

informes y estudios especiales



**N**ecesidades institucionales  
de un desarrollo orientado hacia  
el mercado en América Latina

Mario Cimoli, Nelson Correa,  
Jorge Katz y Rogério Studart



NACIONES UNIDAS





informes y estudios especiales



**N**ecesidades institucionales  
de un desarrollo orientado hacia  
el mercado en América Latina

Mario Cimoli, Nelson Correa,  
Jorge Katz y Rogério Studart



NACIONES UNIDAS



900027625 - BIBLIOTECA CEPAL

Secretaría Ejecutiva

Santiago de Chile, marzo de 2003

Este documento fue preparado por Mario Cimoli, Nelson Correa, Jorge Katz y Rogério Studart en el marco del proyecto conjunto CEPALGTZ sobre "Necesidades institucionales de un desarrollo orientado hacia el mercado en América Latina".

Las opiniones expresadas en este documento son de la exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1839-P

Original: Inglés

SBN: 92-1-322147-9

ISSN versión impresa: 1682-0010

ISSN versión electrónica: 1682-0029

Copyright © United Nations, marzo de 2003. Todos los derechos reservados

Nº de venta: S.03.II.G.4

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N.Y. 10017, Estados Unidos. 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.

## Índice

---

<b>Resumen</b> .....	5
<b>Introducción</b> .....	7
<b>I. Marco analítico de las reformas</b> .....	11
a) La eficiencia del mercado .....	11
b) Reformas orientadas hacia el mercado.....	12
<b>II. El mercado laboral</b> .....	15
a) Los resultados generales de las reformas .....	17
b) Sectores con dificultades de acceso .....	21
<b>III. Los mercados financieros</b> .....	25
a) Reformas financieras y el criterio tradicional .....	26
b) Los resultados generales de las reformas .....	28
c) Sectores con dificultades de acceso .....	30
<b>IV. Mercados tecnológicos</b> .....	35
a) La industrialización y la capacidad tecnológica.....	35
b) Los resultados generales de las reformas .....	37
<b>V. Necesidades institucionales</b> .....	43
a) Fallas del mercado .....	46
b) Fallas en los derechos .....	47
c) Fallas en el aprendizaje y la creación de conocimientos.....	47
d) Sinergias de coordinación .....	48
<b>VI. Observaciones finales y repercusiones sobre las políticas</b> .....	51
<b>Bibliografía</b> .....	55
<b>Serie informes y estudios especiales</b> .....	61

### Índice de cuadros

Cuadro 1	América Latina: composición de la población en edad de trabajar, por sexo .....	17
----------	---	----

Cuadro 2	América Latina y el Caribe: crecimiento anual del producto, el empleo y la elasticidad empleo del producto, 1950-1999.....	18
Cuadro 3	América Latina: características seleccionadas de la población ocupada.....	19
Cuadro 4	América Latina (ocho países): transformación de la incorporación laboral de las mujeres: nivel de calificación y salarios relativos, años noventa .....	23
Cuadro 5	Repercusiones sobre las políticas .....	53

### **Índice de gráficos**

Gráfico 1	Coordinación y jerarquías en el capitalismo de América Latina .....	44
Gráfico 2	Coordinación y complementariedad .....	49

---

## Resumen

---

En el presente trabajo se intenta establecer un marco sistematizado de las principales ideas que ha formulado la CEPAL respecto de los efectos que han tenido las reformas orientadas al mercado sobre los mercados laborales, financieros y tecnológicos. Con el propósito de explorar más a fondo estos temas, la CEPAL ha iniciado un proyecto de investigación, con el auspicio de la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), en que se tratan los requerimientos institucionales necesarios para el buen funcionamiento de los mercados financieros, tecnológicos y laborales. Se presta especial atención a las fuerzas institucionales que afectan el acceso al mercado de actores que tradicionalmente han sido excluidos, tales como las pequeñas y medianas empresas (pyme) en el caso de los mercados financieros y tecnológicos de largo plazo, los hogares pobres en el caso de la financiación de la vivienda, y las trabajadoras en el caso del mercado laboral.

Como corolario de las reformas orientadas al mercado, América Latina ha transformado su patrón de desarrollo y la manera en que se configura su propio tipo de capitalismo. Al mismo tiempo, se ha demostrado que el proceso de reforma ha dado resultados insatisfactorios cuando se evalúa el nivel de desempeño alcanzado en el mercado de cada factor. Los mercados laborales exhiben una variedad de trastornos en lo relativo a la reducción del desempleo y el empleo informal. Los mercados financieros se caracterizan por la concentración y por las crecientes dificultades con que tropiezan los agentes más débiles para acceder a los recursos. Además, en la mayoría de las economías de la región, se ha menoscabado el papel

que cumplen los mercados tecnológicos en la creación y difusión de tecnología en el ámbito nacional. Este pobre desempeño ha evolucionado a la par de una reducción de la participación del Estado en la economía y una mayor asimetría de poder en favor de los agentes privados.

Dichas dificultades parecen guardar relación con la persistencia de varios tipos de fallas de mercados y la falta de instituciones ajenas al mercado capaces de fortalecer y apoyar la operación de los mercados de factores. La persistencia de información imperfecta, la falta de derechos iniciales y las brechas existentes en materia de capacidades de aprendizaje han obstaculizado la adaptación de los distintos actores a la disciplina de una nueva política macro y de un nuevo régimen de incentivos. Debido a estas deficiencias subyacentes en el tejido institucional heredadas por la región, sus mercados de factores han funcionado de manera muy imperfecta y no han podido rendir lo que se esperaba de ellos en términos de un mejor desempeño global de largo plazo.



## Introducción

---

En la década de 1980 muchos países de América Latina introdujeron cambios significativos en sus políticas macroeconómicas y en sus regímenes regulatorios. Como parte de esos programas, se llevó a cabo la liberalización comercial y financiera, la desregulación de los mercados y la privatización de las actividades económicas. En la realización de estos cambios —que sintéticamente pueden describirse como la transición de una industrialización encabezada por el Estado a un régimen más orientado hacia el exterior y hacia el mercado— influyó poderosamente la hipótesis de que la economía política de los países latinoamericanos debía transformarse para que lograran mejorar su crecimiento en el largo plazo, alcanzando al mismo tiempo grandes progresos en el área del bienestar social.

¿Han tenido éxito estas reformas? Por un lado, dados los efectos superpuestos que han tenido en la gestión macroeconómica y en los aspectos microeconómicos de los mercados laborales, financieros y tecnológicos, la estimación de su impacto no es en absoluto tarea fácil. Por otra parte, muchos de estos cambios estructurales aún están siendo implementados y/o “digeridos”, de manera que los resultados definitivos no se advierten claramente todavía.<sup>1</sup>

Si bien aún no se ha hecho una evaluación decisiva, se percibe una sensación de frustración con los resultados de estas reformas entre

---

<sup>1</sup> Barbara Stallings y Wilson Peres, *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), 2000; CEPAL, *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071(SES.28/3)), Santiago de Chile, 2000 y *Globalización y desarrollo: síntesis* (LC/G.2176(SES.29/17)), Santiago de Chile, 2002; Jorge Katz, *Reformas estructurales, productividad y conducta tecnológica en América Latina*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2000.

los formuladores de política y académicos de la región. Muchos expertos comienzan a expresar la opinión de que tal vez se abrigaron expectativas demasiado optimistas respecto de los posibles beneficios de tales reformas. Se hace evidente que, si bien quizá sea preciso corregir los principales indicadores macroeconómicos, no basta para alcanzar la transición hacia un nuevo camino de crecimiento con equilibrio.<sup>2</sup>

El presente trabajo constituye un intento por identificar y examinar las posibles causas de este pobre desempeño, junto con los cambios institucionales que parecen ser necesarios para superarlas. En este análisis se hace hincapié en el escenario institucional de la economía política que actualmente predomina en América Latina como consecuencia de estas reformas. La economía política de la región se ha visto sumamente influida por las implicaciones normativas de la visión convencional de cómo funcionan los mercados. Al ubicar al mercado en el centro del análisis, esta escuela de pensamiento predice que las economías de América Latina pueden alcanzar un patrón de comportamiento eficiente.

Por consiguiente, América Latina ha transformado su patrón de desarrollo y la manera en que se configura su propio tipo de capitalismo. Al mismo tiempo, se ha demostrado que el proceso de reforma ha dado resultados insatisfactorios cuando se evalúa el nivel de desempeño alcanzado en el mercado de cada factor. Los mercados laborales exhiben una variedad de trastornos en lo relativo a la reducción del desempleo y el empleo informal. Los mercados financieros se caracterizan por la concentración y por las crecientes dificultades con que tropiezan los agentes más débiles para acceder a los recursos. Además, en la mayoría de las economías de la región, se ha menoscabado el papel que cumplen los mercados tecnológicos en la creación y difusión de tecnología en el ámbito nacional.<sup>3</sup> Este pobre desempeño ha evolucionado a la par de una reducción de la participación del Estado en la economía y una mayor asimetría de poder en favor de los agentes privados. Así, la creciente acumulación en sectores clave (como los servicios públicos y los sectores exportadores), fomentada por el Estado, ha terminado por reducir la capacidad del Estado de ejecutar nuevas políticas.

Cada vez más los expertos declaran que tal vez sea preciso recurrir a otras fuerzas institucionales y regulatorias para mejorar los resultados en cuanto a bienestar social y crecimiento en el largo plazo. En particular, tales dificultades parecen guardar relación con la falta de instituciones ajenas al mercado capaces de fortalecer y apoyar la operación de los mercados de factores. La persistencia de información imperfecta, la falta de derechos iniciales y las brechas existentes en materia de capacidades tecnológicas han obstaculizado la adaptación de los distintos actores a la disciplina de una nueva política macro y de un nuevo régimen de incentivos. Debido a estas deficiencias subyacentes en el tejido institucional y productivo heredadas por la región, sus mercados de factores han funcionado de manera muy imperfecta y no han podido rendir lo que se esperaba de ellos en términos de un mejor desempeño global de largo plazo.

En el presente trabajo se intenta establecer un marco sistematizado de las principales ideas que ha formulado la CEPAL respecto de los efectos que han tenido las reformas orientadas al mercado sobre los mercados laborales, financieros y tecnológicos. Con el propósito de explorar más a fondo estos temas, la CEPAL ha iniciado un proyecto de investigación, con el auspicio de la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), en que se tratan los requerimientos institucionales necesarios para el buen funcionamiento de los mercados financieros, tecnológicos y laborales. Se presta especial atención a las fuerzas institucionales que afectan el acceso al mercado de actores que tradicionalmente han sido excluidos, tales como las pequeñas y medianas empresas (pyme) en el caso de los mercados financieros y tecnológicos de largo plazo, los hogares pobres en el caso de la financiación de la vivienda, y las trabajadoras en el caso del mercado laboral.

---

<sup>2</sup> CEPAL, *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071(SES.28/3)), Santiago de Chile, 2000 y *Globalización y desarrollo: síntesis* (LC/G.2176(SES.29/17)), Santiago de Chile, 2002.

<sup>3</sup> CEPAL, *Panorama social de América Latina, 1998* (LC/G.2050-P), Santiago de Chile, 1999. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.G.4 y *Globalización y desarrollo: síntesis* (LC/G.2176(SES.29/17)), Santiago de Chile, 2002.

En este trabajo se informa sobre los resultados de tales estudios. En la sección 2 se examina el marco teórico sobre el que se sustenta la investigación. Se afirma que las herramientas neoclásicas convencionales son altamente inadecuadas para este esfuerzo de investigación, dado que constituyen una representación muy pobre de lo que son realmente las instituciones y del papel que cumplen como determinantes del desempeño social. En las secciones 3, 4 y 5 se estudia cómo las reformas han afectado estos escenarios y, sobre la base de una serie de estudios de caso, se analiza el desempeño de los mercados laborales, financieros y tecnológicos pertinentes. En la sección 6 se describen algunos de los requisitos necesarios para incorporar instituciones ajenas al mercado y la complementariedad existente entre ellas y las reformas orientadas al mercado. En la sección 7 se resumen los resultados y se presentan las conclusiones.



## **I. Marco analítico de las reformas**

---

La dirección de las reformas de primera generación ha estado sumamente influida por la visión tradicional de cómo funcionan los mercados, visión que, para simplificar, denominaremos de “*equilibrio-bienestar*” de los papeles que las instituciones y organizaciones cumplen en la sociedad. Este enfoque lleva a importantes conclusiones de política, y tanto el enfoque como las conclusiones se analizarán en la siguiente subsección.

### **a) La eficiencia del mercado**

Siguiendo la tradición del enfoque de equilibrio-bienestar, los mercados y la competencia se forman enteramente en la idea de la consistencia lógica entre el entorno del mercado, las funciones de preferencia y las variables ajustables (precios y cantidades). En general el mercado se define como el lugar en que se reúnen agentes perfectamente informados y racionales, que buscan maximizar las utilidades, para llevar a cabo transacciones. Esta caracterización tiene una función fundamental en la asignación de recursos y en la selección de resultados de mercado eficientes. Los precios y factores son completamente flexibles y la información se distribuye ampliamente.

Las reformas estructurales se llevaron a cabo en América Latina con la expectativa de que con una economía plenamente competitiva se alcanzaría un equilibrio al nivel óptimo de Pareto, situación en que todos los agentes económicos son recompensados según su productividad marginal y ningún agente puede, mediante un mayor comercio, mejorar su posición sin reducir el bienestar de los demás.

Se trata de una base conceptual políticamente muy atractiva e interesante para operar, ya que implica que cualquier otro escenario institucional fuera de una economía plenamente competitiva (plena flexibilidad de precios y factores y ausencia de “ruido” creado por la intervención del gobierno en la economía) llevará a un equilibrio general por debajo del óptimo de Pareto. Según este enfoque, la intervención del Estado en la asignación de recursos o las características institucionales que contribuyan a una menor flexibilidad de precios y factores producirá una mala asignación de los recursos e impedirá el logro de un equilibrio sostenible en el largo plazo. Así pues, las reformas se inspiraron en la necesidad de asegurar la “flexibilidad” del mercado y reducir la intervención del gobierno.

El enfoque anterior se describe en detalle en las estrategias de desarrollo favorables al mercado (Banco Mundial, 1991).<sup>1</sup> En el caso del mercado laboral, la exclusión se consideraba derivada de una falta de flexibilidad institucional (para contratar y despedir trabajadores) y una insistencia en políticas industriales que no generan una demanda significativa del enorme segmento de trabajadores no calificados. Un argumento similar se aplicó en el caso de los mercados financieros, y por lo tanto la regulación de dichos mercados se consideró la razón por la cual no se disponía de financiamiento para muchas actividades y actores en la economía. Por último, la insistencia en el desarrollo de capacidad tecnológica nacional mediante activos esfuerzos públicos de investigación y desarrollo —incluido el financiamiento y/o la producción de conocimientos y tecnología en laboratorios e institutos de investigación públicos— llevó a incurrir en gastos innecesarios que podrían haberse evitado si se hubiera dejado que las empresas adquirieran tecnología lista en mercados extranjeros.

Para nuestros propósitos, basta señalar que la creencia predominante era que una vez que el gobierno “se quitara del medio”, los mercados privados asignarían mejor los recursos, generando así un mayor crecimiento y aumentando las oportunidades de acceso. En otras palabras, el tema de la accesibilidad era considerado consecuencia directa de un proceso eficiente de asignación de los recursos por parte del mercado.

En la sección siguiente se demostrará que estas expectativas no se cumplieron en ninguno de los tres mercados estudiados. Sin embargo, primero quizá convenga hacer un breve análisis de las conclusiones generales de política implícitas en la visión tradicional.

## **b) Reformas orientadas hacia el mercado**

El patrón de desarrollo observado en América Latina antes de las reformas estructurales de los años ochenta y noventa se formó con la estrategia de industrialización encabezada por el Estado adoptada al cabo de la segunda guerra mundial. En la región había predominado una economía mixta, en que las instituciones ajenas al mercado tenían un papel muy importante como actores principales en la coordinación de los diferentes mercados y agentes.

En el mercado laboral, esta estrategia se relacionaba estrechamente con el papel que desempeñaba el Estado como “motor” del crecimiento, que inducía la expansión del producto manufacturero y el gradual desarrollo de una fuerza de trabajo calificada capaz de apoyar tal expansión. Se crearon organizaciones educativas del sector público (como las escuelas profesionales) a fin de capacitar a la fuerza laboral que requería la estructura productiva. Gradualmente se formó un complejo marco de códigos jurídicos y procedimientos judiciales que regía asuntos como despidos, relaciones laborales y demás.

---

<sup>1</sup> Estas reformas orientadas hacia el mercado —en un nivel más microeconómico— han sido articuladas con la implementación de las siguientes recomendaciones macroeconómicas: disciplina fiscal, reforma tributaria, tasas de interés determinadas por el mercado, tipos de cambio competitivos, políticas comerciales liberales, apertura a la inversión extranjera directa, privatización, desregulación, respeto de los derechos de propiedad y más gasto fiscal en educación y atención de la salud. Dichas recomendaciones figuran en el Consenso de Washington (Williamson, 1990).

Los bancos de desarrollo públicos como la Nacional Financiera en México, el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) en Brasil y el Banco Nacional de Desarrollo en Argentina tomaron la delantera al brindar financiamiento de largo plazo para la participación del sector público en la producción de bienes y servicios. Se crearon o fortalecieron instituciones y organizaciones públicas con miras a implementar la estrategia de industrialización encabezada por el Estado. Las políticas eran selectivas y sumamente específicas por sector, y en ellas se prestaba muy poca atención a los mercados o a la disciplina de la competencia.

Por último, en la esfera de la tecnología, los laboratorios públicos de investigación y desarrollo y las universidades estatales, junto con los bancos de desarrollo públicos que proporcionaban financiamiento a largo plazo para grandes emprendimientos en áreas como la energía, las telecomunicaciones y los servicios de transporte, han cumplido un papel importante en el proceso de industrialización. Las empresas públicas dedicadas a este tipo de actividades crearon sus propios departamentos de ingeniería e instalaron infraestructura de investigación y desarrollo a fin de proveer ellas mismas la tecnología que necesitaban para estas actividades. Como medida complementaria, las políticas públicas destinadas a atraer inversión extranjera directa hacia las actividades manufactureras contribuyeron a obtener los conocimientos necesarios en muchos sectores con alta densidad de tecnología de la economía, como las industrias farmacéutica y automotriz.

En un clima económico marcado por la falta de disciplina competitiva y dificultades para alcanzar una estabilidad macroeconómica, los formuladores de política adoptaron el nuevo paquete de políticas promovido por el Consenso de Washington y estrategias de desarrollo favorables al mercado. Las políticas se formularon y aplicaron en dos niveles diferentes. A nivel macroeconómico, el principal propósito de las reformas era reducir las barreras a los flujos financieros y comerciales (financiamiento externo y liberalización del comercio), restringir la intervención del gobierno (privatización de la empresa pública) y mantener los indicadores económicos (sobre todo mediante la disciplina fiscal). A nivel microeconómico, las reformas tenían por objeto aumentar la flexibilidad de los precios (reduciendo el papel del gobierno en la oferta de bienes públicos), la flexibilidad de los factores (permitiendo mayor flexibilidad en los contratos, en áreas como el empleo) y el papel de las instituciones privadas en la asignación de recursos (mediante la desregulación del mercado financiero y laboral). Se suponía que, tras un breve lapso, durante el cual las empresas ineficientes desaparecerían, los recursos se reasignarían a empresas y sectores más eficientes e internacionalmente competitivos.

Para determinar el impacto de estas políticas en cada uno de los tres mercados de factores que se ha de considerar, lo primero es establecer la situación que predominaba en cada uno, qué reformas se pretendía lograr y, finalmente, cuáles fueron los resultados de las reformas. Estos asuntos se analizarán en las tres secciones siguientes.





## II. El mercado laboral

---

En el período de industrialización encabezada por el Estado, el marco institucional de los mercados laborales en América Latina se orientaba hacia la construcción de una infraestructura legal y de capacitación que en muchos aspectos reproducía las principales características de las instituciones y organizaciones que predominaban en los países desarrollados: “se pretendía crear un marco de integración social que respondiera al fuerte aumento del empleo en los sectores industrial y terciario, y pudiera satisfacer al mismo tiempo las demandas de las capas sociales emergentes. De ese modo, tal como había ocurrido en los países industrializados, la institucionalidad que se constituyó en la región estaba encaminada a regular las relaciones laborales por medio de la intervención directa del Estado y la suscripción de convenios colectivos entre los trabajadores y el sector patronal. Los dos componentes principales de la institucionalidad impuesta en los países industrializados fueron la legislación laboral y la negociación colectiva. En el contexto de un amplio pacto nacional —tácito o explícito— entre empresas, trabajadores y el sector público, estas disposiciones (entre ellas salarios reales crecientes; horario de trabajo decreciente; previsión contra desempleo, enfermedad e incapacidad, y reglamentos sobre seguridad e higiene del trabajo) mejoraron las condiciones de trabajo y contribuyeron a aumentar la productividad laboral (capacitación, organización del trabajo)” (Weller, 2000a, p. 189).

Una consecuencia general de esta visión era que el mercado laboral estaba principalmente regulado y coordinado por el Estado, lo que se reflejaba en aspectos como: fijación estatal centralizada de los salarios (que habitualmente eran indizados según la inflación pasada),

gran estabilidad ocupacional sustentada en el alto costo y la dificultad del despido y la limitación del uso de los contratos temporales, así como el significativo poder de negociación que ostentaban los sindicatos.

Sin embargo, incluso para finales de este período, había algunos elementos que distinguían el mercado laboral de los mercados de las economías desarrolladas. Primero, la institucionalidad laboral se limitaba a un sector mucho menor de la fuerza de trabajo, que variaba de acuerdo con el nivel de desarrollo de las economías de la región. Segundo, en varias economías de la región y en algunos períodos, las relaciones entre el Estado, los empresarios y los trabajadores estaban sumamente determinadas por la existencia de gobiernos populistas. Por otra parte, en otros períodos, la inestabilidad sociopolítica imperante dio origen a un movimiento cíclico, en que se hacía caso omiso de los derechos y obligaciones establecidos, en el marco de regímenes autoritarios.

Se creía que las reformas económicas lograrían eliminar las distorsiones en la mayoría de los mercados y por lo tanto aumentarían la demanda de mano de obra. El mercado laboral no se consideraba la excepción, de manera que los responsables de las reformas suponían que el reemplazo por una estructura más flexible de sistemas generalmente rígidos, en que el Estado intervenía en forma regular en las relaciones laborales, generaría un sesgo que contribuiría a incrementar la competitividad de las empresas más que a proteger la estabilidad laboral de los trabajadores. A su vez, la reforma laboral eliminaría las incontables distorsiones que existían en el mercado del trabajo, que sólo servían para aumentar el costo de la mano de obra debido al costo de despedir trabajadores, el poder de los sindicatos, la existencia de salarios mínimos, etc. En otras palabras, aunque fuera solo a través del efecto precio, la demanda debía crecer.

Cabe señalar también que estas reformas del mercado laboral representaron más que una simple "desregulación" de ese mercado. Las reformas se realizaron sobre la base de dos grandes supuestos.

El primero era que traerían especiales beneficios para los grandes sectores que producían bienes transables; a saber, la agricultura y la manufactura. En agricultura, la eliminación de las distorsiones existentes mejoraría los precios relativos del sector, lo que estimularía la producción agrícola gracias a las ventajas comparativas de la región en esta esfera, el resultado de abundante mano de obra y las favorables condiciones naturales (Banco Mundial, 1986). Esta expansión de la producción agrícola, consecuencia de la eliminación del sesgo urbano, tendría un gran impacto positivo neto en el empleo debido a la alta densidad de mano de obra del sector en su conjunto (Banco Mundial, 1990a).

El segundo supuesto era que en estas economías se hacía un uso intensivo de mano de obra no calificada. Como sostiene Anne Krueger, en la medida en que los países en desarrollo tienen un acervo relativamente abundante de mano de obra no calificada y relativamente escaso de capital, es probable que el comercio con los demás países menos adelantados aumente el desequilibrio en la disponibilidad de los factores, mientras que el comercio con los países desarrollados puede ser un medio de intercambiar factores abundantes por escasos (Krueger, 1978). En este sentido, la liberalización del comercio fortalecería las ventajas comparativas de la región al asignar recursos para estas actividades productivas y por ende impulsaría la demanda de mano de obra no calificada, estrecharía la brecha salarial y reduciría el sesgo antiexportador de la era de sustitución de importaciones, en que se había subutilizado el factor mano de obra. Anne Krueger también dice que lo que está claro es que las conclusiones de los estudios de países respaldan la opinión de que el hecho de alterar las estrategias comerciales y darles una mayor orientación exportadora evidentemente será consistente con el objetivo de encontrar mayores oportunidades de empleo; no parece justificarse el escepticismo basado en la paradoja de Lantier o en las consideraciones de la distorsión de los mercados de factores (Krueger, 1978).

## a) Los resultados generales de las reformas

Según la CEPAL (2001), la población económicamente activa creció un 2.6% en los años noventa, en tanto la tasa de ocupación aumentó sólo un 2.2% (véase el cuadro 1). Así, el desempleo subió de 4.6% a 8.6% (lo que equivale a un aumento de 7.6 millones de personas a 18.1 millones).<sup>1</sup> Se trata por cierto de un resultado muy desalentador. De hecho, “la generación de puestos de trabajo fue inferior al crecimiento de la fuerza de trabajo y, no obstante el incremento de la productividad y de los salarios reales, la distribución del ingreso es peor o igual a la década precedente” (León, 2001). Para explicar el origen de esta situación, conviene considerar que el mercado laboral consta de tres componentes básicos: oferta, demanda y entorno institucional.

Cuadro 1

### AMÉRICA LATINA: COMPOSICIÓN DE LA POBLACIÓN EN EDAD DE TRABAJAR, POR SEXO <sup>a</sup>

Descripción	Total nacional (miles)				Promedio anual 1990 - 1999
	1990	1994	1997	1999	
<b>Población en edad de trabajar</b>	<b>274 619</b>	<b>302 852</b>	<b>324 685</b>	<b>339 680</b>	<b>2.4</b>
Hombres	134 901	148 463	159 031	166 320	2.4
Mujeres	139 718	154 389	165 655	173 360	2.4
<b>Población económicamente activa</b>	<b>167 485</b>	<b>186 446</b>	<b>201 417</b>	<b>211 833</b>	<b>2.6</b>
Hombres	114 479	125 101	133 336	138 995	2.2
Mujeres	53 005	61 345	68 081	72 838	3.6
<b>Ocupados</b>	<b>159 841</b>	<b>175 632</b>	<b>187 824</b>	<b>193 714</b>	<b>2.2</b>
Hombres	109 537	118 678	125 669	129 006	1.8
Mujeres	50 304	56 954	62 155	64 708	2.8
<b>Desocupados</b>	<b>7 643</b>	<b>10 814</b>	<b>13 593</b>	<b>18 118</b>	<b>10.1</b>
Hombres	4 942	6 423	7 667	9 989	8.1
Mujeres	2 701	4 391	5 926	8 129	13.0

Descripción	Total nacional (porcentajes)			
	1990	1994	1997	1999
<b>Tasa de participación <sup>b</sup></b>	<b>61.0</b>	<b>61.6</b>	<b>62.0</b>	<b>62.4</b>
Hombres	84.9	84.3	83.8	83.6
Mujeres	37.9	39.7	41.1	42.0
<b>Tasa de ocupación <sup>c</sup></b>	<b>58.2</b>	<b>58.0</b>	<b>57.8</b>	<b>57.0</b>
Hombres	81.2	79.9	79.0	77.6
Mujeres	36.0	36.9	37.5	37.3
<b>Tasa de desocupación</b>	<b>4.6</b>	<b>5.8</b>	<b>6.7</b>	<b>8.6</b>
Hombres	4.3	5.1	5.7	7.2
Mujeres	5.1	7.2	8.7	11.2

Fuente: CEPAL, *Panorama social de América Latina, 2000-2001* (LC/G.2138-P), Santiago de Chile, octubre de 2001. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.141, cuadro III.2.

<sup>a</sup> De 15 años y más de edad. <sup>b</sup> Proporción de la población económicamente activa sobre la población en edad de trabajar. <sup>c</sup> Proporción de los ocupados sobre la población en edad de trabajar.

<sup>1</sup> En otros estudios también se confirma este hecho, como por ejemplo en OIT (1999) se indica que entre 1990 y 1998 la fuerza de trabajo aumentó 3.1%, en tanto el desempleo creció 2.5%. En consecuencia, el índice de desempleo subió de 5.4% a 9.1%.

El factor de la oferta de mano de obra no contribuyó a reducir el desempleo, dado que la desaceleración del crecimiento de la población en edad de trabajar estuvo compensada por un fuerte incremento de la tasa de participación de la fuerza laboral, en gran parte atribuible a la expansión de la fuerza de trabajo femenina. Tras un mayor análisis, se observa que hay tres aspectos principales que han afectado la composición de la oferta de mano de obra:

i) En las dos últimas décadas la tasa de crecimiento de la población en edad de trabajar bajó de 2.7% (1980-1985) a 2.2% (1995-2000). En consecuencia, la edad media de la fuerza laboral tendió a aumentar, con lo cual se elevaron también los niveles de experiencia laboral, mientras se reducía la presión de la oferta de parte de personas sin experiencia laboral (Weller, 2000a, p. 40).

ii) El nivel educacional de la mano de obra también ha aumentado, debido a las mayores matrículas de la enseñanza secundaria y terciaria, lo que tiende a mantener controlada la tasa de participación de la fuerza laboral y permite cumplir más eficazmente los requisitos en cuanto a educación de la demanda de mano de obra.

iii) Aunque estas tendencias demográficas tienen un efecto contractivo en la oferta de mano de obra, el incremento de la participación, que pasó de 61% en 1990 a 62.4% en 1999, lo compensó con creces. Tal incremento obedece al aumento de la tasa de participación femenina, de 37.9% a 42%.<sup>2</sup>

Uno de los efectos más poderosos sobre la *demand*a fue la caída del crecimiento económico. Como se indica en el cuadro 2, en los años noventa el crecimiento fue inferior al promedio correspondiente a todo el período, lo que a su vez afectó el crecimiento del empleo, que en esa década también estuvo por debajo del promedio de todo el período 1950-1999. En los años noventa la elasticidad empleo del producto no cambió mucho del promedio correspondiente al período comprendido entre la década de 1950 y la de 1990, lo que indica que la nueva tecnología introducida para transformar el aparato productivo en el período posterior a las reformas no absorbió más mano de obra.

Cuadro 2

**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: CRECIMIENTO ANUAL DEL PRODUCTO, EL EMPLEO Y LA ELASTICIDAD EMPLEO DEL PRODUCTO, 1950-1999**

Período	Crecimiento económico	Crecimiento del empleo	Elasticidad empleo del producto
Años cincuenta	5.1	1.9	0.4
Años sesenta	5.7	2.3	0.4
Años setenta	5.6	3.8	0.7
Años ochenta <sup>a</sup>	1.2	2.9	2.6
Años noventa	3.8	2.2	0.6
Años cincuenta a noventa	4.3	2.7	0.6

**Fuente:** Jürgen Weller, "Tendencias del empleo en los años noventa en América Latina y el Caribe", *Revista de la CEPAL*, N° 72 (LC/G.2120-P), Santiago de Chile, diciembre de 2000, p. 34.

<sup>a</sup> 1990-1997.

Además, en los años noventa, la creación de nuevos puestos de trabajo estuvo sumamente marcada por la informalidad, dado que cerca de 7 de cada 10 nuevos puestos se habían creado en el sector informal (cerca del 68.5%). Tales puestos se caracterizaban por la baja productividad y las precarias condiciones laborales como la inestabilidad y la falta de seguridad social (véase el

<sup>2</sup> Para más información, véanse CEPAL (2001), Weller (2000a) y León (2001).

cuadro 3). Además, vemos que las actividades que aumentaron su participación en el empleo fueron la construcción, el transporte y las telecomunicaciones, el comercio, las finanzas y los servicios domésticos, en tanto en la industria y los sectores agrícolas la participación se redujo.

Del mismo modo, el empleo se generó principalmente en sectores de la economía de baja productividad y bienes no transables,<sup>3</sup> que no podían esperar obtener beneficio alguno del cambio tecnológico antes que los sectores que están más estrechamente ligados al comercio internacional. De ello se desprende que el cambio tecnológico en la relación entre el capital y la mano de obra perjudicó al empleo, dado que los sectores menos productivos absorbieron la mano de obra que quedó cesante en los sectores de bienes transables. Esta evidencia empírica contradice las predicciones neoclásicas; no sólo el crecimiento fue lento, sino que la nueva tecnología en el sector de bienes transables no logró generar empleo o absorber gran cantidad de mano de obra.

Cuadro 3

AMÉRICA LATINA: CARACTERÍSTICAS SELECCIONADAS DE LA POBLACIÓN OCUPADA <sup>a</sup>

Descripción	Personas (miles)				Estructura porcentual			
	1990	1994	1997	1999	1990	1994	1997	1999
<b>Rama de actividad</b>	<b>159 841</b>	<b>175 632</b>	<b>187 824</b>	<b>193 714</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
Agricultura	37 227	39 540	39 424	39 789	23.3	22.5	21.0	20.5
Industria	26 911	28 738	29 564	29 065	16.8	16.4	15.7	15.0
Construcción	9 499	12 119	12 057	12 284	5.9	6.9	6.4	6.3
Transporte y comunicaciones	7 159	8 129	9 337	9 839	4.5	4.6	5.0	5.1
Comercio	27 747	31 211	34 824	36 968	17.4	17.8	18.5	19.1
Finanzas	4 581	7 359	8 273	8 932	2.9	4.2	4.4	4.6
Servicios sociales	30 325	31 042	35 084	36 695	19.0	17.7	18.7	18.9
Servicios personales	8 131	8 546	9 572	9 960	5.1	4.9	5.1	5.1
Servicio doméstico	7 886	8 552	9 273	9 754	4.9	4.9	4.9	5.0
Ignorado	374	395	418	429	0.2	0.2	0.2	0.2
<b>Número de ocupados en zonas urbanas <sup>b</sup></b>	<b>107 581</b>	<b>120 886</b>	<b>130 996</b>	<b>136 626</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
Sector formal	61 318	65 668	68 810	70 462	57.0	54.3	52.5	51.6
Sector informal	46 264	55 218	62 185	66 164	43.0	45.7	47.5	48.4
<b>Inserción de los nuevos empleos</b>	<b>Miles</b>				<b>Porcentajes</b>			
	<b>90 - 94</b>	<b>94 - 97</b>	<b>97 - 99</b>	<b>90 - 99</b>	<b>90 - 94</b>	<b>94 - 97</b>	<b>97 - 99</b>	<b>90 - 99</b>
<b>Total de nuevos empleos</b>	<b>13 305</b>	<b>10 110</b>	<b>5 630</b>	<b>29 045</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
Sector formal	4 350	3 142	1 652	9 144	32.7	31.1	29.3	31.5
Sector informal	8 954	6 967	3 979	19 900	67.3	68.9	70.7	68.5

Fuente: CEPAL, *Panorama social de América Latina, 2000-2001* (LC/G.2138-P), Santiago de Chile, octubre de 2001. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.41.

<sup>a</sup> De 15 años y más de edad. <sup>b</sup> El empleo informal o de baja productividad incluye a las personas que trabajan en microempresas (establecimientos de hasta cinco personas), al empleo doméstico, a los trabajadores por cuenta propia no calificados y a los trabajadores familiares no remunerados.

<sup>3</sup> Para más información, véanse Weller (1998 y 2000b), CEPAL (2000) y Stallings y Weller (2001).

En general, se reconoce que el mercado laboral se ha flexibilizado un poco. Según Tokman y Martínez (1999), esta mayor flexibilidad se ha logrado debido a las reducciones de costos realizadas gracias a la práctica de incorporar trabajadores nuevos con contratos temporales o sin contrato (dado que los contratos temporales cuestan sólo un 42% de lo que cuestan los permanentes, y el costo de emplear trabajadores sin contrato es inferior a la mitad del costo de los contratos permanentes). “Esta práctica redujo los costos del trabajo un 5% y la combinación de tipos de contrato en que se basa no ha variado entre 1990 y 1998” (León, 2001). Los incrementos de competitividad de las empresas han provenido de los aumentos de la productividad, mediante el despido de trabajadores; los costos de mano de obra también se redujeron con las devaluaciones.

En cuanto al tercer componente del mercado laboral, su *entorno institucional*, los problemas de acceso para los sectores excluidos y la menor protección social siguen sin resolverse. Aunque la reforma laboral ha reducido los costos de contratación, se ha logrado a costa de la calidad de la mano de obra, la estabilidad laboral y las condiciones de trabajo. En este sentido, Reich (2001) y Cappelli (1999) afirman que la fuerza de trabajo se enfrenta a una inseguridad ocupacional, creciente inequidad de condiciones e ingresos, segmentación e intensa competencia. También señalan que terminaron los días en que la dependencia y fidelidad a la organización (empresa o conglomerado) aseguraba la estabilidad, las perspectivas de carrera o el acceso a la clase media homogénea y homogeneizante. Por lo tanto, la estructura institucional de los mercados laborales se ha desestabilizado y reorganizado.

La creación de puestos de trabajo, que ha sido lenta e inconsistente, ha estado acompañada de un incremento del empleo informal, que socava los mecanismos de protección social (véase el cuadro 3). Además, los jóvenes y las mujeres están sobrerrepresentados en la fuerza de trabajo informal. Aunque la participación de la mujer en la fuerza de trabajo ha aumentado, al contratar mujeres aún se siguen haciendo diferencias considerables en las condiciones de empleo y salariales respecto de los hombres, lo que constituye un claro indicio de que persisten graves problemas de acceso en estos sectores (CEPAL, 2001).

En suma, puede concluirse que las reformas no han satisfecho las expectativas. No sólo no han logrado generar más empleo, sino que han ampliado la brecha salarial entre trabajadores calificados y no calificados, han contribuido a empeorar las condiciones precarias ya existentes y han dejado en evidencia que las ventajas comparativas de la región no se encuentran en la mano de obra no calificada. En CEPAL (2000) la situación se resume de la siguiente manera: “el empleo en la región se caracteriza por una importante insuficiencia en cuanto a su nivel, marcadas inequidades de acceso a ocupaciones productivas y un deterioro de las condiciones de protección social.” No obstante, las reformas también han tenido una serie de efectos positivos, como los incrementos de la productividad y del nivel educativo de una fuerza de trabajo en que participa un porcentaje de mujeres considerablemente mayor.

En gran medida las reformas del mercado laboral han estado orientadas por la idea de que la flexibilidad es un factor necesario para superar los problemas preexistentes y facilitar la adaptación de las economías de América Latina y el Caribe a la economía globalizada de hoy. De hecho, las experiencias de la región con la reforma del mercado laboral tienden a reflejar una aplicación más bien mecánica del concepto de *flexibilización*, tal como se lo presenta en los libros de texto ortodoxos.

El argumento de que las dificultades para reducir el desempleo son atribuibles al hecho de que la mano de obra se niega a aceptar salarios más bajos y mayor flexibilidad no está claramente demostrado en la información disponible. El desempleo en América Latina no está vinculado a altos salarios o rigideces generalizadas. Más bien, las variaciones del empleo tienen que ver con el nivel de actividad económica y las dificultades estructurales, como las que se derivan del patrón de especialización y la heterogeneidad estructural del sistema productivo (CEPAL, 2000 y 2002). Sólo en pequeña medida puede decirse que la situación actual obedece a lo que podría llamarse el

desempleo voluntario, es decir, la negativa o incapacidad de una unidad de mano de obra, como resultado de legislación o prácticas sociales o de la combinación de negociación colectiva o de respuesta lenta al cambio o mera obstinación humana, a aceptar una remuneración correspondiente al valor del producto atribuible a su productividad marginal (Keynes, 1936, p. 6).

La explicación de lo que ha pasado estriba principalmente en el concepto de “desempleo involuntario”, como lo expone Keynes, y en la estructura del sistema productivo. Los bajos niveles de actividad (baja inversión, baja propensión al consumo) y las especializaciones sesgadas, que son adversos a la incorporación de mano de obra no calificada y no contribuyen a resolver las dificultades de la balanza de pagos, son la razón estructural del desempleo.

## **b) Sectores con dificultades de acceso**

Hay ciertos sectores que típicamente encontrarán mayores obstáculos para acceder al mercado laboral, a menudo debido a la escasez de calificaciones iniciales —en cuanto a educación, experiencia o la capacidad de delegar responsabilidades por el cuidado de los hijos— que no les permite integrarse plenamente en dicho mercado. A continuación se analizarán dos grupos —las mujeres y los jóvenes— que se ven particularmente afectados.

### **i) Las mujeres**

Según los estudios realizados en el marco del proyecto de la GTZ, se concluye que los países latinoamericanos tienen un desempeño similar al de otras economías en desarrollo en la reducción de la brecha entre las condiciones del empleo masculino y femenino. Sin embargo, este resultado se ve contrarrestado por el hecho de que, pese a la flexibilidad regulatoria introducida por el proceso de reforma, aún es preciso formular políticas destinadas a expandir las “calificaciones iniciales” de las mujeres (es decir, mejor educación y apoyo a las mujeres trabajadoras, sobre todo aquellas con hijos) a fin de que estas tengan acceso a posiciones de mejor calidad. Así, los problemas de acceso —y sobre todo de acceso a buenos empleos— también obedecen a que los actores excluidos adolecen de una carencia de calificaciones (sobre todo en el ámbito educativo y de capacitación).

A nivel general, aún se debate si el incremento de la participación de las mujeres en el mercado laboral ha eliminado las dificultades estructurales de reducir la tasa de desocupación, si es resultado directo de introducir mayor flexibilidad en el mercado de trabajo o si puede considerarse un aumento real del acceso o simplemente un reemplazo de los trabajadores existentes por trabajadores que están dispuestos a (o necesitan) aceptar puestos de menor remuneración en términos y condiciones contractuales más flexibles.<sup>4</sup> A continuación se examinarán algunas breves respuestas a estas preguntas.

Hay pruebas empíricas que indican que en los años noventa la participación de la mujer en la mano de obra aumentó de 37.9% a 42%, y que 20 millones de mujeres se han incorporado al mercado laboral (véase el cuadro 1). Sin embargo, la tasa de crecimiento de la ocupación femenina (2.8% de promedio anual entre 1990 y 1999) no aumentó lo suficiente para absorber la mayor tasa de crecimiento de la participación femenina (3.6% de promedio anual, en el mismo período), de manera que aumentó la tasa de crecimiento de la desocupación (13% de promedio anual). Esta situación también se refleja en la diferencia de la tasa de crecimiento de la desocupación en el período, que pasó de 5.1% en 1990 a 11.2% en 1999 (lo que representa un aumento de 2.7 a 8.1 millones de mujeres en dicho período).

Las sociedades latinoamericanas exhiben una serie de características (la mayoría de las cuales tiene un fuerte componente cultural) que dificultan que las mujeres se integren plenamente a la

<sup>4</sup> Para mayor información, véanse Pereira de Melo (2000), Lavinas (2000), Barros, Corseuil y Santos (2000) y Comin y Guimarães (2000).

fuerza laboral o accedan a niveles salariales mayores y a posiciones de responsabilidad. Se pueden identificar algunos rasgos, tanto del lado de la demanda como de la oferta, que influyen en las oportunidades e incentivos que tienen las mujeres para incorporarse en el mercado laboral.

Por el lado de la oferta, algunos de los factores importantes que influyen en la participación femenina en el mercado laboral son: el hecho de que las responsabilidades domésticas habitualmente están a cargo de mujeres; dentro de la unidad familiar, su acceso a la educación tiende a estar más restringido que el de los hombres,<sup>5</sup> y las tasas de participación normalmente son más altas entre las mujeres jóvenes y las mujeres de mayor nivel de ingreso.

Por el lado de la demanda, los factores que influyen son: el mayor costo (en el mercado formal) de contratar mujeres, en términos de gastos y licencia médica; los costos de rotación y reemplazos por capacitación; el hecho de que en algunas sociedades aún se percibe que las mujeres no están capacitadas para desarrollar ciertas actividades y, por último, la mayor flexibilidad del mercado, que ha aumentado la probabilidad de contratar mujeres porque suelen estar dispuestas a aceptar peores condiciones.

Dichas características, junto con el creciente proceso de urbanización (que en parte explica por qué el sector agrícola no ha podido generar empleo), los mayores niveles de educación de las mujeres (que les dan mejores posibilidades en el mercado laboral) y, por último, el hecho de que el empleo se generó en actividades en que las mujeres tienen mayor participación (por ejemplo, actividades informales, comercio, finanzas y servicios domésticos) son las razones a las que puede atribuirse el enorme incremento de la tasa de participación femenina en el mercado de trabajo.

La brecha salarial entre hombres y mujeres se ha estrechado, con la incorporación al mercado de mujeres con mayores niveles de educación. Como figura en el cuadro 4, hay una fuerte correlación entre la educación de las mujeres y la brecha salarial entre mujeres y hombres. Con la excepción de Perú, todos los países estudiados registraron progresos en los niveles de educación de la fuerza de trabajo femenina y en todos, salvo nuevamente Perú, se ha logrado reducir la brecha salarial.

El aumento de las tasas de desocupación femenina no es el único aspecto negativo. Como se menciona en León (2001), "la esperanza de vida laboral femenina es menor, la trayectoria menos continua entre empleos con contrato de trabajo y, aunque la probabilidad de acceder a puestos de jornada parcial fue mayor, las favorecidas fueron las de menos de 25 y más de 49 años, o sea las que tienen menor probabilidad de tener niños menores a su cuidado. El acceso a esos puestos de tiempo parcial, no obstante, fue en empresas de menor tamaño, siendo mayor la probabilidad de que sus ocupantes carecieran de contrato de trabajo, cobertura de seguridad social y relación salario/hora similar a la de los ocupados de jornada completa."

Desde el punto de vista de las mujeres, por lo tanto, el éxito relativo de las reformas en aumentar la tasa de participación y estrechar la brecha salarial es insuficiente, ya que hasta ahora no se ha adoptado política alguna para resolver sus problemas de derechos que les permita en particular tener mejor acceso a la educación dentro del grupo familiar y con la cual puedan desentenderse de las responsabilidades domésticas, como el cuidado de los hijos. La tasa de participación femenina en la fuerza laboral puede haber aumentado, pero gracias a una expansión de la oferta, y en el marco de una mayor tasa de desocupación y un deterioro de las condiciones de trabajo, en que las actividades que absorben mano de obra en general corresponden a sectores terciarios e informales de bienes no transables y de baja productividad, respectivamente. Por consiguiente, a falta de políticas para encarar los problemas de acceso, será difícil que las mujeres mejoren su situación en el mercado laboral.

---

<sup>5</sup> Aunque la brecha educacional entre hombres y mujeres se ha reducido, aún puede observarse que el nivel de educación de los hombres es superior (Weller, 2000a y León, 2001).



Cuadro 4

**AMÉRICA LATINA (OCHO PAÍSES): TRANSFORMACIÓN DE LA INCORPORACIÓN LABORAL DE LAS MUJERES: NIVEL DE CALIFICACIÓN Y SALARIOS RELATIVOS, AÑOS NOVENTA**

País y período <sup>a</sup>	Participación de personal con estudios universitarios en el empleo asalariado de las mujeres		Brecha salarial hombres/mujeres (%)	
	Año 1 <sup>b</sup>	Año 2 <sup>b</sup>	Año 1 <sup>b</sup>	Año 2 <sup>b</sup>
Argentina, 1991-1997	27.6	35.7	n.d.	n.d.
Bolivia, 1989-1996	17.9	23.0	137.3	125.0
Brasil, 1992-1997	16.9	18.1	140.9	128.2
Chile, 1992-1996	34.6	34.7	132.8	127.5
Colombia, 1988-1995	14.8	18.8	167.6	133.1
Costa Rica, 1990-1996	18.3	23.3	121.6	120.8
México, 1991-1997	14.6	19.2	137.5	121.6
Perú, 1991-1997	33.5	32.2	132.3	132.4

Fuente: Jürgen Weller, *Reformas económicas, crecimiento y empleo: los mercados de trabajo en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2000), p. 172, cuadro VI.8.

<sup>a</sup> Los datos se refieren al total nacional, con excepción de Argentina (áreas urbanas), Bolivia (ciudades capitales de departamento y El Alto) y Brasil (seis áreas metropolitanas). <sup>b</sup> Los años 1 y 2 se refieren a los años iniciales y finales de los períodos indicados en la primera columna.

## ii) Los jóvenes

Los jóvenes son otro grupo que tropieza con considerables problemas para acceder al mercado laboral, y en este caso las pruebas indican que las dificultades aumentan en la región. La caída de las tasas de participación de los jóvenes en la fuerza de trabajo es un corolario del aumento del tiempo que pasan en el sistema educacional pero, al mismo tiempo, el porcentaje de jóvenes que no trabajan ni estudian también ha subido. “La menor participación fue más frecuente entre los jóvenes hombres, aumentando en la mayoría de los países la de las jóvenes... La proporción de jóvenes trabajando sin contrato y sin previsión social aumentó de 42% a 47% en 1990-1998; en particular, dos de cada seis ocupados en actividades formales y uno de cada seis ocupados en las informales estaban cubiertos por la previsión social en salud y pensiones. La brecha salarial entre jóvenes en actividades formales e informales aumentó de 39% a 44%” en ese mismo período (León, 2001). En muchos casos, debido a las bajas calificaciones y la consiguiente reducción de sus posibilidades de encontrar trabajo, los jóvenes no tienen incentivos para buscar un empleo productivo, con lo cual recurren a alternativas más riesgosas, en un esfuerzo por escapar de la pobreza. Se sabe que en muchos casos esta situación es una de las causas de la delincuencia juvenil (CEPAL, 2000).

La reducción general de la tasa de participación de los jóvenes en la fuerza de trabajo no bastó para impedir que el desempleo aumentara de 8% en 1990 a 16% en 1999. Los que se vieron más afectados fueron los jóvenes de hogares pobres, que impulsaron la tasa de participación (ya que procuraron aumentar sus ingresos) y el desempleo. La posición de los jóvenes de hogares más acomodados fue levemente diferente, ya que su tasa de participación bajó (aunque continuó siendo más alta que la tasa correspondiente a los jóvenes de hogares pobres) en tanto el número de jóvenes desempleados aumentó. La situación global se vio exacerbada por el hecho de que casi todo el empleo juvenil se creó en el sector informal, lo que provocó que el nivel de protección social cayera. En suma, hay motivo de gran preocupación respecto del acceso, el incremento del desempleo y el deterioro de las condiciones de trabajo.

De lo anterior se deduce que la insuficiente tasa de crecimiento de la economía ha obligado a los pobres y a los jóvenes a insertarse desde temprana edad en el mercado laboral; así, terminan empleados en puestos de baja calidad, lo que repercute también en su acceso a una mejor educación y mejores puestos en el futuro (CEPAL, 1999). El escaso dinamismo económico y la falta de

seguridad social han afectado también con mayor intensidad a los sectores más débiles de la sociedad, que han debido asumir una sobrerrepresentación en el sector informal, con puestos caracterizados por condiciones laborales precarias. En el caso de las mujeres, la mayor educación y el nuevo espíritu de participación influyeron mucho en el mayor interés por encontrar un trabajo. En el caso de los jóvenes, la mayor permanencia en el sistema educacional (y la reducción de la participación en el trabajo) se registró paralelamente al incremento del desempleo. Lo más preocupante es que, al aumentar la brecha entre hogares ricos y pobres, se consolida la inequidad en América Latina.

### III. Los mercados financieros

---

El argumento en favor de la creación y expansión de las instituciones financieras públicas se basó fundamentalmente en el enfoque fiscalista de Keynes de los años cincuenta y sesenta. Sin embargo, cabe señalar que también se construyó a partir de escuelas más ortodoxas de análisis económico, como la de Gurley y Shaw (1955). Empleando un enfoque completamente ortodoxo para la cuestión del financiamiento del desarrollo, estos autores sostenían que, en un marco de subdesarrollo financiero, los ahorristas no tenían instrumentos de ahorros disponibles y por eso los posibles ahorros quedaban ociosos (por medio de la acumulación) o simplemente se gastaban en el consumo. Así, debido al subdesarrollo financiero, había menores niveles de fondos prestables disponibles para la inversión productiva y, por ende, menores inversiones en las economías subdesarrolladas (con mercados financieros subdesarrollados).

No obstante, en los años setenta, esta situación cambió radicalmente, y también cambió la forma en que se percibían el problema del subdesarrollo financiero y su relación con el financiamiento del desarrollo.

Desde un punto de vista político, para entonces la mayoría de las economías industriales de Europa y Japón se habían recuperado completamente, y el desarrollo era un tema políticamente importante solo por la Guerra Fría. En el ámbito teórico, siguiendo el desarrollo de la teoría financiera ortodoxa, que está firmemente basada en la hipótesis del mercado eficiente, el papel del Estado en el financiamiento de la inversión productiva se empezó a rebatir cada vez más. Los trabajos más sobresalientes que promovieron este cambio de la perspectiva intelectual fueron las obras seminales de Shaw (1973) y

McKinnon (1973), fundadores de la teoría de la liberalización financiera. El punto de partida de este enfoque fue la idea de que la *represión financiera* —una mezcla de políticas financieras, incluidas tasas de interés máximas, crédito selectivo y demás formas de intervención estatal en los mercados de capitales— es la causa, más que la consecuencia, de los bajos niveles de ahorro privado y financiamiento de la inversión.<sup>1</sup>

En los años ochenta este enfoque comenzó a predominar en las opiniones expresadas por los organismos multilaterales, que incluían cada vez más la liberalización financiera como parte de sus “condiciones” para refinanciar las deudas de las economías en desarrollo durante los años de la crisis de la deuda. Luego, en los años noventa, la mayoría de los gobiernos latinoamericanos comenzaron a plegarse a la estrategia de liberalización financiera, que entrañó no sólo cierta desregulación de los mercados internos (liberalización financiera interna) y la apertura de sus cuentas de capital (apertura financiera) sino también algunas medidas deliberadas tendientes a reducir el tamaño de los sistemas financieros públicos y abrir sus sectores financieros internos a actores extranjeros (sobre todo bancos). Por cierto, en muchos casos esto simplemente consistía en reducir el número y el papel de ciertas instituciones financieras públicas, como los bancos de desarrollo.<sup>2</sup>

## a) Reformas financieras y el criterio tradicional

Como se mencionó antes, hasta hace poco la falta de una estructura financiera sólida que ofreciera un entorno sustentador para el proceso de desarrollo se atribuía principalmente a la *represión financiera*. En pocas palabras, los partidarios de esta hipótesis sostenían que la falta de profundización financiera y racionamiento del crédito del tipo descrito respondía<sup>3</sup> a los excesivos controles (represión) de las instituciones financieras existentes y que el mantenimiento de las tasas de interés máximas creaba desincentivos para el ahorro y para la intermediación del ahorro, lo que imponía restricciones del lado de la oferta sobre la posible oferta de fondos.

Así pues, en los años ochenta se generalizó la idea de que con la liberalización financiera y una significativa reducción de la inflación se llegaría a un rápido crecimiento del ahorro interno, el desarrollo de mercados internos de fondos prestables a largo plazo (por ejemplo, mercados de capital, mercados de valores de largo plazo y crédito bancario con vencimientos sustancialmente más largos) y un mayor acceso al ahorro externo. En los años noventa, durante la primera generación de reformas financieras, muchas instituciones de financiamiento del desarrollo de la región fueron desmanteladas o considerablemente redimensionadas, con lo cual el Estado asumió un papel menos preponderante. En muchos casos, no se disponía de políticas adecuadas para ayudar a las instituciones que sobrevivieron a modernizar sus operaciones o ajustarse a las nuevas condiciones creadas por la apertura y la desregulación financieras.

En una segunda generación de reformas se abordó la modernización del sistema bancario y su armonización con las disposiciones de los nuevos acuerdos internacionales. Como se examina en detalle en Stallings y Studart (2001), la mayoría de estas reformas estaban encaminadas a lograr una estabilidad financiera mediante una mejor regulación y supervisión internas. En efecto, aunque en la mayoría de los casos los cambios en la regulación y supervisión bancarias en América Latina se han

---

<sup>1</sup> Según esta teoría, las tasa de interés *reales* bajas (o incluso negativas) provocaban bajos niveles de ahorro privado. Tres consecuencias de los bajos niveles de ahorro eran: i) una oferta limitada de fondos privados para la inversión, lo que obligaba a los gobiernos a introducir las políticas de crédito selectivo en virtud de las cuales los bancos de desarrollo eran los principales instrumentos; ii) debido a la forma de naturaleza inherentemente política en que se determinaba la asignación del crédito público, surgía la tendencia a un sesgo de ineficiencia en la asignación del escaso capital, con lo cual el crecimiento de largo plazo era más bajo, y iii) debido a las bajas tasas de interés, aun el gobierno era incapaz de financiar su propio déficit, lo que dio lugar al financiamiento de un déficit inflacionario y así a la inflación.

<sup>2</sup> Véase Acevedo (2000).

<sup>3</sup> Se trata de una extraordinaria inversión de la causalidad encontrada en las primeras obras de Gurley y Shaw (1955), en que se considera que el subdesarrollo financiero es la causa de la pobre asignación de los ahorros existentes.

hecho en respuesta a acontecimientos ocurridos en cada país o, en cierta medida, en la región en general (especialmente en el caso de la crisis de México de 1994-1995), la situación internacional también ha influido. En particular, el Banco de Pagos Internacionales y el Comité de Basilea de Supervisión Bancaria han sido fundamentales para poner estos temas en la agenda y avanzar hacia una convergencia de normas para los países desarrollados y en desarrollo por igual. No obstante, actualmente las propias normas internacionales están en transformación, y los cambios propuestos plantean nuevos desafíos para las instituciones de los países en desarrollo.

El Acuerdo de Capital de Basilea (Basilea I) fue un hito en la regulación bancaria. Con la aprobación por parte de más de 100 países (incluidos la mayoría de los latinoamericanos) del 8% correspondiente al requisito de capital mínimo para los bancos internacionalmente activos, claramente se logró mejorar la estabilidad financiera. Sin embargo, pronto comenzaron a surgir críticas de que el enfoque era muy rígido y simplista y que no se ajustaba a los niveles reales de riesgo. Los países en desarrollo estaban especialmente preocupados porque las normas podían constituir incentivos para los préstamos a corto plazo más que a largo plazo, lo que aumentaría el carácter procíclico de la intermediación financiera.<sup>4</sup>

El nuevo Acuerdo, o Basilea II, tiene por objeto corregir los problemas advertidos al introducir procedimientos más complejos para determinar el riesgo, incluido el uso de modelos desarrollados por cada uno de los bancos. Sin embargo, los expertos que estudian el impacto potencial sobre los países en desarrollo temen que el nuevo enfoque tenga un impacto negativo en dichas economías a través de tres canales. Primero, creen que las nuevas categorías de riesgo probablemente induzcan a una caída significativa de los préstamos a los países en desarrollo o a un fuerte aumento del costo de dicho crédito. Segundo, como se mencionó antes, consideran que el nuevo sistema es inherentemente procíclico, característica que aumentaría la frecuencia de crisis, que tienen un efecto especialmente nocivo sobre el mundo en desarrollo. En parte debido a estas críticas, la implementación de Basilea II se ha postergado para permitir que se siga estudiando.<sup>5</sup> En tercer lugar, muchos temen que el sistema de gestión del riesgo más restrictivo introducido por el Acuerdo aumente aún más la discriminación contra las pequeñas y medianas empresas (por ejemplo, Griffith-Jones y Ocampo, 2002).

En una iniciativa paralela, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial han introducido unas 60 normas y códigos destinados a aumentar la estabilidad financiera, al utilizar parámetros de referencia. Sobre esta base, se han incorporado Informes sobre la observancia de los códigos y normas en la supervisión que realiza el Fondo de las economías de los países miembros a través el Programa de evaluación del sector financiero. Aunque concuerdan en que estas medidas pueden ser útiles, los representantes de los países en desarrollo han expresado su preocupación porque no intervienen en la determinación de estas normas y porque la aplicación de todas ellas sería una empresa extremadamente onerosa. Al mismo tiempo, temen que si no son capaces de cumplir (o no están dispuestos a hacerlo), sus posibilidades de obtener financiamiento se vean aún más reducidas.<sup>6</sup>

Para fines del milenio, la mayoría de los sistemas financieros de América Latina (o al menos los de las economías más grandes) habían implementado una gran cantidad de reformas de primera generación (liberalización financiera, apertura de la cuenta de capitales y reducción del papel del Estado en la intermediación financiera) y algunas de las reformas de segunda generación, sobre todo aquellas relacionadas con las recomendaciones del Acuerdo de Basilea de 1988, junto con los cambios propuestos en 1995. La cuestión ahora es cómo han afectado esas reformas la estabilidad del sistema, su desempeño general (en términos del crecimiento del crédito, por ejemplo) y el

<sup>4</sup> Véase un análisis del carácter procíclico de los sistemas financieros en Borio, Furfine y Lowe (2001) y Griffith-Jones y Ocampo (2002).

<sup>5</sup> Para mayores detalles véase Griffith-Jones y Spratt, 2002.

<sup>6</sup> Véase una discusión de estos códigos y normas, desde la perspectiva de un país en desarrollo, en FMI (2001b).

acceso al sistema financiero para los sectores vulnerables. Este tema se analizará en las dos secciones siguientes.

## **b) Los resultados generales de las reformas**

Como ya se ha mencionado, en los años setenta la mayoría de los sistemas financieros de los países en desarrollo estaba bajo el control del Estado. En Asia oriental, la propiedad privada de las instituciones financieras se compensa con un estricto control gubernamental de las tasas de interés y la canalización del crédito. En la mayoría de las economías latinoamericanas, las instituciones públicas (bancos comerciales y de desarrollo) han cumplido un papel fundamental en la financiación de sectores económicos específicos, que suelen ser designados "objetivos". A fines de los años ochenta y principios de los noventa, esta estructura institucional comenzó a ponerse en tela de juicio, y se emprendieron las reformas. No obstante, estas reformas financieras se iniciaron por razones que con frecuencia eran muy diferentes. En muchas economías de Asia oriental, las reformas se introdujeron a veces solo en respuesta a la presión de parte de organismos multilaterales y gobiernos, razón por la cual algunos formuladores de política de estos países se oponían firmemente a ellas.

En América Latina, por otra parte, las reformas se vieron facilitadas y contaron con el fuerte apoyo de los agentes económicos nacionales debido a la percepción general de que las estructuras institucionales establecidas en muchos de estos países durante los años setenta estaban sumamente deterioradas. De hecho, dadas las incertidumbres macroeconómicas de los años ochenta, cuando eran comunes la alta inflación y la gran volatilidad del crecimiento, los mercados y las instituciones financieras privadas tendían a operar en el segmento de muy corto plazo del mercado de intermediación financiera. También fue una década marcada por las dificultades para mantener la disciplina fiscal y por las grandes deudas públicas. La combinación de un sector financiero privado con aversión al riesgo y altos niveles de endeudamiento público a menudo obligaron a las instituciones financieras públicas a cumplir un papel cada vez más importante en la refinanciación de la deuda pública y privada nacional, con lo cual ataban sus destinos al de los gobiernos nacionales y/o subnacionales. Por consiguiente, para fines de los años ochenta los sectores financieros públicos de muchas economías de América Latina experimentaban serios problemas de solvencia.

Los mercados de valores, por su parte, nunca han sido protagonistas en la provisión de financiamiento para el desarrollo en la mayoría de los países en desarrollo, salvo quizá en algunas economías de Asia oriental, donde los mercados de bonos de empresas han tenido bastante influencia, particularmente en la década de 1980. No obstante, en América Latina las incertidumbres macroeconómicas mencionadas han sido un fuerte factor disuasivo para su desarrollo, y en los casos en que tales mercados de valores han sido importantes, la tendencia ha sido a concentrarse altamente en algunas empresas, muchas veces de propiedad del Estado.

Aunque los mecanismos de financiación de la inversión preexistentes (como los bancos de desarrollo) se han reducido (y en algunos casos, totalmente desmantelados), por el momento hay pocos indicios de que los mercados privados internos vayan a llenar ese vacío, sea natural o *espontáneamente*. La apertura financiera y la integración no han creado las condiciones propicias para el desarrollo de mercados internos de capital, sobre todo en el caso de los mercados primarios, que podrían ser fuente de capitales para las empresas comerciales. Además, muchos sectores, en particular pequeñas y medianas empresas, construcción de viviendas de bajo costo, empresas afines a la tecnología, etc., continúan careciendo de acceso a la escasa oferta de financiamiento privado.

En suma, a principios de los años noventa los sistemas financieros de las economías en desarrollo, y especialmente de América Latina y el Caribe, siguieron padeciendo los mismos problemas estructurales descritos en Goldsmith (1969) en los años sesenta:<sup>7</sup>

- a) La banca seguía siendo relativamente pequeña, su actividad crediticia era bastante limitada, sus operaciones se concentraban en actividades de corto plazo (incluida la refinanciación de la deuda pública) y era altamente vulnerable a las conmociones externas;
- b) La oferta de fondos prestables a sectores específicos seguía estrictamente racionada,<sup>8</sup> lo que significa que, para muchos sectores, el mercado del crédito está *limitado por el lado de la oferta*, y estos gastos por ende tienden a ser altamente sensibles a los cambios en la oferta de fondos prestables;
- c) Los márgenes de interés netos en la banca de los países en desarrollo eran aún mucho mayores que en las economías desarrolladas, lo que apunta a la existencia de *diferenciales* muy amplios, lo que entraña costos financieros no competitivos para los sectores empresariales nacionales y altos niveles de autofinanciamiento (factor disuasivo de la expansión económica);
- d) Los mercados de valores seguían siendo pequeños y los *mercados primarios* de hecho se redujeron en los años noventa (véase Dowers, Gómez-Acebo y Masci, 2000).

Además, a fines de los años ochenta y principios de los noventa, las economías latinoamericanas abrieron sus cuentas de capital y sus mercados financieros internos a los inversionistas extranjeros. Estas reformas no sólo parecen no haber logrado incrementar el ahorro interno, sino que además parecen haber aumentado la dependencia de la región del capital extranjero por una serie de razones.

Una de ellas fue que el crédito bancario aún era altamente cíclico y, en muchas economías, tendía a favorecer el consumo más que la inversión en la década de 1990. El problema del estancamiento del crédito también se agravó después de 1997-1998 (Barajas y Steiner, 2002).

Por otra parte, muchos sectores, en particular pequeñas y medianas empresas, construcción de viviendas de bajo costo, empresas afines a la tecnología, etc., continuaban careciendo de acceso a la escasa oferta de financiamiento privado.

Así pues, como se indica en varios estudios de la CEPAL (véanse, por ejemplo, Held y Jiménez, 2001; Stallings y Studart, 2001) y en contraste con lo que se podría pensar de acuerdo con la hipótesis de la represión financiera, en muchos casos la liberalización financiera (que en teoría volvería más flexible a la intermediación financiera y más eficiente a los mercados) y la existencia de altas tasas de retorno reales de los activos financieros no han producido mayores niveles de ahorro o inversión agregada, o ni siquiera a una mayor profundización financiera. Además, como se señala en el documento de proyecto sobre mercados financieros, aun en Chile, donde el desarrollo financiero en los años noventa fue sin duda el que tuvo mayor éxito, el acceso al financiamiento para la construcción de vivienda y el acceso al crédito para las pyme no mejoró, de manera que fue preciso formular políticas específicas para abordar el racionamiento del crédito en estos sectores excluidos. En los estudios resumidos por Dini (2002) también se indica que en los casos en que se ha expandido el acceso para las pyme, ha sido producto de la reforma de instituciones financieras públicas preexistentes.

<sup>7</sup> En Beck y otros (2000) se presentan pruebas en este sentido.

<sup>8</sup> El racionamiento del financiamiento para la vivienda de bajo costo, las PYME, los consumidores de bajos ingresos y las inversiones productivas de largo plazo es particularmente marcado en la mayoría de las economías de América Latina.

## **c) Sectores con dificultades de acceso**

En un informe reciente, el Banco Interamericano de Desarrollo (2001) señala que “el principal problema que enfrentan las empresas de los países latinoamericanos es la dificultad de acceso a los mercados financieros. En 18 de los 20 países latinoamericanos incluidos en la Encuesta mundial sobre el entorno empresarial, el acceso al crédito fue la preocupación más importante de los empresarios.” En efecto, hay un consenso general de que el problema de acceso al financiamiento es uno de los principales obstáculos para las pequeñas empresas y para quienes buscan acceso a la vivienda para población de bajos ingresos (Held, 1999 y 2000; Szalachman, 2000; Alarcón y Stumpo, 2001).

Este problema se deriva principalmente de las fallas del mercado, que surgen cuando no están dadas las condiciones necesarias para que haya una competencia perfecta y, por ende, los recursos se distribuyen de manera inadecuada. La causa de estas imperfecciones de mercado estriba en grandes problemas de escala, que impiden que estos sectores obtengan acceso al crédito a precios de mercado, y en la existencia de asimetrías de información, que hacen muy oneroso establecer la capacidad de pago de estos agentes.

Así pues, a menos que el sector público asigne recursos para resolver estas distorsiones, estos sectores seguirán excluidos del mercado de crédito. Se estima que la cantidad de recursos necesarios para resolver este problema puede variar según los distintos grados de desarrollo de los mercados financieros y crediticios de cada país, dado que las economías más avanzadas en el ámbito financiero exhibirán un número menor de sectores marginados.

### **i) Financiamiento para las pyme**

El problema de proporcionar financiamiento para estas pequeñas empresas siempre ha figurado en la agenda política, pero su importancia ha cambiado con el tiempo.<sup>9</sup> En el período de la industrialización encabezada por el Estado, se esperaba que este tuviera un papel activo y estableciera los mecanismos adecuados para desarrollar la base productiva local, pero después de las reformas este papel esencial se transfirió al mercado.

Las políticas tradicionales relativas al crédito para las empresas más pequeñas se basaban en un sistema de bancos de primer piso e instituciones financieras públicas que ofrecían tasas de interés subsidiadas, junto con unas pocas líneas de crédito de segundo piso para la intermediación con el pequeño número de instituciones financieras privadas de primer piso. Además, a fin de ofrecer un incentivo para la participación del sector privado, se usaban fondos de garantía para dividir el riesgo de crédito de las empresas más pequeñas. Por medio de este mecanismo, el sector público asumió el riesgo que representaban los préstamos morosos. Sin embargo, estos esfuerzos no lograron resolver los problemas de acceso de las pequeñas empresas, ya que no repercutieron de manera significativa en su situación, y se incurrieron en grandes pérdidas debido a las dificultades que entrañaban la refinanciación y el cobro de préstamos morosos (Held, 1999).

Las reformas también provocaron un cambio en el enfoque del Estado en esta área, que empezó a asignar recursos con mayor orientación hacia el mercado. Esta política puede dividirse en dos aspectos específicos: la asignación de fondos (públicos y privados) por parte de instituciones privadas, junto con una reducción del papel de las instituciones públicas, y la determinación de tasas de interés por parte del mercado. Un argumento conexo es que las tasas de interés subsidiadas eran un obstáculo para el desarrollo del mercado financiero porque permitían la implementación de proyectos menos rentables.

---

<sup>9</sup> Véanse Gutiérrez y Bolaños Zamora (1999) y Zuleta (1999).



Las tasas de interés subsidiadas fueron descartadas, y el enfoque se orientó a reducir los costos de transacción, de manera que los sectores marginados pudieran tener acceso a las tasa de interés de mercado. Este cambio estuvo motivado por el hecho de que el mercado tiende a excluir a las empresas pequeñas debido a la baja tasa de retorno para el sector privado en la provisión de fondos en pequeña escala, que en gran parte obedece a los altos costos de transacción (es decir, los costos de evaluación de los riesgos, administración y cobro).

En los países más grandes como Argentina, Brasil y México, el sector público desempeña un papel importante y de amplio espectro en la financiación de primer piso. En otros países, como Chile, Colombia y Costa Rica, se asignaron nuevas funciones a los sectores público y privado. Las instituciones de crédito públicas asumieron un papel preponderante en la banca de segundo piso, en tanto las privadas pasaron al primer piso. Ello contribuyó a reducir considerablemente el nivel de riesgo del Estado. En este enfoque, el sector privado es responsable de distribuir y administrar préstamos y asume el riesgo de incumplimiento del pago, en tanto permite que el sector público se concentre en traer a las pequeñas empresas al sector financiero y tratar de reducir el riesgo de crédito y los altos costos del desembolso, seguimiento y cobro de los préstamos. También puede realizar subastas competitivas por los fondos asignados a este efecto a fin de evitar otorgar subsidios implícitos a los bancos e instituciones crediticias de primer piso.

La implementación de las reformas económicas demoraron en cierta medida el progreso de las políticas de crédito y financiamiento para las pequeñas empresas, sobre todo debido al mayor grado de atención prestada a la estabilización macroeconómica y a las políticas de ajuste. Como se señaló antes, estas nuevas políticas de crédito y financiamiento se concentraban en dar acceso al crédito con las tasas de interés del mercado, para lo cual se crearon muchos instrumentos nuevos. Algunos de ellos funcionaron muy bien, pero otros no pudieron tener gran impacto porque fueron muy pocas las empresas que efectivamente pudieron aprovecharlos (Held, 1999; Peres y Stumpo, 2002). En otras palabras, “esas experiencias muestran avances en la aplicación de instrumentos con tasas de interés y condiciones de mercado. Sin embargo, no se han traducido en políticas suficientemente decantadas en el plano institucional y que resuelvan en forma integral y coordinada la restricción crediticia que afecta a esas empresas” (Held, 1999, p. 5).

En relación con el acceso a la tecnología, en el documento preparado por Dini (2002) también se presentan algunos resultados interesantes respecto del acceso de las pyme a los mercados financieros. En dicho documento se analizan las políticas aplicadas en apoyo de las pyme en tres economías: Chile, Brasil y México. En Chile (un reformador temprano) y México hubo una reducción del apoyo financiero a las pyme en la década de 1980, aunque en México se debió principalmente a problemas de solvencia,<sup>10</sup> en tanto en Chile fue puramente resultado de las convicciones de los formuladores de política. En Brasil, las instituciones financieras públicas que ayudan a las pyme —el Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE) y el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), por ejemplo— también participaron en grandes esfuerzos de reducción de gastos, pero nuevamente ello tuvo que ver más con problemas fiscales e incertidumbre macroeconómica (que llevó a una menor demanda de crédito) que con cualquier estrategia clara para restringir el papel del Estado en este ámbito. A diferencia de la situación ocurrida en los años ochenta, en los noventa el apoyo financiero a las pyme aumentó en Chile y Brasil, pero tal aumento no se ha registrado en México.

En Chile el cambio más evidente no ha sido tanto en el papel del Estado en la transferencia de fondos, sino en cómo estos fondos se han asignado, ya que una proporción creciente de ellos se ha transferido a instituciones privadas que han sido encargadas de administrar su asignación. Los programas como Proyectos de Fomento (PROFOS), Fondo de Asistencia Técnica (FAT), Fondo de

<sup>10</sup> En México, muchas de las instituciones financieras de desarrollo que existían previamente (como la Nacional Financiera) tropezaron con considerables dificultades financieras como consecuencia de las reducciones de los fondos públicos y la mayor incidencia de incumplimiento de pagos.

Fomento al Desarrollo Científico y Tecnológico (FONDEF) y demás proyectos de pequeña escala han sido muy importantes en el apoyo de las pyme chilenas en su reestructuración tecnológica y estrategias orientadas hacia el exterior. En el caso de Brasil, los recursos asignados a apoyar a las pyme se estancaron en los años ochenta, pero durante los noventa los fondos transferidos por el BNDES aumentaron sustancialmente, llegando a niveles históricos a finales de la década. En México hay evidencias irrevocables de que se ha reducido el apoyo financiero a las pyme, y que al mismo tiempo la asignación de esos fondos se ha reorientado hacia políticas más horizontales.

La investigación en materia de financiamiento para las pyme indica que se ha hecho gran hincapié en “liberalizar los mercados” (es decir, liberar las tasas de interés y la asignación del crédito privado), en tanto se ha dado poca prioridad al fortalecimiento de las instituciones. Esta falta de un enfoque “positivo” obedece a la prioridad que se le ha dado a la reducción de los gastos públicos en un contexto de ajuste fiscal.

Además, algunos de los problemas que típicamente han afectado a las pyme parecen haber empeorado. Por ejemplo, se ha observado un mayor grado de segmentación entre las empresas grandes y las pyme. Esta segmentación habitualmente lleva a una selección subóptima de proyectos, ya que los recursos financieros disponibles se asignan a empresas grandes mientras quedan sin financiación proyectos más viables planeados por empresas más pequeñas. Esto se debe a las siguientes razones, entre otras: i) en general las pyme tienen escasos antecedentes bancarios, de manera que hay poca información disponible para sus solicitudes de crédito; ii) habitualmente las empresas más pequeñas tienen menos activos que sirvan de garantía; iii) los créditos de menores montos que solicitan las pyme no necesariamente suponen menores costos de transacción en el sistema bancario, y iv) muchas pyme no están familiarizadas con los procedimientos para solicitar crédito e incluso pueden carecer de la capacidad administrativa para aplicarlos (Kesselman, 1998). En suma, como se desprende de este breve análisis, las bases teórica e histórica de las reformas financieras que se llevaron a cabo fueron, si no enteramente erradas, al menos claramente deficientes y, como era de esperar, sus resultados fueron desalentadores.

## **ii) Financiamiento de viviendas para la población de bajos ingresos**

Los programas públicos han seguido siendo la principal fuente de financiamiento de las viviendas para la población de bajos ingresos, pero se ha hecho más frecuente la asignación de fondos por conducto de instituciones financieras privadas. El incremento de la eficiencia asignadora puede evaluarse usando tres criterios: transparencia e imparcialidad, neutralidad y focalización de aquellos agentes que tienen el menor acceso a los mercados privados. El análisis de Held señala claros adelantos en términos de los dos primeros criterios, pero poco progreso respecto del tercero. Esta conclusión es motivo de especial preocupación para el proyecto, dado que es precisamente este tercer aspecto el que importa más al evaluar el acceso.<sup>11</sup>

Cómo hacer para brindar acceso a la vivienda a particulares y hogares de bajos ingresos es una cuestión que aún no se ha resuelto satisfactoriamente. La marginación de este segmento de la población obedece al hecho de que los mercados financiero y crediticio no son capaces de atenderlo como es debido. Los bajos niveles de ingresos de este sector de la población constituyen un obstáculo para el acceso al crédito y, aun si este se obtiene, el costo del préstamo es el mayor factor de riesgo para el no pago, junto con los costos de transacción proporcionalmente más altos de los préstamos más pequeños. Cabe señalar que el concepto de marginación que aquí se utiliza se refiere a las dificultades para obtener acceso a la vivienda y a mejores condiciones de vida. La absoluta falta de vivienda se refleja en el déficit cuantitativo, en tanto el deterioro de las condiciones de vida

<sup>11</sup> Véase Grynsman y Meléndez (1999).

(es decir, la calidad de la vivienda y la oferta de servicios básicos) se refleja en el déficit cualitativo (Szalachman, 2000).

Las políticas públicas implementadas en un esfuerzo por corregir este problema habitualmente han consistido en subsidios del lado de la oferta, en que las personas que participan hacen contribuciones pequeñas e indirectas en forma de deducciones de la planilla de pagos. Sin embargo, estas políticas no han logrado eliminar el déficit de vivienda acumulado, que suele ser resultado de altas tasas de crecimiento demográfico y altos niveles de migración del campo a la ciudad. Las nuevas políticas de vivienda establecidas en el marco de las reformas de mercado han incluido un subsidio del lado de la demanda destinado a aumentar la capacidad adquisitiva de las personas de bajos ingresos. El ahorro previo ha sido condición para otorgar estos subsidios, ya que se consideran prueba de la capacidad de ser propietario, además que reducen el monto del crédito necesario para la compra.<sup>12</sup>

Al mismo tiempo, el sector público se ha concentrado en facilitar el acceso a los préstamos para la vivienda en condiciones y términos de mercado al subsidiar los costos de transacción de las instituciones de crédito privadas que ofrecen dichos préstamos. Los montos de los subsidios asignados para este propósito dependen en gran medida del grado de desarrollo del mercado financiero y crediticio, su capacidad de llegar a los sectores marginados y la disponibilidad de los fondos de largo plazo.

La política de ordenamiento territorial, uno de los determinantes del costo de la vivienda, se transforma en un factor de influencia cada vez mayor, pero al que los países aún no han prestado suficiente atención. Deben tomarse medidas para reservar tierras para su uso en el contexto de políticas que permitan que el incremento de valor de la tierra se comparta con los hogares o particulares objetivos, porque de otra manera el precio de la tierra se vuelve otro obstáculo para el acceso de este sector de la población. Otro factor tiene que ver con la tendencia a concentrarse en la provisión de subsidios para la vivienda para la compra de nuevos hogares, lo que reduce el déficit cuantitativo al facilitar la construcción y posterior adquisición de nuevas unidades de vivienda. Este tipo de política, sin embargo, no ha abordado la necesidad de alentar la movilidad habitacional, y hay una carencia de programas para mejorar y ampliar las viviendas existentes. Este último factor, junto con la falta de un mercado secundario para las viviendas destinadas a la población de bajos ingresos, ha provocado un aumento del déficit cualitativo de la vivienda (Held, 2000; Szalachman, 2000).

---

<sup>12</sup> Para mayor información, véanse Pérez-Íñigo (1999) y Chiappe de Villa (1999).



## IV. Mercados tecnológicos

---

La organización de los mercados y el comportamiento microeconómico en el área de la generación y difusión de conocimientos han cambiado radicalmente desde el período de industrialización mediante la sustitución de importaciones encabezado por el Estado. Han desaparecido muchas actividades generadoras de conocimientos y gradualmente aparecen otras que están más de acuerdo con la estructura productiva naciente en la región. Se han cerrado departamentos y laboratorios públicos y privados de investigación y desarrollo o se han modificado sustancialmente sus agendas, propósitos y limitaciones, como resultado de la privatización de grandes industrias (CEPAL, 2002).

### a) La industrialización y la capacidad tecnológica

Durante la Segunda Guerra Mundial y a principios de los años cincuenta, cada uno de los países de América Latina desarrolló su propio sector fuerte de empresas públicas encargadas de la producción de bienes y servicios en ámbitos como las telecomunicaciones, la energía o el transporte y en industrias estratégicas como el hierro y el acero, el aluminio o los petroquímicos. Estas actividades productivas exigían no solo nueva infraestructura —que a veces se adquiría “llave en mano” a subcontratistas internacionales— sino también un flujo constante de nuevas tecnologías y servicios de ingeniería que tenían que obtenerse *in situ*. En consecuencia, muchos de ellos crearon departamentos de investigación y desarrollo y grupos de formulación de proyectos cuyo objeto principal era generar nuevos conocimientos y

adaptar las tecnologías importadas a las circunstancias locales. Como parte de este proceso encabezado por el Estado, algunos países desarrollaron sofisticados conocimientos en industrias de vanguardia, como la tecnología nuclear en el caso de Argentina y aeronáutica en el de Brasil. Estas industrias tendrían un importante papel en el desarrollo tecnológico de estos países muchos años después de la iniciación de estas actividades. Pueden identificarse tres patrones de generación de capacidad tecnológica, que se vinculan con los tres tipos diferentes de empresas (CEPAL, 2002).

i) Desde un principio, el capital extranjero funcionó en América Latina como eje central de la estrategia de crecimiento en ramas de uso intensivo del conocimiento como automóviles, materias primas farmacéuticas, productos petroquímicos, maquinaria y equipos de producción. Las externalidades originadas por la presencia de estas empresas fueron importantes. En efecto, los bienes de capital y el flujo de conocimientos de ingeniería, administración y comercialización introducidos por las empresas extranjeras afectaron profundamente la cultura industrial de la época, introduciendo hábitos de comportamiento laboral, normas y estándares de trabajo, pautas de control de calidad y formas de subcontratación muchas veces desconocidas en el medio local.

Pese a que en su gran mayoría las firmas extranjeras no llegaron a la región con la idea explícita de desarrollar una infraestructura tecnológica local, en los hechos, muchas veces acabaron haciéndolo. Dado el carácter firma-específico de la tecnología como factor de producción y la necesidad de adaptarla a las circunstancias concretas que rodean su utilización en cualquier instalación productiva determinada, muchas de estas empresas se vieron obligadas a crear departamentos de ingeniería, así como grupos capaces de prestar asistencia técnica a los ingenieros de producción, a fin de operar eficazmente en el entorno nacional.

Los esfuerzos tecnológicos de este tipo de empresas por lo general se destinaban a adaptar a las condiciones locales de utilización, diseños de producto, tecnologías de proceso, formas de organización del trabajo originalmente desarrollados por las respectivas casas matrices para sus mercados de origen. En este sentido, los esfuerzos tecnológicos de este grupo de empresas pueden considerarse adaptativos. Las empresas no estaban particularmente interesadas en desarrollar conocimientos que aumentaran su potencial exportador, sino que la mayoría apuntaba exclusivamente al mercado local.

ii) En el caso de las grandes empresas y los conglomerados privados de capital nacional, habitualmente dedicados a la producción de bienes de consumo e intermedios y a la provisión de servicios (energía, telecomunicaciones), se puede identificar otro modelo de comportamiento tecnológico. Estas empresas desarrollaron sus capacidades productivas y tecnológicas en aquellos sectores que se consideraban estratégicos para la política de industrialización de la época. El desarrollo de capacidades tecnológicas fue más notorio y supuso desde avances en el montaje y puesta en marcha de nuevas plantas productivas hasta el establecimiento de departamentos de ingeniería y oficinas de proyecto capaces de diseñar y optimizar el uso de las instalaciones. En no pocos casos, estos avances fueron impulsados por institutos públicos, que se hicieron cargo de gran número de tareas. Así, por ejemplo, en el sector energético y de telecomunicaciones se crearon empresas estatales e institutos de investigación que contaban con abundantes recursos financieros.

iii) Paralelamente a estas firmas más grandes, en los años inmediatamente posteriores a la guerra se establecieron en la región muchas pequeñas y medianas empresas. Al amparo de la protección arancelaria y del crédito público subsidiado, hubo de surgir y desarrollarse un extenso número de empresas de gestión familiar ocupadas de la producción de textiles y confecciones, calzado, máquinas herramienta, equipos para la industria de la alimentación, muebles, maquinaria agrícola, entre otros rubros. Muchas de estas empresas lograron crecer rápidamente en los años cincuenta y sesenta, a medida que aumentaba la demanda agregada. Pese a iniciarse en la vida industrial con diseños de producto y plantas fabriles muchas veces de carácter casi artesanal, gradualmente desarrollaron su capacidad de ingeniería, lo que les permitió mejorar

significativamente su diseño de planta, su ingeniería de diseño de productos y sus tecnologías de organización productiva.

Algunas de estas firmas diseñaban y aun construían sus propias maquinarias y equipos. Evidentemente, avanzaron a lo largo de un sendero de aprendizaje de largo plazo altamente idiosincrásico. A diferencia de las subsidiarias de firmas extranjeras previamente examinado, en este caso la creación de tecnologías de producto y proceso se inició sin un soporte previo proveniente del exterior, más allá de la mera copia de tecnología y de la capacitación técnica que muchos empresarios inmigrantes traían de sus respectivos países de origen.

Quizás es esa la razón por la cual muchas industrias pudieron empezar a alcanzar la frontera de la productividad internacional mucho antes de la introducción de las recientes reformas estructurales orientadas hacia el mercado. Es evidente que en los años de la industrialización encabezada por el Estado se produjo un proceso de aprendizaje local y el desarrollo de capacidades tecnológicas internas, en que muchas empresas nacionales avanzaron en su curva de aprendizaje de largo plazo. No obstante, sólo en pocas oportunidades se llegó a desarrollar productos y procesos productivos novedosos a escala mundial que tuvieran repercusión fuera de las fronteras nacionales.

En resumen, las pequeñas y medianas empresas de capital nacional conforman un tramo perfectamente identificable y circunscrito del sistema innovativo nacional de los años de la sustitución de importaciones. Desarrollaron una cultura tecnológica basada en la copia de tecnología externa y su adaptación a los requerimientos locales, en un marco de información imperfecta, acceso inadecuado a los mercados mundiales de equipos y maquinaria, y escasa presión competitiva en los mercados internos.

## **b) Los resultados generales de las reformas**

Gracias a las reformas, han surgido nuevos patrones de comercio y especialización productiva, en que las industrias de uso intensivo de conocimientos pierden terreno en cuanto a su contribución al PIB, en tanto que las actividades con bienes no transables, las industrias de procesamiento de recursos naturales y las operaciones de montaje del tipo maquila (que atiende sobre todo el mercado de los Estados Unidos) han ganado preponderancia. El sistema productivo de los años noventa concita la participación activa de muchas nuevas firmas extranjeras que acaban de entrar a la economía mediante la privatización de empresas públicas o mediante la adquisición de empresas locales (CEPAL, 2000 y 2002, Katz, 2000b).<sup>1</sup>

Estas empresas no hacen gran cosa en términos de generación de conocimientos a nivel local, de manera que los países de la región apuntan a una estructura productiva más compleja, que se acerca a las normas internacionales de productividad, pero que también hace un uso menos intensivo del conocimiento y de los servicios de ingeniería locales. Este proceso entraña un alto grado de fragilidad estructural para que los países avancen en la cadena de valor y pasen de productos básicos simples, de bajo valor agregado, a bienes y servicios de mayor valor agregado. En consecuencia, la relativa brecha tecnológica que separa a la región de las mejores prácticas internacionales se ha estrechado en algunas áreas de la estructura de producción (por ejemplo, servicios de telecomunicaciones, Internet o producción y distribución de energía) pero en general sigue siendo excesivamente amplia, aun al cabo de tantos años de liberalización comercial y desregulación del mercado (Cimoli y Katz, 2001).

En un nivel más micro, se han registrado cambios radicales en las fuentes del cambio técnico y de crecimiento de la productividad, y rápidamente ha aumentado la proporción de desarrollo

---

<sup>1</sup> Véanse Crespi y Katz (2000); Buitelaar, Padilla y Urrutia-Álvarez (2000); Capdevielle, Casalet y Cimoli (2000); Bisang y Malet (2000); y Tigre y otros (2000).

tecnológico que proviene de fuentes externas a costa de las locales. A continuación se examinan algunas de estas fuentes.

1) Los países de América Latina y el Caribe nunca han hecho grandes gastos en desarrollo tecnológico. Las asignaciones para investigación y desarrollo pocas veces han superado el 0.5%-0.7% del PIB, en comparación con el 1.5%-2.5% del PIB en muchos países desarrollados y en algunas naciones asiáticas. Además, las empresas operadas por el Estado, los laboratorios y los institutos tecnológicos y las universidades constituyen una abrumadora proporción de esta suma. Sólo una ínfima parte proviene de agentes privados como las subsidiarias locales de empresas transnacionales, grandes conglomerados de propiedad local y pyme locales.

2) El crecimiento de la productividad y la competitividad se ha alcanzado en creciente medida gracias a la introducción de maquinaria y equipos importados, incluidas nuevas tecnologías computarizadas de organización de la producción, programas computacionales de planificación de recursos materiales y gestión de cadenas de abastecimiento, etc. Uno de los factores que ha contribuido a este cambio ha sido la liberalización comercial, que ha abaratado los bienes de capital importados, permitiendo así reemplazar los bienes de capital y servicios de ingeniería nacionales. Tal como el rápido ingreso de las nuevas máquinas computarizadas vuelve obsoletas a las viejas generaciones de maquinaria y equipo, también ciertas formas de capital humano pierden vigencia en el nuevo entorno de la organización de la producción. Así pues, se ha vuelto innecesaria una serie de actividades de ingeniería que solían realizarse en planta, ya sea para extender la vida útil de viejas máquinas o para llevar a cabo actividades técnicas que desde entonces vienen incorporadas a los nuevos equipos. En consecuencia, muchas veces los ingenieros y técnicos encargados de estas actividades se han vuelto prescindibles, y se eliminan de la nómina de pagos. Del mismo modo, se pueden suprimir departamentos completos de ingeniería de proyectos e investigación y desarrollo, cuando las empresas pasan a formar parte de sistemas mundiales de producción integrada, ya que tales actividades pueden transferirse a la sede central del sistema.

3) Esto también ha ocurrido en el caso de las empresas públicas de telecomunicaciones, electricidad y transporte, las cuales, tras la privatización, han cerrado sus departamentos locales de ingeniería e investigación y desarrollo y han comenzado a recurrir a sus oficinas centrales para los servicios de ingeniería y tecnología. Estos cambios en la organización de la producción entrañan la "destrucción" del capital humano y de la capacidad tecnológica local y su reemplazo por nueva tecnología incorporada en el capital, así como servicios de ingeniería e investigación y desarrollo producidos externamente. Algunas de las destrezas y capacidades tecnológicas que se han vuelto redundantes por los nuevos esquemas de organización de la producción pueden ser transferidas con éxito (y así se ha hecho) a otras áreas de la economía (por ejemplo, a una industria naciente y de rápida expansión en el campo de los programas computacionales), pero hay claras diferencias de un país a otro, de una región a otra y de una industria a otra en cuanto a en qué medida se ha podido llevar a cabo este redespigüe de recursos.

4) En el transcurso de la década pasada los sistemas internacionales de producción integrada han aumentado considerablemente su participación en el PIB de toda América Latina. La operación local se ha vuelto principalmente una actividad de montaje que utiliza partes y componentes importados así como servicios de ingeniería y tecnológicos prestados desde el exterior. Probablemente este modelo lleve a una estructura productiva cada vez más dual. Este tipo de estructura se compone, por un lado, de un pequeño grupo de empresas tecnológicamente modernas (subsidiarias locales de empresas transnacionales y grandes conglomerados nacionales) y, por otra parte, de un amplio sector de pyme locales que tienen serias dificultades para obtener acceso a la tecnología moderna que necesitan para mejorar sus actividades productivas. Este patrón refleja las características de lo que se ha denominado "heterogeneidad estructural en los sistemas de producción e innovación" (CEPAL, 2000 y 2002).



En suma, las reformas han socavado los esfuerzos por mejorar la capacidad tecnológica local. De hecho, en un mundo en que la producción de conocimientos rinde retornos de escala cada vez mayores y en que las externalidades entre las empresas y demás instituciones poseedoras de estos conocimientos que participan en el proceso de generación de tecnología son claramente determinantes, la globalización de las actividades económicas habrá de generar un patrón mundial dual de organización de la producción, en que los esfuerzos de ingeniería e investigación y desarrollo están a cargo de países industriales maduros, en tanto las economías en desarrollo tienden a especializarse en la producción de productos industriales de bajo valor agregado e industrias maquiladoras.

## El acceso de las pyme

Confirmando lo anterior, los estudios realizados durante el transcurso del presente proyecto de investigación indican que en el acceso a los mercados de conocimientos y tecnología influyen poderosamente las diferencias de tamaño de las empresas (Dini, 2002, Peres y Stumpo, 2000). Las pyme siempre han tenido dificultades para acceder a las nuevas tecnologías necesarias para lograr una buena reestructuración, y han perdido terreno en relación con los grandes conglomerados locales y las subsidiarias de empresas transnacionales. Los principales resultados obtenidos por Dini (2002) en relación con el acceso de las pyme tienen que ver con cambios en los principios sobre los que se fundan las políticas aplicadas en este ámbito, el entorno institucional y el patrón de aprendizaje tecnológico que se observa a nivel de empresa.<sup>2</sup>

Gracias a las reformas estructurales se ha logrado un cambio sustancial en los fundamentos normativos de las políticas relativas a las pyme. En la mayoría de los países, los formuladores de política en general abrazan los principios de la subsidiariedad del Estado y la neutralidad de las políticas, hacen hincapié en la demanda industrial y adoptan una visión horizontal de los instrumentos que deberían emplearse a fin de “nivelar el campo de juego”, pero se observan diferencias importantes en la forma en que se aplican estrictamente estos elementos. Además, los cambios en la orientación de las políticas y en las asignaciones presupuestarias para financiar estas medidas han variado de un país a otro. Por ejemplo, Chile ha sido especialmente estricto al aplicar estos principios, en tanto, al otro extremo, ha habido gran flexibilidad en Brasil, ya que se han empleado distintas políticas para distintos sectores y áreas geográficas. México se encuentra en un punto intermedio en este espectro.

El énfasis puesto en el papel de la demanda ha contribuido a aumentar la eficiencia de los programas de apoyo y a alentar al sector privado a participar en la gestión de las políticas económicas, aumentando así la relevancia de las medidas de desarrollo que subsidia el Estado. Estas nuevas características de las políticas han reducido la discriminación, aumentado la transparencia del sistema y ayudado a garantizar la pertinencia de las medidas adoptadas, pero no pueden superar los efectos de la heterogeneidad del sistema productivo. En la práctica, estas políticas no pueden ser neutrales, ya que hay costos de transacción que constituyen una barrera de entrada para el acceso a los programas de apoyo asociados. El hecho de que existan tales costos favorece a las empresas que pueden pagarlos —que en general son las que poseen más recursos y conocimientos— y excluye a todas las demás empresas que no cuentan con la capacidad mínima necesaria para identificar, formular y manejar sus requerimientos (Dini, 2002). Al mismo tiempo, aun cuando se resuelvan estos problemas de acceso, hay que considerar un factor desconocido: determinar si estas empresas tienen la capacidad de gestión necesaria para usar con eficiencia los recursos que se han puesto a su disposición.

Lo que cabe destacar de estas experiencias no es tanto que las reformas no han reducido el apoyo público a las pyme en sí, sino que han hecho muy poco para aumentar el acceso de tales

<sup>2</sup> Véanse también De María y Campos (2002); Fajnzylber (2002); Dini, Corona y Sánchez (2002); Monsalves (2002); y Botelho y Mendonça (2001).

empresas a la tecnología que necesitan para adaptarse al nuevo entorno económico. En otras palabras, en todos estos países, la liberalización del comercio ha dejado a las pyme más expuestas a la competencia externa, pero su acceso a los servicios de ingeniería local y a los bienes de capital y tecnología extranjeros no se ha facilitado significativamente.

La inestabilidad de estas políticas también ha sido un constante problema desde la implementación de las reformas económicas. Ello se debe, entre otras cosas, a las restricciones presupuestarias, ya que a raíz de ellas la mayoría de las instituciones y programas que apoyan a las pyme disponen de menos recursos. Sin embargo, la inestabilidad suele ser reflejo de los cambios de importancia de las políticas en la agenda del gobierno; este tipo de situación se ha traducido en una pérdida de conocimientos acumulados y una falta de confianza en las políticas públicas por parte del sector empresario.

Muchos aspectos de las iniciativas adoptadas en los ámbitos presupuestario e institucional se han visto afectados por un marcado grado de inestabilidad, en que los componentes ganan o pierden prioridad según qué administración esté en el gobierno. Tal inestabilidad también ha reducido la eficiencia de las políticas, porque lleva a una dispersión de las capacidades acumuladas y a una falta de claridad respecto de los incentivos para la industria y de lo que puede esperarse de la acción pública.

A diferencia de lo ocurrido en los años ochenta, en los noventa el apoyo financiero disponible para las pyme aumentó tanto en Chile como en Brasil; sin embargo, no fue así en México. En Brasil, la asignación de recursos en apoyo de las pyme se estancó en la década de 1980, pero durante la siguiente los fondos transferidos por el BNDES aumentaron sustancialmente, llegando a niveles históricos para fines de la década. En México hay claras evidencias de que el apoyo financiero a las pyme se ha reducido, al tiempo que la orientación de las asignaciones se ha dirigido a políticas más horizontales.

Estas políticas también han afectado el entorno institucional. En México, el papel de las instituciones que apoyan a las pyme se redujo, pero las razones, en este caso, responden más al escaso crecimiento económico y a las dificultades fiscales que mermaron la capacidad del gobierno de cumplir un papel más activo en este ámbito. Además, muchas de las instituciones financieras de desarrollo existentes —como la Nacional Financiera— experimentaban serias dificultades financieras debido a los recortes de los fondos públicos y a mayores niveles de incumplimiento de pago. En Brasil, las instituciones financieras públicas que ayudan a las pyme —el Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE) y el BNDES, por ejemplo— también participaron en grandes esfuerzos de reducción de gastos, pero nuevamente ello tuvo que ver más con problemas fiscales e incertidumbre macroeconómica (que llevó a una menor demanda de crédito) que con cualquier estrategia clara para restringir el papel del Estado en este ámbito. Hasta la década de 1990, Chile era el país que había introducido con mucho las reformas más fuertes. En este caso, el cambio más significativo no ha sido tanto en el papel del Estado en la transferencia de fondos, sino en cómo estos fondos se han asignado, ya que una proporción creciente de ellos se ha transferido a instituciones privadas que han sido encargadas de administrar su asignación. Los programas como Proyectos de Fomento (PROFOS), Fondo de Asistencia Técnica (FAT), Fondo de Fomento al Desarrollo Científico y Tecnológico (FONDEF) y demás proyectos de pequeña escala han sido muy importantes en el apoyo de las pyme chilenas en su reestructuración tecnológica y estrategias orientadas hacia el exterior.

El nuevo modelo económico ha creado un entorno propicio para la modernización, ya que el mayor grado de apertura ha facilitado el acceso a nueva tecnología mediante la adquisición de nuevos equipos. Además, aunque no se dispone de datos exactos sobre el tamaño de las empresas correspondientes, este proceso también ha incluido a las pyme, según los gerentes entrevistados (Dini, 2002).

No obstante, la modernización de la base productiva también ha traído aparejada la obsolescencia del conocimiento. Con la llegada de los nuevos equipos, los conocimientos y mecanismos de aprendizaje existentes dejan de ser útiles y deben adaptarse a nuevos requerimientos mediante la innovación del conocimiento y el desarrollo de nuevas capacidades de gestión. Esta situación señala la importancia de la educación formal, que facilita la difusión de los nuevos conocimientos. Sin embargo, se han encontrado muy pocos vínculos entre el sistema educacional y la base productiva, e incluso los esfuerzos de investigación y desarrollo han sido limitados. Del mismo modo, los mecanismos para crear vínculos y generar complementariedades entre empresas virtualmente no existen, y tampoco se han establecido redes de empresas e instituciones. En las pocas ocasiones en que sí se ha hecho, los vínculos no se han extendido al ámbito de la investigación y el desarrollo.

En suma, las dificultades que experimentan las pyme para obtener acceso a la tecnología básicamente pueden atribuirse a la existencia de fallas del mercado, ya que la insuficiente información y heterogeneidad en términos de los tamaños de los agentes impiden que obtengan acceso al mercado de tecnología en un pie de igualdad. Además, este problema de acceso, al que también se refiere Amartya Sen, surge cuando la dotación incluye la disponibilidad de recursos y capital humano. Las desigualdades en la distribución de la dotación entre los agentes que compiten en el mercado de tecnología apunta a una situación cuya solución más eficiente en este mercado es que sólo unas pocas pyme tengan acceso a la tecnología, mientras la mayoría queda excluida. Es por eso que la estructura institucional debería identificar los distintos tipos de agentes y tecnologías con miras a modificar la dotación existente, alcanzando un nuevo equilibrio en el mercado y favoreciendo el acceso de las pyme a la tecnología.



## V. Necesidades institucionales

---

De acuerdo con el análisis anterior, queda claro que el mercado ha sido el repositorio del entorno institucional, que ha determinado las características específicas del tipo de capitalismo que predomina en la región. En el gráfico 1 se describen las jerarquías establecidas dentro de este tipo de capitalismo latinoamericano. Como se observa en el esquema, los mecanismos orientados por el mercado coordinan los principales mercados de factores, al tiempo que distribuyen las oportunidades de acceso a los distintos agentes. Así pues, esta estructura jerárquica responde a tales mecanismos, que no sólo explican cómo funcionan los mercados de factores, sino que también influyen sobre la capacidad activa del Estado de formular políticas y regulaciones.

Ante este patrón, el Estado tiene menos poder para influir y regular la economía. Los gobiernos nacionales son castigados cuando no adoptan las preferencias de mercado. Las dificultades para adoptar políticas anticíclicas, ejercer el derecho a mejorar las condiciones de trabajo y adoptar medidas de protección de los procesos de aprendizaje son ejemplos correspondientes a los mercados financiero, laboral y tecnológico, respectivamente. En este contexto, podemos denominar este estilo de capitalismo latinoamericano como capitalismo de “Estado-rehén”.<sup>1</sup>

Los mercados no operan en una competencia perfecta; incorporan varios tipos de fallas de información, derechos y aprendizaje. Debido a estas condiciones de competencia imperfecta, los mecanismos establecidos tienden a generar poderes cada vez más

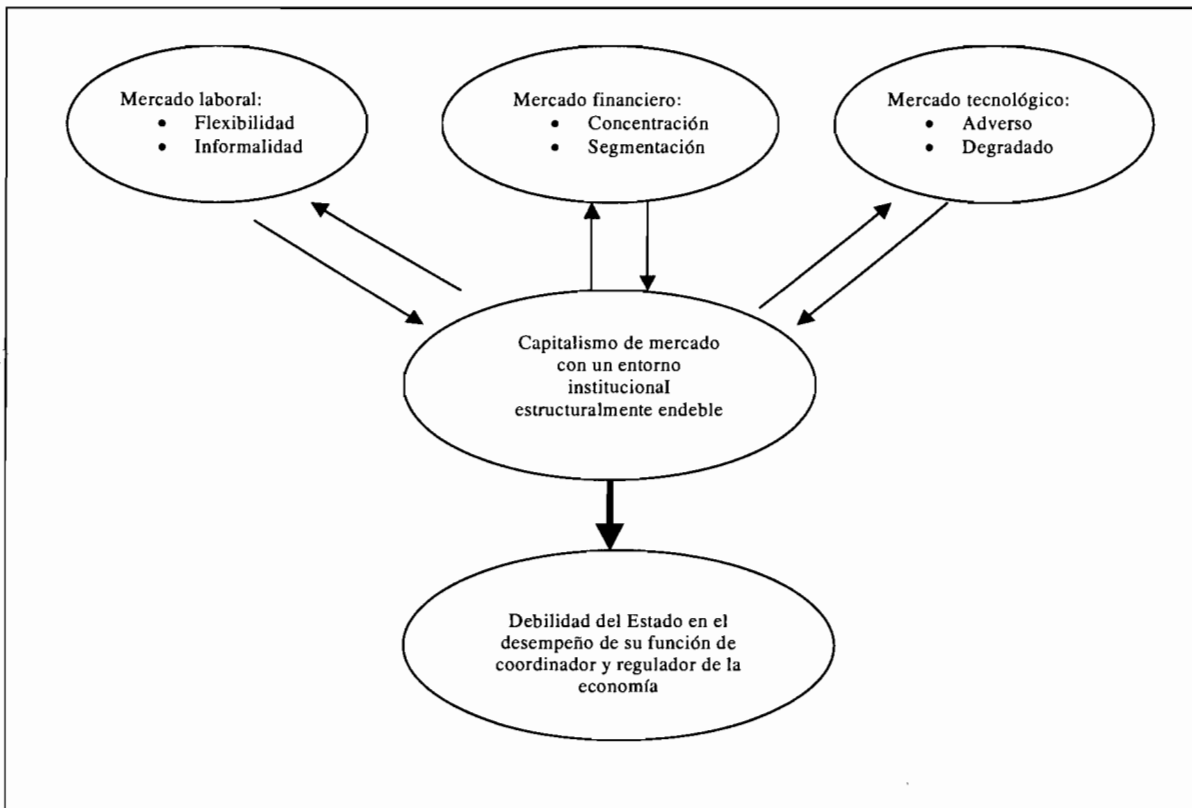
---

<sup>1</sup> Véase también Vanberg (1988 y 1993). Sobre la definición de patrones de rehén, véanse Williamson (1986) y Newman (1998).

asimétricos en favor de los agentes privados. En el mercado financiero, el predominio de los bancos comerciales sobre las instituciones bancarias dedicadas a apoyar el desarrollo industrial (por ejemplo, la banca de desarrollo pública) y la dependencia de los mercados financieros internacionales han reducido la capacidad del Estado de implementar políticas. En el mercado laboral, por la existencia de sistemas de seguridad social deficientes y una endeble capacidad reguladora para hacer valer los derechos de los trabajadores, los mecanismos de negociación funcionan para beneficio de las empresas privadas y les permiten influir considerablemente al determinar los niveles de empleo y accesibilidad. El mercado tecnológico tampoco es la excepción a esta regla general, dado que la capacidad local de crear y difundir conocimientos está concentrada y determinada por las empresas matrices que operan dentro de sistemas internacionales de producción integrada y por el patrón de la especialización internacional.

Gráfico 1

**COORDINACIÓN Y JERARQUÍAS EN EL CAPITALISMO DE AMÉRICA LATINA**



Los resultados de las reformas indican que esta forma de coordinación y jerarquía, al menos por sí misma, no produce los resultados previstos. El desempleo se mantiene alto y gran parte de la sociedad queda excluida del empleo en actividades productivas formales. Los mercados financieros de los países han caído en las mismas dificultades que experimentaron durante la década de 1970 y su concentración ha propiciado marcadas asimetrías de poder que reducen la capacidad del Estado de adoptar medidas de política. En los mercados tecnológicos, las condiciones descritas señalan que el actual patrón de especialización productiva —que tiene un fuerte sesgo en favor de las industrias que producen poco valor agregado interno— y el efecto inhibitor sobre las actividades de ingeniería e investigación y desarrollo locales de la rápida expansión de los sistemas internacionales de producción integrada están llevando a las economías de América Latina a una “trampa” de la que será difícil escapar solamente con los principios de libre mercado. Además, la interacción de los mercados financiero y tecnológico refuerza el papel monopolístico de las grandes empresas que

operan en los distintos sectores de la economía, socavando al mismo tiempo la capacidad del Estado de cumplir un papel activo dentro de la economía política de la región.<sup>2</sup>

Visto desde esta perspectiva, queda claro que el acceso para los agentes más débiles no ha mejorado y bien puede empeorar en el futuro cercano. Esta situación puede ilustrarse si se examinan tres mercados diferentes. Primero, en el mercado laboral, aunque la situación de las mujeres ha progresado en términos relativos, su mayor acceso se manifiesta principalmente en forma de puestos de baja calidad. Las fallas de los derechos son típicas en este mercado y las mujeres, en particular, sufren discriminación en gran parte de las actividades de servicio. Segundo, en los mercados financieros, el racionamiento del crédito que enfrentan las pyme no se ha reducido, aunque algunas políticas han aumentado la eficiencia y transparencia de la asignación de recursos. Además, las pyme son objeto de fuerte discriminación en cuanto a sus derechos y por ende su capacidad de obtener acceso a los recursos financieros. Tercero, en los mercados tecnológicos, las reformas han ampliado la brecha de productividad entre las empresas grandes y las pyme. También han expuesto a ambos tipos de empresas a una mayor competencia internacional, en tanto su acceso a la tecnología y la innovación necesarias para hacer frente a los desafíos competitivos de una economía abierta sigue rezagado.<sup>3</sup>

Algunos de los enfoques institucionales adoptados entran en conflicto de manera más visible con el enfoque de equilibrio bienestar y la mayoría de las estrategias de política que se han empleado (Langlois, 1986, Williamson, 1975, y Hall y Soskice, 2001). Como se analizó en la primera sección, según el enfoque de equilibrio bienestar, se supone que el mercado y los derechos de propiedad por sí solos garantizarán una eficiente asignación de los recursos. En este marco, el entorno institucional se considera principalmente en términos de cómo puede afectar el papel que cumple el mercado.<sup>4</sup>

No obstante, las instituciones también pueden considerarse una respuesta a las inconsistencias endógenas del equilibrio bienestar. Además, el entorno institucional es un componente complementario del mercado, que incorpora el proceso interactivo entre los diferentes agentes que participan en las actividades productivas, financieras y sociales (Langlois, 1986). La economía de mercado funciona no porque los intereses de algunos agentes, personas y empresas se supriman mientras otros se mantienen fuera del mercado, sino porque cada uno puede sacar provecho de él. Cada vez se hace más evidente que las economías de Europa y otras economías industrializadas han aprovechado un clima económico participativo en que la entrada de las personas al mercado se ve muy facilitada por el hecho de que se le ha brindado oportunidades sociales y se le han garantizado derechos mediante servicios y mecanismos tales como la enseñanza, la atención básica de la salud, la reforma agraria básica y el microcrédito. Estas economías se basan en el éxito de la entrada de las personas en el mercado. Esto también queda demostrado por el hecho de que en los Estados Unidos y otros países hay legislación específica que otorga ciertos privilegios a minorías en cuanto al acceso al mercado laboral (un porcentaje mínimo especificado de minorías en el total del personal de las empresas), a los mercados financieros y

---

<sup>2</sup> Véase también Rodrik (2000).

<sup>3</sup> El principal interés del proyecto financiado por la GTZ era determinar si tales reformas habían mejorado o reducido el acceso de los agentes excluidos a tres mercados de factores: trabajo, tecnología y finanzas. Este proyecto estuvo concentrado, en particular, en las instituciones y en cómo han cambiado a raíz de la implementación de estas reformas en la mayoría de los países de América Latina. Véanse Held (1999 y 2000), León (2000 y 2001) y Dini (2002).

<sup>4</sup> Utilizando un enfoque diferente, el Banco Mundial también ha reconocido que es preciso aplicar una reforma institucional generalizada en la mayoría de los países de América Latina (Banco Mundial, 1990 y 1993). Además, como señaló Camdessus, se presta demasiada atención a la forma en que operan los mercados, más que a la forma en que se desarrollan (Camdessus, 1999, p. 12). También agrega que ningún historiador ha detallado las medidas con las cuales, por ejemplo, se alcanzó la economía de mercado, en cuanto a la acción del gobierno o los cambios de legislación; ningún historiador ha vinculado el derecho mercantilista con las leyes del *laissez-faire* para seguir la cronología del cambio económico y jurídico. Al omitirlo, por cierto se ha pasado por alto un elemento importante para entender la revolución industrial (Hartwell en North, s/f). Véase también Banco Mundial (1998).

crediticios (por ejemplo, acceso diferenciado a financiamiento para las pyme) y al mercado de la educación (por ejemplo, sistemas de subsidios especiales de educación para las minorías y otros).<sup>5</sup>

Las instituciones de mercado y no de mercado son las dos caras de la misma moneda, y los vínculos que las unen no pueden entenderse si no se incluyen las fallas generadas endógenamente por el mercado. La teoría de las instituciones es la contraparte de las fallas intrínsecas del mercado, que pueden atribuirse principalmente a la información imperfecta, la distribución desigual de los derechos, los caminos asimétricos en el proceso de aprendizaje y la coordinación entre los agentes y las instituciones ubicadas en las distintas esferas de la economía.

Esta perspectiva sobre la interacción entre las fallas y los mercados deja en claro que existe una relación multidireccional entre ellos. Estos vínculos se encuadran en el marco institucional más amplio de la economía política de cada país.<sup>6</sup> Por ejemplo, una perspectiva institucional fácilmente contempla la idea de que los mercados exigen “constructos sociales e institucionales” que, según sus normas y principios de organización, dan forma a microcomportamientos y mecanismos de ajuste. En principio, los patrones de los sistemas socioeconómicos pueden fundarse a nivel micro en procesos coevolutivos subyacentes. Esto encaja bien con las opiniones de muchos economistas políticos y sociólogos que consideran que el proceso de cambio de normas sociales, instituciones y formas de organización colectiva es un ingrediente importante en el proceso de desarrollo. En las secciones siguientes se examinará cada uno de los tipos de fallas mencionadas.

## a) Fallas del mercado

Este enfoque se aparta del modelo de equilibrio general, pero pierde rigidez en el supuesto de que los mercados son perfectos. Las posibles fuentes de fallas del mercado son: i) la existencia de monopolios, carteles y poder de mercado; ii) las externalidades; iii) los bienes producidos y/o consumidos colectivamente; y iv) la información imperfecta. Aunque los cuatro tipos de fallas del mercado llevan a resultados de mercado subóptimos, la mayor parte de la literatura moderna sobre restricciones financieras se concentra en la información imperfecta (Stiglitz, 1994 y 1998).

En la literatura moderna sobre finanzas, se parte de la base de que la información se distribuye asimétricamente. La asimetría de la información —es decir, el hecho de compartirla de manera desigual dos partes de una transferencia (por ejemplo, los solicitantes de una transferencia pueden ocultar cierta información, sin la cual no cumplen los requisitos para dicha transferencia)— puede llevar a una selección adversa o a riesgo moral. La selección adversa ocurre cuando hay una identificación incorrecta de los supuestos beneficiarios, en tanto el riesgo moral representa una situación en que las asimetrías de la información causadas por la inobservabilidad de las acciones realizadas por los beneficiarios les permite aprovechar mejor los beneficios del programa que si tuvieran toda la información.

De acuerdo con esta visión, como las asimetrías de la información pueden provocar una selección adversa y riesgo moral, el racionamiento del crédito y el patrimonio es una característica estructural de las economías de mercado. Ello tiene dos importantes consecuencias. La primera es que si los mercados no se equilibran, pueden mantenerse en un estado subóptimo, y de hecho las políticas pueden ayudar a mejorar el bienestar. Hay una segunda consecuencia que es más

---

<sup>5</sup> Además, en un nivel más analítico, la tradición liberal europea también reconoce la necesidad de integrar a las instituciones de mercado y no de mercado. Los ordoliberales redefinieron la tradición del liberalismo económico y al hacerlo ayudaron a resucitarlo. Prácticamente desacreditado universalmente en Europa durante décadas, el liberalismo resurgió bajo su égida. En lugar de la versión laissez-faire del liberalismo del siglo XIX, sin embargo, los ordoliberales articularon una nueva versión en que el derecho era un compañero necesario del mercado, transformándolo de una fuente de división social en una herramienta de integración social. En esta nueva versión del liberalismo, el mercado era necesario, pero no suficiente. La economía necesitaba estar encuadrada en un marco constitucional legal que la protegiera y a la vez la ayudara a integrar a la sociedad que la rodeaba (Gerber, 1994).

<sup>6</sup> Si bien escapa al alcance del presente trabajo analizar este tema con un nivel satisfactorio de profundidad, es igualmente evidente que existen múltiples vínculos que sólo se están empezando a explorar.



importante en términos de las conclusiones de política: si la asimetría de la información es un factor estructural en los mercados, luego es posible que algunos mercados nunca se desarrollen. Al superar el hecho de que los mercados sean incompletos, surge el problema de cómo crear instituciones que “imiten” algunos de los resultados de mercado obtenidos en los modelos de equilibrio generales.

## **b) Fallas en los derechos**

Hay una inconsistencia endógena en el enfoque del equilibrio bienestar que lleva a asimetrías en el acceso a los diferentes mercados, bienes y servicios (Sen, 1982 y 1984). En un nivel micro, los debates acerca de las causas de los problemas de acceso los identifican con una falta de activos (tierra, crédito, alfabetización, educación, salud, conexiones sociales), con bajos rendimientos de estos activos (bajos salarios, bajos precios agrícolas, bajos precios del producto) y con la volatilidad de estos rendimientos (sequías, recesiones de mercado, fluctuaciones de los precios de los productos). Los problemas relativos a la falta y/o pérdida de activos, la incapacidad de obtener nuevos activos y los rendimientos bajos y/o volátiles pueden ser experimentados por diferentes agentes en los ámbitos nacional e internacional.

Así pues, como los activos no se distribuyen libremente, los niveles de acceso y consumo dependen de los “derechos” de las personas, es decir, de las cantidades de bienes y servicios sobre los cuales pueden establecer propiedad mediante la producción y/o el comercio, utilizando sus propios medios (Sen, 1984). La exclusión y falta de acceso son provocadas por una considerable pérdida de derechos por parte de uno o más grupos de agentes, que los priva de la oportunidad de pedir y consumir bienes y servicios. En general, aun en un mercado competitivo y perfecto, las fallas en los derechos y su distribución asimétrica entre las personas y demás agentes económicos afectan la accesibilidad. Dado que la distribución de derechos está determinada por factores institucionales, culturales e históricos, los resultados de un equilibrio eficiente pueden coexistir con la exclusión.

## **c) Fallas en el aprendizaje y la creación de conocimientos**

Como consecuencia de lo anterior, cabe señalar que el uso del término “mercado tecnológico” estrecha el alcance percibido de las medidas de política, ya que el proceso tecnológico no es un mero conjunto de bloques de recursos humanos que pueden comprarse y venderse libremente en el mercado. El proceso tecnológico también entraña factores significativos que determinan las características de este mercado, como la generación y difusión de conocimientos. El concepto de conocimientos se basa en características específicas que lo diferencian del concepto de información. Así, estos elementos tienen aspectos potencialmente públicos y tácitos: el primero consiste en el conocimiento formal disponible (que sólo puede estar potencialmente disponible debido a las diferentes maneras de conceptualizar y por ende codificar el conocimiento), en tanto el segundo se deriva del concepto desarrollado por Polanyi (1957) y relacionado con aquellos elementos del conocimiento, la perspicacia y demás que los individuos tienen que no están bien definidos, no codificados, no publicados, que ellos mismos no pueden expresar plenamente y que difieren de una persona a otra, pero que pueden ser compartidos en grado significativo con colaboradores y colegas que tienen una experiencia común. Sobre la base de estas características, es posible distinguir entre la tecnología y la información (Dosi, 1988), ya que esta última se extiende entre las empresas, en tanto la primera incluye conocimientos tácitos y específicos que no se escriben ni pueden escribirse en un manual detallado y por ende no puede difundirse enteramente en forma de información pública o privada (véase un análisis más a fondo de lo que se denomina la apropiabilidad en Dosi, 1988, y Cimoli y Dosi, 1995).

La dimensión institucional es de importancia capital en la teoría de la innovación. Este enfoque reconoce una relación bidireccional entre las estructuras del mercado y los patrones de aprendizaje tecnológico.<sup>7</sup> Incluso en un nivel adecuadamente micro, el impulso asociado con trayectorias únicas de aprendizaje es en sí mismo un concepto en gran medida social; apunta a las organizaciones y personas que, por diversos intereses, se comprometen con el sistema, las empresas manufactureras, los laboratorios de investigación y desarrollo, la banca de inversión, las instituciones educacionales y los órganos regulatorios (Misa, 1991, p. 15). Y, a su vez, estos intereses e instituciones se sostienen por los crecientes retornos y el carácter local de la mayoría de las actividades de aprendizaje. Es más, a nivel del sistema, la interpretación evolutiva presentada aquí es consistente, y de hecho complementaria, con los enfoques institucionales basados en la observación de que los mercados no existen ni operan separados de las normas e instituciones que los establecen y que la estructura institucional de la economía crea un patrón claro de restricciones e incentivos, lo que define los intereses de los actores y da forma y canaliza sus comportamientos (Zysman, 1994, pp. 1-2).

Metcalf (1995) brinda una definición orientada a las políticas de los sistemas de innovación nacionales que incorpora las ideas anteriores: un conjunto de instituciones independientes que, colectiva e individualmente, contribuye al desarrollo y difusión de nuevas tecnologías y constituye el marco en que los gobiernos formulan y aplican políticas para influir en el proceso de innovación. El autor sostiene que tanto la división del trabajo como las peculiaridades de la información, que llevan a un predominio de la coordinación por medios ajenos al mercado, fundamentalmente dan forma al carácter de cada sistema de innovación nacional. Las instituciones que componen estos sistemas (empresas privadas, universidades y demás instituciones educacionales, laboratorios de investigación pública, consultoras privadas, sociedades profesionales, asociaciones de investigación industrial) hacen contribuciones complementarias pero difieren en forma significativa en cuanto a la motivación y a un compromiso con la diseminación del conocimiento que crean.

#### **d) Sinergias de coordinación**

Dos o más instituciones son complementarias si se refuerzan la eficiencia (o la presencia) recíprocamente (Hall y Soskice, 2001). Las necesidades institucionales de las pyme son un claro ejemplo de tal complementariedad. La accesibilidad de las pyme puede considerarse un problema de escala y asimetría de la información. La información es un activo cuya ausencia o insuficiencia se traduce en una capacidad subóptima para determinar qué elementos son necesarios a fin de adoptar o adaptar nuevas tecnologías. Las diferencias de escala son un factor importante porque sólo las empresas que han llegado a una escala fijada como umbral y ya han incorporado una cierta cantidad de conocimientos son capaces de pagar los costos de transacción que supone obtener el acceso a los subsidios estatales.

La accesibilidad también puede considerarse un problema de derechos. Puede entenderse que la razón de las dificultades que tienen las pyme para obtener acceso al mercado financiero y pagar las tasas de interés del mercado es una distribución asimétrica de la dotación, que castiga a las pyme. Lo mismo puede observarse en el caso del mercado laboral, en que las pyme no pueden costear la contratación de mano de obra calificada ni la capacitación del personal.

Por último, la debilidad de los vínculos existentes con las organizaciones dedicadas a la promoción del cambio tecnológico y la difusión de conocimientos puede considerarse el resultado de las fallas en el proceso de aprendizaje. Las instituciones que ofrecen acceso a las pyme, por un lado, y las que apoyan las capacidades de aprendizaje, por el otro, podrían reforzar mutuamente su eficiencia mediante un acción coordinada.

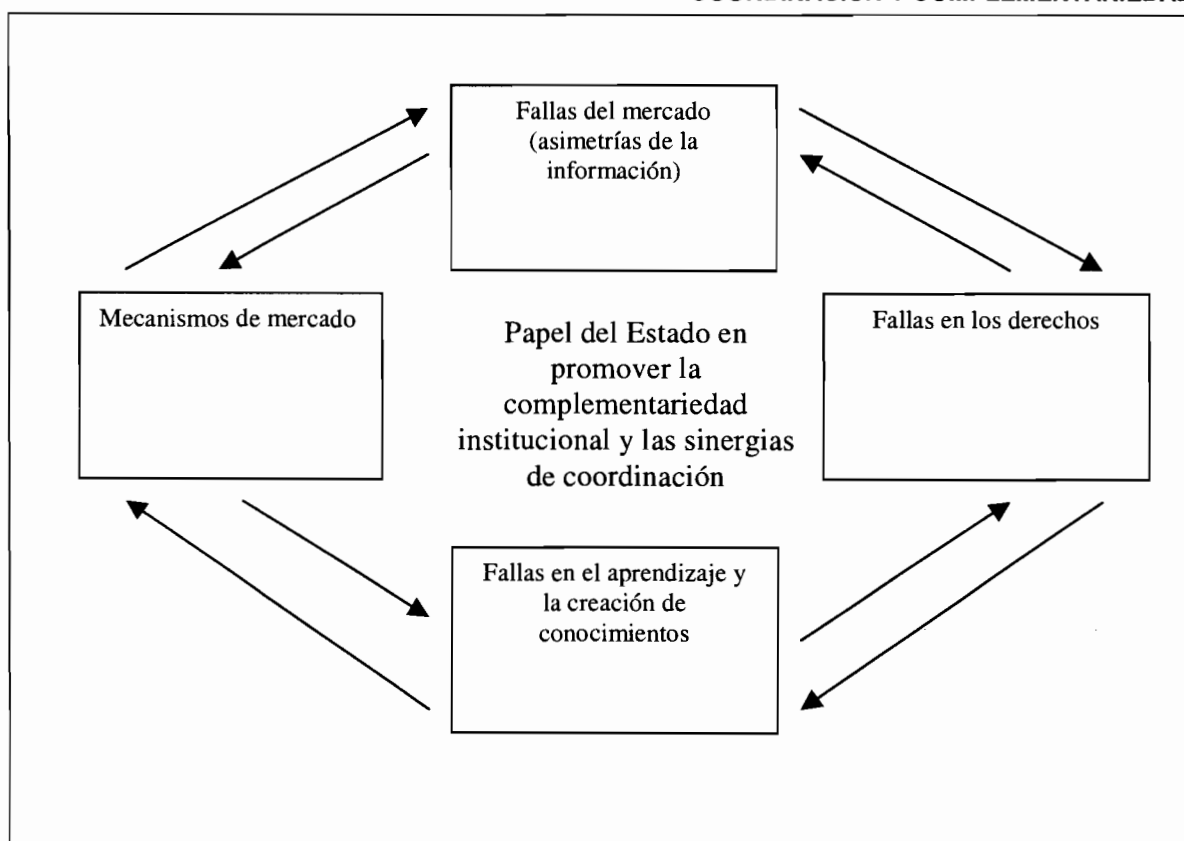
---

<sup>7</sup> De hecho, lo que la revisión realizada por Mowery y Rosenberg (1979) demuestra es que la percepción de un mercado potencial es una condición necesaria para la innovación, pero no es suficiente (Dosi, 1984).

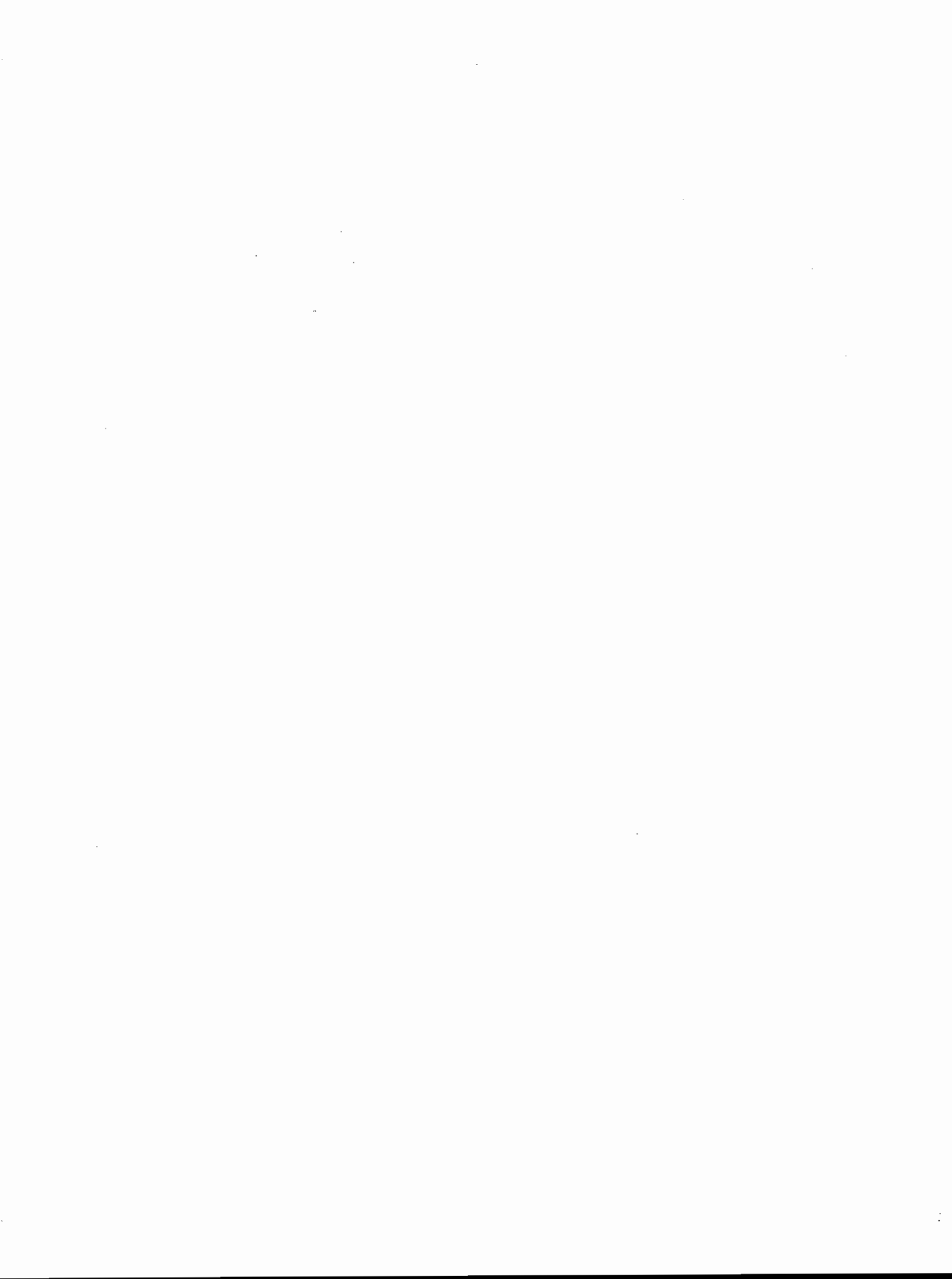
Las necesidades institucionales del mercado laboral constituyen otro ejemplo. El empleo puede promoverse más eficientemente si las instituciones y recursos financieros se concentran en aquellas actividades que mantienen y aumentan la demanda de mano de obra. Consideremos, por ejemplo, el papel que los bancos de desarrollo pueden desempeñar en el apoyo de la producción y la innovación. El empleo en los sectores de mayor productividad puede aumentar si las personas pueden incrementar sus derechos en ámbitos como la educación, los servicios y la seguridad social. Al mismo tiempo, las interacciones mencionadas pueden coordinarse con eficiencia si se apoyan activamente las capacidades de aprendizaje y la difusión de conocimientos.

En los casos en que la coordinación no se promueve ni se difunde en los diferentes mercados, algunos modelos de capitalismo pueden reproducir serias ineficiencias, en tanto los modelos que alientan la coordinación pueden aumentar la eficiencia del sistema económico en general y reducir el grado de exclusión. El Estado tiene un importante papel que cumplir allí (Hall y Soskice, 2001).

Gráfico 2  
COORDINACIÓN Y COMPLEMENTARIEDAD



Como se indica en el gráfico anterior, estos tres tipos de fallas son parte intrínseca de los comportamientos del mercado y explican por qué las instituciones cumplen un papel crucial en mejorar el funcionamiento de los mercados y el acceso al mercado. Es preciso contar con políticas apropiadas para mitigar estos tres tipos de fallas, a fin de mejorar el desempeño y aumentar el acceso de los sectores y agentes vulnerables.



## **VI. Observaciones finales y repercusiones sobre las políticas**

---

En el presente estudio se ha analizado la gran variedad de enfoques (y diferencias de opinión) utilizados en el debate en curso sobre las formas de funcionamiento de la economía de mercado y el papel que deberían cumplir las políticas. Pareciera que en el período posterior a las reformas, los encargados de la formulación de políticas de América Latina se enfrentan con un sinnúmero de dilemas que reflejan las divergencias entre las distintas corrientes de pensamiento. Si bien se tiene la impresión de que el sentimiento generalizado con respecto a los resultados de estas reformas es el desencanto, todavía se está debatiendo cuál debe ser el camino que deben transitar los países de la región. En esta sección se intentará presentar orientaciones políticas, elaboradas teniendo en cuenta los requisitos institucionales que se consideran necesarios para mejorar la coordinación y el desempeño.

Las reformas económicas aplicadas durante los años noventa tenían por objeto aumentar la flexibilidad de los mercados y reducir la participación e intervención del Estado en la economía. En el mercado de trabajo, se suponía que la condición necesaria y suficiente para aumentar la tasa de empleo y mejorar la distribución de las oportunidades era lograr una mayor flexibilización. En cuanto a los mercados financieros, la meta de la mayoría de los encargados de la formulación de políticas latinoamericanos era eliminar las restricciones que impedían alcanzar un equilibrio entre la oferta y la demanda. Así, consideraron que mediante la desregulación de las tasas de interés se garantizaría que las pyme pudieran desempeñar un papel más

importante en el mercado. En este contexto, se han propugnado políticas similares para el mercado de la tecnología. Según este punto de vista, las señales del mercado son los incentivos que proporcionan una indicación exacta de los “verdaderos” costos y beneficios marginales asociados con la producción y difusión de los conocimientos.

En general, el papel del Estado en la economía de hecho se ha reducido y se ha logrado una mayor flexibilidad en casi todos los mercados. Sin embargo, no se han podido alcanzar muchas de las metas de la reforma. Prueba de estas deficiencias son el escaso crecimiento, el aumento del desempleo, la expansión del sector informal y un deterioro de las capacidades tecnológicas nacionales. La necesidad de mejorar el acceso de los agentes más débiles sigue siendo un problema sin resolver que, además, puede agravarse en el futuro cercano. De todo lo dicho surge una imagen de un modelo de capitalismo latinoamericano cuya organización jerárquica se basa en el predominio de los mecanismos del mercado, una presencia discreta del Estado y la debilidad de las instituciones ajenas al mercado. La fragilidad asociada de la estructura institucional no relacionada con el mercado permite la generalización y persistencia de varios tipos de fallas del mercado, como las imperfecciones en materia de información, la pérdida de derechos y la incapacidad para incorporar conocimientos en el plano nacional. Además, en los niveles meso y macro, las fallas pueden obedecer a la ausencia estructural de coordinación entre lo que podrían y deberían ser instituciones complementarias.

A nivel general, el Estado debe poner fin a la condición de “rehén” en la que se encuentra actualmente y desempeñar un papel más activo en la economía política de la región. Será necesario reorientar sus metas, con el objeto de apoyar y rediseñar las instituciones y mejorar su complementariedad. El análisis presentado en este documento demuestra inequívocamente las debilidades de las políticas aplicadas para resolver los tres tipos de fallas de mercado mencionadas (véase el cuadro 5). Para ello es preciso crear instituciones, normas y reglas de carácter específico. Si se produjera una falla del mercado, la política institucional debería orientarse a promover el acceso y difundir información a través de distintos tipos de agentes, sectores y regiones. En el caso de las fallas relativas a los derechos, deberán dictarse normas concretas que garanticen a los agentes más débiles la posibilidad de acceder a los diversos bienes y servicios en los mercados laboral, financiero y tecnológico. Lo mismo puede decirse con respecto a las fallas en materia de aprendizaje. En este caso, es preciso establecer la intervención del Estado y nuevos incentivos, a fin de garantizar el correcto funcionamiento de los sistemas de innovación en los planos sectorial y regional.

En lo que se refiere al mercado de trabajo, la reducción de las fallas en materia de derechos y el aumento de las posibilidades de mejorar las capacidades de aprendizaje son objetivos importantes. No obstante, es necesario modificar los factores que obstaculizan los intentos por aumentar la elasticidad del empleo respecto del producto. Esto exige la aplicación de políticas que alienten las mejoras en los patrones de especialización, una reducción en la heterogeneidad de la estructura productiva y el desarrollo sin pausa del mercado interno. Reducir las fallas en materia de derechos implica aumentar las oportunidades de disponer de servicios educativos y otros servicios y hacer uso de ellos. Sin embargo, otro de los objetivos es fortalecer la complementariedad con otras políticas financieras y tecnológicas.

Es indudable que esta evaluación crítica difiere del enfoque que orientó las reformas, en el cual se hacía hincapié en los efectos de la “represión financiera” sobre la disponibilidad del ahorro y en la eficiencia de la asignación de los recursos.<sup>1</sup> Según los hallazgos del proyecto, las medidas necesarias para resolver el problema de las deficiencias en materia de acceso al financiamiento van más allá de las recomendaciones tradicionales de la liberalización financiera. Parece existir un amplio margen para la aplicación de políticas capaces de intensificar el papel de las instituciones privadas y los mercados en lo que respecta a la ampliación de la gama de fuentes de financiamiento

---

<sup>1</sup> Para un análisis de este punto de vista convencional, véase Studart (1995-1996).

no inflacionario para las inversiones productivas, especialmente si se mantiene la tendencia actual de crecimiento de los inversionistas institucionales. A fin de evaluar las alternativas políticas posibles para realzar los mercados en el largo plazo, será preciso profundizar el análisis de los problemas que plantea el financiamiento de las inversiones productivas en una economía de mercado en desarrollo. En tal sentido, habrá que incorporar nuevamente al debate el papel potencial de los bancos de desarrollo.

**Cuadro 5**  
**REPERCUSIONES SOBRE LAS POLÍTICAS**

<b>Requisitos institucionales para:</b>	<b>Fuentes</b>	<b>Debilidades del capitalismo latinoamericano</b>	<b>Acciones de política</b>
Las fallas del mercado	Imperfecciones en la información; predominio de los monopolios; asimetrías en el poder de mercado	Disminución del papel del Estado en la economía política y mayor presencia del poder monopólico  Penalización de los agentes más débiles de los diversos mercados: trabajadores de la economía informal, desempleados, jóvenes, empresas nacionales y pyme	Promoción del acceso a la información y de su difusión  Regulaciones normativas que mitiguen las asimetrías de poder en favor del sector privado
Las fallas en materia de derechos	Falta de activos en esferas como la educación, la salud, el crédito y las relaciones sociales	Pérdida de los recursos financieros, educativos y relativos a los conocimientos necesarios para acceder a los mercados laboral, financiero y tecnológico	Medidas y acciones de política que garanticen el acceso de los agentes más débiles a los tres mercados
Las fallas en materia de aprendizaje y creación de conocimientos	Falta de capacidad para incorporar y difundir conocimientos	Dificultades para crear conocimientos nacionales y debilidad de los eslabonamientos entre las empresas y las instituciones	Apoyo a los sistemas nacionales de innovación
Las sinergias de coordinación	Carencia de mecanismos dirigidos a reforzar la complementariedad entre instituciones en distintos mercados	Dificultades en la coordinación de las instituciones y las políticas  Dificultades crecientes del Estado para ampliar su campo de acción	Acciones del Estado de apoyo a la estabilidad de las políticas y la coordinación institucional

En todos los países analizados en los estudios del proyecto mencionados existen pruebas incontrovertibles de que la liberalización financiera y la apertura en sí mismas no sirvieron para mejorar el acceso de las pyme, pues el sector financiero privado no aumentó el financiamiento de estas empresas. Por el contrario, y como se ha señalado, cuando se ha ampliado el acceso, ha sido mediante la reforma y ampliación del papel de las instituciones financieras públicas especializadas. También es evidente que ha sido necesario realizar acciones de política para mejorar el acceso de

los pobres al financiamiento de la vivienda. El caso de Chile, donde el Estado ha logrado promover el desarrollo de mercados de valores basados en hipotecas desde principios de los años noventa, demuestra que las políticas de afianzamiento del mercado pueden complementar las políticas crediticias dirigidas, con el objeto de mejorar el acceso de los pobres al financiamiento de la vivienda. Sin embargo, aun en Chile, este mercado todavía está restringido a los sectores de ingresos medianos y altos.

El análisis de las trayectorias institucionales pone de manifiesto claramente la necesidad de establecer un sistema innovador capaz de aumentar la densidad de las redes de cooperación que vinculan los centros de investigación, las instituciones intermediadoras, las instituciones tecnológicas y las empresas. Puede observarse fácilmente que los proyectos aislados, característicos del pasado, rara vez dan los resultados deseados, porque los sistemas innovadores requieren un apoyo sistémico. También puede comprobarse la necesidad de coordinar los instrumentos de promoción dentro de las instituciones que promueven el desarrollo industrial. Tales instrumentos deben ajustarse al contexto regional y poseer la capacidad de formar estructuras intermedias. De allí la importancia que reviste proveer los recursos económicos, capacitación y publicidad suficientes para crear las redes institucionales, ya que esto permitirá a las empresas desarrollar su capacidad para resolver problemas y al mismo tiempo reforzará el poder de los centros de investigación. Hasta ahora, el Estado ha desempeñado un papel fundamental, incluso en esta última etapa, en la promoción de la producción. No obstante, es preciso contar con la intervención de otros actores sociales (asociaciones empresarias, instituciones intermediadoras, centros de investigación y consultorías técnicas regionales) a fin de superar la tendencia a la atomización. También es preciso realizar esfuerzos para desarrollar sistemas más integrados, que aportarían los medios para abordar rápidamente los problemas tecnológicos y organizativos que enfrentan las empresas comerciales.



## Bibliografía

---

- Acevedo, R. (2000), *Banca de desarrollo: paradigmas en el nuevo milenio*, Lima, Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo (ALIDE).
- Agosin, Manuel (1995), "Saving and investment in Latin America", *UNCTAD Review*.
- Alarcón, Cecilia y Giovanni Stumpo (2001), "Políticas para pequeñas y medianas empresas en Chile", *Revista de la CEPAL*, Nº 74 (LC/G.2135-P), Santiago de Chile, agosto.
- ALIDE (Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo) (1999), *Banca de desarrollo: paradigmas en el nuevo milenio*, Lima, División de Estudios Económicos, Secretaría General de la ALIDE, diciembre.
- Aoki, Masahiko, Kevin Murdock y Masahiro Okuno-Fujiwara (1996), "Beyond The East Asian Miracle: Introducing the Market Enhancing View", Stanford, California, Centro de Investigación sobre Políticas Económicas, Universidad de Stanford, inédito.
- Arrau, Patricio (1994), "Fondos de pensiones y desarrollo del mercado de capitales en Chile: 1980-1993", serie Financiamiento del desarrollo, Nº 19 (LC/L.839), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Banco Mundial (1998), *Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional*, Washington, D.C.
- (1993), *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Nueva York, Oxford University Press.
- (1991), *Informe sobre el desarrollo mundial, 1991*, Washington, D.C.
- (1990a), *Informe sobre el desarrollo mundial, 1990*, Washington, D.C.
- (1990b), *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*, Nueva York, Oxford University Press.
- (1986), *Informe sobre el desarrollo mundial, 1986*, Washington, D.C.
- Barajas, Adolfo y Roberto Steiner (2002), "Credit Stagnation in Latin America", IMF Working Paper, Nº 02/53, Washington, D.C.

- Barros, Ricardo Paes de, Carlos Henrique Corseuil y Daniel Domingues dos Santos (2000), "Consequências de um novo padrão de inserção das mulheres no mercado de trabalho sobre o bem-estar na região metropolitana de São Paulo", inédito.
- Beck, Thorsten y otros (2000), "Financial Structure and Economic Development: Firm, Industry and Country Evidence", agosto (www.worldbank.org).
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2001), *Competitividad: el motor del crecimiento. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2001*, Washington, D.C.
- Bisang, Roberto y Nuria Malet (2000), "El Sistema nacional de innovación de la Argentina", Proyecto Instituciones y mercados, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), marzo.
- Borio, Claudio, Craig Furfine y Philip Lowe (2001), "Procyclicality of the financial system and financial stability: issues and policy options", *Marrying the Macro-and Microprudential Dimensions of Financial Stability*, BIS Papers, N° 1 (<http://www.bis.org/publ/bispap01.htm>).
- Botelho, Marisa dos Reis y Mauricio Mendonça (2001), *As políticas de apoio à geração e difusão de tecnologias para as pequenas e médias empresas no Brasil*, serie Desarrollo productivo, N° 127 (LC/L.1757-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.69.
- Buitelaar, Rudolf, Ramón Padilla y Ruth Urrutia-Alvarez (2000), "Costa Rica: Sistema Nacional de Innovación", Proyecto Instituciones y mercados, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), marzo.
- Camdessus, Michel (1999), "Second Generation Reforms: Reflections and New Challenges", documento presentado en la Conferencia sobre reformas de segunda generación del Fondo Monetario Internacional (FMI) (Washington, D.C., 8 de noviembre).
- Capdevielle, Mario, Mónica Casalet y Mario Cimoli (2000), "Sistema de innovación: el caso mexicano", Proyecto Instituciones y mercados, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), marzo.
- Cappelli, Peter (1999), *The New Deal at Work*, Boston, Massachusetts, Harvard Business School Press.
- Carvalho, Fernando J. Cardim De (1992), *Mr. Keynes and the Post Keynesians: Principles of Macroeconomics for a Monetary Production Economy*, Aldershot, Edward Elgar.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2002), *Globalización y desarrollo: síntesis (LC/G.2176(SES.29/17))*, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2001), *Panorama social de América Latina, 2000-2001 (LC/G.2138-P)*, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.141.
- \_\_\_\_\_ (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía (LC/G.2071(SES.28/3))*, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1999), *Panorama social de América Latina, 1998 (LC/G.2050-P)*, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.G.4.
- \_\_\_\_\_ (1997), *Panorama social de América Latina, 1996 (LC/G.1946-P)*, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.97.II.G.4.
- Chiappe de Villa, María Luisa (1999), *La política de vivienda de interés social en Colombia en los noventa*, serie Financiamiento del desarrollo, N° 80 (LC/L.1211-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.G.10.
- Cimoli, Mario y Giovanni Dosi (1995), "Technological paradigms, patterns of learning and development: an introductory roadmap", *Journal of Evolutionary Economics*, vol. 5, N° 3.
- Cimoli, Mario y Jorge Katz (2001), "Structural Reforms, Technological Gaps and Economic Development. A Latin American Perspective", documento presentado en la Conferencia del DRUID-Nelson and Winter (Aalborg, 12 al 15 de junio) (<http://www.business.auc.dk/druid/conferences/nw/>).
- Comin, Augusto y Nadya Araujo Guimarães (2000), "Mobilidade setorial, diversidades de gênero e acesso ao seguro-desemprego: vicissitudes do trabalho no Brasil nos anos 90", febrero, inédito.
- Crespi, Gustavo y Jorge Katz (2000), "Sistema Nacional de Innovación de Chile", Proyecto Instituciones y mercados, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), marzo.
- Dini, Marco (2002), *Acceso a la tecnología después de las reformas estructurales: la experiencia de las pequeñas y medianas empresas en Brasil, Chile y México*, serie Desarrollo productivo, N° 122 (LC/L.1738-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.50.

- Dini, Marco, Juan Manuel Corona y Marco A. Jaso Sánchez (2002), *Adquisición de tecnología, aprendizaje y ambiente institucional en las PYME: el sector de las artes gráficas en México*, serie Desarrollo productivo, Nº 125 (LC/L.1755-P), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.02.II.G.67.
- Dosi, Giovanni (1999), "Some notes on national systems of innovation and production, and their implication for economic analysis", *Innovation Policies in a Global Economy*, Daniele Archibugi y otros (comps.), Cambridge, Massachusetts, Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_ (1988), "Sources, procedures, and microeconomic effects of innovation", *Journal of Economic Literature*, vol. 26.
- \_\_\_\_\_ (1984), *Technical Change and Industrial Transformation*, Londres y Nueva York, MacMillan.
- Dosi, Giovanni, Laura D'Andrea Tyson y John Zysman (1990), "Trade, technologies and development: framework for discussing Japan", *Politics and Productivity*, Chalmers Johnson, Laura D'Andrea Tyson y John Zysman (comps.), Nueva York, Ballinger Publishing.
- Dowers, Kenroy, Felipe Gomez-Acebo y Pietro Masci (2000), "Making capital markets viable in Latin America", *Infrastructure and Financial Markets Review*, vol. 6, Nº 3, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), diciembre.
- Edquist, Charles (comp.) (1997), *Systems of Innovation: Technologies, Institutions and Organizations*, Londres, Pinter.
- Fajnzylber, Pablo (2002), *Fatores de competitividade e barreiras ao crescimento no pólo de biotecnologia de Belo Horizonte*, serie Desarrollo productivo, Nº 124 (LC/L.1754-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.02.II.G.66.
- Ffrench-Davis, Ricardo (1999), *Macroeconomía, comercio y finanzas para reformar las reformas en América Latina*, Santiago de Chile, McGraw-Hill Interamericana/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2001a), *International Capital Markets Developments, Prospects, and Key Policy Issues*, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_ (2001b), *IMF Survey*, Washington, D.C., 2 de abril.
- Gerber, David (1994), "Constitutionalizing the economy: German new-liberalism, competition law and the "New" Europe", *The American Journal of Comparative Law*, vol. 42.
- Goldsmith, Raymond W. (1969), *Financial Structure and Development*, New Haven, Yale University Press.
- Griffith-Jones, Stephany y José Antonio Ocampo (2002), "What Progress on International Financial Reform? Why So Limited?", documento preparado por el Expert Group on Development Issues (EGDI), inédito.
- Griffith-Jones, Stephany y Stephen Spratt (2002), "The pro-cyclical effects of the New Basel Accord", *New Challenges of Crisis Prevention*, Jan Joost Teunissen (comp.), Foro sobre Deuda y Desarrollo (FONDAD).
- Grynspan, Rebeca y Dennis Meléndez (1999), *El factor institucional en reformas a la política de vivienda de interés social: la experiencia reciente de Costa Rica*, serie Financiamiento del desarrollo, Nº 81 (LC/L.1212-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.99.II.G.11.
- Gurley, John y Edward Shaw (1955), "Financial aspects of economic development", *American Economic Review*, vol. 45, Nº 4, septiembre.
- Gutiérrez, Francisco de Paula y Rodrigo Bolaños Zamora (1999), "El financiamiento de la pequeña y mediana empresa en Costa Rica: Análisis del comportamiento reciente y propuestas de reforma", serie Financiamiento del desarrollo, Nº 77 (LC/L.1178), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Hall, Peter A. y David W. Soskice (comps.) (2001), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford, Oxford University Press.
- Held, Günther (2000), *Políticas de viviendas de interés social orientadas al mercado: experiencias recientes con subsidios a la demanda en Chile, Costa Rica y Colombia*, serie Financiamiento del desarrollo, Nº 96 (LC/L.1382-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.00.II.G.55.
- \_\_\_\_\_ (1999), *Políticas de crédito para empresas de menor tamaño con bancos de Segundo piso: experiencias recientes en Chile, Colombia y Costa Rica*, serie Financiamiento del desarrollo, Nº 84 (LC/L.1259-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.99.II.G.34.

- Held, Günther y Luis Felipe Jiménez (2001), "Liberalización financiera, crisis y reforma del sistema bancario chileno: 1974-1999", *Reformas, crecimiento y políticas sociales en Chile desde 1973*, Ricardo Ffrench-Davis y Barbara Stallings (comps.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/LOM Ediciones.
- Hicks, John R. (1969), *A Theory of Economic History*, Oxford, Oxford Papers.
- Katz, Jorge (2000a), *Reformas estructurales, productividad y conducta tecnológica en América Latina*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- \_\_\_\_\_ (2000b), *Pasado y presente del comportamiento tecnológico de América Latina*, serie Desarrollo productivo, N° 75 (LC/L.1342/Rev.1-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.45.
- Kesselman, Ricardo (1998), "Las PYMES: clave del crecimiento con equidad", Buenos Aires, Sociedad Macri (SOCMA).
- Keynes, John Maynard (1936), *The General Theory of Employment, Investment and Money*, Londres, MacMillan/Cambridge University Press.
- Kregel, Jan (1998), "The past and future of banks", *Quaderni di Ricerche*, N° 21, Banca Editrice.
- Krueger, Anne (1978), "Alternative trade strategies and employment in the LDC's", *The American Economic Review*, vol. 68, N° 2, mayo.
- Langlois, Richard N. (comp.) (1986), *Economics as a Process*, Cambridge, Massachusetts, Cambridge University Press.
- Lavinas, Lena (2000), "Perspectivas do emprego no brasil: inflexões de gênero e diferenças femininas", inédito.
- León, Francisco (2001), "Cambios y desarrollo de la institucionalidad del mercado del trabajo", Santiago de Chile, inédito.
- \_\_\_\_\_ (2000), *Mujer y trabajo en las reformas estructurales latinoamericanas durante las décadas de 1980 y 1990*, serie Mujer y desarrollo, N° 28 (LC/L.1378-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.94.
- Maria y Campos, Mauricio de (2002), *Pequeñas y medianas empresas industriales y política tecnológica: el caso mexicano de las tres últimas décadas*, serie Desarrollo productivo, N° 123 (LC/L.1743-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.55.
- McKinnon, Ronald I. (1973), *Money and Capital in Economic Development*, Washington, D.C., Brookings Institution.
- Metcalfe, J. Stanley (1995), "The economic foundations of technology policy", *Handbook of the Economics of Innovation and Technical Change*, Paul Stoneman (comp.), Blackwell, Oxford.
- Misa, Thomas J. (1991), "Constructive Technology Assessment: Cases, Concepts, Conceptualization", documento presentado en la Conferencia sobre Evaluación de la Tecnología Constructiva (Twente, Holanda, septiembre).
- Monsalves, Marcelo (2002), *Las PYME y los sistemas de apoyo a la innovación tecnológica en Chile*, serie Desarrollo productivo, N° 126 (LC/L.1756-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.68.
- Mowery, David y Nathan Rosenberg (1979), "The influence of market demand upon innovation: a critical review of some recent empirical studies", *Research Policy*, vol. 8.
- Nelson, Richard R. (1996), "The Concept of Institution as an Attractor, Snare and Challenge", Instituto Internacional de Análisis Aplicado de Sistemas (IIASA), inédito.
- \_\_\_\_\_ (1995), "Recent evolutionary theorizing about economic change", *Journal of Economic Literature*, vol. 33.
- \_\_\_\_\_ (comp.) (1993), *National Systems of Innovation*, Oxford, Oxford University Press.
- Newman, Peter (1998), *The New Dictionary of Economics and the Law*, Vol. 2, Londres, Macmillan.
- North, Douglass (1994), "Economic performance through time", *The American Economic Review*, vol. 84, N° 3, marzo.
- \_\_\_\_\_ (s/f), "The Evolution of Efficient Markets in History", St. Louis, Universidad de Washington, inédito.
- \_\_\_\_\_ (s/f), "Institutional Change: A Framework of Analysis", St. Louis, Universidad de Washington, inédito.

- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (1999), *Panorama laboral 1999*, Ginebra.
- Pereira de Melo, Hildete (2000), “O trabalho industrial no feminino”, Proyecto “Empleo femenino en Brasil: cambios institucionales y nuevas inserciones en el mercado de trabajo”, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- Peres, Wilson y Giovanni Stumpo (2002), *Las pequeñas y medianas empresas industriales en América Latina y el Caribe*, México, D.F., Siglo Veintiuno Editores.
- \_\_\_\_\_ (2000), “Small and medium-sized manufacturing enterprises in Latin America and the Caribbean under the new economic model”, *World Development*, vol. 28, Nº 9.
- Pérez-Iñigo González, Alvaro (1999), “El factor institucional en los resultados y desafíos de la política de vivienda de interés social en Chile”, serie Financiamiento del desarrollo, Nº 78 (LC/L.1194), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Polanyi, Karl (1957), *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, Boston, Massachusetts, Beacon Press.
- Reich, Robert (2001), *The Future of Success*, Nueva York, Alfred A. Knopf.
- Rodrik, Dani (2000), *Development Strategies for the Next Century*, Washington, D.C., Universidad de Harvard, abril.
- \_\_\_\_\_ (1999), “Institutions For High-Quality Growth: What They Are and How to Acquire Them”, Universidad de Harvard, 14 de octubre (www.imf.org).
- Schmidt-Hebbel, Klaus, Luis Servén y Andrés Solimano (1996), “Savings and investment: paradigms, puzzles, policies”, *The World Bank Research Observer*, vol. 11, Nº 1, febrero.
- Schumpeter, Joseph A. (1934), *The Theory of Economic Development*, Cambridge, Massachusetts, Cambridge University Press.
- Sen, Amartya (1984), *Resources, Value and Development*, Oxford, Basil Blackwell.
- \_\_\_\_\_ (1982), *Choice, Welfare and Measurement*, Oxford, Basil Blackwell.
- Shaw, Edward S. (1973), *Financial Deepening in Economic Development*, Nueva York, Oxford University Press.
- Stallings, Barbara y Wilson 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).
- Stallings, Barbara y Rogério Studart (2001), *Financial Regulation and Supervision in Emerging Markets: The Experience of Latin America since the Tequila Crisis*, serie Macroeconomía del desarrollo, Nº 9 (LC/L.1670-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: E.01.II.G.205.
- Stallings, Barbara y Jürgen Weller (2001), *Job Creation in Latin America in the 1990s: The Foundation for Social Policy*, serie Macroeconomía del desarrollo, Nº 5 (LC/L.1572-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: E.01.II.G.115.
- Stiglitz, Joseph (1998), *More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus. The 1998 WIDER Annual Lecture*, Helsinki, enero.
- \_\_\_\_\_ (1994), *The Role of the State in Financial Markets' Proceeding of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1993*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Studart, Rogério (2000), “Estado, mercados e o financiamento do desenvolvimento: algumas considerações teóricas preliminares sobre o papel dos bancos de desenvolvimento”, documento presentado en el Taller de la CEPAL sobre Financiación para el Desarrollo, 5 de septiembre, inédito.
- \_\_\_\_\_ (1997), *Investment Finance in Economic Development*, Londres y Nueva York, Routledge.
- \_\_\_\_\_ (1995-6), “The efficiency of the financial system, liberalization and economic development”, *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 18, Nº 2.
- Szalachman, Raquel (2000), *Perfil de déficit y políticas de vivienda de interés social: situación de algunos países de la región en los años noventa*, serie Financiamiento del desarrollo, Nº 103 (LC/L.1417-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.00.II.G.89.
- Tigre, P. y otros (2000), “Câmbio estrutural e sistemas nacionais de inovação: O caso Brasileiro”, Proyecto Instituciones y mercados, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), marzo.

- Tokman, Víctor y Daniel Martínez (1999), "Costos laborales y productividad: estrategias para la competitividad", *Inseguridad laboral y competitividad: modalidades de contratación*, Víctor Tokman y Daniel Martínez (comps.), Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.
- Vanberg, Viktor (1998), "Freiburg school of law and economics", *The New Palgrave Dictionary of Economics and Law*, vol. 2, Peter Newman (comp.), Londres, Macmillan.
- \_\_\_\_\_ (1994), "Review to the Gustav Fischer Verlag's book "Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft", *Constitutional Political Economy*, vol. 2.
- \_\_\_\_\_ (1993), "Constitutionally constrained and safeguarded competition markets and politics with reference to a European Constitution", *Journal des Économistes et des Études Humaines*, vol. 4, N° 1, marzo.
- \_\_\_\_\_ (1988), *Ordnungstheorie as Constitutional Economics. The German Conception of a Social Market Economy*, Ordo, Band 39.
- Weller, Jürgen (2000a), *Reformas económicas, crecimiento y empleo: los mercados de trabajo en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- \_\_\_\_\_ (2000b), "Tendencias del empleo en los años noventa en América Latina y el Caribe", *Revista de la CEPAL*, N° 72 (LC/G.2120-P), Santiago de Chile, diciembre.
- \_\_\_\_\_ (1998), "Los mercados laborales en América Latina: su evolución en el largo plazo y sus tendencias recientes", serie Reformas económicas, N° 11 (LC/L.1160), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Williamson, John (1990), "What Washington means by Policy Reform", *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, John Williamson (comp.), Washington, D.C., Instituto de Economía Internacional (IIE).
- Williamson, Oliver E. (1986), "The economics of governance: framework and implications", *Economics as a Process*, Richard N. Langlois (comp.), Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_ (1975), *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*, Nueva York, Free Press.
- Zuleta, Luis Alberto (1999), "El factor institucional en reformas a las políticas de crédito y financiamiento de empresas de menor tamaño: la experiencia colombiana reciente", serie Financiamiento del desarrollo, N° 75 (LC/L.1163), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Zysman, John (1994), "How institutions create historically rooted trajectories of growth", *Industrial and Corporate Change*, vol. 3, N° 1, Oxford University Press.



NACIONES UNIDAS

**Serie****informes y estudios especiales****Nota al lector:**

La nueva Serie **Informes y estudios especiales**, de la Secretaría Ejecutiva, sustituye y da continuidad a la Serie **Temas de coyuntura**.

**Números publicados**

- 1 Social dimensions of macroeconomic policy. Report of the Executive Committee on Economic and Social Affairs of the United Nations (LC/L.1662-P), Sales No. E.01.II.G.204 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
- 2 A common standardized methodology for the measurement of defence spending (LC/L.1624-P), Sales No. E.01.II.G.168 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
- 3 Inversión y volatilidad financiera: América Latina en los inicios del nuevo milenio, Graciela Moguillansky (LC/L.1664-P), N° de venta: S.01.II.G.198 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
- 4 Developing countries' anti-cyclical policies in a globalized world, José Antonio Ocampo (LC/L.1740-P), Sales No. E.02.II.G.60 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
- 5 Returning to an eternal debate: the terms of trade for commodities in the twentieth century, José Antonio Ocampo y María Angela Parra, forthcoming.
- 6 Capital-account and counter- cyclical prudential regulations in developing countries, José Antonio Ocampo (LC/L.1820-P), Sales No. E.03.II.G.23 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
- 7 Financial crises and national policy issues: an overview, Ricardo Ffrench-Davis (LC/L.1821-P), Sales No. E.03.II.G.26 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
- 8 Financial regulation and supervision in emerging markets: The experience of Latin America since the Tequila crisis, Barbara Stallings and Rogério Studart (LC/L.1822-P), Sales No. E.03.II.G.27 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
- 9 Corporate risk management and exchange rate volatility in Latin America, Graciela Moguillansky, (LC/L.1823-P), Sales No. E.03.II.G.28 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
- 10 How optimal are the extremes? Latin American exchange rate policies during the Asian crisis, Ricardo Ffrench-Davis and Guillermo Larraín (LC/L.1824-P), Sales No. E.03.II.G.29 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
- 11 Necesidades institucionales de un desarrollo orientado hacia el mercado en América Latina (LC/L.1839-P), N° de venta: S.03.II.G.4 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)

**Números publicados en la Serie *Temas de coyuntura* (1 al 15)**

- 1 Reforming the international financial architecture: consensus and divergence, José Antonio Ocampo (LC/L.1192-P), Sales No. E.99.II.G.6 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
- 2 Finding solutions to the debt problems of developing countries. Report of the Executive Committee on Economic and Social Affairs of the United Nations (New York, 20 May 1999) (LC/L.1230-P), Sales No. E.99.II.G.5 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
- 3 América Latina en la agenda de transformaciones estructurales de la Unión Europea. Una contribución de la CEPAL a la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe y de la Unión Europea (LC/L.1223-P), N° de venta: S.99.II.G.12 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)







# informes y estudios especiales

Series

CEPAL

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE  
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN  
[www.cepal.org](http://www.cepal.org)



9 789213 221471

03-3-94 - Marzo de 2003  
ISBN 92-1-322147-9 • S.03.II.G.4  
Copyright © Naciones Unidas 2003  
Impreso en Naciones Unidas - Santiago de Chile