992	86,6	34,6	70,6	76,1	67,5	67,0	
1996	82,2	30,0	66,3	73,4	63,0	60,0	2,7
2001	79,4	24,7	63,0	68,7	61,0	56,0	3,6
México							
1996				17,9 ^c 22,0 ^d			
2000	63,0	12,1	47,6 ^c 53,0 ^d	19,0 ^c 24,6 ^d	39,0	20,0 ^c 22,0 ^d	

Fuente: OIT (2003); Gasparini, 2004.

^a Asalariados de empresas con más de cinco trabajadores y del sector público.

^b Asalariados de empresas con cinco o menos trabajadores.

^c Total nacional.

^d Total urbano.

alcanzan niveles alarmantes: sólo uno de cada diez trabajadores del sector informal tiene acceso a derecho de jubilación (cuadro 3). Sin embargo, los trabajadores informales no son los únicos desprotegidos: según datos del 2000, cuatro de cada diez trabajadores asalariados del sector formal (ocupados en empresas de mayor tamaño o en el sector público) carecían de esos derechos. El resultado es que en México, el país latinoamericano con menores niveles de desempleo, la

gran mayoría de los trabajadores está desprotegida, situación que ha tendido a agudizarse en los últimos años: la población ocupada sin prestaciones sociales (asalariada y no asalariada) se elevó de 61,4% a 63% entre el 2001 y el 2004, alcanzando el 64% en el primer trimestre del 2005.²⁵

²⁵ INEGI (2001, 2004 y 2005).

El cuadro 3 muestra cuán profundo fue el deterioro del empleo en Argentina durante el decenio de 1990. Sin embargo, pese a la intensidad y extensión de la inseguridad laboral, inéditos en la historia del país, los niveles de protección social argentinos, según diversos indicadores, siguen siendo superiores a los de México. Las diferencias más evidentes entre ambos países tienen que ver con la cobertura de la jubilación o pensión entre los mayores de 65 años (68,7% en Argentina frente a 20%-25% en México), el acceso a seguro de salud ligado al empleo (61% frente a 39%, respectivamente) y el derecho a indemnización entre los asalariados (56% frente a 20%).

Los mayores niveles de protección social en Argentina ocultan una marcada inequidad en su distribución. Según datos de la Encuesta de Condiciones de Vida realizada en 2001, el 64,2% de la población mayor de 65 años contaba con algún tipo de cobertura previsional, ya fuese de naturaleza contributiva o no contributiva. Sin embargo, dicha protección se reducía a la mitad (32,2%) en el 20% más pobre y a 57,2% en el segundo quintil, mientras que ascendía a 78,5% en el quintil más alto (OIT/MECON, 2005).

3. Precariedad laboral, desempleo y pobreza

El nexo entre inestabilidad laboral, pobreza y desprotección social se expresa de manera diversa en los casos analizados. Algunos autores señalan que, en términos generales, ser un trabajador en América Latina equivale a ser pobre, por lo que no es necesario estar desempleado para situarse por debajo de los umbrales de la pobreza (Portes y Hoffman, 2003). Sin embargo, los casos de México y Argentina introducen importantes matices que ayudan a comprender mejor las características específicas del problema en contextos particulares.

La asociación entre empleo y pobreza ha sido particularmente dispar en los casos de México y Argentina, al menos hasta fines del decenio de 1990. Como se observa en el cuadro 4, los segmentos más dinámicos del mercado de trabajo en México fueron precisamente aquellos con mayor incidencia de la pobreza y la desprotección social. En el 2002, la pobreza urbana afectaba al 32% de la población urbana y al 25% de los ocupados. Este porcentaje se elevaba al 40% entre los asalariados de microempresas, al 46%

CUADRO 4

Argentina (zonas urbanas) y México: Incidencia de la pobreza en algunas categorías ocupacionales, 1990-2002

(En porcentajes del total de la población urbana ocupada)

	Total población	Total ocupados	Asalariados del sector privado no profesionales ni técnicos			Trabajadores por cuenta propia no profesionales	
			Empresas con más de 5 trabajadores	Empresas con hasta 5 trabajadores	Empleo doméstico	Industria y construcción	Comercio y servicios
Argentina							
(Gran Buenos Aires)							
1990	21	10	...	15	21	6	8
1994	13	5	...	7	10	4	3
1997	18	8	...	12	18	8	6
1999	20	10	9	17	22	14	3
2002	42	27	31	40	43	31	19
México							
1989	42	33	...	...	60	32	28
1994	37	29	...	...	56	...	...
1996	45	38	41	59	63	48	41
1998	39	31	36	49	57	39	30
2000	32	25	26	44	38	34	24
2002	32	25	27	40	46	27	21

Fuente: CEPAL (2003).

entre los empleados domésticos, y al 27% entre los asalariados de empresas con más de cinco trabajadores y entre los trabajadores no profesionales por cuenta propia en la industria y la construcción, segmentos que concentran la mitad de la PEA urbana ocupada.

En Argentina, si bien los niveles de pobreza en la población total superaron a los de México en 2002, la incidencia de la pobreza entre los ocupados fue similar en ambos países, lo que estaría indicando una más fuerte asociación entre empleo y pobreza en México, y una mayor la incidencia del desempleo en los sectores de menores ingresos en Argentina. Esto significa que si bien en Argentina no es necesario estar desempleado para ser pobre, los sectores pobres son particularmente vulnerables a caer en situaciones de desempleo, como lo pone de manifiesto el perfil laboral de los hogares pobres en ambos países (cuadro 5). Aunque la incidencia de la pobreza en la población ocupada es menor en Argentina, cabe destacar que entre 1999 y 2002 creció más aceleradamente que la pobreza en la población total, por lo que los bajos salarios que han caracterizado a los puestos de trabajo surgidos durante este período podrían estar acercando a Argentina a las tendencias observadas en el caso mexicano. Se trata, nuevamente, de una nivelación hacia abajo, producto del deterioro del empleo en Argentina y no de un mejoramiento en México.

El perfil laboral de los hogares pobres muestra que el incremento de las tasas de participación se observa en ambos países, si bien fue más intenso en Argentina. Con niveles de participación similares en ambos países en el 2002, en Argentina los hogares pobres

exhiben una menor densidad ocupacional y mayores niveles de desempleo, a la par de un marcado deterioro del ingreso medio de los miembros del hogar ocupados. Es decir, la estrategia de enviar más miembros del hogar al mercado de trabajo tuvo efectos diferentes en uno y otro caso: elevó la densidad ocupacional de los hogares pobres en México —aunque con muy bajos ingresos—, mientras que incrementó el número de miembros del hogar desocupados en Argentina, donde dicha estrategia fue mucho menos eficaz (cuadro 5). Así, al problema de los trabajos precarios (inestables, con bajos salarios, desprotegidos, etc.) se suma el problema de la falta de trabajo. No se trata sólo de ingresos insuficientes, sino de ausencia de ingresos ante la alternancia de empleos precarios y recurrentes períodos de desempleo.

El cuadro 6 no sólo nos permite explorar las características laborales de los hogares pobres en México y Argentina, sino comparar su inserción laboral con la de los hogares que logran superar los niveles de pobreza en ambos países. En Argentina, durante el período 1999-2003, se observa la dramática incidencia del desempleo en los hogares pobres: en el 35,7% de ellos hay al menos un miembro desocupado, y en uno de cada cuatro hogares hay al menos dos desocupados. En México, en cambio, las proporciones respectivas son inferiores a 6% y 1%. Cuando comparamos hogares pobres y no pobres, se observa que en Argentina la presencia de al menos dos miembros ocupados en el hogar contribuye a reducir la vulnerabilidad a la pobreza: esto sucede en casi 40% de los hogares que superan los umbrales de pobreza, pero sólo en 25,5%

CUADRO 5

Argentina (zonas urbanas) y México: Perfil laboral de los hogares pobres, 1990-2002
(Porcentajes)

	Tasa de pobreza	Tamaño medio del hogar	Tasa de participación ^a	Tasa de desocupación ^b	Densidad ocupacional ^c	Ingreso medio de los ocupados ^d
Argentina						
1990	16,2	4,51	0,47	...	0,16	2,5
2002	31,6	4,5	0,64	0,26	0,25	1,57
México						
1990	39,0	6,03	0,58	...	0,29	1,6
2002	31,8	5,1	0,65	0,03	0,35	1,33

Fuente: CEPAL (2004a).

^a Población económicamente activa (PEA), incluyendo ocupados y desocupados / Población en edad de trabajar.

^b Número de desocupados / PEA.

^c Número de ocupados / número de miembros del hogar.

^d Expresado como fracción del valor de la línea de pobreza.

CUADRO 6

Argentina (zonas urbanas) y México: Características laborales de hogares pobres y no pobres, 1999-2003

(Porcentaje de hogares según la condición de actividad de sus miembros)

	Al menos 1 ocupado	Al menos 2 ocupados	Al menos 1 desocupado	Al menos 2 desocupados	Jefe inactivo	Ocupados en el sector informal
A. Hogares no pobres						
Argentina	76,9	39,2	14,2	1,2	30,7	39,8
México	92,1	51,9	3,9	0,7	16,2	51,3
B. Hogares pobres						
Argentina	76,6	25,5	35,7	9,2	23,3	47,3
México	93,1	46,5	5,3	0,9	13,9	69,7

Fuente: CEPAL (2004a).

de los hogares pobres. En México, por el contrario, la presencia de al menos dos ocupados se observa en el 46,5% de los hogares pobres y el 51,9% de los hogares no pobres, lo que no parece constituir una diferencia significativa. La diferencia más notoria es la mayor presencia de miembros ocupados en el sector in-

formal en los hogares de menores ingresos: si bien no todos los ocupados en el sector informal son pobres —como lo muestra la alta participación de los miembros de hogares no pobres en dicho sector— en los hogares pobres la mayoría de sus miembros está ocupada en el sector informal.

IV

Desigual distribución de oportunidades y entrapamiento en situaciones de desventaja

El análisis que hemos hecho de las relaciones entre la pobreza y la precariedad laboral, en sus diferentes expresiones, muestra la progresiva erosión de los anteriores mecanismos de supervivencia económica y obtención de ingresos. La posibilidad de “ganarse la vida” trabajando, al menos de manera continuada, es cada vez más incierta.

El profundo debilitamiento del trabajo y la educación como canales de movilidad social —o al menos como fuentes que alimentaban expectativas de mejoramiento futuro—, junto con la creciente inequidad en la distribución de oportunidades ocupacionales y educativas, dan cuenta de una estructura social que se hace cada vez más rígida. En otras palabras, el margen de maniobra para superar situaciones de desventaja social entre quienes provienen de hogares desfavorecidos —en cuanto a ingreso, empleo, educa-

ción, vivienda y otros aspectos— se estrecha progresivamente en un contexto cada vez más hostil para quienes no están dotados de partida de fuertes habilidades cognitivas y destrezas sociales. La carencia de estos recursos conduce al entrapamiento en oportunidades de vida signadas por una “espiral de precariedad” en la cual las desventajas se retroalimentan y acumulan (Paugam, 1995).

Estos procesos se pusieron de manifiesto con mayor crudeza tras las reformas introducidas en el área social durante la década de 1990, que no sólo fueron el correlato del ajuste en el área económica, sino que contribuyeron a acentuar la vulnerabilidad de amplios sectores de la población. La provisión universal de servicios de salud y educación por parte del Estado fue calificada de ineficiente al favorecer a los sectores medios en detrimento de los estratos de más bajos

ingresos. Para cambiar ese “sesgo” distributivo y descentralizar los servicios se recurrió a estrategias de focalización. El resultado fue lo que Bustelo (1992), retomando la expresión acuñada por Fernando Henrique Cardoso, caracterizó como el “Estado de malestar”, que se tradujo en el desmantelamiento de las áreas en las que el incipiente Estado de bienestar había alcanzado cierto desarrollo. En su dimensión psicosocial este fenómeno se expresa en el congelamiento de las perspectivas de movilidad ascendente, una caída de las expectativas de una mejor calidad de vida y un discurso de un individualismo dogmático que deja a cada persona librada a su propia suerte en medio de una creciente polarización social (Bustelo, 1992).

1. Rigidización de la estructura social

a) *La desigual distribución de oportunidades educativas*

La distribución de oportunidades educativas constituye una de las pruebas más contundentes de que se ha hecho más profunda la brecha que separa a los sectores más y menos favorecidos. Esta inequidad adquiere particular relevancia en un escenario en el cual el acceso al conocimiento es un recurso clave para acceder a las oportunidades que los procesos en marcha ofrecen, y la carencia de ese acceso potencia y acelera los procesos de exclusión en los sectores más desfavorecidos.

Reimers (2000) destaca cinco procesos a través de los cuales la desigualdad en la distribución del ingreso se traduce en desiguales oportunidades educativas en América Latina: i) el acceso diferenciado a distintos niveles educativos entre pobres y no pobres; ii) el tratamiento diferenciado que pobres y no pobres reciben en la escuela, donde los primeros adquieren una educación de menor calidad; iii) la tendencia —cada vez más marcada— de los estudiantes a relacionarse sólo con pares de la misma condición socioeconómica; iv) la contribución de los padres a la educación de sus hijos, que es mayor mientras más alto sea el nivel educativo del hogar, y v) la existencia de contenidos y procesos educativos que no están orientados específicamente a reducir la desigualdad.

Las relaciones entre la distribución del ingreso y la distribución de oportunidades educativas ayudan a explicar el peso y valor social que históricamente ha tenido la educación en Argentina y México, por su potencial integrador y como canal de movilidad so-

cial.²⁶ Hacia mediados del decenio de 1990, la relación entre la distribución de las oportunidades educativas y la distribución del ingreso muestra comportamientos inversos en uno y otro país. Entre 19 países latinoamericanos, Argentina ocupaba el primer lugar en términos de equidad educativa y el quinto en términos de distribución del ingreso, mientras que México se ubicaba en el lugar 12° y el 8°, respectivamente (Reimers, 2000, cuadro 4.1). Es decir, en Argentina las distancias sociales en términos de ingresos han sido históricamente mayores que las distancias educativas, mientras que en México la altamente desigual distribución del ingreso va acompañada de una desigualdad todavía mayor en la distribución de oportunidades educativas. Esto contribuye a explicar el papel clave que tuvo la extensión del sistema de educación pública en Argentina como vía de movilidad social y fuente de integración y pertenencia social. Este rol de la educación es mucho más débil en México, donde la amplia brecha educativa existente entre los sectores de mayores y de menores ingresos, la alta segmentación vinculada a la calidad de la educación y los muy bajos niveles educativos del 40% más pobre de la población constituyen evidencias dramáticas de las abismales distancias sociales que han caracterizado a la estructura social mexicana (cuadro 7).

CUADRO 7

Argentina y México: Años de educación en la población adulta,^a por quintil de ingreso, 1992-2001

Quintiles	1992		2001	
	Argentina	México	Argentina	México
1	7,5	2,7	7,3	3,5
2	8,0	4,1	8,3	5,3
3	8,7	6,6	9,2	8,1
4	9,8	6,6	10,6	8,1
5	12,2	10,0	13,4	11,6
Promedio	9,5	6,1	10,1	7,4
Brecha educativa (Q5-Q1)	4,7	7,3	6,1	8,1

Fuente: Banco Mundial (2003).

^a Población de 25 a 65 años.

²⁶ En América Latina el coeficiente de Gini de educación (que mide la desigualdad en la distribución de la educación) fue de 50,1 en 1960, de 47,0 en 1970, de 43,1 en 1980 y de 41,8 en 1990. En esos mismos años los valores de dichos coeficientes en Argentina fueron respectivamente de 34,4, de 31,1, de 29,4 y de 27,3, y en México de 56,0, de 51,0, de 49,7 y de 38,4 (Banco Mundial, 2003). Estos valores muestran la mayor equidad educativa que históricamente ha caracterizado a Argentina en el contexto regional.

Nuevamente, los efectos disruptivos del modelo económico neoliberal han sido más profundos en Argentina, donde la brecha educativa entre el 20% más rico y el 20% más pobre se amplió incluso más que en México, al pasar de 4,7 a 6,1 (cuadro 7). Llama la atención el deterioro educativo en el quintil más pobre en Argentina, que en vez de exhibir mejoras experimentó un leve retroceso. Esto estaría reflejando no sólo una creciente segmentación de la estructura social, sino también el estancamiento de las oportunidades de educación para los sectores más pobres.

Si bien en términos generales las tendencias en la región muestran un mayor acceso de los sectores pobres a la educación primaria, las disparidades se han mantenido —o agudizado— precisamente en aquellos niveles que resultan clave para la movilidad social. Las credenciales educativas han tenido un papel cada vez más decisivo en las posibilidades de acceder a los “buenos” empleos, día a día más escasos. El incremento de los niveles educativos de la población activa no sólo se ha traducido en una devaluación progresiva de la educación, sino en la creciente exclusión de los sectores con menor nivel educativo, cuyas oportunidades de empleo han disminuido fuertemente. Junto con elevarse el nivel educativo de la población, aumentaron los años de estudio mínimos requeridos para obtener empleos con ingresos por encima de los umbrales de pobreza. Si bien tener educación secundaria completa —o el equivalente a 12 años de educación— constituye una plataforma mínima necesaria, esta se hace cada vez más insuficiente por la importancia cada vez mayor que se asigna a la calidad de la educación recibida: los años de escolaridad ya no bastan como pasaporte para ingresar a los modernos puestos de trabajo: la “contraseña” tiende a ser el origen de la credencial educativa y el capital social familiar (Filmus y Miranda, 1999).²⁷

Es precisamente en los niveles secundario y terciario donde las brechas son mayores. La ampliación de la cobertura educativa no ha disminuido las distancias entre los jóvenes procedentes de distintos estratos sociales. A partir de los 13 años de edad comienzan a ensancharse las diferencias de oportunidades educativas (cuadro 8). Al respecto llama la atención que en México el porcentaje que iba a la escuela de los jóvenes entre 13 y 19 años pertenecientes a los dos deciles más pobres haya permanecido casi estancado durante

el período 1992-2002 (pasó de 55,6% a 57,6%), mientras que en los dos deciles más ricos subió de 80,7% a 92,8%. Tanto en Argentina como en México, a pesar de las mejoras registradas en la década de 1990, entre los jóvenes de 20 a 24 años la brecha se amplía de manera dramática: en 2002 la asistencia escolar del 20% más rico triplicaba a la del 20% más pobre.

Según datos del 2000, entre los jóvenes de 20 a 24 años que habitan en zonas urbanas —hayan superado o no el nivel educativo de sus padres— hay un 38% en Argentina y un 46% en México que no logran acceder al capital educativo básico²⁸ necesario para aspirar a la obtención de un trabajo relativamente bien remunerado (CEPAL, 2004b). Este indicador ilustra las profundas desventajas iniciales que caracteriza el acceso al mercado laboral de los jóvenes provenientes de hogares de bajos ingresos y permiten anticipar su entrapamiento en inferiores oportunidades durante el curso de su vida, y la reproducción intergeneracional de esta situación.

La persistencia del nexo entre el acceso a la educación y el estrato social de origen indica que, en gran medida, las oportunidades de bienestar de quienes son jóvenes hoy ya quedaron plasmadas por el patrón de desigualdades prevaleciente en la generación anterior. Esto se traduce en una estructura social rígida y con escasa movilidad social (CEPAL, 2004b, p. 192).

b) *El debilitamiento del trabajo como canal de movilidad social*

Respecto a las oportunidades de movilidad ocupacional, algunos estudios recientes en México y Argentina muestran las escasas oportunidades de mejoramiento de quienes ingresan a las ocupaciones menos calificadas, así como su entrapamiento en las posiciones más precarias.

En su análisis de la movilidad social intergeneracional en áreas urbanas de México, Cortés y Escobar Latapí (2005) señalan que, en comparación con la etapa de industrialización sustitutiva de importaciones (antes de 1982), durante el período de reestructuración económica (1988-1994) disminuyeron las posibilidades de movilidad social en todos los estratos. Sin embargo, el efecto fue mucho más marcado en las clases de menores ingresos: trabajadores no calificados de la industria, trabajadores informales de los servicios, ejidatarios, pequeños propietarios rurales y jornaleros. Los autores observan que bajo el nuevo modelo

²⁷ En el período 1999-2003 sólo 6,4% de los jefes de hogares pobres en México y 17,8% en Argentina habían superado los doce años de educación. En más de la mitad de los hogares pobres mexicanos el jefe tiene menos de seis años de estudio (CEPAL, 2004a).

²⁸ Haber completado como mínimo doce años de educación.

CUADRO 8

Argentina y México: Asistencia escolar en zonas urbanas, según quintil de ingreso per cápita del hogar y grupo de edad, 1990-2002
(Como porcentaje de la población de la misma edad)

	7 a 12 años			13 a 19 años			20 a 24 años		
	Total	20% más pobre	20% más rico	Total	20% más pobre	20% más rico	Total	20% más pobre	20% más rico
Argentina									
1990	98,4	97,9	100	68,8	62,6	79,3	23,6	12,4	39,8
2002	99,4	99,1	100	83,2	76,3	96,4	40,6	21,7	61,6
México									
1992	97,4	95,8	99,5	62,7	55,6	80,7	23,9	7,1	47,3
2002	98,1	96,3	99,6	68,9	57,6	92,8	30,7	16,4	55,1

Fuente: CEPAL (2004a).

económico crece la desigualdad de oportunidades existente entre las clases más bajas y los originarios de la clase más alta —profesionales, funcionarios y empleadores de más de cinco trabajadores. Así, junto con intensificarse la desigualdad, el sistema de movilidad ocupacional se torna más rígido, y la ocupación del padre se vuelve un predictor más robusto del destino ocupacional (Cortés y Escobar Latapí, 2005).

En cuanto a Argentina, el trabajo de Kessler y Espinoza (2003) destaca dos elementos de particular importancia en los patrones emergentes de la movilidad social durante el decenio de 1990. En primer lugar, como en México, hay un bloqueo de las oportunidades de movilidad ocupacional ascendente entre los segmentos con mayores desventajas. A esto se agre-

gan transformaciones en la estructura ocupacional: un aumento relativo de la disponibilidad de puestos de trabajo que por sus exigencias de calificación corresponden a sectores medios, y a la vez una paulatina disminución de puestos correspondientes a sectores populares. Un segundo elemento es la necesidad de redefinir el significado de la movilidad social en el actual escenario económico. Al analizar las trayectorias de aquellos trabajadores que habrían exhibido una movilidad ocupacional ascendente en el período reciente, los autores destacan el desencanche entre el ascenso en la escala de prestigio ocupacional y las recompensas sociales anteriormente asociadas a esas posiciones, lo que estaría dando lugar a procesos de “movilidad espuria”.²⁹

V

Conclusiones

El análisis que se ha efectuado permite conocer mejor las formas que asume la relación entre la distribución del ingreso y los procesos de exclusión social en América Latina. La alta desigualdad en la distribución de oportunidades educativas y ocupacionales —y, por lo tanto, de la protección social— revelan con crudeza que los niveles de ingreso son factores clave del acceso a los servicios sociales y —de un modo cada vez más marcado— de la calidad de los servicios a los que se accede. Esto genera una polarización y segmentación crecientes entre ciudadanos de primera y de segunda clase. El hogar de origen constituye un predictor

cada vez más fuerte del lugar que se ocupará en la estructura social. Las ventajas o desventajas iniciales no sólo se mantienen —y profundizan— en el curso

²⁹ Se trastoca la relación funcional entre educación, ocupación e ingresos y la influencia de un factor sobre otros: la educación no contribuye necesariamente a la obtención de mejores empleos y, a su vez, estos no implican necesariamente la obtención de mayores ingresos. En un contexto de deterioro generalizado de las condiciones de trabajo, es muy probable que el acceso a ocupaciones tradicionalmente clasificadas como altas en la estructura ocupacional correspondan a puestos de peor calidad que en el pasado (Kessler y Espinoza, 2003).

de la vida, sino que tienden a reproducirse entre generaciones.

Es precisamente el entrapamiento en circuitos de privación —en términos de educación, empleo, ingreso, vivienda, redes sociales— o, dicho de otro modo, la dificultad creciente que enfrentan los sectores más desfavorecidos para escapar de esos circuitos, lo que pone de manifiesto con más claridad las tendencias excluyentes del modelo neoliberal por el que han transitado las sociedades latinoamericanas —con diferentes ritmos e intensidades— durante las últimas dos décadas. Se trata no sólo de sociedades más desiguales y segmentadas, sino de estructuras sociales más rígidas en las cuales aparecen debilitados los anteriores canales y expectativas de movilidad social.

El potencial integrador alcanzado durante la etapa de industrialización sustitutiva de importaciones permitió alimentar las esperanzas de amplios sectores de la población de que “trabajando largo y duro” se podía mejorar la propia condición, poseer una casa, acceder a mayores oportunidades educativas para los hijos, construir un proyecto de vida, en síntesis, tener un “futuro mejor”. Este optimismo comenzó a menguar de manera progresiva a partir del decenio de 1980, mientras que el de 1990 significó un quiebre definitivo con el “pasado”. Los efectos demoledores de la utopía del mercado autorregulado sobre el tejido social (Polanyi, 1957) se dejaron sentir con fuerza tras el desmantelamiento de los anteriores mecanismos de protección social y la ausencia de políticas para evitar o paliar los costos sociales de las políticas de ajuste y los procesos de reestructuración económica.

La asociación entre la inestabilidad laboral, la pobreza y la desprotección social durante el período analizado se ha manifestado de manera diferente en México y en Argentina. En México, los bajos ingresos y la alta precariedad del empleo ponen en duda la eficacia de incrementar el número de perceptores de ingresos del hogar como mecanismo de protección frente a la pobreza. En otros términos, esa mayor densidad ocupacional por sí sola no basta para hacer que el hogar sea menos vulnerable a la pobreza; lo que hace la diferencia es la calidad de la inserción laboral, que se encuentra profundamente estratificada. En Argentina, el marcado deterioro del empleo fue acompañado por altos niveles de desempleo, los cuales se extendieron al conjunto de la población ocupada, pero afectaron con mayor intensidad a los sectores más

desprotegidos por su precaria inserción laboral y bajos niveles educativos. Dada además la persistencia de desempleo alto —a pesar de la marcada disminución experimentada a partir de 2002—, podríamos estar asistiendo a una creciente incidencia de la pobreza en la población ocupada argentina, lo que estaría indicando, como en el caso de México, un progresivo debilitamiento del empleo como mecanismo para escapar de situaciones de pobreza.

El empleo, como los análisis de Argentina y México demuestran, no sólo es un bien cada vez más escaso, sino de muy baja calidad. El acceso a mejores oportunidades ocupacionales está fuertemente determinado por la posesión de habilidades y destrezas cognitivas a las cuales amplios sectores no tienen acceso. En estas condiciones emergen, se consolidan y se profundizan patrones de integración y pertenencia social altamente segmentados y polarizados. Tal multiplicación de situaciones de desventaja difícilmente puede ser abordada con enfoques y políticas que reducen el problema social a los sectores de extrema pobreza y de esta manera contribuyen a profundizar el dualismo y la segmentación social y a extender la desprotección a todos aquellos sectores que no forman parte de la población objetivo ni tienen posibilidades de acceder a los sistemas de protección provistos por el mercado.

Como señala Esping-Andersen (2002), el problema clave que debe resolverse para garantizar el bienestar de la población no puede ser solo el de aquellos cuyos ingresos caen bajo la línea de pobreza y/o que viven en condiciones precarias *en un momento dado*. Lo fundamental es identificar a los grupos con mayores probabilidades de permanecer *persistente* en empleos de bajos ingresos y en condiciones de vida precarias. Por lo tanto, se requiere un enfoque integral y dinámico tanto para encarar el problema como para formular políticas públicas que contribuyan a anticipar y evitar situaciones de desventaja antes de que estas se tornen irreversibles.

Los dilemas y desafíos que plantea el tránsito hacia sociedades más equitativas, solidarias e incluyentes y la necesidad de repensar los referentes mismos de la protección social exigen abordajes más complejos y dinámicos, tanto para comprender mejor las formas que asume la cuestión social en el nuevo escenario como para formular y aplicar políticas públicas en este campo que puedan dejar atrás el carácter fragmentario y desarticulado y los efectos muchas veces contrapuestos de políticas actuales.

Bibliografía

- Altimir, O. y L. Beccaria (1999): *El mercado de trabajo bajo el nuevo régimen económico en Argentina*, serie Reformas económicas, N° 28, LC/L.1217-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Banco Mundial (2003): *Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿ruptura con la historia?*, Washington, D.C.
- Barry, B. (1998): Social Exclusion, Social Isolation and the Distribution of Income, *CASE paper*, N° 12, Londres, Centre for the Analysis of Social Exclusion, London School of Economics.
- Bayón, M.C. (2002): *Coping with Job Insecurity: The Experience of Unemployment in Contemporary Argentina*, tesis de doctorado, Austin, Universidad de Texas en Austin.
- Bayón, M.C., B. Roberts y G. Saraví (1998): Ciudadanía social y sector informal en América Latina, *Perfiles latinoamericanos*, N° 13, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), diciembre.
- Beccaria, L., O. Altimir y M. González Rozada (2003): *Estudio sobre empleo. Componente A: Economía laboral y políticas de empleo*, Buenos Aires, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, marzo.
- Bustelo, E. (1992): La producción del estado de malestar. Ajuste y política social en América Latina, en A. Minujin (comp.), *Cuesta abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina*, Buenos Aires, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)/Losada.
- Canales, A. (2002): Migración y trabajo en la era de la globalización: el caso de la migración México-Estados Unidos en la década de 1990, *Papeles de población*, año 8, N° 33, México, D.F., Universidad Autónoma del Estado de México, julio-septiembre.
- 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.
- _____ (1990): *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, 1989*, LC/G.1606-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 90.II.G.1.
- _____ (2003): *Panorama social de América Latina, 2002-2003*, LC/G.2209-P, Santiago de Chile, agosto. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.185.
- _____ (2004a): *Panorama social de América Latina, 2004*, LC/L.2220-P, Santiago de Chile, noviembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.148.
- _____ (2004b): *Una década de desarrollo social en América Latina, 1990-1999*, LC/G.2212-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.143.
- _____ (2004c): *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2003*, LC/G.2224-P, Santiago de Chile, mayo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E/S.04.II.G.1.
- _____ (2004d): *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2004*, LC/G.2265-P, Santiago de Chile diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.147.
- _____ (varios años): *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile.
- COPLAMAR (Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados) (1985): *Las necesidades esenciales en México. Situación actual y perspectivas al año 2000*, México, D.F., Siglo XXI.
- Cortés, F. (2000): *La distribución del ingreso en épocas de estabilización y reforma económica*, México, D.F., Centro de Investigaciones y Estudios Superiores de Antropología Social (CIESAS)/Miguel Ángel Porrúa.
- Cortés, F. y A. Escobar Latapí (2005): Movilidad social intergeneracional en el México urbano, *Revista de la CEPAL*, N° 85, LC/G.2266-P, Santiago de Chile, abril.
- Damill, M., R. Frenkel y R. Maurizio (2002): *Argentina: una década de convertibilidad. Un análisis del crecimiento, el empleo y la distribución del ingreso*, Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Esping-Andersen, G. (2002): Towards a good society, once again?, en G. Esping-Andersen, D. Gallie y otros (comps.), *Why We Need a New Welfare State?*, Nueva York, Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. y M. Regini (2000): *Why Deregulate Labor Markets?*, Oxford, Oxford University Press.
- Estrada Iguñiz, M. (1996): *Después del despido. Desocupación y familia obrera*, México D.F., Centro de Investigaciones y Estudios Superiores de Antropología Social (CIESAS)/Ediciones de la Casa Chata.
- Faria, V. (1995): Social Exclusion and Latin American analyses of poverty and deprivation, en G. Rodgers, C. Gore y J. Figueiredo (comps.), *Social Exclusion: Rhetoric, Reality, Responses*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Filgueira, F. (1998): El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina. Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada, en B. Roberts (comp.), *Ciudadanía y política social*, San José, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Filmus, D. y A. Miranda (1999): América Latina y Argentina en los noventa: más educación, menos trabajo = más desigualdad, en D. Filmus (comp.), *Los noventa. Política, sociedad y cultura en América Latina y Argentina de fin de siglo*, Buenos Aires, FLACSO/EUDEBA.
- Frenkel, R. y J. Ros (2004): Unemployment, Macroeconomic Policy and Labor Market Flexibility: Argentina and Mexico in the 1990s, documento presentado al Seminario sobre gestión, volatilidad, liberalización financiera y crecimiento en economías emergentes (Santiago de Chile, 24 y 25 de abril).
- Gallie, D. y S. Paugam (comps.) (2000): *Welfare Regimes and the Experience of Unemployment in Europe*, Nueva York, Oxford University Press.
- _____ (2002): *Social Precarity and Social Integration*, Bruselas, Eurobarómetro.
- Gallie, D., S. Jacobs y S. Paugam (2000): Poverty and financial hardship among the unemployed, en D. Gallie y S. Paugam (comps.), *Welfare Regimes and the Experience of Unemployment in Europe*, Nueva York, Oxford University Press.
- Gasparini, L. (2004): América Latina: estudio de la protección social y el empleo sobre la base de encuesta de hogares, en F. Bertranou (comp.), *Protección social y mercado laboral*, Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Gurrieri, A. y P. Sainz (2003): Empleo y movilidad estructural. Trayectoria de un tema prebischiano, *Revista de la CEPAL*, N° 80, LC/G.2204-P, Santiago de Chile, agosto.
- Hernández Laos, E. (2003): Distribución del ingreso y pobreza, en E. de la Garza y C. Salas (coords.), *La situación del trabajo en México, 2003*, México, D.F., Instituto de Estudios del Trabajo (IET).
- Heymann, D. (2000): *Políticas de reforma y comportamiento macroeconómico: la Argentina en los noventa*, serie Reformas económicas, N° 61, LC/L.1357, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática) (1985): *Estadísticas históricas de México*, México, D.F.

- _____ (2001): Encuesta Nacional de Empleo, México, D.F.
- _____ (2004): Encuesta Nacional de Empleo, México, D.F.
- _____ (2005): Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, México, D.F.
- Katz, J., R. Bisang y G. Burachik (comps.) (1995): *Hacia un nuevo modelo de organización industrial. El sector manufacturero argentino en los años 90*, Buenos Aires, Alianza Editorial.
- Kessler, G. y V. Espinoza (2003): *Movilidad social y trayectorias ocupacionales en Argentina: rupturas y algunas paradojas del caso de Buenos Aires*, serie Políticas sociales, N° 66, LC/L.1895-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.55.
- Klein, E. y V. Tokman (2000): La estratificación social bajo tensión en la era de la globalización, *Revista de la CEPAL*, N° 72, LC/G.2120-P, diciembre.
- López, G. (1999): *Evolución reciente del empleo en México*, serie Reformas económicas, N° 29, LC/L.1218-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Marshall, A. (1978): *El mercado de trabajo en el capitalismo periférico. El caso de Argentina*, Buenos Aires, Programa de Investigaciones Sociales sobre Población en América Latina (PISPAL)/ Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- _____ (1998): State intervention, the labor market and inequality in Argentina, en A. Berry (comp.), *Poverty, Economic Reform, and Income Distribution in Latin America*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers.
- Marshall, T.H. (1992): Citizenship and social class, en T.H. Marshall y T. Bottomore (comps.), *Citizenship and Social Class*, Londres, Pluto Press. Publicado originalmente en 1950.
- Moreno Brid, J.C. y J. Ros (2004): México: las reformas del mercado desde una perspectiva histórica, *Revista de la CEPAL*, N° 84, LC/G.2258-P, Santiago de Chile, diciembre.
- OIT (Oficina Internacional del Trabajo) (2003): *Panorama laboral 2003. América Latina y el Caribe*, Lima, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- _____ (2004): *Panorama laboral 2004. América Latina y el Caribe*, Lima, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- OIT/MECON (Organización Internacional del Trabajo/Ministerio de Economía) (2005): *Protección social en Argentina: cobertura, financiamiento y desempeño, 1990-2003*, Buenos Aires.
- Paugam, S. (1995): The spiral of precariousness: a multidimensional approach to the process of social disqualification in France, en G. Room (comp.), *Beyond the Threshold: The Measurement and Analysis of Social Exclusion*, Bristol, The Policy Press.
- Pérez Sainz, J.P. (2003): Exclusión laboral en América Latina: viejas y nuevas tendencias, en *Sociología del Trabajo. Nueva época*, N° 47, Madrid, Siglo XXI Editores.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2003): Informe sobre desarrollo humano 2003, Nueva York, Oxford University Press.
- Polanyi, K. (1957): *The Great Transformation. The Political and Economic Origins of Our Time*, Boston, Beacon Press.
- Portes, A. y K. Hoffman (2003): Latin American class structures: their composition and change during the neoliberal era, *Latin American Research Review*, vol. 38, N° 1, Pittsburgh, The Latin American Studies Association.
- PREALC (Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe) (1982): *Mercado de trabajo en cifras, 1950-1980*, Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Reimers, F. (2000): Educational opportunity and policy in Latin America, en F. Reimers (comp.), *Unequal Schools, Unequal Chances: The Challenges of Equal Opportunity in the Americas*, Londres, Harvard University Press.
- Rendón, T. y C. Salas (2000): La evolución del empleo, en G. Bensúsán y T. Rendón (coords.), *Trabajo y trabajadores en el México contemporáneo*, México, D.F., Miguel Angel Porrúa.
- Roberts, B. (2004): From marginality to social exclusion: from *laissez faire* to pervasive engagement, *Latin American Research Review*, vol. 39, N° 1, Pittsburgh, The Latin American Studies Association.
- Salas, C. y E. Zepeda (2003): Empleo y salarios en el México contemporáneo, en E. de la Garza y C. Salas (coords.), *La situación del trabajo en México, 2003*, México, D.F., Instituto de Estudios del Trabajo (IET).
- Sen, A. (2000): *Social Exclusion: Concept, Application, and Scrutiny*, Social Development Papers, N° 1, Manila, Banco Asiático de Desarrollo.
- Selby, H., A. Murphy y S. Lorenzen (1994): *La familia en México urbano*, México, D.F., Conaculta.
- Stallings, B. y J. Weller (2001): *Job Creation in Latin America in the 1990s: The Foundation for Social Policy*, serie Macroeconomía del desarrollo, N° 5, LC/L.1572-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.01.II.G.115.
- Torrado, S. (1992): *Estructura social de la Argentina: 1945-1983*, Buenos Aires, Ediciones de la Flor.

Pacto Fiscal en Guatemala: lecciones de una negociación

Juan Alberto Fuentes K. y Maynor Cabrera

La experiencia reciente de Guatemala con la negociación de un pacto fiscal, así como otros esfuerzos por alcanzar pactos sociales sobre la política fiscal, en algunas ocasiones con resultados satisfactorios y en otras no, dejan algunas lecciones o sugieren elementos clave de un pacto fiscal. En este artículo se analiza la experiencia guatemalteca a la luz de los principales factores determinantes de una serie de “pactos fiscales” exitosos o fracasados en países como Chile, Estados Unidos, la Federación de Rusia, Indonesia, Polonia, el Reino Unido y Suecia. El trabajo culmina con la identificación de diez claves para un pacto fiscal exitoso, tomando en cuenta tanto la experiencia de Guatemala como la de otros países.

Juan Alberto Fuentes K.
Director,
Instituto Centroamericano
de Estudios Fiscales (ICEF)
✉ fuentesknight@yahoo.com

Maynor Cabrera
Consultor del Programa
de las Naciones Unidas
para el Desarrollo y de la Secretaría de
Planificación de Guatemala
✉ mynorvc@yahoo.com

I

El marco institucional de la política fiscal guatemalteca antes del Pacto Fiscal del 2000

A lo largo de la historia de Guatemala todos los gobiernos se han visto obligados a intentar reformas tributarias ante la permanente debilidad de las finanzas públicas. Pareciera que cada gobierno “descubre” esta debilidad e intenta resolverla sin comprender a cabalidad su naturaleza y los grandes desafíos que plantea. Estas iniciativas han enfrentado grupos de interés muy fuertes y bien organizados, reunidos en una confederación de cámaras empresariales, el Comité de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF), generalmente con acceso directo al poder ejecutivo y con posibilidades de incidir fuertemente en la política tributaria.¹ La relación directa —no mediada institucionalmente— entre el poder económico y el poder ejecutivo ha tomado dos formas: i) la de una negociación de elites que se ha reflejado en algunas reformas tributarias menores convenidas entre una elite tecnocrática y la elite empresarial o ii) la de confrontación, situación en la cual el sector privado ha recurrido a paros empresariales, movilización de la opinión pública a través de los medios de comunicación y la interposición de recursos de inconstitucionalidad para invalidar por la vía jurídica posibles aumentos de los impuestos.

Algunos artículos de la Constitución Política promulgada en 1985 debilitaron la posición de las autoridades fiscales y fortalecieron la de los contribuyentes. Por ejemplo, para impugnar resoluciones en materia tributaria no se debe exigir al contribuyente el pago previo del impuesto, y se prohíbe que las multas e intereses por mora superen el valor del impuesto omitido o en mora, por considerar la Constitución que esto es confiscatorio. Según la CEPAL, estas cláusulas reflejan el hecho de que en Guatemala se mezclan los derechos de propiedad con las obligaciones tributarias, lo cual no ocurre en otros países como El Salvador o Costa Rica.² Además, la

Constitución prohíbe de manera muy vaga la doble tributación, lo cual ha dado lugar a múltiples interpretaciones de esta cláusula, con la consiguiente incertidumbre acerca de la aplicación o no de reformas tributarias aprobadas por el Congreso.

La Constitución también permite que cualquier ciudadano o empresa, con la asistencia de tres abogados, pueda presentar un recurso ante la Corte de Constitucionalidad —tribunal máximo en el ramo de la Constitución en Guatemala— la cual, si considera que la ley vulnera algún derecho constitucional, puede suspender su vigencia. Según la CEPAL esto fomenta que el campo de negociación de los impuestos sea una “negociación directa entre el Estado y las clases propietarias”, mientras que en otros países como Costa Rica o El Salvador, es en el Congreso y en el terreno político donde se define el poder tributario del Estado (CEPAL, 1996).

Como consecuencia, la negociación sobre impuestos no se concentra principalmente en la aprobación de la legislación por el Congreso, ya que puede ser modificada con relativa facilidad por la Corte de Constitucionalidad ante la interposición de recursos de inconstitucionalidad. En este nuevo escenario los gobiernos pueden enfrentar una reducción de sus recursos financieros en el momento menos esperado, como sucedió en el año 1994, cuando la carga tributaria se redujo en 1% del PIB debido a que una ley tributaria fue declarada inconstitucional.

Un recuento de diversas iniciativas desde la década de 1980 hasta antes del 2000, año en que se firmó el Pacto Fiscal para un Futuro con Paz y Desarrollo, así como las respuestas del sector privado y el resultado final de la iniciativa se presenta en el cuadro 1. Tres conclusiones son evidentes. En primer lugar, predominaron las situaciones de confrontación, durante las cuales se confirmó el “poder de veto” del CACIF mediante paros empresariales, campañas de denuncia en los medios de comunicación y uso de recursos de inconstitucionalidad (lo que se dio independientemente del tipo de gobierno, fuese este militar o civil, con o sin mayoría en el Congreso).

¹ Véase McCleary (1999, p. 108), Valdez (2000, p. 12), Martí y Ortiz (1993), Valdez y Palencia (1998), Urrutia (2000) y Palencia (2002).

² Véase un análisis comparativo en CEPAL (1996).

CUADRO 1

Guatemala: Resumen de reformas tributarias y sus resultados, 1980-1999

Gobierno y año de reforma	Propuestas del gobierno	Instrumentos de acción del CACIF	Resultados	Cambio en carga tributaria
<i>Casos de confrontación</i>				
<i>Régimen militar con conflicto armado interno</i>				
Ríos Montt (1983)	Impuesto sobre la renta (IVA) de 10% Eliminación del impuesto sobre exportaciones Reglamento sobre valoración aduanera Impuesto a los bienes de lujo	Apoyo de la Cámara de Comercio al IVA a cambio de la no aprobación del reglamento sobre valoración aduanera y del impuesto sobre bienes de lujo Campañas contra impuestos en medios de comunicación	Aprobación del IVA y eliminación de impuestos a las importaciones	-1,9% (entre 1982 y 1984)
Mejía Victores (1985)	Reducción del IVA al 7% Impuesto al café Ampliación de la base del IVA Modificación al impuesto sobre derivados del petróleo	Oposición a medidas Campañas contra el gobierno en medios de comunicación	Derogación de leyes Destitución de los ministros de economía y de finanzas públicas	1,7% (entre 1984 y 1986)
<i>Regímenes democráticos con conflicto armado interno</i>				
Vinicio Cerezo (1987)	Impuesto temporal sobre exportaciones Modificaciones al impuesto sobre la renta (ISR) Modificaciones al IVA Impuesto predial	Oposición a medidas mediante paro empresarial y recursos de inconstitucionalidad	Impuesto temporal sobre exportaciones no aprobado Reformas al ISR, IVA e impuesto predial declaradas inconstitucionales	1,7% (entre 1986 y 1988)
Ramiro de León (1994)	Modificaciones al ISR Igualación con países de Centroamérica de tasas sobre impuestos específicos (bebidas, derivados del petróleo, tabacos) Aumento del IVA al 10%	Oposición a medidas mediante recursos de inconstitucionalidad y campañas contra el gobierno en medios de comunicación	Aumento del IVA (1996)	1,6% (entre 1993 y 1996)
<i>Casos de negociación de elites</i>				
<i>Regímenes democráticos con conflicto armado</i>				
Jorge Serrano (1992)	Reducción de tramos marginales y techos del ISR Simplificación del IVA Acreditación del IVA al ISR	Negociación sin otras acciones	Aprobación de reforma	0,5% (entre 1991 y 1993)
<i>Regímenes democráticos con Acuerdos de Paz</i>				
Alvaro Arzú (1996-1998)	Reducción de tasa del ISR Simplificación del IVA Eliminación de exoneraciones Impuestos temporales sobre ventas y activos (1996 y 1998)	Negociación sin otras acciones	Aprobación de reforma	0,4% (entre 1996 y 1998)

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Valdez y Palencia (1998), Urrutia (2000) y McCleary (1999) y datos del Ministerio de Finanzas Públicas.

Recuadro 1

REFORMA FISCAL: ACTORES Y ESTILOS DE NEGOCIACIÓN COMO FACTORES DE ÉXITO

En Estados Unidos, el Reino Unido y Suecia el poder legislativo y los principales partidos políticos llegaron a acuerdos dentro de un marco claro y estable de reglas, el cual permitió que el cambio en la correlación de fuerzas diera lugar a nuevas políticas sin alterar las reglas básicas del juego, al tiempo que el marco institucional mediaba las iniciativas y fuerzas de las organizaciones empresariales y laborales, particularmente en Suecia y el Reino Unido. A su vez, el poder ejecutivo, con su sólida capacidad de recaudación y cierta autonomía de su tecnocracia, garantizaba la posibilidad de implementar adecuadamente las reformas.

En Chile hubo un proceso de consulta con sectores laborales y se tomó en cuenta la posición de la cúpula empresarial chilena en la formulación de las propuestas de reforma, pero estas se negociaron directamente entre la coalición de gobierno, la Concertación por la Democracia y el principal partido de oposición, Renovación Nacional (Boylan, 1996). A su vez, la capacidad recaudatoria del Ministerio de Hacienda y su independencia técnica y política no daban lugar a dudas sobre sus posibilidades de ejecutar las reformas sugeridas.

En Polonia el gobierno favoreció el desarrollo de negociaciones entre trabajadores y el Estado hasta culminar con lo que se convirtió en un pacto social que cubrió tanto el tema de los salarios —convenidos por la vía de una comisión tripartita de gerentes, gobierno y trabajadores— como el de la política tributaria, que luego fue ratificado por el organismo legislativo.

El gobierno ruso, en cambio, acudió a una negociación de elites, muy diferente a la negociación colectiva polaca. En particular, procedió a negociaciones informales con i) gobernadores regionales, dando lugar a acuerdos bilaterales sobre la proporción de ingresos para el gobierno central y los gobiernos locales; ii) gerentes de empresas estatales productoras de las materias primas exportadas, que eran las principales fuentes de ingresos, y iii) empresarios del sector financiero, que se convirtieron en las principales fuentes de crédito del gobierno así como en administradores de recursos del Estado. Estas negociaciones no dieron lugar a acuerdos duraderos.

Otra experiencia de reforma fiscal que en su momento fue considerada como un éxito fue la de Indonesia, aunque en este caso no existía un marco institucional democrático que mediara las presiones de diversos grupos, debido al carácter dictatorial del régimen de Suharto, jefe de Estado de Indonesia durante 30 años. Esto permitió que un grupo reducido de expertos nacionales, con asesoría internacional, estableciera un vasto conjunto de medidas que incluyeron la introducción del IVA, la simplificación y fortalecimiento del impuesto sobre la renta y la simplificación de otras leyes para facilitar la administración tributaria, pero que carecían de un apoyo político y social amplio.

En segundo lugar, cuando ha habido negociaciones estas han tomado la forma de “negociaciones de elites” entre una elite tecnocrática y la cúpula empresarial; el foro real de negociaciones no ha sido la institucionalidad democrática del país, ni el Congreso en particular. Finalmente, cuando ha habido negociaciones de elites, las propuestas que han logrado avanzar han sido aquellas tendientes a simplificar el sistema tributario o a aumentar el IVA y a erosionar la tributación directa, incluso mediante el establecimiento de impuestos temporales cuando han existido presiones para incrementarla. Como puede verse en el recuadro 1, la incorporación de actores y los estilos de negociación han sido importantes en las experiencias internacionales.

Derivadas del escenario descrito, las características principales de la política fiscal en Guatemala antes de la suscripción del Pacto Fiscal en el 2000 habían sido, entre otras, las siguientes: bajos ingresos tributarios y reducidas asignaciones para el gasto social, deficiencias en la gestión de este —faltaban instrumentos técnicos para medir la calidad del gasto— y una alta concentración del gasto en la región central del país.³ Lo anterior explica al menos en parte que Guatemala exhiba los indicadores sociales más rezagados en la región latinoamericana.

³ Véase una descripción más detallada en SNU (2001, pp. 3-36 y 125-178).

II

La negociación del Pacto Fiscal en Guatemala

1. Factores condicionantes del surgimiento del Pacto Fiscal

Luego de más de 30 años de conflicto armado interno y de un largo proceso de negociaciones, en 1996 se firmaron los Acuerdos de Paz en Guatemala. El fin de la guerra, así como los compromisos contenidos en dichos acuerdos, elevaron las expectativas de los ciudadanos y del propio gobierno, al constituirse en un pacto político de entendimiento mínimo para la construcción de un nuevo país. El Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria (ASESA), uno de los más importantes del conjunto de Acuerdos de Paz, planteó la necesidad de que “antes del año 2000, la carga tributaria en relación al PIB se haya incrementado en por lo menos un 50% con respecto a la carga tributaria de 1995”, para hacer posible el financiamiento de los programas y proyectos orientados a la consolidación del proceso de paz.

Entre los compromisos suscritos estaba el aumento del gasto público en educación y salud (como proporción del PIB) en un 50% entre 1996 y el 2000, además de otras metas de aumento del gasto en vivienda y justicia, junto con una reducción moderada del gasto militar. Como parte de los compromisos, en los Acuerdos de Paz también se acordó que las Naciones Unidas serían responsables de verificar el cumplimiento de estas metas.

A fines de la década de 1990 la trayectoria de la recaudación tributaria indicaba que no se iba a pasar de una carga tributaria de aproximadamente 8% del PIB a mediados de la década de 1990 a la meta del 12% en el año 2000.⁴ Reconociendo este hecho, el Gobierno de Guatemala promovió la modificación del calendario para alcanzar las metas establecidas en los Acuerdos de Paz, postergando hasta el 2002 la fecha en que debía alcanzarse la meta tributaria. Como parte de la

negociación para convenir esta modificación, el gobierno se comprometió a impulsar la aprobación de diversas leyes tributarias que incluían la creación de un impuesto sobre ventas y activos acreditable al impuesto sobre la renta, conocido como impuesto sobre empresas mercantiles y agropecuarias (IEMA); la reducción del grado en que se podía acreditar el IVA al impuesto sobre la renta; la reformulación del impuesto predial, y medidas para mejorar el cobro de los impuestos, como la contratación de compañías verificadoras de las transacciones del comercio exterior.

Sin embargo, a la postre lo que resultó más importante fue el compromiso adicional del gobierno de emprender un proceso encaminado a la suscripción de un “pacto fiscal” para promover una reforma tributaria concertada, crear una nueva cultura tributaria y fortalecer la capacidad de gestión de la política fiscal.⁵ La idea de un pacto fiscal surgió en parte inspirada por el libro de la CEPAL con el mismo nombre (CEPAL, 1998), y principalmente como respuesta a una larga historia de reformas tributarias fracasadas e impulsadas en contextos de confrontación que incluyeron, como se explicó, la utilización de recursos de inconstitucionalidad para evitar la implementación de algunas reformas de impuestos, paros empresariales y campañas masivas en los medios de comunicación contrarias a las reformas tributarias propuestas.

Tras la idea de impulsar un pacto fiscal estaba el supuesto de que la reforma tributaria sólo sería sostenible si era consensuada —o, en otras palabras, si el cumplimiento de las obligaciones tributarias era cuasi voluntario— y que de esa manera se la protegería de medidas de hecho de diversas fuerzas gremiales o políticas. Esto exigía una nueva institucionalidad, en la cual ninguna fuerza social tuviera la capacidad de ejercer un poder de veto, lo que sería congruente con la existencia de una verdadera democracia.⁶

⁴ Ante la revisión de las cuentas nacionales prevista en Guatemala estas proporciones de la carga tributaria (8, 10 ó 12%) pueden modificarse, pero esto no invalida el compromiso original del ASESA que estableció la necesidad de aumentar la carga tributaria en un 50% a partir del nivel existente en 1996.

⁵ Sobre la relación entre el Pacto Fiscal y los Acuerdos de Paz en particular, véase Noriega, Alvarez y Chocoj (2001).

⁶ Rosenthal (2005) destaca la importancia de esta condición en el contexto guatemalteco.

2. La negociación del Pacto Fiscal: un intento por crear un nuevo marco institucional

a) *El Pacto Fiscal como acuerdo global*

El inicio de la concertación del Pacto Fiscal surgió por iniciativa de los integrantes de la comisión encargada de velar por el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, conocida como la Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz. Esta incluía a representantes del gobierno y del partido político de las antiguas fuerzas insurgentes, la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), ciudadanos eminentes identificados como personas representativas de la sociedad civil, y las Naciones Unidas en calidad de observador.

Como primer paso, la Comisión de Acompañamiento formó una comisión encargada de elaborar, en consulta con distintos sectores de la sociedad guatemalteca y con base en estudios técnicos, una propuesta para la concertación del Pacto Fiscal, la cual se denominó Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal (CPPF). Esta Comisión Preparatoria le dio credibilidad técnica y política al proceso, debido a que sus miembros, además de contar con un amplio acervo de conocimientos sobre la temática fiscal, conformaban un grupo plural, representaban las visiones que sobre el tema fiscal se daban en Guatemala y algunos tenían una relación estrecha con los partidos políticos más importantes en ese momento.⁷

El proceso preparatorio del Pacto Fiscal se llevó a cabo en un año electoral. A pesar de ello se realizó una serie intensiva de consultas con distintos sectores (académico, privado, sindical, cooperativo y de partidos políticos) de todo el país, los medios de comunicación le dieron una amplia y positiva cobertura al tema; asimismo, se contó con un sólido apoyo técnico de la cooperación internacional,⁸ que al extenderse a diversas organizaciones académicas y sociales permitió que el tema se conociera y debatiera ampliamente ese año. Lo anterior culminó con la propuesta de Pacto Fiscal, presentada públicamente por la Comisión Preparatoria el 29 de diciembre de 1999. Esta propuesta tenía dos características: i) su enfoque era integral, ya que se refería no sólo a una reforma tributaria sino al conjunto de las finanzas públicas: gasto público, administración tributaria, deuda, déficit, patrimonio público, transparencia y descentralización, y ii) estaba

orientada hacia principios y compromisos, con visión de mediano y largo plazo, en vez de centrarse exclusivamente en medidas de corto plazo.

En febrero del 2000, la Comisión de Acompañamiento lanzó la convocatoria a la consulta sobre la propuesta elaborada por la Comisión Preparatoria, haciéndola llegar a cerca de 150 organizaciones e instituciones de distinto tipo: sindicatos, pequeños y medianos empresarios, cámaras empresariales, cooperativas, iglesias, organizaciones no gubernamentales, organizaciones campesinas, indígenas y de mujeres, universidades y centros de investigación. Como respuesta hubo 48 propuestas en representación de 131 organizaciones. Con base en dichas propuestas, un equipo técnico nombrado por la Comisión de Acompañamiento identificó los principales consensos y disensos. Partiendo de los últimos, la Comisión de Acompañamiento procedió a realizar un trabajo de cabildeo para acercar posiciones entre el sector empresarial organizado y las organizaciones sociales, que después de un período de diálogo y negociación se fueron perfilando en dos posiciones diferentes respecto a varios temas.

Luego del trabajo de cabildeo y de la realización de un foro con las organizaciones que enviaron propuestas, constituido como Foro Nacional del Pacto Fiscal, fue posible llegar a los acuerdos finales y a la firma del Pacto Fiscal por más de 100 organizaciones, además de los presidentes de los tres poderes del Estado. En general, y si bien hubo una negociación seria sobre algunos temas neurálgicos como la progresividad de la tributación y el uso de recursos derivados de privatizaciones y reformas constitucionales, se respetó la mayor parte de las propuestas hechas originalmente por la Comisión Preparatoria y se mantuvo la misma estructura basada en el establecimiento de principios y compromisos para el conjunto de temas de las finanzas públicas.

Gamboa y Tentavizi (2001, pp. 131-139) señalan que factores como las características de la Comisión Preparatoria (representatividad y alto nivel técnico), la identificación de principios y compromisos orientados al mediano y largo plazo en vez de discutir medidas tributarias, y la existencia de un documento único como base del debate fueron muy importantes para que el Pacto Fiscal culminara con un acuerdo sobre un tema que en el pasado había sido objeto de múltiples divergencias. A lo anterior podría agregarse el marco favorable dado por los Acuerdos de Paz, la unidad de las organizaciones sociales, que en cierta medida constituyeron un contrapeso al CACIF, un método de negociación flexible que aprovechaba la experiencia de negociación de los Acuerdos de Paz y un

⁷ Según Gamboa y Tentavizi (2000, pp. 53-72), la composición de la CPPF era bastante equilibrada porque los miembros representaban un balance entre las posiciones de izquierda y derecha moderada, los principales asesores económicos del partido oficialista y la primera fuerza de oposición.

⁸ En Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal (2000) aparecen estudios que sirvieron para elaborar la propuesta del Pacto Fiscal.

aprendizaje colectivo que dio cierta flexibilidad o fluidez a las posiciones de los participantes, facilitando una convergencia entre ellos. En la práctica esto representaba el ingreso de nuevos actores para incidir en un tema que tradicionalmente había estado sujeto a negociaciones de un grupo pequeño de altos funcionarios gubernamentales y representantes del sector privado.

Durante esta etapa preparatoria y de negociación, los dos gobiernos de turno (el de 1996-1999 y el de 2000-2003) dieron un importante apoyo a la formulación y discusión del Pacto Fiscal, aunque sin tener un protagonismo marcado. Por su parte, el sector empresarial estuvo de acuerdo con este proceso, lo cual se ha atribuido en parte a temor al Frente Republicano Guatemalteco (FRG). Este partido político había ganado las elecciones en 1999 con un discurso populista y

antiempresarial, por lo que desde la perspectiva de los empresarios el Pacto Fiscal podía ser útil para definir un marco de reglas con cierta estabilidad y transparencia que pudiera regir la actuación del nuevo gobierno y sus relaciones con otros sectores (Segovia, 2004, p. 64).

Esto puede interpretarse como el cambio en la correlación de fuerzas que en otras circunstancias ha favorecido la negociación de pactos fiscales, como se señala en el recuadro 2. Hay que reconocer, sin embargo, que la misma perspectiva de un cambio de gobierno cada cuatro años y la necesidad de cierta estabilidad y de una visión compartida de nación,⁹ también pueden haber sido un aliciente para considerar de manera positiva el esfuerzo de acordar un Pacto Fiscal, posición que ya era manifiesta meses antes de las elecciones en que ganó el FRG.¹⁰

Recuadro 2

EL CAMBIO EN LA CORRELACIÓN DE FUERZAS COMO REQUISITO DE UN NUEVO PACTO FISCAL

En los países desarrollados, el sistema impositivo cuasi voluntario ha estado sujeto a renegociaciones, dando lugar a ajustes de los pactos sociales que sustentan la política fiscal y que se han reflejado en renovaciones o nuevos pactos fiscales. Así, sin que se cuestionara la institucionalidad básica y las ventajas de contar con un sistema impositivo cuasi voluntario, ha habido en la historia de esos países, lo que se puede interpretar como nuevos o renovados pactos fiscales, como lo ilustran Suecia en 1938, el Reino Unido entre 1939 y 1941 y Estados Unidos en 1986 (Steinmo, 1993).

Todos ellos fueron desencadenados por un hecho especial que alteró la correlación interna o externa de fuerzas: i) la victoria del partido social demócrata en las elecciones suecas en 1936, que dio lugar a un pacto negociado entre el sector empresarial y el laboral, el cual fue la base del llamado “modelo sueco” que se consolidó posteriormente; ii) la segunda guerra mundial en el caso del Reino Unido, que requirió un esfuerzo especial de movilización de recursos para financiar la industria militar, y iii) la victoria electoral de Ronald Reagan combinada con la denuncia comprobada de una reducida carga tributaria de grandes empresas en los Estados Unidos entre 1981 y 1986.

Chile, país en desarrollo pero con un pacto fiscal exitoso a partir de 1990, ilustra con claridad cómo la política fiscal está asociada al fortalecimiento de la democracia y cómo una nueva correlación de fuerzas contribuye a ese fortalecimiento y a la reforma fiscal, dándose una retroalimentación positiva entre ambos procesos. El detonante de la iniciativa fue el establecimiento de una nueva correlación de fuerzas internas, puesta de manifiesto inicialmente con el rechazo a la dictadura militar en el plebiscito de 1988 y ratificado en las elecciones de 1989 con un triunfo de las fuerzas de centro-izquierda agrupadas en la Concertación por la Democracia (demócratacristianos, socialistas y otros). Esto, unido a un creciente déficit fiscal y a promesas de reducir la deuda social, condujo a la negociación de una reforma dentro de un marco institucional aún incipiente, con un poder legislativo condicionado por restricciones impuestas por el gobierno militar,¹¹ pero con partidos políticos institucionalmente sólidos que fueron el eje de la negociación de la reforma tributaria.

En Polonia, donde también se acordó un nuevo pacto fiscal, se inició en 1989 una transición con un gobierno apoyado por el Movimiento Solidaridad, pero con un poder legislativo que, debido al resultado de las elecciones de 1991, estaba fragmentado y virtualmente paralizado.¹² En este contexto de fluidez del marco institucional hubo un cambio en la correlación de fuerzas a favor de los trabajadores (de la industria, del campo y del sector público), los que recurrieron inicialmente a acciones de protesta —incluyendo huelgas— ante las medidas radicales de reforma económica introducidas por el nuevo gobierno y en oposición a un impuesto aplicado a salarios por encima de cierto monto (el *popiwek*).

⁹ Palencia (2002, pp. 79-87 y p. 63). Sobre este tema véase también Valdez (2003).

¹⁰ Aunque en la medida en que existieran expectativas (“racionales”) de la victoria del FRG, ya se estaban internalizando o procesando como parte del futuro cercano.

¹¹ El Senado incluía en ese momento nueve senadores designados por el régimen militar, por lo que los votos del partido Renovación Nacional eran decisivos para lograr la mayoría simple en esta instancia.

¹² Lo que sigue está basado en Easter (2002).

Por otra parte, la concertación del acuerdo amplio sobre el Pacto Fiscal incluyó al partido político URNG y a una serie de organizaciones sociales y sindicales que hicieron propuestas sobre el tema, aprovechando el apoyo discreto y no protagónico de la cooperación internacional. En su conjunto, la comunidad internacional apoyó el proceso de negociación, destacando la importancia de cumplir con la meta tributaria del 12% establecida en los Acuerdos de Paz, aunque las instituciones financieras internacionales no dejaron de expresar cierta reserva ante la posibilidad de que el proceso pudiera ser una excusa para que el gobierno no cumpliera con el compromiso de aumentar la carga tributaria. En consecuencia, estas instituciones dieron algún apoyo técnico pero guardaron su distancia, lo cual favoreció el proceso al asegurar una verdadera “apropiación” nacional del mismo. Otras fuentes de cooperación contribuyeron a que actores de la sociedad civil —organizaciones sociales y académicas— pudieran realizar estudios y hacer propuestas, reduciendo la histórica asimetría que había caracterizado el manejo de la política fiscal, restringido a actores gubernamentales y empresariales en el pasado.

Aunque la Comisión Preparatoria había consultado a los partidos políticos durante la etapa de preparación de su propuesta, y a pesar de que los partidos incluyeron en sus programas electorales de gobierno el apoyo genérico a la idea de constituir un Pacto Fiscal, no todos los partidos —en particular el Partido de Avanzada Nacional (PAN) del anterior gobierno, que posteriormente pasó a la oposición— lo apoyaron después de su negociación final. Dentro de los partidos políticos nunca dejó de existir cierto temor al costo político asociado a los impuestos, sin querer aceptar o entender el argumento de que el pacto permitía que este costo se compartiera entre todos.

En esa actitud incidió la conocida precariedad del sistema de partidos políticos en Guatemala, caracterizados por su fragmentación, tendencia caudillista, inconsistencia y limitada durabilidad. Además, en la etapa de negociación del Pacto Fiscal hubo una falla fundamental de estrategia, pues no se aseguró una efectiva participación institucional del Congreso recién electo —aunque sí de diputados individuales, incluyendo a la que presidió la Comisión de Finanzas del Congreso—,¹³ lo cual ya anunciaba lo que fue quizás

la principal debilidad del nuevo marco institucional para llevar el Pacto Fiscal a la práctica.

b) *El fracaso de la negociación del componente tributario del Pacto Fiscal*

La naturaleza más general de los principios y compromisos contenidos en el acuerdo global sobre el Pacto Fiscal permitieron que diferentes visiones gremiales y sectoriales convergieran con menos dificultad al discutir medidas concretas y, sobre todo, la aprobación o modificación de impuestos. En la subsiguiente negociación de la reforma tributaria, auspiciada por la Comisión de Acompañamiento, participaron las organizaciones sociales agrupadas en el Colectivo de Organizaciones Sociales (COS), el sector empresarial organizado cuya representación la tenía el Comité de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF) y los principales centros de investigación: el Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN) y la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES). Actuó como moderadora la Comisión de Acompañamiento y prestó un activo apoyo técnico y de facilitación la Misión de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA).

Sin embargo, hubo dos problemas que minaron este proceso de negociación. En primer lugar, hubo una participación poco protagónica del Ministerio de Finanzas en las negociaciones, en parte por aparentes divergencias dentro del gobierno, entre ellas una posición que no favorecía tomar parte en este proceso por estimar que le aseguraba demasiado protagonismo al CACIF y le negaba al gobierno la legitimidad que había ganado en las elecciones. En la práctica, la extrema debilidad del poder ejecutivo, reflejado en su incapacidad de coordinar posiciones sobre el tema, impidió que se consolidara el nuevo marco institucional que se estaba conformando y fue una de las causas del fracaso de esta iniciativa. La negociación fue más compleja en esta ocasión, con divergencias sobre la importancia relativa que debían tener los impuestos directos o indirectos y sobre las exenciones que debían eliminarse,¹⁴ dando lugar a posiciones extremas y demoras que no permitieron presentar lo acordado oportunamente al Congreso. Con todo, se pudo convenir el Acuerdo

¹³ En la Comisión de Acompañamiento estaba representado el Congreso, pero eso no fue suficiente para asegurar una sólida articulación con el poder legislativo en su conjunto.

¹⁴ Para los sectores sociales el punto crítico fue el aumento del IVA, lo que incluso después causó divisiones internas. La negociación del IVA se condicionó al aumento de los salarios mínimos. Para el sector privado, la negociación de los privilegios fiscales y la tributación directa fue el tema de mayor contradicción con los sectores sociales (véase Palencia, 2002).

Político para el Financiamiento de la Paz, el Desarrollo y la Democracia, con medidas concretas para alcanzar la meta de carga tributaria del 12%.¹⁵

En segundo lugar, a la incapacidad del poder ejecutivo de coordinar posiciones se sumó el hecho de que el partido mayoritario en el Congreso (el FRG) no acogió con beneplácito la nueva propuesta que se había convenido, argumentando que los diputados no habían participado en el proceso previo de negociaciones y poniendo de manifiesto en este caso las limitaciones del Congreso como ente mediador y de negociación al más alto nivel político.¹⁶ Paradójicamente el organismo legislativo, y especialmente su presidente, el general Ríos Montt, desaprovechó la oportunidad de aprobar una reforma tributaria significativa sin mayores costos políticos, con aumentos de las tasas del impuesto sobre la renta y del IVA ya aprobados por el sector privado y por las organizaciones sociales más importantes del país. Había existido la posibilidad de llegar a un genuino Pacto Fiscal, pero se perdió la oportunidad de lograrlo.

c) *El retorno al viejo marco institucional*

i) *El retorno a la confrontación.* La estrategia del gobierno y del partido oficialista fue entonces la de convocar a nuevas negociaciones bajo la dirección del vicepresidente de la república. Estas fueron un fracaso e incluso condujeron a un repliegue en ciertas posiciones, principalmente por el lado de las organizaciones sociales, que entonces rechazaron el aumento del IVA. Ese año 2000, el Congreso, con el apoyo de la mayoría de diputados del partido oficialista, aprobó parte de las reformas incluidas en el Acuerdo Político, sin incluir el aumento del IVA. Esto se hizo en un clima de creciente confrontación con el sector privado y

sin el apoyo de las organizaciones sociales y de los partidos de oposición en el Congreso.

Con posterioridad a la aprobación de las leyes tributarias, y ante la insuficiencia de las medidas aplicadas, persistió la amenaza de la aprobación del IVA, sujeta a divergencias entre el Congreso y el Ejecutivo. Cuando empezaron a surgir cuestionamientos al gobierno desde el sector privado, medios de comunicación y organizaciones sociales,¹⁷ la estrategia gubernamental fue replanteada. Se cambió el Ministro de Finanzas Públicas y el gobierno impulsó dos medidas: un incremento del IVA del 10% al 12%, propuesto en el Acuerdo Político negociado previamente, y un aumento de las tasas del impuesto a las empresas mercantiles y agropecuarias (IEMA). El ambiente general de creciente polarización favoreció que las organizaciones sociales y del sector privado, así como los partidos no oficialistas, se opusieran firmemente a estas medidas.

Si bien la firma del Pacto Fiscal fue un punto culminante en la historia de la concertación en Guatemala, el alza de las tasas del IVA y del IEMA, en el 2001, marcó uno de los puntos más bajos, por el grado de confrontación existente. Esta asumió diferentes formas: manifestaciones populares de las organizaciones sociales, campañas de los medios de comunicación en contra del gobierno, paro empresarial en el sector privado¹⁸ y algunas campañas de protesta ciudadana, en las cuales los ciudadanos vistieron de negro, principalmente como rechazo al incremento del IVA y a las denuncias de corrupción en el gobierno. También aumentó fuertemente la interposición de recursos de inconstitucionalidad, que no habían tenido lugar el año 2000 cuando se suscribió el Pacto Fiscal, lo que demuestra la credibilidad que tuvo la negociación de ese pacto. En el 2001, en cambio, fueron interpuestos 41 recursos de inconstitucionalidad (31 por el sector empresarial, tres por partidos políticos y los restantes por la sociedad civil); en el 2002 fueron interpuestos nueve (cinco por el sector empresarial y cuatro por la sociedad civil) y en el 2003 fueron interpuestos 11 (seis por el sector empresarial y cinco por la sociedad civil).

ii) *El retorno a la negociación (ampliada) de elites.* Tras la victoria de la Gran Alianza Nacional (GAN) en las elecciones generales del 2003, el nuevo gobierno asumió una orientación pro-empresarial.

¹⁵ En resumen lo convenido —llamado Acuerdo Político— incluía: i) el fortalecimiento de la administración tributaria y medidas para combatir la evasión y el contrabando; ii) la revisión de deducciones y exoneraciones vigentes; iii) el incremento del IVA del 10% al 12%; iv) el alza de la tasa máxima del impuesto sobre la renta del 25% al 31%; v) otras medidas tributarias, que incluían un aumento del impuesto de salida del país, un nuevo impuesto sobre las bebidas alcohólicas, una nueva ley de impuesto sobre bienes inmuebles y una modificación para hacer permanente un impuesto sobre activos que originalmente era temporal; vi) un incremento de los salarios mínimos; vii) la puesta en marcha de un programa de reactivación económica, y viii) la implementación de un programa de gasto público prioritario.

¹⁶ Al mismo tiempo que la Comisión de Acompañamiento presentaba al Congreso el Acuerdo Político, el Ministerio de Finanzas presentaba otra propuesta que excluía el IVA e incluía un impuesto sobre transacciones financieras, con lo que se hizo más compleja la negociación de las reformas propuestas.

¹⁷ Principalmente por el conocimiento sobre actos de corrupción y la débil gestión pública.

¹⁸ En este caso, las manifestaciones de inconformidad del sector privado sobre el aumento del IVA estaban fundamentadas en su rechazo a la gestión del gobierno de turno, no al impuesto en sí.

Paradójicamente, la persistente interposición de recursos de inconstitucionalidad por el sector privado en años previos generó una pérdida de ingresos tributarios al nuevo gobierno cuya gestión se inició en el 2004, especialmente por la declaración de inconstitucionalidad del impuesto aplicado a activos y ventas (el IEMA). Por lo tanto, durante los primeros meses del nuevo gobierno se decidió que era necesario retomar el Pacto Fiscal como medida para enfrentar la crisis. Con este propósito el poder ejecutivo formó una Comisión Técnica del Pacto Fiscal (CTPF),¹⁹ a la cual se le encomendó elaborar un proyecto de reforma tributaria.

En este caso el proceso de consulta estuvo bastante acotado. Por una parte, la cercana relación entre la Comisión Técnica y altos funcionarios del gobierno vinculados a la política fiscal, dada la orientación pro-empresarial del gobierno, contribuyeron a que las principales inquietudes empresariales fueran tomadas en cuenta. Por otra, el mandato técnico de la Comisión propició un proceso acelerado y tardío de consultas con otros sectores y sin un proceso previo de consultas con los partidos representados en el Congreso. En todo caso, la propuesta de la Comisión Técnica finalmente fue presentada a la Comisión Nacional de los Acuerdos de Paz (CNAP),²⁰ y enviada por esta al Congreso de la República con pequeños cambios.

Diversos sectores argumentaron que la consulta para elaborar la propuesta fue insuficiente como para poder traducirse en un “pacto fiscal”. No obstante, el Congreso de la República llevó adelante un proceso de consultas adicional bajo la modalidad de “audiencias públicas”. Este mecanismo de participación democrática, que había permanecido ajeno a Guatemala, permitió escuchar las opiniones de distintas agrupaciones sociales, académicas, empresariales e indígenas. Las audiencias públicas, que no se habían efectuado hacía 50 años en el país, lograron que al menos transitoriamente el debate fiscal contribuyera a oxigenar la democracia guatemalteca y a ir más allá de la confrontación o de la negociación de elites.

En la práctica el Congreso, que de nuevo no había sido tomado en cuenta en el proceso de formulación de la propuesta de reforma tributaria y no contaba con asesoría especializada en materia tributaria, debilitó aún más las propuestas hechas por la Comisión Técnica. En ello incidieron en parte reivindicaciones de organizaciones sociales —que tampoco fueron

incorporadas a un proceso amplio de consulta— y cuyas posiciones reflejaban intereses urbanos de clase media que coincidían con el interés del sector privado de no tener un impuesto sobre la renta más alto.

Las reformas a las leyes tributarias sólo fueron aprobadas una vez que existió un entendimiento entre las diferentes bancadas del Congreso. Las iniciativas aprobadas fueron cuatro: i) modificaciones al impuesto sobre la renta, por las cuales se creaba un régimen simplificado de pago del 5% sobre los ingresos brutos como alternativa al régimen del 31%; ii) la creación del impuesto extraordinario y temporal de apoyo a los Acuerdos de Paz (IETAAP), un gravamen sobre activos y ventas con características similares a las del IEMA, pero con tasas menores y de carácter temporal, congruente con las posiciones del CACIF; iii) un impuesto sobre bebidas alcohólicas, que no estaba vigente por haber sido declarado inconstitucional y iv) la autorización para acrecentar el endeudamiento del gobierno central.

Cabe destacar dos características de esta reforma. Primero, introdujo modificaciones menores que reflejaban la existencia de una negociación de elites entre el gobierno y el CACIF, con un débil papel de mediación del poder legislativo, habiéndose acordado medidas de simplificación o de poco impacto, con un componente temporal en materia de tributación directa, todo lo cual era congruente con la visión tradicional del sector privado guatemalteco sobre los impuestos. Segundo, la aprobación incompleta de las reformas solamente generó recursos por la mitad de lo previsto en la reforma inicial. Es más, la reforma finalmente aprobada fue insuficiente para restituir los ingresos perdidos por los recursos de inconstitucionalidad, por lo que la carga tributaria se mantuvo en 10,3% en el año 2004, equivalente al nivel del 2003 pero inferior al del 2002 (10,6%). Cuando se analiza la política fiscal de manera integral hay que reconocer otros avances, entre ellos un fortalecimiento (reciente) de la administración tributaria²¹ y un mayor grado de transparencia del gasto público. Sin embargo, continúa sin resolverse el problema mayor y más arduo: la insuficiencia de ingresos tributarios.

¹⁹ La cual sustituyó a la Comisión de Seguimiento del Pacto Fiscal.

²⁰ Este organismo sustituyó a la Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz (CAAP).

²¹ Por otro lado, a pesar de que la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) fue concebida como una entidad autónoma y de carácter técnico, el cambio continuo de autoridades (cinco superintendentes en ocho años de existencia) no le ha permitido desarrollar políticas de largo plazo. Además, la transparencia de la entidad se vio afectada fuertemente en el año 2003, cuando fue nombrado director de esta entidad el antiguo Contralor de Cuentas, posteriormente sujeto a un juicio por enriquecimiento ilícito.

CUADRO 2

Guatemala: Reformas tributarias y sus resultados después del Acuerdo sobre el Pacto Fiscal, 2000-2004

Gobierno y año de reforma	Propuestas de gobierno	Instrumentos de acción	Resultados	Cambio en carga tributaria
Casos de confrontación				
Alfonso Portillo (2000)	Incremento del IVA ^a al 12% Incremento del ISR ^b Reducción de la acreditación del IVA al ISR Eliminación de exoneraciones y deducciones Modificación de impuestos específicos (tabacos, cemento, bebidas)	Negociación, salvo respecto de los impuestos sobre bebidas alcohólicas, que se enfrentaron con recursos de inconstitucionalidad	Aprobación de reformas sobre exoneraciones y deducciones e impuestos específicos Incremento del ISR	0,4% (entre 1999 y 2001)
Alfonso Portillo (2001)	Incremento de la tasa del IVA al 12% Incremento de la tasa del IEMA ^c Incremento de la tasa de impuestos específicos (bebidas alcohólicas) Reducción de exoneraciones y deducciones	Paro empresarial Recursos de inconstitucionalidad Campañas contra el gobierno en medios de comunicación Protestas públicas de organizaciones sociales	Aprobación de todas las reformas Reformas al IEMA, el ISR y otros impuestos específicos declarados inconstitucionales	1,2% (entre 2000 y 2002) Derogación del IEMA y otros significó 1,6%
Casos de negociación de elites				
Oscar Berger (2004)	Reemplazo de impuesto sobre ventas y activos Modificaciones al ISR e impuestos específicos (bebidas) Modificaciones al IVA	Negociación Protestas públicas de organizaciones sociales por el IVA e ISR sobre salarios	Aprobación de reforma sin IVA e ISR sobre salarios Reducción de tasa y vigencia de impuesto sobre venta y activos	Impacto (transitorio) estimado 1,0%

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Finanzas Públicas.

^a IVA: impuesto sobre el valor agregado.

^b ISR: impuesto sobre la renta.

^c IEMA: impuesto a las empresas mercantiles y agropecuarias.

En síntesis, la suscripción del Pacto Fiscal en el 2000 no dio lugar a un nuevo marco institucional que permitiera efectuar reformas tributarias para consolidar en el país una base impositiva sostenible, con un cumplimiento cuasi voluntario de las obligaciones tributarias. Continuaron dándose procesos de reforma basados en la confrontación, como los que habían predominado en décadas anteriores, o concebidos como una negociación de elites, en parte de carácter cosmético y con poco impacto.

Hay que destacar, sin embargo, dos cambios importantes en la etapa posterior al Pacto Fiscal que podrían facilitar negociaciones futuras. En primer lugar, y a pesar de una política de alianzas amplia y de utilizar todos los recursos necesarios para ejercer su poder de veto, el CACIF no pudo impedir las reformas tributarias impuestas por el gobierno del FRG en los años 2001 y 2002, y el “éxito” de sus recursos de inconstitucionalidad

condujeron a la necesidad de una nueva e incompleta reforma tributaria, ahora impulsada por un gobierno favorable al sector empresarial. En otras palabras, el CACIF dejó de tener, al menos transitoriamente, el poder de veto. Además, tanto la posición más débil en que se encontraba como visiones menos rígidas de algunos de sus representantes propiciaron una flexibilización de la postura institucional de esta entidad.

En segundo lugar, y asociado en parte a lo anterior, debe reconocerse un papel incipiente pero cada vez mayor del Congreso en la determinación de la política fiscal del país, así como una participación más marcada de organizaciones sociales en la generación de propuestas y en la fiscalización de la política fiscal. Esto significó que la estrategia de negociación de elites del 2004 tuviera que ampliarse, aunque tardíamente y de manera parcial, para tomar en cuenta a otros actores.

En suma, no se debe ser pesimista. Tanto la relativa flexibilización de las posiciones del CACIF en el pasado reciente como la mayor participación de organizaciones sociales y del Congreso en torno a la política fiscal, permiten vislumbrar la posibilidad de un futuro marco institucional y de negociación renovado, con una responsabilidad central del Congreso, que podría dar lugar a reformas tributarias

concertadas sobre la base de un cumplimiento cuasi voluntario de las obligaciones tributarias de los ciudadanos guatemaltecos en el futuro. Que esto se logre dependerá en buena parte del fortalecimiento de los partidos políticos, sobre todo de aquellos con la capacidad de delinear una visión del Estado a mediano y largo plazo y con la voluntad de impulsarla.

III

Conclusiones:

Diez claves de un pacto fiscal exitoso

Lo anterior tiene diversas implicaciones para acciones futuras en Guatemala o en otros países en torno al tema de la política fiscal. Por una parte, debiera estar clara la diferencia entre una reforma tributaria aislada, a menudo no consolidada social y políticamente, y lo que es un pacto social sobre la política fiscal. Los pactos fiscales normalmente incluyen reformas tributarias de largo alcance que marcan al país y a su política fiscal por mucho tiempo sobre la base de acuerdos cuya negociación se inserta en la institucionalidad democrática del país y que cuentan con un amplio apoyo político y social.²² Por otra parte, una vez asegurado un proceso participativo para reformar y reforzar el marco institucional en el cual se define la política fiscal que apunta a garantizar un pacto social efectivo, son las propias experiencias de pactos fiscales en Guatemala y otros países las que sugieren varias recomendaciones:

i) Aprovechar oportunidades de cambios en la correlación de fuerzas internas para impulsar un pacto social sobre la política fiscal.

ii) Contar con una organización o arreglo institucional bien definido para impulsar el proceso y que este tenga credibilidad técnica y política y represente a los principales sectores involucrados en la negociación del pacto social sobre la política fiscal.

iii) Incluir desde el principio a los partidos políticos y al poder legislativo en el proceso de nego-

ciación, tomando en cuenta que el cambio institucional que se busca pretende democratizar la definición de la política fiscal y que ello pasa por incorporar de manera decisiva a los partidos y al poder legislativo como componentes fundamentales de un régimen democrático.

iv) Fundamentar el proceso en un enfoque holístico y de largo plazo, que pueda ampliar el número de temas sujetos a concesiones —sin limitarlo exclusivamente al tema de los impuestos— para facilitar los acuerdos. La negociación de un pacto fiscal no debería ser interpretada como un proceso dirigido a lograr una reforma tributaria de corto plazo, sino como un punto de partida para una reforma duradera del Estado que, basada en un cambio en la correlación de fuerzas, orientará la política pública en el futuro.

v) Definir una estrategia de consultas bien definida y clara que no sólo asegure que se han tomado en cuenta diversos intereses sino que también confiera legitimidad al proceso y permita explicar sus componentes potenciales.

vi) Establecer una relación positiva, de aliados, con los medios de comunicación para que estos apoyen el proceso.

vii) Divulgar la información y los estudios sobre el tema, contribuyendo así a un proceso de aprendizaje colectivo que pueda facilitar la convergencia de posiciones y el desarrollo de un “lenguaje” compartido que permita llegar a acuerdos. Las estadísticas serias y precisas son parte del “lenguaje” que puede favorecer los acuerdos.

²² Merriam (2004) distingue muy claramente entre ambos aspectos en su análisis del Pacto Fiscal en Guatemala.

viii) Poner en práctica técnicas de negociación flexibles, tomando en cuenta la experiencia pasada del país en cuestión.

ix) Compensar las asimetrías en la capacidad de negociación de diversos sectores mediante un mayor

acceso a la información de los grupos más débiles y el mejoramiento de su capacidad técnica y de negociación.

x) Asignar suficiente tiempo a la construcción de capacidades y a la negociación con el fin de alcanzar los resultados que se esperan.

Bibliografía

- Boylan, D.M. (1996): Taxation and transition: the politics of the 1990 Chilean tax reform, *Latin American Research Review*, vol. 31, N° 1, Pittsburgh, The Latin American Research Association.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1996): Economía política de las reformas tributarias en Costa Rica, El Salvador y Guatemala, 1980-1994, LC/MEX/L.294, México, D.F., Sede Subregional de la CEPAL en México.
- _____ (1998): El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos, LC/G.1997/Red.1-B, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.98.II.G.5.
- Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal (2000): La política fiscal en Guatemala, Ciudad de Guatemala, Artgrafic.
- Easter, G. (2002): Politics of revenue extraction in post-communist states: Poland and Russia compared, *Politics and Society*, vol. 30, N° 4, Londres, Sage Publications.
- Gamboa, N. y B. Tentravizi (2001): *La Guatemala posible: la senda del pacto fiscal*, Ciudad de Guatemala, Asociación Centroamericana Hombres de Maíz, Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos/Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala.
- Martí, W.J. y R.E. Ortiz (1993): *El sector privado y el Estado guatemalteco (1871-1993)*, Libro N° 46, Ciudad de Guatemala, Centro de Estudios Urbanos y Regionales, Universidad de San Carlos (USAC).
- McCleary, R. (1999): *Imponiendo la democracia: las elites guatemaltecas y el fin del conflicto armado*, Ciudad de Guatemala, Librerías Artemis Edinter.
- Merriam, R. (2004): *The Guatemalan Fiscal Pact: Can It Help Strengthen the Fiscal Social Contract?*, Brighton, Institute of Development Studies, Universidad de Sussex.
- Noriega, A., E. Alvarez y M. Chocoj (2001): *Cuando la sociedad guatemalteca se encuentra: la negociación política del pacto fiscal*, Ciudad de Guatemala, Editorial Serviprensa.
- Palencia, M. (2002): *El Estado para el capital*, Ciudad de Guatemala, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Rosenthal, G. (2005): Conferencia de Gert Rosenthal, en el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria, *Empresariado, política y Estado*, Ciclo de conferencias, Ciudad de Guatemala, Magna Terra editores.
- Segovia, A. (2004): *Modernización empresarial en Guatemala. ¿Cambio real o nuevo discurso?*, Ciudad de Guatemala, F y G Editores.
- SNU (Sistema de las Naciones Unidas) (2001): *Guatemala: el financiamiento del desarrollo humano*, Ciudad de Guatemala.
- Steinmo, S. (1993): *Taxation and Democracy*, New Haven, Estados Unidos, Yale University Press.
- Urrutia, E. (2000): Ensayo sobre la viabilidad política del pacto fiscal, *Colección de educación fiscal*, N° 10, Ciudad de Guatemala, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Valdez, F. (2000): La viabilidad de un pacto fiscal en Guatemala: para los empresarios y la sociedad civil, *Colección de educación fiscal*, N° 6, Ciudad de Guatemala, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- _____ (2003): *El ocaso de un liderazgo*, Ciudad de Guatemala, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Valdez, F. y M. Palencia (1998): *Los dominios del poder: la encrucijada tributaria*, Ciudad de Guatemala, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Cambio de la estructura productiva en Chile, 1986-1996: producción e interdependencia industrial


José Miguel Albala-Bertrand

En estudios anteriores, el autor mostró que el modelo de desarrollo adoptado por Chile difería significativamente del aplicado por los países exitosos del sudeste asiático. Hasta 1986, la base productiva de la economía chilena era relativamente débil y de poca complejidad tecnológica, y la penetración de insumos importados se hacía principalmente a expensas de la escasa intermediación productiva interna. Ni la industrialización manufacturera ni la interdependencia industrial resultantes parecían favorecer la exportación de manufacturas capaces de sustentar un desarrollo industrial dinámico basado en los mercados externos. El presente artículo analiza los cambios en la estructura productiva chilena entre 1986 y 1996, y en general hasta el 2000, utilizando una metodología similar a la de los estudios previos. Concluye que, pese a las notables tasas de crecimiento del período analizado, la economía chilena aún parece ser relativamente débil como base para acrecentar de manera sostenible un desarrollo económico y tecnológico más complejo.

José Miguel Albala-Bertrand

Departamento de Economía, Queen Mary,

Universidad de Londres

 j.m.albala-bertrand@qmul.ac.uk

I

Introducción

El presente artículo continúa trabajos anteriores del autor sobre los cambios en la estructura productiva y en la interdependencia industrial registrados en Chile entre 1960 y 1990 (Albala-Bertrand, 1999a y 1999b). Los resultados de esos trabajos se compararon luego con los obtenidos en etapas de desarrollo equiparables por algunos países de industrialización reciente, con el propósito de evaluar en qué medida las políticas basadas en el Consenso de Washington producirían estructuras económicas en general tan satisfactorias como las de los países que habían aplicado el modelo japonés/asiático.

Dicho brevemente, en las últimas décadas han surgido en competencia dos grandes modelos de políticas de desarrollo orientadas al mercado: el modelo japonés/asiático y el modelo del Consenso de Washington. Ambos destacan la importancia de la estabilidad macroeconómica y del desarrollo liderado por las exportaciones y la iniciativa privada. Sin embargo, difieren fundamentalmente en su visión del papel que desempeñan el mercado y el Estado en el desarrollo y, por ende, de la gama y tipo de políticas económicas disponibles (Wade, 1990; Stiglitz, 1996; Chang y Grabel, 2004).

El modelo del Consenso de Washington apunta principalmente a asegurar la liberalización del comercio mediante la eliminación de todas o casi todas las barreras que lo limitan, y a lograr la estabilidad macroeconómica tanto mediante el equilibrio presupuestario y las privatizaciones como a través de la desregulación y la liberalización para permitir que las señales de precios operen eficazmente en la economía (Williamson, 1990). El gobierno ha de reducirse a un nivel mínimo y tener carácter subsidiario. Las políticas económicas, por lo tanto, deben ser neutrales y operar automáticamente a través del mercado. La versión extrema de este modelo postula que las fallas del mercado son siempre menos costosas que la intervención y las fallas del gobierno, de manera que en la mayoría de los casos, por no decir siempre, el papel del gobierno es irrelevante (Krueger, 1990).

Por su lado, el modelo japonés/asiático reconoce expresamente la importancia de la estabilidad macroeconómica y de la orientación exportadora, pero desconfía en cierta medida de los mecanismos del

“libre” mercado. El Estado ha de ser un pivote esencial para establecer la dirección y el ritmo del desarrollo, sobre todo, aunque no exclusivamente, en lo que toca a la política industrial. Esto significa que para lograr un desarrollo dinámico (en vez de estático) y estratégico (en vez de ciego) es indispensable contar con políticas selectivas (no neutrales) y reguladoras (no automáticas). El gobierno, entre otras funciones, ha de contribuir a la creación de ventajas comparativas dinámicas mediante un proteccionismo informado en beneficio de líneas de exportación potenciales, y a la coordinación de la economía en su conjunto.¹ Por lo tanto, incluso si no participara directamente en las actividades productivas, haría un aporte esencial a la tarea de orientar y agilizar los cambios en la estructura productiva.

Para comparar ambos modelos, en los trabajos anteriores del autor se eligieron como objeto de análisis las economías en las cuales ellos se habían aplicado con mayor éxito: Chile en el caso del Consenso de Washington, y la economía taiwanesa y la República de Corea en el caso del modelo japonés/asiático. Esos estudios mostraron que en Chile, contrariamente a lo sucedido en los países del sudeste asiático y cualesquiera hayan sido los otros logros de la experiencia chilena, tanto la interdependencia industrial como la industrialización basada en las exportaciones de manufacturas seguían siendo bases endógenas débiles y poco promisorias para sustentar un desarrollo industrial dinámico liderado por los mercados externos (Albala-Bertrand, 1999a y 1999b). Todavía en 1990, transcurridos al menos 15 años desde que Chile comenzó esta experiencia y aun teniendo en cuenta las dispares situaciones iniciales, la economía y la estructura productiva chilenas diferían significativamente de aquellas taiwanesas y sudcoreanas.

Este artículo busca averiguar si hubo alguna convergencia entre las respectivas situaciones en el período 1986-1996, que en términos de crecimiento parece haber sido el más exitoso de la historia económica chilena, con tasas medias anuales de 7%. Sin embargo, a

¹ Véase Wade (1990); Chang (1996); Stiglitz (1996 y 1998); Stiglitz y Uy (1996); Lall (1996 y 1997); Islam y Choudhury (2000), y Chang y Grabel (2004).

partir de 1986 Chile no parece haber aplicado una política industrial, y el gobierno generalmente ha favorecido las políticas del Consenso de Washington. Esto no quiere decir que el gobierno no haya contribuido significativamente a la elaboración de conjuntos de políticas o a la corrección de otras para sacar mejor provecho de la estrategia seguida. Tampoco significa que no haya existido una política pública dirigida a dar sustento a algunas industrias manufactureras básicas.² En cambio, sí significa que tales estrategias no fueron sistemáticas ni generales y que no favorecieron el tipo de política industrial que se asocia al desempeño exitoso de las economías sudcoreana y taiwanesa, es decir, al modelo japonés/asiático. Con el propósito señalado, este estudio analiza los datos de insumo-producto correspondientes al período 1986-1996, que en general representan alguna actualización hacia el año 2000.³

Para evitar equívocos, conviene aclarar cuál es el tipo de cambio estructural que puede captarse aplicando la metodología que se describe en la sección siguiente. El cambio de la estructura productiva, que es

el tema central de este artículo, puede surgir de modificaciones institucionales o de diferencias de crecimiento entre los distintos segmentos de una determinada estructura institucional. Entre 1975 y 1985 Chile experimentó grandes transformaciones institucionales, y entre 1986 y 1996 se agregaron cambios institucionales significativos, aunque con mayor equilibrio y moderación que en los diez años anteriores. Las variaciones resultantes en la composición de la producción bruta que muestra este artículo se refieren al período 1986-1996, en el cual se conservó en líneas generales la estructura institucional del período anterior. Por lo tanto, es probable que esas variaciones tengan un importante componente institucional, vinculado tanto con la estrategia global aplicada a partir de 1975 como con las modificaciones de política efectuadas en 1986-1996.⁴ Así, el método que se ha utilizado capta algunos cambios sectoriales e intersectoriales que se produjeron en la economía chilena durante este último período, en el marco prevaleciente de instituciones y estrategias de política que podrían haber afectado a variables económicas como el crecimiento y la productividad.

II

Metodología

El primero en presentar una metodología para evaluar el cambio en la estructura de la producción bruta fue Chenery (1960). Esa metodología se basaba en las tablas de insumo-producto y fue posteriormente perfeccionada por varios autores.⁵ En la práctica, el método de descomposición utilizado en este trabajo se asemeja más a los de Wyckoff y Sakurai (1992) y de Albala-Bertrand (1999a). Este método para analizar el cambio en la estructura productiva aprovecha la mayoría de las ventajas del enfoque de insumo-producto y, al mismo tiempo, evita muchas de sus limitaciones: es decir, hace que pierdan importancia sus inconvenientes habituales para realizar proyecciones (Bulmer-Thomas, 1982; Ciaschini, 1988).

Una de las ventajas, que aquí aprovechamos cabalmente, es la posibilidad de descomponer el cambio estructural global de un período determinado en las

fuentes de demanda que contribuyeron a él, tanto respecto del complejo industrial en su conjunto como de cada una de las industrias que lo componen. Las fuentes de demanda, sin embargo, no explican el cambio estructural en términos de causalidad, sino solamente en términos de concomitancia *ex post*. Por lo tanto, constituyen bases empíricas útiles para efectuar un análisis de política estructuralmente amplio, el cual excedería los alcances de este trabajo.

A su vez, la metodología usada para evaluar los cambios estructurales en la interdependencia industrial —entendida como el cambio estructural en la interacción interna de las industrias a nivel de bienes intermedios— se basa en un análisis de multiplicador aplicado a los eslabonamientos hacia adelante y hacia atrás. La principal diferencia entre el análisis que se hace aquí y el análisis estándar de los eslabonamientos es que,

² Véase Achurra (1995); Agosin (1997); Moguillansky (1999); Ffrench-Davis y Stalling (2001).

³ Para mayores detalles, véase Albala-Bertrand (1999a y 1999b).

⁴ Véase Albala-Bertrand (1996).

⁵ Véase, por ejemplo, Dervis, de Melo y Robinson (1982); Kubo, de Melo y otros (1986); Sakurai (1990).

conforme a la teoría de insumo-producto, el análisis estándar aplica un criterio *ex ante* para abordar el potencial de planificación de la expansión económica (Hirschman, 1958 y 1977; Syrquin, 1992). En cambio, como nuestro objetivo es examinar la alteración efectiva de los eslabonamientos estructurales a lo largo del tiempo, en nuestro análisis los eslabonamientos representan la interdependencia real o efectiva (o *ex post*) de la economía en los años 1986 y 1996. Con esto también se reduce en gran medida lo restrictivo de los supuestos necesarios para el análisis estándar.⁶

Por lo tanto, a partir del marco general del enfoque de insumo-producto podemos construir algunas ecuaciones que nos permitan analizar tanto el cambio de la estructura productiva como el de la interdependencia industrial.⁷ Así, en la matriz representamos el cambio estructural, en primer lugar, por una ecuación para las variaciones de la producción bruta:

$$\Delta X = B_0 \hat{U}_0^F \Delta F + B_0 \Delta E + B_0 \Delta \hat{U}^F F_1 + B_0 \Delta \hat{U}^W W_1 i + B_0 \hat{U}_0^W \Delta A X_1 \quad [1]$$

donde ΔX es la variación de la producción bruta, B una versión adaptada de la matriz inversa de Leontief, U los bienes intermedios nacionales como proporción del total de bienes intermedios (superíndice W) y la demanda final interna como proporción de la demanda final total (superíndice F), F es la demanda final, E la demanda externa y W la demanda de bienes intermedios. Los subíndices 0 y 1 corresponden, respectivamente, al año inicial y final (es decir, 1986 y 1996). La descomposición de la tasa de crecimiento de la producción bruta puede obtenerse dividiendo la ecuación [1] por X_0 . En términos de variación o crecimiento, cada uno de los cinco términos en el lado derecho de la ecuación [1] representa una contribución directa e indirecta a la demanda total de la producción bruta de la economía y significa lo siguiente:

$$B_0 \hat{U}_0^F \Delta F = \text{contribución del incremento de la demanda interna final (FDE);}$$

$$B_0 \Delta E = \text{contribución del incremento de la demanda de exportaciones (EDE);}$$

$B_0 \Delta \hat{U}^F F_1 =$ contribución de la sustitución de importaciones de bienes finales (ISF);⁸

$B_0 \Delta \hat{U}^W W_1 i =$ contribución de la sustitución de importaciones de bienes intermedios (ISW);

$B_0 \hat{U}_0^W \Delta A X_1 =$ contribución de los cambios en los coeficientes de insumo-producto (IOC) directos.⁹

Enseguida, para calcular las variaciones en la participación de la producción bruta utilizamos la siguiente ecuación:

$$\delta X = B_0 \hat{U}_0^F \delta F + B_0 \delta E + B_0 \Delta \hat{U}^F F_1 + B_0 \Delta \hat{U}^W W_1 i + B_0 \hat{U}_0^W \Delta A X_1 \quad [2]$$

donde todos los términos tienen el mismo significado que en la ecuación anterior, pero δ representa la desviación respecto del crecimiento equilibrado (es decir, el que habría predominado si todas las actividades productivas hubieran crecido a la misma tasa media que la economía). Por lo tanto, esto es indicación de cambio estructural mediante variaciones de la participación de dichas actividades durante el período. Cabe destacar que los tres últimos términos del lado derecho de la ecuación son los mismos que antes. El significado es análogo al de la ecuación [1], pero se refiere al valor absoluto del cambio en la participación (δX) y a la variación relativa de la participación ($\delta X/X_{t1}$), más que al crecimiento absoluto (ΔX) y a la tasa de crecimiento ($X^1 \Delta X$).

Para analizar la interdependencia industrial, recurrimos al cálculo de los eslabonamientos hacia atrás y hacia adelante. Definimos el eslabonamiento hacia

⁸ Los términos 3 y 4 son positivos cuando ha habido un incremento de la sustitución de importaciones en el período. A la inversa, una caída en la sustitución de importaciones significa un aumento de la entrada de importaciones.

⁹ Esto representa la variación de la demanda durante el período, exclusivamente como resultado de la variación en los coeficientes de insumo-producto del sistema, ponderados por el valor medio de X_1 . El hecho de que en una industria determinada este término sea positivo quiere decir que la proporción de la producción de esta industria que es utilizada como insumo para la producción de otras industrias es mayor que en el año base. En otras palabras, hay un incremento de la contribución intermedia directa de esa industria a la economía. Esto representa una forma de eslabonamiento directo hacia atrás (demanda) del resto de la economía con esa industria, o bien una forma de eslabonamiento directo hacia adelante (oferta) de esa industria con el resto de la economía durante el período (Hirschman, 1977).

⁶ Véase también Albala-Bertrand (1999b).

⁷ Véase una versión completa de estos modelos en Albala-Bertrand (1999a y 1999b).

atrás (BL) como la dependencia directa e indirecta de una industria determinada respecto de todas las industrias, puesto que estas le suministran insumos intermedios para su propia producción. Se espera de las industrias dinámicas que aumenten sus eslabonamientos hacia atrás y se especialicen a medida que se desarrollen, sea porque necesitan más cantidad de una combinación más variada de insumos o porque dejaron de producir ellas mismas parte de esos insumos. En consecuencia, se espera que las industrias de vanguardia, que tienen una fuerte integración vertical, den impulso a la economía y, si son tecnológicamente avanzadas, que mejoren el nivel tecnológico de la economía en general. En la matriz, los eslabonamientos hacia atrás (BL) se expresan de la siguiente manera:

$$BL = i' C^{-1} \text{ (eslabonamiento hacia atrás, vector de fila)} \quad [3]$$

en que C^{-1} representa una matriz inversa de Leontief. Teóricamente, se espera que las industrias líderes dinámicas exhiban eslabonamientos superiores al promedio y una distribución más equitativa que en otras industrias.

Finalmente, para apreciar la variación en el tiempo de los valores de los eslabonamientos hacia atrás BL , simplemente calculamos la primera diferencia de este valor entre dos años determinados. Sin embargo, como la matriz C incluye bienes intermedios tanto nacionales como importados, es necesario descomponer para distinguir entre ambos. Así:

$$\Delta BL = i' \Delta C^{-1} = i' (C_0^{-1} \Delta A^d C_1^{-1}) + i' (C_0^{-1} \Delta A^m C_1^{-1}) \quad \text{(descomposición de } \Delta BL) \quad [4]$$

en que A es una matriz estándar de los coeficientes de los insumos. Los superíndices d y m corresponden a "nacional" e "importado", respectivamente. La ecuación [4] es vector de fila de las diferencias de los eslabonamientos regresivos entre dos años, "0" y "1", clasificados en contribuciones nacionales e importadas. Esto puede expresarse de manera más útil en función de las tasas de crecimiento (o tasas de variación), dividiendo la ecuación [4] por el valor de BL

en el año inicial, como aparece más adelante en el cuadro 1.

Igual que en el caso de los eslabonamientos hacia atrás, definimos los eslabonamientos hacia adelante (FL) como la dependencia directa e indirecta de todas las industrias respecto de una industria determinada, porque necesitan los insumos intermedios que ella proporciona para ocuparlos en su propia producción. Como los valores de BL y FL no tienen por qué ser similares, para formarnos una impresión más cabal de las transacciones totales de bienes intermedios debemos calcular el valor de FL . El procedimiento utilizado para hacerlo es el mismo que usamos para calcular el valor de BL . Luego, en la matriz los eslabonamientos hacia adelante (FL) se expresan de la siguiente manera:

$$FL = C^{*-1} i \text{ (vector de columna de los eslabonamientos hacia adelante)} \quad [5]$$

donde C^{*-1} representa una matriz inversa de Leontief de los coeficientes de la oferta (en vez de la demanda) directa e indirecta de insumos. Una vez más, se supone que en las industrias más importantes los eslabonamientos superiores al promedio se distribuirán más equitativamente que en las demás industrias.

Finalmente, la descomposición en primera diferencia de la ecuación [5] nos da el siguiente valor de ΔFL :

$$\Delta FL = (\Delta C^{*-1}) i = (C_0^{*-1} \Delta A^{*d} C_1^{*-1}) i + (C_0^{*-1} \Delta A^{*m} C_1^{*-1}) i \quad [6]$$

donde A^* es una matriz de los coeficientes de la oferta directa de insumos y los superíndices d y m corresponden a "nacional" e "importado", respectivamente. Esta ecuación es un vector de columna de las diferencias de los eslabonamientos hacia adelante entre los años 0 y 1, desagregadas en contribuciones nacionales e importadas. Al igual que en el caso anterior, esto también puede expresarse de manera más útil en función de las tasas de crecimiento (o tasas de variación), dividiendo la ecuación [6] por el valor de FL en el año inicial.

III

Análisis de los resultados

Para estos efectos, se utilizó aquí una desagregación de 28 actividades productivas y algunos subgrupos importantes. El estudio se centra en el período 1986-1996, y lo compara en líneas generales con un período de referencia, el de 1977-1986, que fuera analizado anteriormente en Albala-Bertrand (1999a y 1999b). Este período de referencia se utiliza solamente para ilustrar las tendencias generales, ya que en los estudios mencionados los cálculos se hicieron a partir de los precios a los usuarios y no de los precios básicos, que no figuraban en las tablas de insumo-producto originales de 1977.¹⁰ El análisis considera dos aspectos principales: el cambio estructural en la producción bruta y el cambio estructural en la interdependencia industrial.

1. Cambio estructural en la producción bruta

El cuadro 1 muestra el cambio tanto de la participación de las industrias o servicios en la producción bruta como de las tasas de crecimiento de esas actividades, en el período 1986-1996. Comenzaremos por examinar los tres grandes sectores productivos, a saber, el sector primario o de recursos naturales, el sector secundario o manufacturero (que en el cuadro incluye la construcción) y el sector terciario o de servicios.

a) *Análisis agregado*

A nivel de los tres grandes sectores —primario, secundario y terciario—, el grado de cambio estructural de la producción bruta durante el período 1986-1996 al parecer fue similar al grado de cambio observado en el período anterior, pero las tasas de crecimiento de la producción bruta fueron significativamente más altas. La caída de la participación del sector primario, que pareció haberse detenido en 1977-1986, se reanudó en 1986-1996 y sumó otros 3,1 puntos porcentuales. En consecuencia, en 1996 el sector primario representaba el 16,3% de la producción bruta total. En cuan-

to al sector secundario, en 1986-1996 este contrarrestó en parte el apreciable aumento de su participación logrado en el período anterior, pues descendió 2,8 puntos porcentuales, con lo cual en 1996 representó 35,9% de la producción bruta total. En el sector terciario parece haber sucedido lo contrario, al revertirse la caída que había experimentado en el período 1977-1986 y aumentar su participación en 5,9 puntos porcentuales, llegando a representar un 47,8% de la producción bruta total en 1996. A lo largo del período estudiado las tasas de crecimiento fueron excepcionalmente altas en los tres sectores, y sobre todo en el terciario, que en el período anterior parecía ir muy a la zaga de los otros dos.

Para la economía en su conjunto, el único componente de la demanda que al parecer contribuyó positivamente a las variaciones en la participación de los distintos sectores en 1986-1996 fue una significativa mejora de la intermediación directa, representada por los coeficientes de insumo-producto (ioc). Esto significa que la demanda de insumos para la producción de todos los sectores, especialmente el secundario y el terciario, contribuyó a elevar las tasas de crecimiento y la participación de estos sectores dentro de la economía. El aporte de todos los demás factores a la participación en la producción fue negativa, en especial el incremento de la demanda final (FDE) y la sustitución de importaciones de bienes finales (ISF) y de bienes intermedios (ISW). Incluso el incremento de la demanda de exportaciones, que en el período 1977-1986 parece haber hecho el aporte mayor, exhibió un signo negativo en 1986-1996. No obstante, tanto la demanda interna como las exportaciones y, en menor medida la intermediación, parecen haber sido los factores que más contribuyeron a la elevada tasa media de crecimiento (véase el cuadro 1). La impresión es que esta tasa solo se vio afectada por la sustitución de importaciones, pero en pequeña medida. Sin embargo, los resultados globales ocultan el carácter heterogéneo del cambio estructural, por lo cual a continuación pasaremos a efectuar un análisis desagregado.

b) *Análisis desagregado*

A este nivel de desagregación examinaremos actividades productivas incluidas en los sectores de recursos naturales, de manufactura o de servicios.

¹⁰ Utilizamos los cuadros de insumo-producto de 1986 y 1996. Este último es el más reciente disponible sobre Chile, se publicó en 2001 y apareció en la Internet en 2002. Cuando fue posible, esos cuadros fueron deflactados a nivel de sectores, distinguiendo bienes intermedios, valor agregado, producto final y producto bruto total a precios constantes de 1986. Para estos efectos utilizamos los deflatores implícitos de las cuentas nacionales.

CUADRO 1

Chile: Descomposición del cambio de la participación en la producción bruta entre 1986 y 1996, y tasas de crecimiento, por actividades productivas y por sectores^a
(Precios básicos constantes en pesos de 1986)

Actividades productivas y sectores	Participación: $\delta = (96-86)$							Tasa de crecimiento: $\Delta = (96-86)$					
	$\delta X/X96$	FDE	EDE	ISF	ISW	IOC	S86	$\Delta X/X86$	FDE	EDE	ISF	ISW	IOC
1 Actividades primarias no mineras	-1,6	-1,6	-0,6	-0,1	-0,4	1,0	7,8	75	40	26	-2	-8	19
2 Cobre	-0,1	0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	6,5	117	9	110	-1	0	-1
3 Combustibles	-1,0	-0,1	0,0	-0,1	-0,9	0,1	1,2	-61	38	19	-21	-107	10
4 Otros minerales	-0,3	0,1	-0,3	0,0	0,0	-0,1	3,9	103	20	88	-1	0	-3
5 Alimentos	-3,3	-3,4	-0,5	-0,2	-0,3	1,0	10,5	52	25	19	-3	-4	14
6 Textiles	-0,9	-0,6	0,1	-0,3	-0,1	0,1	1,5	-13	3	17	-24	-14	6
7 Vestuario	0,0	-0,3	0,1	-0,2	-0,1	0,5	1,6	127	81	19	-17	-6	50
8 Leña/madera	-0,2	-0,1	-0,2	0,0	0,0	0,2	2,6	101	48	49	-2	-3	9
9 Papel/impresión	0,2	-0,2	0,0	-0,1	0,0	0,5	1,0	167	72	32	-7	-4	76
10 Cuero	1,1	0,4	0,1	0,0	0,0	0,6	0,5	648	366	76	8	-6	203
11 Caucho	-0,2	-0,2	0,0	-0,1	0,0	0,1	0,6	37	14	35	-30	-3	20
12 Productos químicos	-0,1	-0,4	0,1	-0,2	-0,1	0,5	2,5	112	63	39	-12	-6	29
13 Refinación de petróleo	-0,9	-0,4	0,0	-0,2	-0,1	-0,1	2,7	47	45	28	-12	-5	-9
14 No metales	0,6	0,1	0,0	-0,1	-0,2	0,7	1,7	198	122	30	-6	-15	67
15 Metales	0,1	0,2	0,5	-0,6	-0,3	0,3	3,1	132	93	69	-31	-13	15
16 Maquinaria	-0,7	0,1	0,0	-0,8	-0,3	0,4	2,4	60	85	28	-57	-23	28
17 Equipos de transporte	-0,2	0,3	0,1	-0,6	-0,1	0,2	1,3	78	118	39	-88	-10	19
18 Otras manufacturas	-0,1	-0,3	0,0	0,0	0,1	0,2	0,7	102	20	24	7	18	34
19 Construcción	1,8	1,6	0,0	0,0	0,0	0,2	6,2	187	177	5	-1	0	5
20 Servicios de utilidad pública	0,4	-0,3	0,0	-0,1	-0,1	0,9	2,7	157	75	39	-4	-3	51
21 Comercio/restaurantes/hoteles	3,4	3,3	0,3	-0,2	0,1	-0,1	12,2	183	159	26	-2	1	-2
22 Finanzas	0,7	0,7	0,0	0,0	0,0	0,0	1,5	217	193	27	-2	0	-1
23 Servicios a empresas/bienes raíces	2,4	-1,0	0,0	-0,2	0,0	3,5	7,5	192	98	22	-3	1	73
24 Transportes	1,0	0,0	0,1	-0,1	0,0	1,0	6,9	155	83	50	-2	1	22
25 Comunicaciones	1,4	1,1	0,1	0,0	0,0	0,3	0,9	483	373	53	-3	-2	62
26 Administración pública	-1,9	-1,9	0,0	0,0	0,0	0,0	4,1	20	19	0	0	0	1
27 Educación/salud	-1,6	-1,7	0,0	0,0	0,0	0,1	4,5	44	41	0	0	0	3
28 Otros servicios	0,0	-0,6	0,0	0,0	0,0	0,6	1,6	124	52	7	-1	5	61
I Sector primario (1-4)	-3,1	-1,5	-1,0	-0,3	-1,2	0,9	19,4	86	25	66	-2	-10	7
No minero (1)	-1,6	-1,6	-0,6	-0,1	-0,4	1,0	7,8	75	40	26	-2	-8	19
Minero (2-4)	-1,5	0,1	-0,5	-0,2	-0,9	-0,1	11,6	94	16	93	-3	-11	-1
II Sector secundario (5-18) ^b	-2,8	-3,4	0,4	-3,4	-1,5	5,2	38,7	105	77	27	-14	-6	20
Industria liviana (5-10)	-3,2	-4,3	-0,4	-0,8	-0,5	2,9	17,8	82	43	25	-6	-5	24
Industria pesada (11-19)	-1,5	-0,8	0,8	-2,6	-0,9	2,1	14,8	99	77	39	-29	-10	22
III Sector terciario (20-28)	5,9	-0,5	0,4	-0,6	0,1	6,4	41,9	153	106	25	-2	1	23
Totales/promedios ^c	0,0	-5,4	-0,3	-4,3	-2,6	12,5	100,0	<i>121</i>	<i>79</i>	<i>34</i>	<i>-7</i>	<i>-4</i>	<i>19</i>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Banco Central de Chile (1993 y 2001a).

^a BP : Precios básicos.

$\delta X/X$: Variación de la participación en la producción bruta (=ΔS) (puntos porcentuales).

$\Delta X/X$: Tasa de crecimiento de la producción bruta (porcentaje).

FDE : Incremento de la demanda final (puntos porcentuales).

EDE : Incremento de la demanda de exportaciones (puntos porcentuales).

ISF : Sustitución de importaciones de bienes finales (puntos porcentuales).

ISW : Sustitución de importaciones de bienes intermedios (puntos porcentuales).

IOC : Variación de los coeficientes de insumo-producto (puntos porcentuales).

S86 : Participación en la producción bruta en 1986 (porcentaje).

^b El sector secundario (manufacturero) incluye la construcción.

^c Las cifras en negrita corresponden a totales; las cifras en cursiva corresponden a promedios ponderados.

i) *El sector primario o de recursos naturales (cuadro 1, ramas 1 a 4)*. En el período 1986-1996, a diferencia de lo ocurrido en el período anterior, se redujo la participación en la producción bruta de todas las industrias de este sector, en especial las no mineras, aunque la participación de la industria del cobre continuó siendo prácticamente igual. Todas las ramas, especialmente la cuprífera, exhibieron aumentos significativos de las tasas de crecimiento de su producción bruta; la excepción fueron los combustibles, con una caída de 61%. Sin embargo, todas las industrias del sector primario crecieron a tasas inferiores al promedio de la economía, lo cual explica la caída de su participación. Sus tasas de crecimiento aún significativas parecen deberse principalmente al incremento de la demanda de productos finales (FDE) de la actividad no minera y al aumento de la demanda de exportaciones (EDE) de la actividad minera. La disminución señalada en la rama de combustibles parece haber obedecido principalmente a grandes bajas en la sustitución de importaciones, sobre todo de bienes intermedios (ISW). Como era de esperar, las altas tasas de crecimiento del cobre y otros minerales se debieron principalmente a la demanda de exportaciones, mientras que el aporte de la intermediación parece haber sido casi nula, lo que significa que posiblemente se acentuó el carácter de industria enclave que ha tenido la minería en Chile. En 1986-1996, contrariamente a lo sucedido en el período anterior, la intermediación parece haber contribuido bastante al crecimiento de la producción de las industrias no mineras del sector primario, lo que puede significar que esas industrias se han integrado más a la economía en general.

En síntesis, diremos en primer lugar que la industria del cobre pareció conservar una participación en la producción bruta similar a la de 1986, pero con una tasa de crecimiento significativamente más elevada, lo que se debería al apreciable respaldo de medidas de política durante el período. En 1996, la participación de esta industria en la producción total superó el 6%, lo que favoreció tanto el crecimiento en general como la generación de divisas. Segundo, las industrias primarias no mineras prácticamente duplicaron en 1986-1996 la tasa media de crecimiento del período anterior. La demanda interna y las exportaciones, así como la intermediación, contribuyeron de manera importante a esta recuperación. Tercero, al parecer la intermediación mejoró en la rama primaria no minera y por ende en la de combustibles, pero empeoró algo en el caso del cobre y de otros minerales. Al parecer la agricultura y las agroindustrias estuvieron más integradas en el con-

junto de la economía, mientras que las industrias extractivas iban un poco en sentido contrario o quedaban a la zaga.

Medidas en función del producto interno bruto (PIB), la participación de la minería aumentó entre 1996 y el 2000, mientras que la de la industria primaria no minera (excepto la pesca) se redujo significativamente, con lo cual la participación del sector primario en el año 2000 fue casi igual que en 1996 (Banco Central de Chile, varios años). Esto indica que, en general, el sector primario ha crecido a un ritmo semejante al de la economía en su conjunto, pero con algunos cambios estructurales en su interior. El PIB se refiere solo al componente de demanda final de la producción bruta, pero, a diferencia de esta, se calcula a precios de mercado y no a precios básicos, esto es, incluye costos de transporte, márgenes de utilidad de los mayoristas e impuestos indirectos netos. En consecuencia, aunque el ritmo de crecimiento y la estructura del PIB pueden dar una indicación general sobre el comportamiento de la producción bruta en el mismo período, la confirmación solo se tendrá cuando el Banco Central dé a conocer tablas actualizadas de insumo-producto.

ii) *El sector secundario o manufacturero (cuadro 1, ramas 5 a 19)*. En el período de referencia (1977-1986) al parecer aumentó la participación del sector manufacturero en la producción bruta total, pero solo gracias a la industria liviana, ya que se redujo la participación de la industria pesada, que constituye la parte tecnológicamente más avanzada del sector. En cambio, durante el período en estudio (1986-1996) disminuyó la participación de ambas: la de la industria liviana en 3,2% y la de la industria pesada en 1,5%. La caída de la industria liviana parece haberse debido principalmente al desempeño de la industria textil, cuyo crecimiento fue negativo, y de la industria alimentaria, cuyo crecimiento medio fue bastante inferior al del sector y al de la economía en su conjunto. Las tasas de crecimiento de la industria pesada fueron altas y positivas, pero generalmente inferiores al promedio de la economía. Las ramas que más perdieron participación en la producción bruta fueron la refinación de petróleo y la maquinaria, pero también los productos químicos, los equipos de transporte y otras manufacturas. En cambio, las industrias de metales y no metales exhibieron tasas de crecimiento superiores al promedio y, así, un leve incremento de su participación en la producción total. La construcción conservó su tendencia alcista, con una tasa de crecimiento bastante superior al promedio en el período, y aumentó su participación en 1,8 puntos porcentuales.

Entre los factores que ayudaron a elevar las tasas de crecimiento estuvieron la demanda interna y las exportaciones, pero también la intermediación directa, especialmente en el caso de prendas de vestir, papel/imprenta, industrias no metálicas y maquinaria. Por su parte, un factor adverso al crecimiento fue la sustitución de importaciones¹¹ de bienes tanto finales como intermedios, en especial en las industrias de caucho, metales, maquinaria y equipos de transporte. Al parecer había menos capacidad interna de producir esos bienes y, por lo tanto, la penetración de las importaciones fue mayor. En cuanto a los cambios de la participación en la producción, el hecho de que la tasa de crecimiento de la mayoría de las industrias del sector haya sido inferior al promedio se tradujo en una baja de sus participaciones en el período. Contribuyeron a este resultado todos los factores, salvo la intermediación (IOC) y muy secundariamente el incremento de las exportaciones (EDE). Cabe destacar que, salvo en el caso de las industrias elaboradoras de metales, el aporte del aumento de las exportaciones a la participación del sector secundario en la producción se estancó o tuvo signo negativo. Esto significa, simplemente, que incluso de ser positiva, la contribución de las exportaciones a las tasas de crecimiento estuvo bajo el promedio de la economía. Por lo que toca a la construcción, que en 1996 generó casi 8% de la producción bruta total, su participación aumentó en forma sostenida; como era de prever, este incremento obedeció principalmente a la expansión de la demanda interna, pero en cierta medida también a la intermediación directa.

En síntesis, señalaremos en primer lugar que en el período analizado la participación de la industria pesada en la producción registró una baja relativa, no absoluta, especialmente en industrias como refinación de petróleo, maquinaria, equipos de transporte y otras manufacturas; pero a la vez mostró un leve incremento en las industrias de metales y de no metales. Segundo, aunque la caída señalada se atribuye sobre todo al aumento general de las importaciones, la intermediación directa también hizo un aporte muy importante que impidió que la caída fuera mayor. El alza de las exportaciones también realizó una pequeña contribución. Tercero, las industrias livianas vieron caer su participación en la producción, pese a sus altas tasas de crecimiento (salvo en la industria textil). Cuarto, esta caída se relacionó principalmente con la entrada de importaciones y con el hecho de que tanto la de-

manda interna como el aumento de las exportaciones fueran inferiores al promedio de la economía. Quinto, hubo también una contribución significativa de la intermediación directa, lo que podría indicar que las industrias del sector secundario se integraron más que antes al resto de la economía, pero que probablemente se debió sobre todo a la entrada de importaciones, como se verá más adelante. Sexto, en términos relativos parece haber habido una desindustrialización generalizada tanto en la industria liviana como en la pesada. La participación de la industria liviana, que había mostrado una tendencia positiva en el período de referencia (1977-1986), al parecer se revirtió en gran medida en el período analizado (1986-1996). Finalmente, la participación en la producción bruta de la rama de la construcción mantuvo una tendencia al alza gracias a la expansión de la demanda interna.

Medida en función del PIB, la participación del sector manufacturero en la producción bruta experimentó una baja significativa, de alrededor de 4%, y en el año 2000 perdió otro punto porcentual. Esto se debió a que las tasas de crecimiento de las industrias de este sector fueron inferiores al promedio de la economía, aunque no negativas, salvo en el caso de la industria textil. También hay algunos indicios de que dicha caída relativa no estuvo acompañada de aumentos de la productividad (Mujica, 1989; Ominami, 1991; Pizarro, Raczynski y Vial, 1996). Esto podría ser preocupante para una economía que pretenda alcanzar un desarrollo sostenible liderado por las exportaciones (Ffrench-Davis y Sáez, 1995; Albala-Bertrand, 1999a).

iii) El sector terciario o de servicios (cuadro 1, ramas 20 a 28). Contrariamente a lo sucedido en el período 1977-1986, en 1986-1996 la mayoría de las industrias de este sector aumentaron de manera significativa su participación en la producción bruta. Entre las principales actividades que generaron este incremento se cuentan: comercio, restaurantes y hoteles; servicios a empresas/bienes raíces; transporte, y comunicaciones. Es lo que cabía esperar en una economía que ha tenido un alto crecimiento del PIB en un determinado período. Sin embargo, no fue la expansión de la demanda interna lo que más influyó en este resultado, sino una mucho mayor participación de la intermediación directa. Por lo demás, algunas importaciones de bienes finales se contrapusieron a este desempeño positivo. Con todo, hay algunos motivos de preocupación, ya que tanto en administración pública como en educación/salud las tasas de crecimiento fueron muy inferiores al promedio de la economía, y la participación en el producto bruto total mostró una baja importante.

¹¹ Respecto a la forma en que se calculó aquí el aporte de la sustitución de importaciones, véase la nota 8.

En suma, hemos visto, primero, que la participación del sector de servicios aumentó notablemente en el período 1986-1996, revirtiendo el marcado descenso que había registrado en el período previo. Segundo, la mayor parte de estos buenos resultados se debió a la intermediación directa. Tercero, en administración pública y educación/salud las tasas de crecimiento fueron muy insuficientes y la participación en la producción bruta se redujo de manera apreciable, lo que podría ser inquietante si se piensa que estas dos actividades son la base de la eficiencia de un país, esto es, de la coordinación y la productividad de la economía y de la sociedad.

Medida en función del PIB, entre 1986 y 1996 se elevó aún más la participación del sector de servicios, en alrededor de otros tres puntos porcentuales. El comercio se expandió en forma significativa, recuperándose de la caída que había experimentado en el período previo, y otro tanto sucedió con el transporte y en especial con las comunicaciones. En parte esto se originó en el fuerte ingreso de empresas de telecomunicaciones (Moguillanski, 1999). El financiamiento se mantuvo en los niveles relativamente altos alcanzados en 1986, con tasas de crecimiento medio similares a la del PIB. Es posible que en ese resultado hayan influido la privatización de los fondos de pensiones y la proliferación de estos fondos, pero también se vio favorecido por una importante afluencia de capitales de corto plazo (Uthoff, 2001). Medido en función del PIB, el crecimiento de la administración pública y la educación/salud se situó sistemáticamente a la zaga del crecimiento medio de la economía, no solo entre 1986 y 1996, sino también en el 2000 (Banco Central de Chile, varios años).

Pese a las satisfactorias tasas de crecimiento del período analizado, al parecer la economía todavía no privilegiaba los sectores tecnológicamente más complejos. Tanto la industria liviana como la pesada crecieron mucho menos que el promedio de la economía, perdiendo terreno frente a los servicios. Entre las industrias de mayor complejidad tecnológica, según la clasificación de Wyckoff y Sakurai (1992), al parecer solo aumentaron su participación en la producción las industrias de metales y no metales; en cambio, las de caucho, maquinaria, equipo de transporte y otras manufacturas parecen haber quedado a la zaga. Con todo, el financiamiento creció a una tasa bastante superior al promedio, lo que usualmente se considera un complemento necesario del progreso tecnológico.¹²

¹² Véase también Albala-Bertrand (1999a).

Para concluir, pese a la caída de la participación del sector manufacturero y a la baja relativa del aporte efectuado por el incremento de las exportaciones, el acontecimiento más interesante del período parece haber sido el aumento generalizado de la intermediación directa en la economía en su conjunto. Esto quiere decir que actualmente las actividades económicas estarían más integradas que nunca antes; pero también podría significar que ahora la economía es más vulnerable a crisis parciales. En otras palabras, es posible que un *shock* recesivo en un sector determinado tenga efectos adversos mayores que en el pasado en el resto de la economía. Sin embargo, convendría evaluar si este aumento de la interdependencia directa puede atribuirse al juego de las actividades productivas en el interior del país o al ingreso de insumos importados. Por esta razón, en los párrafos que siguen consideraremos el tema de la interdependencia industrial general en el período 1986-1996 y examinaremos los eslabonamientos hacia atrás y hacia delante, tanto directos como indirectos.

2. Los cambios estructurales en la interdependencia industrial

El nivel y la calidad de la interdependencia o eslabonamiento de las industrias guardan relación con el desarrollo. El mayor uso de insumos eficientes está asociado a la creciente complejidad del sistema económico, es decir, a que en la producción haya más ciclos de intermediación o interdependencia industrial, como sucede en los países desarrollados. Los eslabonamientos y la producción final también están positivamente correlacionados (cuadro 2). Al parecer, el aumento de los eslabonamientos intermedios en algunas industrias antecede el incremento de su producción final, especialmente cuando se trata de exportaciones de bienes manufacturados y de manufacturas pesadas o más complejas (Chenery y Syrquin, 1986).

El cuadro 2 muestra la variación (o tasas de crecimiento) de los eslabonamientos hacia atrás ($\Delta BL/BL$) y hacia adelante ($\Delta FL/FL$) en el período 1986-1996, distinguiendo entre contribuciones internas (DOM) e importadas (IMP), ambas a precios básicos constantes de 1986.

a) *Los eslabonamientos hacia atrás (BL)*

A manera de ilustración diremos que en el cuadro 2, bajo el encabezado "BL86" en la sección izquierda, la cifra 2,1 correspondiente al cobre indica que para producir una unidad de cobre (con valor constante equivalente a un peso) destinada a satisfacer demanda

CUADRO 2

Chile: Tasas de variación 1986-1996 de los eslabonamientos hacia atrás y hacia adelante, por actividades productivas y por sectores^a
(A precios básicos constantes en pesos de 1986)

Act. productivas y sectores	Eslabonamientos hacia atrás							Eslabonamientos hacia adelante						
	ΔBL/BL(86)	DOM	IMP	BL86	NBL96	CV96	SFD86	ΔFL/FL(86)	DOM	IMP	FL86	NFL96	CV96	SV86
1 Ind. primarias no mineras	23	13	9	1,9	0,95	2,5	5	15	6	9	2,0	0,52	3,0	8
2 Cobre	3	-3	6	2,1	0,88	2,7	9	-1	-3	2	1,2	0,27	4,9	5
3 Combustibles	90	32	58	2,1	1,62	2,2	0	545	-89	633	7,7	11,19	1,4	1
4 Otros minerales	5	0	5	1,4	0,57	3,6	5	2	-3	5	1,4	0,33	3,5	5
5 Alimentos	40	24	16	2,6	1,47	2,1	13	28	19	9	1,4	0,41	3,9	5
6 Textiles	97	36	61	2,4	1,86	2,2	1	134	52	83	2,4	1,27	1,9	2
7 Vestuario	-4	-15	11	2,6	0,99	2,3	2	80	46	34	1,2	0,47	2,7	1
8 Leña/madera	48	37	11	2,1	1,23	2,0	2	16	4	12	2,1	0,54	2,5	2
9 Papel/impresión	-2	-7	5	2,1	0,83	2,5	1	44	20	24	2,2	0,69	1,8	1
10 Cuero	-40	-37	-3	1,9	0,45	4,7	0	33	16	17	1,7	0,52	2,2	0
11 Caucho	41	18	23	1,8	1,02	2,4	1	82	23	58	2,5	1,04	1,6	1
12 Productos químicos	8	1	6	2,2	0,95	2,9	2	30	6	25	4,1	1,20	1,4	3
13 Refinación de petróleo	61	-1	62	2,9	1,87	2,0	1	30	-19	49	3,3	0,95	1,7	3
14 No metales	23	5	19	2,1	1,05	2,3	0	17	-1	18	2,8	0,74	2,1	2
15 Metales	0	-11	11	2,1	0,83	3,1	2	8	-25	33	3,1	0,76	2,1	3
16 Maquinaria	24	6	18	1,4	0,72	3,3	2	79	7	72	2,7	1,09	1,4	3
17 Equipos de transporte	30	8	22	1,6	0,82	3,2	1	60	7	53	2,6	0,92	1,8	2
18 Otras manufacturas	19	3	16	2,2	1,04	2,1	1	55	33	22	2,0	0,71	1,7	1
19 Construcción	31	16	15	2,1	1,08	1,9	8	-3	-12	9	1,4	0,30	3,9	5
20 Servicios de utilidad pública	37	13	24	1,9	1,06	3,0	1	19	-9	28	2,6	0,69	2,6	2
21 Comercio/restaurantes/hoteles	19	10	9	1,8	0,83	2,7	13	-7	-20	13	1,8	0,37	3,4	13
22 Finanzas	23	17	6	1,9	0,93	2,7	1	-12	-32	20	2,3	0,45	3,1	1
23 Serv. a empr./bienes raíces	15	9	6	1,4	0,64	3,5	7	31	1	30	2,0	0,59	2,1	10
24 Transportes	17	4	13	2,2	1,02	2,5	6	14	-23	38	2,2	0,57	2,6	7
25 Comunicaciones	16	17	0	1,4	0,67	3,6	1	-11	-27	15	2,2	0,44	3,1	1
26 Administración pública	44	31	14	1,8	1,01	2,0	7	1	1	0	1,0	0,23	5,1	5
27 Educación/salud	34	25	9	1,4	0,77	2,7	7	4	2	1	1,0	0,24	4,9	6
28 Otros servicios	23	14	9	1,7	0,85	2,5	2	77	70	7	1,3	0,50	2,4	2
I. Sector primario (1-4)	9	2	7	1,9	1,01	2,9	19	41	-5	46	2,0	3,08	3,9	20
II. Manufactura: Liviana (5-10)	36	19	17	2,5	1,14	2,4	20	46	23	23	1,8	0,65	3,0	12
Pesada (11-18)	23	2	21	2,0	1,04	2,9	10	41	-3	43	3,1	0,92	1,7	16
Construcción (19) ^b	31	16	15	2,1	1,08	1,9	8	-3	-12	9	1,4	0,30	3,9	5
III. Sector servicios (20-28)	25	15	10	1,7	0,87	2,8	44	10	-8	18	1,8	0,45	3,2	47
Promedio ^c	25	12	12	2,0	1,00	2,6	100	25	-3	28	2,0	1,00	2,9	100

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Chile (1993 y 2001a).

- ^a BP : Precios básicos.
Δ : Variación.
DOM : Internos (puntos porcentuales).
IMP : Importados (puntos porcentuales).
BL : Eslabonamientos hacia atrás (pesos).
NBL : Eslabonamientos hacia atrás normalizados (pesos).
CV96 : Coeficiente de variación en 1996 (pesos).
SFD : Participación en la demanda interna final (porcentaje).
FL : Eslabonamientos hacia adelante (pesos).
NFL : Eslabonamientos hacia adelante normalizados (pesos).
CV96 : Coeficiente de variación en 1996 (pesos).
SV : Participación en el valor agregado (porcentaje).

^b La construcción está incluida en el sector manufacturero.

^c Suma de SFD86 y SV86.

final se necesitan 2,1 unidades de insumos intermedios directos e indirectos. El valor normalizado de *BL* para el mismo año y la misma industria, bajo el encabezado "NBL86", muestra una cifra inferior a uno, lo que significa que los eslabonamientos hacia atrás de la industria del cobre son inferiores al promedio de la economía; esto no es de extrañar, puesto que en Chile dicha industria constituye un "enclave de demanda", es decir, genera escasa demanda de insumos producidos por otras industrias. Dicho valor muestra también una homogeneidad media, puesto que su coeficiente de variación se aproxima al promedio. En 1996, las ramas industriales que destacaban por su liderazgo o empuje eran la alimentaria y la textil; también la de combustibles y de refinación de petróleo, pero estas últimas partieron de una base muy baja, ya que en 1986 su participación en el PIB era escasa o insignificante. Las ramas más rezagadas eran otros minerales, cuero, maquinaria, servicios a empresas/bienes raíces, comunicaciones y educación/salud. La importancia de los insumos importados para la mayor parte del grupo de industrias que lideraba, en especial la refinación de petróleo, y el papel clave de esos insumos en la mayoría de las demás industrias, podrían tener efectos adversos en la integración productiva del país.

Cabe señalar que en 1986-1996, siguiendo una tendencia similar a la del período anterior, los eslabonamientos hacia atrás parecen haber aumentado en promedio otro 25%. Esto quiere decir que cuando la economía produjo internamente 100 unidades de productos finales, generó en promedio casi 25 unidades más de demanda intermedia hacia atrás en 1996 que en 1986. Esto se debió a que aumentaron en especial los eslabonamientos hacia atrás de la construcción y la industria liviana. Sin embargo, buena parte del aumento provino de la intermediación importada, sobre todo en la industria pesada. En general, los bienes intermedios importados y nacionales parecieron compartir equitativamente la generación del incremento. No obstante, en especial en la industria pesada, los insumos más importantes son importados y no nacionales. Esta tendencia, que ya se había manifestado en el período anterior, pareció ser menos marcada en el período que estamos analizando. Esto podría influir tanto en la vulnerabilidad externa como en el desarrollo tecnológico endógeno (Albala-Bertrand, 1999b).

A nivel desagregado se observa, primero, que en el sector primario el aumento de los eslabonamientos hacia atrás se dio principalmente en los combustibles y en segundo lugar en las industrias no mineras. El incremento en los combustibles fue significativo de-

bido tanto a la **intermediación** interna como a la importada, pero generalmente fue esta última la que llevó el mayor peso. Contrariamente a lo sucedido en el período anterior, en 1986-1996 el cobre mostró un pequeño aumento de 3%, que resultó de una caída de tres puntos porcentuales en la intermediación interna y de un alza de 6% en la intermediación importada.

En segundo lugar, los eslabonamientos hacia atrás de la industria liviana, que en 1977-1986 se redujeron significativamente, acusaron un incremento apreciable en 1986-1996, en especial gracias a la industria alimentaria y a la textil. Sin embargo, las industrias de prendas de vestir, papel/imprenta y cuero registraron caídas originadas totalmente en la significativa baja de la intermediación interna.

En tercer lugar, la industria pesada exhibió en el período estudiado un importante incremento medio de los eslabonamientos hacia atrás, pero debido casi íntegramente a la intermediación importada. Los efectos positivos más marcados se originaron en las industrias de caucho, refinación de petróleo, equipos de transporte y maquinaria, con una contribución menor de las fuentes internas. Por su parte, las industrias de metales registraron un crecimiento cero debido a que el reemplazo de bienes nacionales por insumos importados fue de 11 puntos porcentuales. En la construcción, la intermediación fue más equilibrada que en los demás sectores.

Finalmente, en el sector terciario se observó un aumento de los eslabonamientos hacia atrás, siendo el aporte de las fuentes externas mayor que el de las internas, excepto en los transportes.

Lo esencial es que si bien la intermediación importada representó el 50% del cambio total, en el segmento tecnológicamente más avanzado de la economía la cifra se elevó casi al 90%. Esta penetración de insumos importados parece estar afectando con fuerza a todos los componentes de la industria pesada. Pese a que esto puede atentar contra la sostenibilidad endógena, tal vez contribuya a mantener la competitividad de las industrias que utilizan insumos importados de mayor complejidad tecnológica. Al parecer, la economía abierta chilena va hacia una mayor dependencia de insumos importados para atender a las necesidades normales de producción. En el período 1977-1986 se observó una caída de la intermediación hacia atrás interna, que a la sazón se consideró una desintermediación generalizada (Albala-Bertrand, 1999b). Esta situación parece haberse revertido en la mayoría de las actividades industriales, salvo en la industria pesada.

Más allá de su contribución al empleo, el aumento de los eslabonamientos hacia atrás importados solo benefician directamente al exportador extranjero y al importador local, y poco o nada favorecen la interdependencia productiva endógena de las industrias. Desde este punto de vista, los posibles efectos beneficiosos de un incremento de la demanda de insumos se filtran fuera de la economía a los exportadores extranjeros y al comercio con los importadores locales, pero no ayudan mucho a la producción manufacturera interna. Esto podría ser inadecuado para propiciar el desarrollo manufacturero autóctono.¹³

b) *Los eslabonamientos hacia adelante (FI)*

De manera similar a lo que sucede con los eslabonamientos hacia atrás, de una economía con una base industrial creciente y dinámica se espera una amplia y vigorosa oferta interna de bienes intermedios locales. Naturalmente, esto no impide que las empresas eleven la producción destinada a satisfacer la demanda final y a exportar, siempre que, a igualdad de condiciones, no lo hagan de manera generalizada e intensa a expensas de la oferta interna de insumos (Albala-Bertrand, 1999b). En el período analizado los eslabonamientos hacia adelante aumentaron al mismo ritmo que aquellos hacia atrás, solo que todo su incremento se produjo a costa de la oferta interna de insumos importados, quitando además tres puntos porcentuales a los insumos de origen interno. Si se excluye el par de industrias que exhibieron la variación más alta en los eslabonamientos hacia adelante (la de combustibles y la textil), el incremento resulta moderado pero mantiene el mismo patrón. Al parecer hubo una caída generalizada de los eslabonamientos hacia adelante de origen interno. Esto quiere decir que el aumento de la oferta de insumos provino de bienes importados, en desmedro de la oferta interna. En otras palabras, los aumentos de valor agregado han creado oportunidades para los proveedores de insumos importados y no para los productores locales.

Esto puede significar que, en la práctica, muchos productores locales hayan renunciado a la posibilidad de abastecer el mercado interno con producción nacional y hayan optado por la comercialización de importaciones. Esta tendencia ya se había observado en

1977-1986, años en los cuales la intermediación de fuentes internas fue negativa en casi todas las industrias consideradas. En el período 1986-1996 dicha tendencia no había desaparecido del todo. En un buen número de industrias la variación de la intermediación interna fue negativa, mientras que el cambio en la oferta de insumos importados fue positivo. Para todas las industrias, salvo las livianas, la contribución de la intermediación interna fue negativa. Las ramas más afectadas fueron las de combustibles, metales, financiamiento, transporte y comunicaciones. Esto indica a la vez que se consolidó la falta de intermediación interna observada en el período anterior y que hubo un distanciamiento aun mayor del tipo de proceso de integración interna vivido por las economías taiwanesa y sudcoreana (Albala-Bertrand, 1999b). Como en el caso de los eslabonamientos hacia atrás, esto refleja una generalizada desintermediación interna.

Como conclusión general respecto de los eslabonamientos hacia atrás y hacia adelante, puede decirse que la marcada penetración de importaciones puede tener consecuencias dispares en el dinamismo de una economía en crecimiento. Por un lado, la economía puede escoger las fuentes de insumos externos más eficientes y utilizar insumos tecnológicos más complejos, lo que puede ser provechoso. Por otro lado, es posible que la economía se torne más vulnerable a las fluctuaciones externas, lo que puede llevar a mayor inestabilidad (Damill, Fanelli y Frenkel, 1996; Chang y Grabel, 2004). Y no menos importante, también es posible que la economía pierda bastante eficiencia al no explotar la sincronización interna de los insumos necesarios y sus especificaciones, sofocando así el potencial autóctono de desarrollo tecnológico. La decisión de evitar esta anomalía, que guarda relación con políticas de insumos deliberadas, contribuyó decisivamente a una coordinación eficaz de las necesidades de las industrias con la oferta de los proveedores internos en la economía taiwanesa y la sudcoreana. También ayudó a elevar el nivel de complejidad de su progreso tecnológico autóctono.¹⁴ En Chile, este aspecto parece haberse debilitado aún más en el período 1986-1996 y en general hacia el 2000 (Banco Central de Chile, varios años), lo que podría hacer más difícil sustentar un crecimiento tecnológicamente avanzado. En otras palabras, para que la economía chilena pueda aprovechar

¹³ Al igual que en el caso extremo de una economía manufacturera con producción en serie que se dedica exclusivamente a ensamblar partes fabricadas en el extranjero, pero compra esas partes a importadores locales que pertenecen a otros sectores.

¹⁴ Véase Kubo, de Melo y otros (1986); Wyckloff y Sakurai (1992); Chang (1996); Stiglitz (1996); Albala-Bertrand (1999b); Islam y Choudhury (2000); Chang y Grabel (2004).

plenamente su potencial de eficiencia y desarrollo tecnológico a la manera de la economía taiwanesa y la República de Corea, tiene que equilibrar el acceso a diversas fuentes de insumos externos con el apoyo a fuentes de insumos internos. Dado que tanto las estrategias de liberalización como las estrategias reguladoras

tienen costos y beneficios, las autoridades encargadas de formular las políticas deben mantener un delicado equilibrio entre unas y otras para asegurar, o al menos no frustrar, la sostenibilidad endógena de una mayor complejidad tecnológica interna y la eficiencia vinculada a la coordinación interindustrial.

IV

Conclusiones

Hasta 1986, Chile parecía haberse apartado de la clase de estructura productiva exitosa exhibida por la economía taiwanesa y la República de Corea en los 15 a 20 años que siguieron al inicio de su desarrollo acelerado o, por lo menos, parecía no haber avanzado hacia ella (Albala-Bertrand, 1999a y 1999b). Casi veinte años después de iniciada una amplia liberalización económica, la estructura productiva de Chile no parece haberse equiparado con las de esas economías del sudeste asiático. De hecho, parece haberse alejado aun más de ellas, especialmente en lo que se refiere a la complejidad tecnológica endógena. A largo plazo, esto puede afectar el progreso tecnológico, la sostenibilidad del desarrollo y la estabilidad de la economía en general.

Según cifras de la CEPAL, en 1996 la participación de la industria manufacturera en el PIB se aproximó al 20% y la de la industria pesada se situó en torno al 2%. A su vez, la participación de las exportaciones en el PIB se elevó a cerca de 25%, pero solo un 3% de esas exportaciones correspondió a manufacturas. Entretanto, la participación de la industria manufacturera pesada en el PIB continuó siendo insignificante. Hacia el 2000 este patrón no había variado y hasta la fecha no parece haberse modificado significativamente (CEPAL,

varios años). Dado que la economía chilena perdió dinamismo o entró en un ciclo recesivo después de 1996, con una tasa media de crecimiento cercana a la mitad de la alcanzada en el período anterior, es poco probable que se haya acrecentado la intermediación interna o que hayan arraigado industrias manufactureras tecnológicamente complejas. Por lo demás, las insuficiencias señaladas podrían tener efectos adversos en la distribución del ingreso, el combate contra la pobreza y el bienestar general, o bien demorar los avances en estas áreas.¹⁵

Es por ello que, pese a exhibir otros logros, el modelo de desarrollo económico adoptado por Chile aún no parece favorecer la interdependencia endógena, especialmente aquella encabezada por industrias tecnológicamente complejas. Tampoco parece estar orientado hacia el tipo de exportaciones capaces de sustentar y estimular un desarrollo industrial dinámico orientado a los mercados externos. En otras palabras, la economía chilena aún parece ser relativamente débil como para sustentar un desarrollo económico y tecnológico de mayor complejidad.

(Traducido del inglés)

¹⁵ Las cifras sobre los niveles de pobreza y la distribución del ingreso en la economía taiwanesa y en la República de Corea se cuentan entre las mejores del mundo (Islam y Choudhury, 2000; Sundrum, 1990). En Chile, tras casi dos décadas de cambios estructurales, la pobreza y la desigualdad siguieron alcanzando niveles sin precedentes (Albala-Bertrand, 1996). Aunque la pobreza

se ha reducido tras el retorno a la democracia en 1990, la distribución del ingreso ha seguido deteriorándose o se han mantenido las desigualdades heredadas de la dictadura. Tanto es así que Chile ocupa el noveno lugar en el mundo entre los países con peor distribución del ingreso (PNUD, 2004; MIDEPLAN, 2000; Pizarro, Raczynski y Vial, 1996).

Bibliografía

- Achurra, M. (1995): La experiencia de un nuevo producto de exportación: los salmones, en P. Meller y R. Sáez (comps.), *Auge exportador chileno: lecciones y desafíos futuros*, Santiago de Chile, Dolmen Ediciones.
- Agosin, M. (1997): *Export Performance in Chile: Lessons for Africa*, Wider Working Papers, N° 144, Helsinki, Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo.
- Albala-Bertrand, J.M. (1996): *Structural Change in Chile: 1960-1990. An Input-output Approach*, Working Paper Series, N° 354, Londres, Universidad de Londres.
- _____. (1999a): Structural change in Chile: 1960-1990, *Economic Systems Research*, vol. 11, N° 3, Londres, Routledge.
- _____. (1999b): Industrial interdependence change in Chile: 1960-1990. A comparison with Taiwan and South Korea, *International Review of Applied Economics*, vol. 13, N° 2, Londres, Routledge.
- Banco Central de Chile (1993): *Matriz de insumo-producto para la economía chilena 1986*, Santiago de Chile.
- _____. (2001a): *Matriz de insumo-producto para la economía chilena 1996*, Santiago de Chile.
- _____. (2001b): *Cuentas nacionales, 1999*, Santiago de Chile.
- _____. (varios años): *Boletín mensual*, Santiago de Chile.
- Bulmer-Thomas, V. (1982): *Input-Output Analysis in Developing Countries*, Nueva York, John Wiley.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (varios años): *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.
- Ciaschini, M. (comp.) (1988): *Input-Output Analysis: Current Developments*, Londres, Chapman and Hall.
- Chang, H.J. (1996): *The Political Economy of Industrial Policy*, Londres, Macmillan.
- Chang, H.J. e I. Grabel (2004): *Reclaiming Development*, Londres, Zed Books.
- Chenery, H. (1960): Patterns of industrial growth, *American Economic Review*, vol. 50, N° 4, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- Chenery, H. y M. Syrquin (1986): Typical patterns of transformation, en H. Chenery, S. Robinson y M. Syrquin (comps.), *Industrialization and Growth*, Nueva York, Oxford University Press.
- Damill, M., J.M. Fanelli y R. Frenkel (1996): De México a México: el desempeño de América Latina en los noventa, *Desarrollo económico*, vol. 36, número especial, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES).
- Dervis, K., J. de Melo y S. Robinson (1982): *General Equilibrium Models for Development Policy*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Dietzenbacher, E. y B. Los (1998): Structural decomposition techniques: sense and sensitivity, *Economic Systems Research*, vol. 10, N° 4, Londres, Routledge.
- Ffrench-Davis, R. y B. Stallings (comps.) (2001): *Reformas, crecimiento y políticas sociales en Chile desde 1973*, Santiago de Chile, CEPAL/LOM Ediciones.
- Ffrench-Davis, R. y R. Sáez (1995): Comercio y desarrollo industrial en Chile, *Colección Estudios de CIEPLAN*, N° 41, Santiago de Chile, diciembre.
- Hirschman, A. (1958): *The Strategy of Economic Development*, New Haven, Yale University Press.
- _____. (1977): Enfoque generalizado del desarrollo por medio de enlaces, con referencia general a los productos básicos, *El trimestre económico*, vol. 44(1), N° 173, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, enero-marzo.
- Islam, I. y A. Choudhury (2000): *The political Economy of East Asia. Post-Crisis Debates*, Oxford, Oxford University Press.
- Krueger, A. (1990): Government failures in development, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 4, N° 3, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- Kubo, Y., J. de Melo y otros (1986): Interdependence and industrial structure, en H. Chenery, S. Robinson y M. Syrquin (comps.), *Industrialization and Growth*, Nueva York, Oxford University Press.
- Lall, S. (1996): *Learning from the Asian Tigers: Studies in Technological and Industrial Policy*, Londres, Macmillan Press.
- _____. (1997): Selective policies for export promotion: lesson from Asian Tigers, *Research for Action*, N° 43, Helsinki, Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo.
- MIDEPLAN (Ministerio de Planificación y Cooperación) (2000): *Encuesta CASEN 2000*, Santiago de Chile.
- Moguillansky, G. (1999): *La inversión en Chile: ¿el fin de un ciclo en expansión?*, Santiago de Chile, CEPAL/Fondo de Cultura Económica.
- Mujica, J. (1989): *Deindustrialization in Chile*, Boulder, Colorado, Westview.
- Ominami, C. (1991): Deindustrialization and industrial restructuring in Latin America: the examples of Argentina, Brazil and Chile, en P. Meller (comp.), *The Latin American Development Debate: Neostructuralism, Neomonetarism and Adjustment Processes*, Boulder, Colorado, Westview.
- Pizarro, C., D. Raczynski y J. Vial (comps.) (1996): *Social and Economic Policies in Chile's Transition to Democracy*, Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN).
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2004): *Informe sobre desarrollo humano 2004*, Nueva York.
- Sakurai, N. (1990): Methodology of Multisectoral Growth Decomposition Models: A Survey and Extensions, *OECD Discussion Paper*, N° 1, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Stiglitz, J. (1996): Some lessons from the East Asian miracle, *The World Bank Research Observer*, vol. 11, N° 2, Washington, D.C., Banco Mundial, agosto.
- _____. (1998): *More Instruments and Broader Goals: Moving toward the Post-Washington Consensus*, Helsinki, Universidad de las Naciones Unidas/ Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo.
- Stiglitz, J. y M. Uy (1996): Financial markets, public policy and the East Asian miracle, *The World Bank Research Observer*, vol. 11, N° 2, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Sundrum, R.M. (1990): *Income Distribution on Less Developed Countries*, Londres, Routledge.
- Syrquin, M. (1992): Linkages and the strategy of development, en S. Teitel (comp.), *Towards a New Development Strategy for Latin America*, Washington, D.C, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Uthoff, A. (2001): La reforma del sistema de pensiones y su impacto en el mercado de capitales, en R. Ffrench-Davis y B. Stallings (comps.), *Reformas, crecimiento y políticas sociales en Chile desde 1973*, Santiago de Chile, CEPAL/LOM Ediciones.
- Wade, R. (1990): *Governing the Market: Economic Theory and the Role of the Government in East Asian Industrialization*, Princeton, Princeton University Press.
- Williamson, J. (comp.) (1990): *Latin American Adjustment. How Much Has Happened?*, Washington, D.C., Instituto de Economía Internacional.
- Wyckoff, A. y N. Sakurai (1992): *Structural Change and Industrial Performance*, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

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

La Dirección de la *Revista*, con el propósito de facilitar la presentación, consideración y publicación de los trabajos, ha preparado la información y orientaciones siguientes, que pueden servir de guía a los futuros colaboradores.

El envío de un artículo supone el compromiso del autor de no someterlo simultáneamente a la consideración de otras publicaciones. Los derechos de autor de los artículos que sean publicados por la *Revista* pertenecerán a las Naciones Unidas.

Los artículos serán sometidos a la opinión de jueces externos.

Los trabajos deben enviarse en su idioma original (español, francés, inglés o portugués), y serán traducidos al idioma que corresponda por los servicios de la CEPAL.

Junto con el artículo debe enviarse un resumen de no más de 150 palabras, en que se sinteticen sus propósitos y conclusiones principales.

La extensión total de los trabajos —incluyendo resumen, notas y bibliografía— no deberá exceder de 10.000 palabras. También se considerarán artículos más breves.

Los artículos deberán enviarse por correo electrónico a: revista@cepal.org o por correo regular, en un CD o disquete, a: *Revista de la CEPAL*, Casilla 179-D, Santiago, Chile. No deben enviarse textos en PDF.

Guía de estilo:

Los *títulos* no deben ser innecesariamente largos.

Notas de pie de página

- Se recomienda limitar las notas a las estrictamente necesarias.
- Se recomienda no usar las notas de pie de página para citar referencias bibliográficas, las que de preferencia deben ser incorporadas al texto.
- Las notas de pie de página deberán numerarse correlativamente, con superíndices (*superscript*).

Cuadros y gráficos

- Se recomienda restringir el número de cuadros y gráficos al indispensable, evitando su redundancia con el texto.
- Los cuadros, gráficos y otros elementos deben ser insertados al final del texto en el programa en que fueron diseñados; la inserción como “*picture*” debe evitarse. Los gráficos en Excel deben incluir su correspondiente tabla de valores.

- La ubicación de los cuadros y gráficos en el cuerpo del artículo deberá ser señalada en el lugar correspondiente de la siguiente manera:

Insertar gráfico 1

Insertar cuadro 1

- Los cuadros y gráficos deberán indicar sus fuentes de modo explícito y completo.
- Los cuadros deberán indicar, al final del título, el período que abarcan, y señalar en un subtítulo (en cursiva y entre paréntesis) las unidades en que están expresados.
- Para la preparación de cuadros y gráficos es necesario tener en cuenta los signos contenidos en las “Notas explicativas”, ubicadas antes del Índice de la *Revista*.
- Las notas al pie de los cuadros y gráficos deben ser ordenadas correlativamente con letras minúsculas en superíndice (*superscript*).
- Los gráficos deben ser confeccionados teniendo en cuenta que se publicarán en blanco y negro.

Siglas y abreviaturas

- No se deberá usar siglas o abreviaturas a menos que sea indispensable, en cuyo caso se deberá escribir la denominación completa la primera vez que se las mencione en el artículo.

Bibliografía

- Las referencias bibliográficas deben tener una vinculación directa con lo expuesto en el artículo y no extenderse innecesariamente.
- Al final del artículo, bajo el título “Bibliografía”, se solicita consignar con exactitud y por orden alfabético de autores toda la información necesaria: nombre del o los autores, año de publicación, título completo del artículo —de haberlo—, de la obra, subtítulo cuando corresponda, ciudad de publicación, entidad editora y, en caso de tratarse de una revista, mes de publicación.

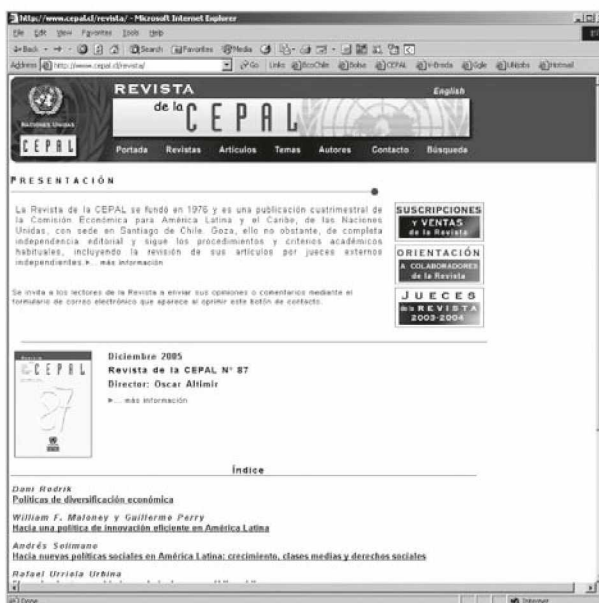
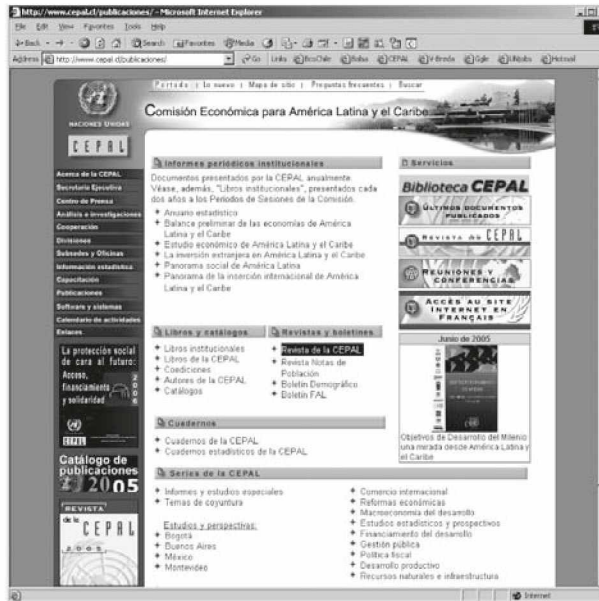
La Dirección de la *Revista* se reserva el derecho de realizar los cambios editoriales necesarios en los artículos, incluso en sus títulos.

Los autores recibirán una suscripción anual de cortesía, más 30 separatas de su artículo en español y 30 en inglés, cuando aparezca la publicación en el idioma respectivo.

La Revista de la CEPAL en Internet

www.cepal.cl
www.cepal.org

www.eclac.cl
www.eclac.org



- Suscripción por tres números
- Suscripción por seis números
- Ejemplares sueltos

Nombre:

Domicilio:

Código y ciudad:

País: Tel.: FAX:

E-Mail:

Adjunto cheque (*) del Banco N°

por valor de CH\$ / 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

Los precios de suscripción anual vigentes son de US\$30. El precio por ejemplar suelto es de US\$15 incluidos los gastos de envío. El precio de suscripción por dos años es de US\$50.



CEPAL

REVIEW

Request for subscription
and/or back issues

- Subscription for three issues
- Subscription for six issues
- Single issues

Name:

Address:

City and postal code:

Country: Telephone: FAX:

E-Mail:

I enclose cheque (*) No. drawn on the following bank:

in the amount of CH\$ / US\$ (For requests originating outside Chile, the cheque must be drawn on a **United States bank.** / Do not send money orders).

(*) *The cheque should be made payable to UN-ECLAC.*

- Please charge my credit Card Diners MasterCard Visa

Name as appears on card: Number:

Signature:

Expiration:



ECLAC publications
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA
AND THE CARIBBEAN

Casilla 179-D - Santiago, CHILE
publications@eclac.cl
Fax (562) 210-2069

Annual subscription costs are US\$35. The price of single issues is US\$15, shipping costs included. The cost of a two-year subscription is US\$60.

Publicaciones recientes de la CEPAL

Informes periódicos institucionales

Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2005, LC/G.2292-P/E. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.188, CEPAL, Santiago de Chile, diciembre de 2005, 189 páginas.

El 2005 será el tercer año consecutivo de crecimiento de América Latina y el Caribe. Se estima que el PIB tendrá una expansión de alrededor de 4,3%, lo que supone un aumento del PIB per cápita cercano al 3%. Para el próximo año se proyecta una prolongación de la fase expansiva del ciclo económico, aunque a una tasa algo inferior (4,1%). Si estas proyecciones se confirman, la tasa de crecimiento medio del período 2003-2006 será levemente superior al 4%, mientras que el PIB per cápita habrá acumulado un aumento cercano al 11%. Desde una perspectiva histórica, el período de crecimiento que atraviesa América Latina y el Caribe constituye un hecho sumamente positivo. Sin embargo, la mayor parte de los países de la región está creciendo menos que los de otras regiones del mundo, en algunos casos incluso menos que los países desarrollados.

En un marco de crecimiento generalizado, destaca la evolución de las economías de América del Sur y, en menor medida, de las economías del Caribe, cuyos niveles de actividad se han expandido más rápidamente que los de Centroamérica y México. Entre los factores que explican las diferencias observadas entre una subregión y otra sobresale el comportamiento de los términos del intercambio, que durante el 2005 mejoraron 4,8% en promedio en toda la región. La evolución de los términos del intercambio ha sido sumamente favorable para los países sudamericanos y en menor medida para México. En cambio, los países de Centroamérica, importadores netos de petróleo y competidores de China en el mercado estadounidense de productos textiles, se han visto afectados no solo por un deterioro de la relación de precios del intercambio sino que además por la caída de la tasa de incremento de sus ventas externas en términos reales.

Las exportaciones, fomentadas por un entorno internacional propicio, han sido uno de los elementos más dinámicos de la demanda; de hecho, la tasa de crecimiento medio del volumen exportado por la región es cercana al 8%. Con algunas excepciones, las tasas de crecimiento más altas tienden a localizarse en América del Sur y las más bajas en México y Centroamérica.

La expansión, sumada al efecto de las remesas, el volumen de las exportaciones y la mejora de los términos del intercambio, ha originado lo que podría considerarse la característica más distintiva de este período de crecimiento económico: su coincidencia con un superávit creciente en la cuenta corriente de la balanza de pagos, hecho que no tiene precedentes en la historia económica de la región. Se estima que en el 2005 el saldo de la cuenta corriente será positivo y equivalente al 1,3% del PIB, nivel aun mayor que el de los excedentes registrados en los dos años anteriores (0,9% en el 2004 y 0,5% en el 2003).

Otro de los motores del crecimiento ha sido la inversión, ya que la formación bruta de capital fijo aumentó 10% en el conjunto de la región, también en este caso con marcadas diferencias entre las subregiones. Sin embargo, en casi toda la región la inversión, expresada como porcentaje del PIB, sigue siendo muy baja e insuficiente para producir un crecimiento que permita resolver los persistentes problemas laborales y de bienestar en general. De todos modos, el mejoramiento de las condiciones en que se mueven las economías de la región está comenzando a influir favorablemente en los mercados de trabajo: el aumento del empleo atribuible a la sostenida expansión de las economías, que se suma a un menor dinamismo de la oferta de mano de obra derivado en cierta medida de la menor incorporación de jóvenes al mercado de trabajo, ha hecho posible una reducción de la tasa de desempleo del 10,3% al 9,3%. Este descenso se da en el marco de un aumento de la proporción de empleo formal en la región, lo que pone de relieve la importancia de un crecimiento económico alto y sostenido para la mejora de las condiciones laborales y sociales.

Los gobiernos de la región están aprovechando esta coyuntura favorable para mejorar las cuentas públicas. Mientras los ingresos fiscales se elevan, impulsados por el aumento del nivel de actividad y el efecto de los altos precios de algunos de los productos básicos que la región exporta, la mayor disponibilidad de recursos no se ha traducido en mayores gastos, lo que es poco habitual en América Latina y el Caribe. Por el contrario, los países de la región están usando los excedentes cada vez mayores que surgen del balance primario (1,1% del PIB como promedio simple del 2005, en comparación con 0,7% en el 2004) para reducir el endeudamiento público en forma más acelerada que los países desarrollados (que en rigor están intensificando su endeudamiento) y que las demás economías emergentes.

Por otra parte, el proceso de apreciación de las monedas de casi todos los países de América Latina y el Caribe ha comenzado a despertar alguna inquietud. Si bien existe cierto margen para que la política cambiaria y la política monetaria influyan a corto plazo en el tipo de cambio real, tanto por consideraciones teóricas como por la experiencia histórica queda en evidencia la dificultad de utilizar este mecanismo como instrumento para fomentar la competitividad de largo plazo. Para ello sería necesario aumentar la productividad, mediante una mayor inversión en capital físico y humano, elevar la calidad de los productos y acrecentar su grado de elaboración, todo esto complementado con una continua incorporación de innovaciones.

Se prevé que en el 2006 la región volverá a crecer a una tasa similar, aunque levemente más baja, que la del 2005. Como ya se ha dicho, el crecimiento proyectado de la región es de un 4,1%, que se traduciría en un aumento de alrededor de 2,5% del PIB per cápita. Se prevé también que la tasa de inflación se mantendrá estable al mismo nivel del 2005, en torno al 6%.

Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2004-2005, LC/G.2279-P/E. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.2, CEPAL, Santiago de Chile, septiembre de 2005, 372 páginas.

La edición del *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2004-2005* corresponde al número 57 de esta serie y consta de dos partes. En la primera se examinan los principales aspectos de la economía regional, mientras en la segunda se analiza la coyuntura de los países de América Latina y del Caribe. El anexo estadístico se publica principalmente en forma electrónica, para facilitar el procesamiento de los datos.

La primera parte, que examina el desempeño de la economía de la región en su conjunto, se inicia con una introducción en que se analizan los cambios recientes en algunas características de la inserción comercial y financiera de la región y en las políticas macroeconómicas de muchos países, así como su posible impacto sobre el crecimiento regional. Los capítulos siguientes están dedicados al escenario internacional y el sector externo, las políticas macroeconómicas (fiscal, cambiaria y monetaria) y la evolución del desempeño interno (actividad económica, inflación, empleo y salarios). Se incluyen, entre otros, cuadros sobre el proceso de reestructuración de la deuda externa argentina y los avances de la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados. Esos cuadros destacan algunos aspectos de importancia para la coyuntura actual y, específicamente, para los esfuerzos por reducir la vulnerabilidad de la región.

El principal vínculo entre el desarrollo económico y el desarrollo social es el mercado de trabajo. Su evolución reciente no ha sido satisfactoria, por lo que en esta edición del *Estudio económico* se ha incorporado un capítulo especial en el cual, tras un breve análisis de las tendencias recientes en los mercados laborales de la región, se examinan las políticas laborales y del mercado de trabajo disponibles para mejorar la generación de empleo y sus características.

La segunda parte contiene reseñas sobre el desempeño y las políticas macroeconómicas de los distintos países de América Latina y del Caribe durante el 2004 y el primer semestre del 2005. Las notas sobre cada país están acompañadas por cuadros que muestran la evolución de los principales indicadores económicos.

En el anexo estadístico se presentan 25 cuadros regionales, mientras que en el CD-ROM se incluyen más de 400 cuadros, que permiten visualizar rápidamente la información de los últimos años y crear cuadros en hojas electrónicas. El CD-ROM contiene también las versiones electrónicas del texto y de los gráficos.

Otras publicaciones

El medio ambiente y la maquila en México: un problema ineludible. Libro de la CEPAL, N° 83, LC/G.2271-P, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.114, CEPAL, Santiago de Chile, septiembre de 2005, 78 páginas.

Este trabajo recopila y sintetiza algunos de los resultados de la primera fase (2000-2003) del proyecto REDIMA, que la CEPAL lleva a cabo en América Latina con la cooperación de la Comisión Europea, la que proporcionó apoyo técnico y cofinanciamiento. REDIMA es la sigla que corresponde a la denominación en español y portugués de la Red de Diálogo Macroeconómico, concebida y aplicada por la CEPAL en las tres principales subregiones de América Latina entre fines del 2000 y fines del 2003.

La obra está destinada principalmente a los expertos latinoamericanos que participan en la formulación de las políticas macroeconómicas de sus respectivos países, pero también debería resultar atractiva para un público más amplio interesado en las opciones y estrategias de la integración regional. Tiene como objetivo brindar algunos elementos útiles para encarar aspectos específicos de la coordinación de políticas económicas entre naciones soberanas en un mundo que se halla en proceso de globalización y está sujeto a una creciente incertidumbre. Por lo tanto, no debe interpretarse como un tratado analítico.

Política fiscal y medio ambiente. Bases para una agenda común. Libro de la CEPAL, N° 85, LC/G.2274-P, Publicación de las Naciones

Unidas, N° de venta: S.05.II.G.140, CEPAL, Santiago de Chile, diciembre de 2005, 266 páginas.

En la primera parte del libro se aborda la base conceptual para el análisis de los distintos ámbitos de acción recíproca entre la política fiscal y la política ambiental en América Latina y el Caribe. En el capítulo I se pasa revista a la aplicación de instrumentos económicos en la gestión ambiental y a la diversidad de enfoques utilizados al plantear reformas con componentes “ambientales” en el plano internacional. Se analizan también los desafíos pragmáticos que enfrenta la puesta en práctica de estos instrumentos en la región, dado que la mayoría de los países carece de una plataforma jurídico-institucional operativa que permita a las autoridades ambientales abordar conjuntamente la elaboración de propuestas integradas de política y de instrumentos económicos orientados a la gestión ambiental nacional.

En el capítulo II se estudian, desde una perspectiva teórica, los problemas de coordinación entre las políticas y el tema de la caracterización conceptual de las “fallas de coordinación” en el ámbito de las políticas públicas. Se examinan las razones por las cuales la coordinación dentro del aparato público puede ser subóptima y se fundamenta la necesidad de mejorar en los diversos sectores y niveles de gobierno la integración, coherencia y coordinación del conjunto de políticas dirigidas a alcanzar metas nacionales de desarrollo sostenible.

El capítulo III está dedicado al análisis de la experiencia de los países industrializados miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en sus esfuerzos por impulsar la tributación ambiental y las reformas que buscan apoyar objetivos de gestión ambiental. En este contexto, se sostiene que los instrumentos fiscales son un medio ideal para enviar señales apropiadas al mercado, eliminar o reducir distorsiones estructurales (como los aranceles inadecuados que se aplican a la energía y el transporte) e internalizar las externalidades, junto con incrementar la eficiencia de las medidas existentes.

En el capítulo IV se examina, desde la perspectiva del Fondo Monetario Internacional (FMI), si es posible que los países en desarrollo también hagan un uso más amplio de los instrumentos fiscales con fines ambientales. Por supuesto, no es fácil responder a esta pregunta. Se plantea que las combinaciones ideales de políticas generalmente comprenderán tanto elementos fiscales como de otra naturaleza, además de asegurar que las políticas existentes —en particular los subsidios y las ventajas tributarias— no agraven los actuales problemas de gestión ambiental.

En la segunda parte del libro, que consta de tres capítulos, se presentan casos nacionales que ilustran la variedad de temas ambientales que se intersectan en la agenda política de los países latinoamericanos. El capítulo V corresponde al estudio de caso de Brasil y en él se analiza la experiencia de ese país en el uso del ICMS (impuesto sobre la circulación de mercaderías y de servicios) como instrumento fiscal para la gestión del medio ambiente en estados y municipios; el ICMS opera mediante la asignación de un porcentaje de lo que recauda, fijado según el volumen, la distribución y la calidad del gasto público local en el medio ambiente. Se examinan también los factores que facilitan o dificultan la aplicación de este instrumento, las posibilidades de fortalecer y ampliar su uso, y las perspectivas de que el marco tributario brasileño evolucione para permitir una mayor utilización de instrumentos que apoyen objetivos de gestión ambiental a nivel de los gobiernos federal, estadual y municipal.

El estudio de caso de Costa Rica, presentado en el capítulo VI, se inicia con un resumen histórico de la experiencia del país en materia de utilización de herramientas para resolver problemas ambientales. Luego se analiza en detalle la formulación e

implementación del sistema de Pago por Servicios Ambientales (PSA), su evolución y sus perspectivas. El sistema PSA contempla transferencias para compensar el costo de oportunidad de conservar los bosques que brindan, entre otros beneficios, servicios hidrológicos y servicios ambientales. Finalmente se plantea que Costa Rica, no obstante los avances logrados en su agenda "verde" (protección de bosques, parques nacionales y fomento de la reforestación), enfrenta actualmente el reto de conseguir progresos similares en la agenda "café", vale decir, en la búsqueda de soluciones integrales a los problemas de contaminación en la gran área metropolitana. Es aquí donde se prevé un papel preponderante para los instrumentos de gestión ambiental, uno de los cuales sería el decreto, recientemente publicado, sobre el cobro de un "canon ambiental por vertidos", una herramienta económica para el control y la prevención de la contaminación hídrica en Costa Rica.

Finalmente, en el capítulo VII, que corresponde al estudio de caso de Colombia, se hace una evaluación histórica (1997-2003) de la aplicación de beneficios tributarios para la gestión e inversión ambientales, poniendo de relieve las exclusiones del IVA y las deducciones de renta que otorgan las normas tributarias vigentes en Colombia. En este marco se analizan los principios tributarios y los conceptos en que se funda la normativa pertinente, la reglamentación que fija los procedimientos para acceder a los beneficios y la contribución de estos incentivos al cumplimiento de los propósitos de mejoramiento de la calidad ambiental que persiguen las políticas sectoriales. Este análisis permite identificar las fallas de coordinación entre las políticas fiscal y ambiental al formular la política de incentivos, para presentar a continuación un conjunto de propuestas que permitirían mejorar su eficacia.

Aprender de la experiencia. El capital social en la superación de la pobreza, Libro de la CEPAL, N° 86, LC/G.2275-P, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.93, CEPAL, Santiago de Chile, septiembre de 2005, 228 páginas.

Este nuevo libro de la CEPAL contiene una selección de estudios sobre el capital social y los programas de reducción de la pobreza, elaborados como contribución a los debates del Seminario internacional "Capital social y programas de superación de la pobreza: lineamientos para la acción", realizado en Santiago de Chile los días 11 y 12 de noviembre de 2003, con el auspicio del Gobierno de Italia y en el marco del proyecto "Capital social y reducción de la pobreza: Uso potencial de nuevos instrumentos en política social".

Los trabajos se organizan en tres secciones. En la primera se presentan dos estudios que proporcionan un panorama general y conceptual sobre el capital social y su relación con los programas para reducir la pobreza. Junto con un análisis conceptual de los enfoques de capital social, se examinan sus interrelaciones desde la perspectiva de las estrategias de vida y de los problemas de clientelismo.

En la segunda sección se dan a conocer los estudios nacionales de Argentina, Brasil, Chile y México. El estudio de México se concentra en el Programa Oportunidades, pilar de la política social mexicana. En el estudio de Chile se analizan los programas de Chile Solidario, Chile Barrio, Seguridad Ciudadana en las poblaciones de La Legua y La Victoria, y los programas del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) de apoyo a productores rurales pobres. En el caso argentino, se examinan seis programas sociales que están en marcha desde la década de 1990: Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR), Programa de Atención a Grupos Vulnerables (PAGV), Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA), Programa Social Agropecuario (PSA), Plan Trabajar y Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJHD). Finalmente, en el estudio brasileño se analiza el Presupuesto Participativo de Porto Alegre y la aplicabilidad del concepto de capital social.

En la última sección se recoge la experiencia derivada de los estudios nacionales y en una matriz de análisis se sistematizan algunas propuestas para mejorar el diseño de los programas de reducción de la pobreza en el nivel local, desde el enfoque basado en el capital social.



Publicaciones de la CEPAL / *ECLAC publications*

Comisión Económica para América Latina y el Caribe / *Economic Commission for Latin America and the Caribbean*
Casilla 179-D, Santiago de Chile. E-mail: publications@cepal.org

Véalas en: www.cepal.org/publicaciones
Publications may be accessed at: www.eclac.org

Revista de la CEPAL / *CEPAL Review*

La Revista se inició en 1976 como parte del Programa de Publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, con el propósito de contribuir al examen de los problemas del desarrollo socioeconómico de la región. Las opiniones expresadas en los artículos firmados, incluidas las colaboraciones de los funcionarios de la Secretaría, son las de los autores y, por lo tanto, no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Organización.

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

Los precios de suscripción anual vigentes para 2006 son de US\$ 30 para la versión en español y de US\$ 35 para la versión en inglés. El precio por ejemplar suelto es de US\$ 15 para ambas versiones. Los precios de suscripción por dos años (2006-2007) son de US\$ 50 para la versión español y de US\$ 60 para la versión inglés.

CEPAL Review first appeared in 1976 as part of the Publications Programme of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean, its aim being to make a contribution to the study of the economic and social development problems of the region. The views expressed in signed articles, including those by Secretariat staff members, are those of the authors and therefore do not necessarily reflect the point of view of the Organization.

CEPAL Review is published in Spanish and English versions three times a year.

Annual subscription costs for 2006 are US\$ 30 for the Spanish version and US\$ 35 for the English version. The price of single issues is US\$ 15 in both cases. The cost of a two-year subscription (2006-2007) is US\$ 50 for Spanish-language version and US\$ 60 for English.

Informes periódicos institucionales / *Annual reports*

Todos disponibles para años anteriores / *Issues for previous years also available*

- *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2004-2005, 378 p.*
Economic Survey of Latin America and the Caribbean 2004-2005, 362 p.
- *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2004. Tendencias 2005, 212 p.*
Latin America and the Caribbean in the World Economy, 2004. 2005 trends, 204 p.
- *Panorama social de América Latina, 2005, 442 p.*
Social Panorama of Latin America, 2005, 440 p.
- *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2005, 196 p.*
Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean, 2005, 188 p.
- *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe, 2004, 168 p.*
Foreign investment of Latin America and the Caribbean, 2004, 166 p.
- *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe / Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean (bilingüe/bilingual), 2004, 500 p.*

Libros de la CEPAL

- 89 *Políticas municipales de microcrédito. Un instrumento para la dinamización de los sistemas productivos locales. Estudios de caso en América Latina*, Paola Foschiatto y Giovanni Stumpo (comps.), 2006, 244 p.
- 88 *Aglomeraciones en torno a los recursos naturales en América Latina y el Caribe: Políticas de articulación y articulación de políticas*, 2006, 266 pp.
- 87 *Pobreza, desertificación y degradación de los recursos naturales*, César Morales y Soledad Parada (eds.), 2006, 274 p.
- 86 *Aprender de la experiencia. El capital social en la superación de la pobreza*, Irma Arriagada (ed.), 2005, 250 p.
- 85 *Política fiscal y medio ambiente. Bases para una agenda común*, Jean Acquatella y Alicia Bárcena (eds.), 2005, 272 p.
- 84 *Globalización y desarrollo: desafíos de Puerto Rico frente al siglo XXI*, Jorge Mario Martínez, Jorge Máttar y Pedro Rivera (coords.), 2005, 342 p.
- 83 *El medio ambiente y la maquila en México: un problema ineludible*, Jorge Carrillo y Claudia Schatan (comps.), 2005, 304 p.
- 82 *Fomentar la coordinación de las políticas económicas en América Latina. El método REDIMA para salir del dilema del prisionero*, Christian Ghymers, 2005, 190 p.
- 82 ***Fostering economic policy coordination in Latin America. The REDIMA approach to escaping the prisoner's dilemma***, Christian Ghymers, 2005, 170 p.
- 81 ***Mondialisation et développement. Un regard de l'Amérique latine et des Caraïbes***, José Antonio Ocampo et Juan Martin (éds.), 2005, 236 p.
- 80 *Gobernabilidad e integración financiera: ámbito global y regional*, José Antonio Ocampo, Andras Uthoff (comps.), 2004, 278 p.
- 79 *Etnicidad y ciudadanía en América Latina. La acción colectiva de los pueblos indígenas*, Álvaro Bello, 2004, 222 p.
- 78 *Los transgénicos en América Latina y el Caribe: un debate abierto*, 2004, 416 p.
- 77 *Una década de desarrollo social en América Latina 1990-1999*, 2004, 300 p.
- 77 ***A decade of social development in Latin America 1990-1999***, 2004, 308 p.
- 77 ***Une décennie de développement social en Amérique latine 1990-1999***, 2004, 300 p.
- 76 ***A decade of light and shadow. Latin America and the Caribbean in the 1990s***, 2003, 366 p.
- 76 ***Une décennie d'ombres et de lumières. L'Amérique latine et les Caraïbes dans les années 90***, 2003, 401 p.
- 75 *Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*, Ricardo Jordán y Daniela Simioni (comps.), 2003, 264 p.
- 74 *Mercados de tierras agrícolas en América Latina y el Caribe: una realidad incompleta*, Pedro Tejo (comp.), 2003, 416 p.
- 73 *Contaminación atmosférica y conciencia ciudadana*, Daniela Simioni (comp.), 2003, 260 p.
- 72 *Los caminos hacia una sociedad de la información en América Latina y el Caribe*, 2003, 139 p.
- 72 ***Road maps towards an information society in Latin America and the Caribbean***, 2003, 130 p.
- 71 *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe. En busca de un nuevo paradigma*, Raúl Atria y Marcelo Siles (comps.), CEPAL/Michigan State University, 2003, 590 p.
- 70 *Hacia el objetivo del milenio de reducir la pobreza en América Latina y el Caribe*, 2002, 80 p.
- 70 ***Meeting the millennium poverty reduction targets in Latin America and the Caribbean***, ECLAC/IPEA/UNDP, 2002, 70 p.
- 70 ***L'objectif du millénaire de réduire la pauvreté en Amérique Latine et les Caraïbes***, 2002, 85 p.
- 70 ***Rumo ao objetivo do milenio de reduzir a pobreza na América Latina e o Caribe***, 2002, 81 p.
- 69 *El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural. Díadas, equipos, puentes y escaleras*, John Durston, 2002, 156 p.
- 68 *La sostenibilidad del desarrollo en América Latina y el Caribe: desafíos y oportunidades*, 2002, 251 p.
- 68 ***The sustainability of development in Latin America and the Caribbean: challenges and opportunities***, 2002, 248 p.
- 67 ***Growth with stability, financing for development in the new international context***, 2002, 248 p.

Copublicaciones recientes / Recent co-publications

- Aglomeraciones pesqueras en América Latina. Ventajas asociadas al enfoque de cluster*, Massiel Guerra (comp.) CEPAL/Alfaomega, Colombia, 2006.
- Reformas para América Latina después del fundamentalismo neoliberal*, Ricardo Ffrench-Davis, CEPAL/Siglo XXI, Argentina, 2006.
- Crecimiento esquivo y volatilidad financiera*, Ricardo Ffrench-Davis (ed.), Mayol Ediciones, Colombia, 2005.
- Seeking growth under financial volatility***, Ricardo Ffrench-Davis (ed.), Palgrave Macmillan, United Kingdom, 2005.
- Macroeconomía, comercio y finanzas para reformar las reformas en América Latina*, Ricardo Ffrench-Davis (ed.), CEPAL/Mayol Ediciones, Colombia, 2005.
- Beyond Reforms. Structural Dynamics and Macroeconomic Theory***. José Antonio Ocampo (ed.), ECLAC/Inter-American Development Bank/The World Bank/Stanford University Press, USA, 2003.
- Más allá de las reformas. Dinámica estructural y vulnerabilidad macroeconómica*, José Antonio Ocampo (ed.), CEPAL/Alfaomega, Colombia, 2005.
- Gestión social. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*, Ernesto Cohen y Rolando Franco, CEPAL/Siglo XXI, *Crecimiento esquivo y volatilidad financiera*, Ricardo Ffrench-Davis (ed.), CEPAL/Mayol Ediciones, México, 2005.

- Pequeñas y medianas empresas y eficiencia colectiva. Estudios de caso en América Latina*, Marco Dini y Giovanni Stumpo (coords.), CEPAL/Siglo XXI, México, 2005.
- En búsqueda de efectividad, eficiencia y equidad: las políticas del mercado de trabajo y los instrumentos de su evaluación*, Jürgen Weller (comp.), CEPAL/LOM, Chile, 2004.
- América Latina en la era global*, José Antonio Ocampo y Juan Martín (coords.), CEPAL/Alfaomega.
- El desarrollo económico en los albores del siglo XXI*, José Antonio Ocampo (ed.), CEPAL/Alfaomega, Colombia, 2004.
- Los recursos del desarrollo. Lecciones de seis aglomeraciones agroindustriales en América Latina*, Carlos Guaipatín (comp.), CEPAL/Alfaomega, Colombia, 2004.
- Medir la economía de los países según el sistema de cuentas nacionales*, Michel Sérurier, CEPAL/Alfaomega, 2003, Colombia, 2003.
- Globalization and Development. A Latin American and Caribbean Perspective**, José Antonio Ocampo and Juan Martín (eds.), ECLAC/Inter-American Development Bank/The World Bank/Stanford University Press, USA, 2003.
- Globalización y desarrollo. Una reflexión desde América Latina y el Caribe*, José Antonio Ocampo y Juan Martín (eds.), CEPAL/Alfaomega, Colombia, 2003.
- Autonomía o ciudadanía incompleta. El Pueblo Mapuche en Chile y Argentina*, Isabel Hernández, CEPAL/Pehuén, Chile, 2003.
- El desarrollo de complejos forestales en América Latina*, Néstor Bercovich y Jorge Katz (eds.), CEPAL/Alfaomega, Colombia, 2003.
- Territorio y competitividad en la agroindustria en México. Condiciones y propuestas de política para los clusters del limón mexicano en Colima y la piña en Veracruz*, Enrique Dussel Peters, CEPAL/Plaza y Valdés, México, 2002.
- Capital social rural. Experiencias de México y Centroamérica*, Margarita Flores y Fernando Rello, CEPAL/Plaza y Valdés, México, 2002.
- Equidade, desenvolvimento e cidadania**, José Antonio Ocampo, CEPAL/Editor Campus, Brasil, 2002.
- Crescimento, emprego e equidade; O Impacto das Reformas Econômicas na América Latina e Caribe**, Barbara Stallings e Wilson Peres, CEPAL/Editor Campus, Brasil, 2002.
- Crescer com Estabilidade, O financiamento do desenvolvimento no novo contexto internacional**, José Antonio Ocampo, CEPAL/Editor Campus, Brasil, 2002.
- Pequeñas y medianas empresas industriales en América Latina y el Caribe*, Wilson Peres y Giovanni Stumpo (coords.), CEPAL/Siglo XXI, México, 2002.
- Agglomeraciones mineras y desarrollo local en América Latina*, Rudolf M. Buitelaar (comp.), CEPAL/Alfaomega, Colombia, 2002.

Cuadernos de la CEPAL

- 91 *Elementos conceptuales para la prevención y reducción de daños originados por amenazas naturales*, Eduardo Chaparro y Matías Renard (eds.), 2005, 144 p.
- 90 *Los sistemas de pensiones en América Latina: un análisis de género*, Flavia Marco (coord.), 2004, 270 p.
- 89 *Energía y desarrollo sustentable en América Latina y el Caribe*. Guía para la formulación de políticas energéticas, 2003, 240 p.
- 88 *La ciudad inclusiva*, Marcello Balbo, Ricardo Jordán y Daniela Simioni (comps.), CEPAL/Cooperazione Italiana, 2003, 322 p.
- 87 **Traffic congestion. The problem and how to deal with it**, Alberto Bull (comp.), 2004, 198 p.
- 87 *Congestión de tránsito. El problema y cómo enfrentarlo* Alberto Bull (comp.), , 2003, 114 p.

Cuadernos Estadísticos de la CEPAL

- 30 *Clasificaciones estadísticas internacionales incorporadas en el banco de datos del comercio exterior de América Latina y el Caribe de la CEPAL*, 2004, 308 p.
- 29 *América Latina y el Caribe: series estadísticas sobre comercio de servicios 1980-2001*, 2003, 150 p.

Boletín demográfico / Demographic Bulletin (bilingüe/bilingual)

Edición bilingüe (español e inglés) que proporciona información estadística actualizada, referente a estimaciones y proyecciones de población de los países de América Latina y el Caribe. Incluye también indicadores demográficos de interés, tales como tasas de natalidad, mortalidad, esperanza de vida al nacer, distribución de la población, etc.

Publicado desde 1968, el Boletín aparece dos veces al año, en los meses de enero y julio.

Suscripción anual: US\$ 20.00. Valor por cada ejemplar: US\$ 15.00.

Bilingual publication (Spanish and English) providing up-to-date estimates and projections of the populations of the Latin American and Caribbean countries. Also includes various demographic indicators of interest such as fertility and mortality rates, life expectancy, measures of population distribution, etc.

Published since 1968, the Bulletin appears twice a year in January and July.

Annual subscription: US\$ 20.00. Per issue: US\$ 15.00.

Notas de población

Revista especializada que publica artículos e informes acerca de las investigaciones más recientes sobre la dinámica demográfica en la región, en español, con resúmenes en español e inglés. También incluye información sobre actividades científicas y profesionales en el campo de población.

La revista se publica desde 1973 y aparece dos veces al año, en junio y diciembre.

Suscripción anual: US\$ 20.00. Valor por cada ejemplar: US\$ 12.00.

Specialized journal which publishes articles and reports on recent studies of demographic dynamics in the region, in Spanish with abstracts in Spanish and English. Also includes information on scientific and professional activities in the field of population.

Published since 1973, the journal appears twice a year in June and December.

Annual subscription: US\$ 20.00. Per issue: US\$ 12.00.

Series de la CEPAL

Comercio internacional

Desarrollo productivo

Estudios estadísticos y prospectivos

Estudios y perspectivas:

— Bogotá

— Brasilia

— Buenos Aires

— México

— Montevideo

Financiamiento del desarrollo

Información y desarrollo

Informes y estudios especiales

Macroeconomía del desarrollo

Manuales

Medio ambiente y desarrollo

Población y desarrollo

Políticas sociales

Recursos naturales e infraestructura

Seminarios y conferencias

Vea el listado completo en: www.cepal.org/publicaciones

A complete listing is available at: www.cepal.org/publicaciones

Desarrollo Económico

Revista de Ciencias Sociales

COMITÉ EDITORIAL: Juan Carlos Torre (Director), Carlos Acuña, Luis Beccaria, Mario Damill, Juan Carlos Korol, Edith Obschatko, Fernando Porta, Juan Carlos Portantiero, Getulio E. Steinbach (Secretario de Redacción).

ISSN 0046-001X

Vol. 45 Octubre-diciembre de 2005 N° 179

ROBERTO BOUZAS y RICARDO FRENCH-DAVIS: Globalización y políticas nacionales: ¿cerrando el círculo?

BEN ROSS SCHNEIDER: La organización de los intereses económicos y las coaliciones políticas en el proceso de las reformas de mercado en América Latina.

GUILLERMO PARAJE: Crisis, reforma estructural y... nuevamente crisis: desigualdad y bienestar en el Gran Buenos Aires.

RICARDO PASOLINI: El nacimiento de una sensibilidad política. Cultura antifascista, comunismo y nación en la Argentina: Entre la AIAPE y el Congreso Argentino de la Cultura, 1935-1955.

GABRIELA SCHIAVONI: El experto y el pueblo: La organización del desarrollo rural en Misiones (Argentina).

INFORMACION DE BIBLIOTECA

INFORMACION INSTITUCIONAL

Desarrollo Económico es indizada, con inclusión de resúmenes, en las siguientes publicaciones: *Current Contents* (Social Science Citation Index, Institute for Scientific Information); *Journal of Economic Literature* (American Economic Association); *Sociological Abstract* (Cambridge Scientific Abstracts); *International Bibliography of the Social Science* (British Library of Political and Economic Science and UNESCO); *Clase* (UNAM, México); *Hispanic American Periodicals Index* (HAPI, Universidad de California, Los Angeles). También en otras ediciones de carácter periódico y en volúmenes especiales nacionales e internacionales, así como en índices en versión electrónica.

DESARROLLO ECONÓMICO - Revista de Ciencias Sociales es una publicación trimestral editada por el Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES). Suscripción anual: R. Argentina, \$ 60,00; Países limítrofes, U\$S 68; Resto de América, U\$S 74; Europa, U\$S 76; Asia, África y Oceanía, U\$S 80. Ejemplar simple: U\$S 15 (recargos según destino y por envíos vía aérea). Más información en: desarrollo@ides.org.ar, o disponible en el WEB SITE: www.ides.org.ar. Pedidos, correspondencia, etcétera, a:



Instituto de Desarrollo Económico y Social
Aráoz 2838 ♦ C1425DGT Buenos Aires ♦ Argentina
Teléfono: 4804-4949 ♦ Fax: (54 11) 4804-5856
Correo electrónico: desarrollo@ides.org.ar

CUADERNOS DE ECONOMIA

Latin American Journal of Economics

Vol. 42 Noviembre 2005 N° 126

INDICE/ CONTENTS

INVITED PAPER: LEARNING AND BELIEF BASED TRADE <i>Drew Fudenberg, David K. Levine</i>	199
BEYOND EARTHQUAKES: THE NEW DIRECTIONS OF EXPECTED UTILITY THEORY <i>Felipe Zurita</i>	209
INVERSIÓN PRIVADA E IMPUESTOS CORPORATIVOS: EVIDENCIA PARA CHILE <i>Rodrigo Cerda, Felipe Larrain</i>	257
DISEÑO DE INSTRUMENTOS ECONÓMICOS PARA LA INTERNALIZACIÓN DE EXTERNALIDADES DE ACCIDENTES DE TRÁNSITO <i>Luis Ignacio Rizzi</i>	283
MEASURING SECURITY PRICE PERFORMANCE USING CHILEAN DAILY STOCK RETURNS: THE EVENT STUDY METHOD <i>Rodrigo Saens, Eduardo Sandoval</i>	307
ANÁLISIS DEL TIPO DE CAMBIO REAL: CHILE 1986-1999 <i>Rodrigo Cerda, Alvaro Donoso, Aldo Lema</i>	329
SUBSIDIOS DE EDUCACIÓN: IMPACTO EN LA MIGRACIÓN Y CONVERGENCIA REGIONAL <i>Gonzalo Durán</i>	357
RESÚMENES EN ESPAÑOL	387
INDICE ALFABÉTICO POR AUTORES AÑO 2005	391

PRECIO SUSCRIPCIÓN ANUAL 2005 (SEMESTRAL)

Chile	\$	9.000
América Latina	US\$	30 (incluye envío aéreo)
Europa y USA	US\$	40 (incluye envío aéreo)

NUMEROS SUELTOS O ATRASADOS

Chile	\$	4.000
Extranjero	US\$	15 (incluye envío aéreo)

Enviar pedidos de suscripción y cheque o giro (libre de comisiones y gastos bancarios) a nombre de:

Pontificia Universidad Católica de Chile

Instituto de Economía

Oficina de Publicaciones

Casilla 76, Correo 17, Santiago

CHILE

Teléfonos: 354-4314; 354-4312 y FAX 56-2-5536472

echamorr@facepuc.cl

Dirección WEB: www.cuadernosdeeconomia.cl

Cuadernos de Economía
Pontificia Universidad Católica de Chile
Derechos reservados
Inscripción N° 63.967

(autorizada su reproducción con mención de las fuentes)

Cultura latina en Estados Unidos

COYUNTURA: **Boris I. Yopo Herrera**. José Miguel Insulza en la OEA. Algunas tareas y unos cuantos desafíos. **Elizabeth Mansilla**. Katrina, Stan y Wilma: tres desastres en busca de un paradigma.

APORTES: **Alberto A. Zalles**. Una pieza más en el rompecabezas boliviano. El proyecto autonomista de Santa Cruz. **Juan Antonio Diez**. De puño y letra. Algunas reflexiones en torno al Che, sus escritos y su época.

TEMA CENTRAL: **Fernando Escalante Gonzalbo**. El enemigo en casa. Huntington y la «invasión latina». **Ana María Ochoa Gautier**. Nueva Orleans, la permeable margen norte del Caribe. **Jorge Duany**. Más allá de El Barrio. La diáspora puertorriqueña hacia la Florida. **Juan Poblete**. Literatura, heterogeneidad y migrancia transnacional. **George Yúdice**. ¿Una o varias identidades? Cultura, globalización y migraciones. **Juan Flores**. «Creolité» en El Barrio: la diáspora como fuente y desafío. **Frances Negrón-Muntaner**. El trasero de Jennifer López. **Ben Sifuentes-Jáuregui**. Epílogo: apuntes sobre la identidad y lo latino.

PAGOS: Solicite precios de suscripción y datos para el pago desde América Latina y el resto del mundo a las siguientes direcciones electrónicas: <info@nuso.org>; <distribucion@nuso.org>.

EN NUESTRO PRÓXIMO NÚMERO

¿Puede un empresario ser de izquierda?

¿Puede un empresario ser de izquierda?

COYUNTURA: **Rafael Archondo**. ¿Qué le espera a Bolivia con Evo Morales? **Susan Franceschet**. El triunfo de Bachelet y el ascenso político de las mujeres. **José Woldenberg**. Hacia las elecciones en México. Una espiral virtuosa de pluralismo y democracia.

APORTES: **Marco Aurélio Nogueira**. Más allá de lo institucional: crisis, partidos y sociedad en el Brasil de hoy. **Diego López F**. Derechos laborales y acuerdos de libre comercio.

TEMA CENTRAL: **Fernando Mires**. Izquierda, empresarios y política. **Rita Giacalone**. La Comunidad Sudamericana de Naciones: ¿una alianza entre izquierda y empresarios? **Osvaldo López-Ruiz**. ¿Somos todos capitalistas? Del obrero al trabajador-inversor. **Mario Waissbluth / José Inostroza Lara**. ¿Pueden la empresa y la izquierda convivir y no morir en el intento? La experiencia chilena 1990-2005. **Gerardo Reyes**. Una cuestión de supervivencia. Carlos Slim y los empresarios latinoamericanos se inquietan por la pobreza. **Luiz Carlos Bresser-Pereira**. Izquierda nacional y empresarios en América Latina. **Ana Maria Kirschner**. La responsabilidad social de la empresa. **Francisco Durand**. El vuelo de los cóndores. Despliegues etnonacionalistas y temores empresariales. **Anselmo Flores Andrade**. Empresarios e izquierda: dos mundos que se acercan.

PAGOS: Solicite precios de suscripción y datos para el pago desde América Latina y el resto del mundo a las siguientes direcciones electrónicas: <info@nuso.org>; <distribucion@nuso.org>.

EN NUESTRO PRÓXIMO NÚMERO

China y América Latina

Trayectorias

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES DE LA
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

Directora: Esthela Gutiérrez Garza

Consejo Editorial: Luis Aguilar Villanueva, Robert Boyer, Dídimo Castillo, Mario Cerutti, Enrique Florescano, Joan Garcés, Gustavo Garza, Pablo González Casanova, Gilberto Guevara Niebla, Sergio Elías Gutiérrez, Michel Löwy, Elia Marúm Espinosa, Juan Carlos Portantiero, Aníbal Quijano, Manuel Ribeiro, Pierre Salama, Enrique Semo, Gregorio Vidal, René Villarreal.

Año VII

Número 18

mayo-agosto de 2005

DOSSIER: Representaciones sociales

Procesos, dinámicas, articulaciones

Eduardo Márquez

En el nombre de...

El problema de los valores en psicología social

La investigadora repasa las categorías epistemológicas de salvaje y doméstico para luego avanzar hacia un enfoque de los valores en psicología social, apoyándose en reconocidas teorías.

Lucy Bagnet

Valores del trabajo y representaciones sociales.

Un estudio exploratorio.

Los autores desarrollan una exploración en torno a los efectos que ejercen los "esquemas cognitivos de base" sobre la importancia atribuida a los valores del trabajo.

Eduardo Márquez, Edouard Friemel y Michel-Louis Rouquette

Cambio y permanencia. Identidad colectiva

y la aculturación en la sociedad japonesa.

Partiendo del singular caso de Japón, el presente artículo adelanta lo que su autor concibe como una nueva manera de explicar la aculturación en general.

Toshiaki Kozakai

Palabra, sentido, representación. Cómo se representan los franceses a los magrebinos.

El presente ensayo explora la representación construida por los "franceses de origen" con respecto a la comunidad magrebina, a partir de un estudio de asociaciones verbales.

Edith Sales-Wuillemin

TEORÍA

Dinámica de la representación.

De las representaciones mentales a las representaciones sociales de los grupos

Aquí se propone una lectura teórica de las representaciones de los grupos sociales vistos desde la psicología

Alain Clémence y Fabio Lorenzi-Cioldi

ÁMBITO

Pensar en el agua. Representaciones sociales, ideologías y prácticas:

Un modelo de las relaciones con el agua en diferentes contextos societales

En esta investigación se busca identificar los factores que modulan las relaciones con el agua en el medio urbano, a partir de las representaciones propias de diferentes contextos culturales.

Gabriel Moser, Eugenia Ratiu y Bernadette De Vanssay

MEMORIA VIVA

El desencantamiento de la razón

Conversación con Michel-Louis Rouquette

Entrevistado por Eduardo Márquez

EL TRAYECTO DE LOS DÍAS

Las coordenadas del miedo

Los atentados de Londres y la guerra contra el terrorismo

Mario Nieves

Suscripciones: en México \$ 210.00 (individual), \$ 250.00 (institucional). Números sueltos: \$ 60.00.

América del Norte y El Caribe: USD \$ 51.00.

Europa y Sudamérica: USD \$ 70.00. Resto del mundo: USD \$ 89.00.

Avenida Alfonso Reyes 4000, Monterrey, N. L. México, C. P. 64440. Teléfono y fax: (52 81) 8329 4237.

Correo electrónico: trayectorias@r.uanl.mx. Internet: www.uanl.mx/publicaciones/trayectorias/index.html



Trayectorias

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES DE LA
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

Directora: Esthela Gutiérrez Garza

Codirector: José María Infante

Consejo Editorial: Luis Aguilar Villanueva, Robert Boyer, Dídimo Castillo, Mario Cerutti, Enrique Florescano, Joan Garcés, Gustavo Garza, Pablo González Casanova, Gilberto Guevara Niebla, Sergio Elías Gutiérrez, Michel Löwy, Elia Marúm Espinosa, Juan Carlos Portantiero, Aníbal Quijano, Manuel Ribeiro, Pierre Salama, Enrique Semo, Gregorio Vidal, René Villarreal.

Año VII

Número 19

septiembre-diciembre de 2005

DOSSIER: DESAFÍOS DE LA TEORÍA SOCIAL

Apuntes para el debate

Freddy Mariñez Navarro

Crítica a la teoría social clásica

Se examinan aquí tres de los más significativos cuestionamientos a la teoría clásica, surgidos en años recientes: la teoría de la postmodernidad, la teoría reflexiva y el globalismo.

Nicholas Gane

Durkheim, modernidad y espíritu de fraternidad

Una evaluación crítica del pensamiento Durkheimiano, cuya fuerza y función emancipadora, según el autor, yacen en su capacidad de articular concepciones normativas que hoy gobiernan las relaciones entre los Estados.

Isher-Paul Sahni

Funcionalismo y reconfiguración social.

Una revisión crítica de la sociología de Talcott Parsons

El autor desarrolla aquí un acercamiento al esquema teórico de Talcott Parsons y algunas críticas a su paradigma, a la luz de las nuevas configuraciones de las instituciones y las dinámicas de la sociedad.

Freddy Mariñez Navarro

Georg Simmel y la cuestión de la espacialidad

El autor indaga en el pensamiento del filósofo y sociólogo alemán para encontrar una respuesta radical a una pregunta: ¿cuál es la espacialidad de la sociedad humana?

Philip J. Ethington

TEORÍA

Transición al descalabro. De la aristocracia tradicional a las modernas élites del poder

El autor fundamenta la posibilidad de que la transición de aristocracia tradicional a élite funcional moderna ha significado no sólo un descenso, sino un genuino descalabro histórico para algunas naciones.

H. C. F. Mansilla

ÁMBITO

La privatización desbordada. Privatizaciones, capital extranjero y concentración económica en América Latina

Las privatizaciones desbordan el ámbito de la reducción de lo estatal como parte de un proceso que se expresa en el avance de la concentración económica.

Gregorio Vidal Bonifaz

MEMORIA VIVA

Encuentro en el camino

Una charla con Víctor Tokman

Entrevistado por Lylia Palacios y Esthela Gutiérrez Garza

EL TRAYECTO DE LOS DÍAS

París: Texto y sentido

Mario Nieves

Suscripciones: en México \$ 210.00 (individual), \$ 250.00 (institucional). Números sueltos: \$ 60.00.

América del Norte y El Caribe: USD \$ 51.00.

Europa y Sudamérica: USD \$ 70.00. Resto del mundo: USD \$ 89.00.

Avenida Alfonso Reyes 4000, Monterrey, N. L. México, C. P. 64440. Teléfono y fax: (52 81) 8329 4237.

Correo electrónico: trayectorias@r.uanl.mx. Internet: www.uanl.mx/publicaciones/trayectorias/index.html

EL TRIMESTRE ECONOMICO



COMITÉ DICTAMINADOR: Enrique Casares Gil (UAM-A), Gonzalo Castañeda (UDLA-P), Gerardo Esquivel (Colmex), Julio López Gallardo (UNAM), Lorenza Martínez (Banxico), Juan Carlos Moreno Brid (CEPAL), Antonio Noriega Muro (Universidad de Guanajuato), Sangeeta Pratap (ITAM), Graciela Teruel (UIA).
CONSEJO EDITORIAL: Edmar L. Bacha, Gerardo Bueno, Enrique Cárdenas, Arturo Fernández, Ricardo Ffrench-Davis, Enrique Florescano, Roberto Frenkel, Kevin B. Grier, Ricardo Hausmann, Alejandro Hernández, Albert O. Hirschman, Hugo A. Hopenhayn, David Ibarra, Felipe Larraín, Francisco Lopes, Guillermo Maldonado, Rodolfo Manuelli, José A. Ocampo, Joseph Ramos, Luis Ángel Rojo Duque, Gert Rosenthal, Francisco Sagasti, Jaime José Serra, Jesús Silva Herzog Flores, Osvaldo Sunkel, Carlos Tello, Sweder van Winjberger.

Director: Fausto Hernández Trillo
Secretario de Redacción: Guillermo Escalante A.

Vol. LXXIII (1)

México, Enero-Marzo de 2006

Núm. 289

PERSPECTIVA ECONÓMICA

Yves Balasko *Las privatizaciones y la eficiencia a largo plazo*

ARTÍCULOS

Gonzalo Castañeda *La cultura como factor condicionante e inercial del desarrollo económico*

Matias Fontenla *Corridos bancarios sunspot y de tipo fundamental*

**Francisco Galvão Carneiro
y Andrew Henley** *Las reformas a la seguridad social y el comportamiento del mercado laboral en Brasil*

**Rodrigo Fuentes S. M., Jorge Gregoire
C. y Salvador Zurita L.** *Factores macroeconómicos en rendimientos accionarios chilenos*

**David S. Kaplan y Francisco Pérez
Arce Novaro** *El efecto de los salarios mínimos en los ingresos laborales de México*

NOTAS Y COMENTARIOS

Gustavo Gordillo y Francisco Jiménez *La nueva agricultura*

COMENTARIOS BIBLIOGRÁFICOS. Rolando Cordera Campos: Santiago Levy, *Ensayos sobre el desarrollo económico y social de México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2005, 765 pp.

EL TRIMESTRE ECONÓMICO aparece en los meses de enero, abril, julio y octubre. La suscripción en México cuesta \$275.00. Número suelto \$90.00.

Precios para otros países (dólares)

	<i>Suscripciones</i>	<i>Número suelto</i>
Centroamérica y el Caribe	70.00	20.00
Sudamérica y España	90.00	30.00
Canadá, Estados Unidos y resto del mundo	120.00	33.00

Fondo de Cultura Económica, Carretera Picacho Ajusco 227, Col. Bosques del Pedregal, 14200 México, Distrito Federal. Suscripciones y anuncios: tel: 52 27 46 71, fax: 54 49 18 27 / 52 27 46 49, señora Irma Barrón. Correo electrónico: trimestre@fondodeculturaeconomica.com
Página del Fondo de Cultura Económica en Internet: <http://www.fondodeculturaeconomica.com>

Contents



- ◆ Foreword

- ◆ Introduction 3

- ◆ Estimating the Impact of Environmental SPS and TBT on International Trade
Lionel Fontagné, Mondher Mimouni and Jean-Michel Pasteels 7

- ◆ Border Effects in the Atlantic Triangle
Thierry Mayer and Soledad Zignago 39

- ◆ On Product, Box and Blame-shifting: Negotiating Frameworks for Agriculture in the WTO Doha Round
Marcos Jank and Mário Jales 57

- ◆ The Analysis and Impact of Sanitary and Phytosanitary Measures
Leonardo Iacovone 97

- ◆ Services on the Doha Development Agenda: Implementation and Policy Concerns
Francisco J. Prieto 141

- ◆ Financial Services Trade Liberalization in the Doha Round: Implications for Latin America
Francisco J. Parodi and Alejandra Pereira 161



Contents



- ◆ Foreword

- ◆ Introduction 3

- ◆ Rules of Origin in the World Trading System: Proposals for Multilateral Harmonization
Antoni Esteveordal and Kati Suominen 7

- ◆ The Implementation and Rules of Regional Preferential Agreements: The Experience of the Latin American Integration Association and MERCOSUR
Félix Peña 53

- ◆ Export Processing Zones in Latin America and the Caribbean: Their Challenges in a Globalized World
Jaime Granados 71

- ◆ Tensions around a Trade Regime: The GATT/WTO Banana Story
Hervé Guyomard and Chantal Le Mouël 103

- ◆ Developing Countries and WTO Dispute Settlement
Gary N. Horlick and Nikolay Mizulin 125

- ◆ Cancun: Can Can't? Can Do?
Sylvia Ostry 135

- ◆ Oxfam's View
Gawain Kripke 143



كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم. استعلم عنها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى : الأمم المتحدة ، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف .

如何购取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经售处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Las publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y las del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) se pueden adquirir a los distribuidores locales o directamente a través de:

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas – DC-2-0853
Fax (212)963-3489
E-mail: publications@un.org
Nueva York, NY, 10017
Estados Unidos de América

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas, Fax: (22)917-0027
Palais des Nations
1211 Ginebra 10, Suiza

Unidad de Distribución
CEPAL – Casilla 179-D
Fax (562)210-2069
E-mail: publications@eclac.cl
Santiago de Chile

Publications of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) and those of the Latin American and the Caribbean Institute for Economic and Social Planning (ILPES) can be ordered from your local distributor or directly through:

United Nations Publications
Sales Section, DC-2-0853
Fax (212)963-3489
E-mail: publications@un.org
New York, NY, 10017
USA

United Nations Publications
Sales Section, Fax (22)917-0027
Palais des Nations
1211 Geneve 10, Switzerland

Distribution Unit
CEPAL – Casilla 179-D
Fax (562)210-2069
E-mail: publications@eclac.cl
Santiago, Chile

