



SESENTA AÑOS CON AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

ALICIA BÁRCENA
Secretaria Ejecutiva

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

REVISTA

de la

COMISIÓN
ECONÓMICA
PARA
AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE

C E P A L

NÚMERO 95

AGOSTO 2008

SANTIAGO DE CHILE

OSCAR ALTIMIR

Director

REYNALDO BAJRAJ

Director Adjunto



NACIONES UNIDAS

C E P A L



SESENTA AÑOS CON AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

La *Revista de la CEPAL* —así como su versión en inglés, *CEPAL Review*— se fundó en 1976 y es una publicación cuatrimestral de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, de las Naciones Unidas, con sede en Santiago de Chile. Goza, ello no obstante, de completa independencia editorial y sigue los procedimientos y criterios académicos habituales, incluyendo la revisión de sus artículos por jueces externos independientes. El objetivo de la *Revista* es contribuir al examen de los problemas del desarrollo socioeconómico de la región, con enfoques analíticos y de políticas, en artículos de expertos en economía y otras ciencias sociales, tanto de Naciones Unidas como de fuera de ella. La *Revista* se distribuye a universidades, institutos de investigación y otras organizaciones internacionales, así como a suscriptores individuales.

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

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

El texto completo de la *Revista* puede también obtenerse en la página web de la CEPAL, (www.cepal.org) en forma gratuita.



NACIONES UNIDAS



Esta Revista, en su versión en inglés CEPAL Review, es indizada en el Social Sciences Citation Index (SSCI) publicado por Thomson ISI y en el Journal of Economic Literature (JEL), publicado por la American Economic Association



SESENTA AÑOS CON AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Para suscribirse, envíe su solicitud a Publicaciones de la CEPAL, Casilla 179-D, Santiago de Chile, o al fax (562) 210-2069 o a publications@eclac.cl. El formulario de suscripción puede solicitarse por correo postal o electrónico o descargarse de la página web de la *Revista*: <http://www.cepal.org/revista/noticias/paginas/5/20365/suscripcion.pdf>.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 0252-0257 - ISSN electrónico 1682-0908

ISBN 978-92-1-323198-2

LC/G. 2382-P

Copyright © Naciones Unidas, agosto de 2008. Todos los derechos están reservados

Impreso en Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción. En todos los casos, las Naciones Unidas seguirán siendo el titular de los derechos de autor y así deberá hacerse constar en las reproducciones mediante la expresión “© Naciones Unidas 2008”, o el año correspondiente.

Í N D I C E

| | |
|--|------------|
| La emergencia de las multilatinas | 7 |
| <i>Javier Santiso</i> | |
| La nueva pobreza urbana: dinámica global, regional y argentina en las últimas dos décadas | 31 |
| <i>Gabriel Kessler y María Mercedes Di Virgilio</i> | |
| La regulación económica como complemento de las licitaciones en las concesiones de obras públicas | 51 |
| <i>Eugenio Rivera</i> | |
| La relación entre crisis cambiarias y bancarias en países emergentes: los problemas de información y expectativas | 67 |
| <i>Daniel Sotelsek y Lilianne Pavón</i> | |
| La paradoja del crecimiento lento de México | 83 |
| <i>Carlos Ibarra</i> | |
| Globalización y desarrollo regional: evolución económica de las regiones chilenas, 1990-2002 | 103 |
| <i>Juan Carlos Ramírez J. e Iván Silva Lira</i> | |
| Efectos de protección financiera del sistema de salud pública y del seguro privado en Brasil | 125 |
| <i>Antônio M. Bós y Hugh R. Waters</i> | |
| Impactos de la discriminación por género sobre la pobreza brasileña | 141 |
| <i>Rosyler Cristina Santos Simão y Sandro Eduardo Monsueto</i> | |
| Consolidación bancaria y concentración del crédito en Brasil (1995-2004) | 157 |
| <i>Daniel B. de Castro Almeida y Frederico G. Jayme Jr.</i> | |
| Orientaciones para los colaboradores de la <i>Revista de la CEPAL</i> | 175 |
| Publicaciones recientes de la CEPAL | 177 |

Notas explicativas

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

- ... Tres puntos indican que los datos faltan o no están disponibles por separado.
- La raya indica que la cantidad es nula o despreciable.
Un espacio en blanco en un cuadro indica que el concepto de que se trata no es aplicable.
- Un signo menos indica déficit o disminución, salvo que se especifique otra cosa.
- , La coma se usa para separar los decimales.
- / La raya inclinada indica un año agrícola o fiscal, p. ej., 2006/2007.
- El guión puesto entre cifras que expresan años, p. ej., 2006-2007, indica que se trata de todo el período considerado, ambos años inclusive.

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

PALABRAS CLAVE

Empresas transnacionales
Mercados emergentes
Inversión extranjera directa
Inversiones
Empresas comerciales
Empresas industriales
Datos estadísticos
Brasil
México
América Latina
España

La emergencia de las multilatinas

Javier Santiso

El mundo empresarial cambió notablemente en los últimos diez años. Han surgido nuevas empresas multinacionales en países de mercados emergentes como Brasil, India, China, Sudáfrica y México, los que no solo son grandes receptores de capital extranjero sino que ahora también invierten fuertemente en el exterior. En la notable historia de las nuevas multinacionales destaca la aparición de empresas que llamaremos multinacionales latinas (o multilatinas), en particular de México y Brasil, que tuvieron como precedente aquellas de España en los años 1990. Las multilatinas surgieron merced a los clásicos factores de expulsión y atracción (*push and pull*). Pero en la última década fueron impulsadas por la baja del costo del capital, que está activando el salto desde las ventas en el exterior a las adquisiciones en el exterior, fenómeno que es materia del presente artículo.

Javier Santiso
Director y Economista Jefe,
Centro de Desarrollo,
Organización de Cooperación
y Desarrollo Económicos (OCDE)
✉ javier.santiso@oecd.org

I

Introducción

El mundo empresarial cambió de manera extraordinaria en la última década. Están surgiendo nuevas multinacionales en países como Brasil, India, China, Sudáfrica y México, con lo que se altera rápidamente todo el tablero mundial de empresas.

En algunos sectores, como los del acero y el cemento, los líderes mundiales no son ya empresas de países desarrollados. Por ejemplo, en el 2006, el grupo indio Mittal asumió el control de su rival europea Arcelor para transformarse en líder del sector del acero, en tanto que en el sector del cemento, Cemex de México alcanzó a gigantes como Lafarge (francesa) y Holcim (suiza). En el 2006, la compra de la empresa Inco, con base en Canadá, colocó al conglomerado minero brasileño Compañía Vale do Rio Doce (en adelante Vale) en la cúspide de las categorías internacionales, junto a las angloaustralianas BHP Billiton y Río Tinto. En el 2007 y el 2008, el grupo indio Tata se adueñó de las joyas de la industria británica del acero y del automóvil, en tanto que en Asia, conglomerados surcoreanos como Samsung y LG o Posco son ahora pesos pesados mundiales, seguidos de cerca por empresas chinas de la próxima generación, como Huawei o Lenovo.

Los países de mercados emergentes no solo son lugar de destino del capital extranjero, sino que se han transformado con rapidez en inversores importantes en el exterior. Como receptores potenciales de la inversión mundial, en el 2008, China e India ocupan el primero y segundo lugar, seguidos de cerca por los Estados Unidos; estos dos países emergentes son así los lugares preferidos donde los empresarios de las grandes empresas planean invertir en el futuro.¹ Por primera vez en su historia, América Latina registró más de 100.000 millones de dólares en entradas de

inversión extranjera directa (IED). También Brasil y México ocuparon lugares expectables (sexto y decimonoveno, respectivamente). Como inversores, estos mismos países emergentes de primera línea viven un auge de sus propias corrientes de inversión directa en el exterior, las cuales en algunos casos superan las entradas de capital extranjero.

La IED en mercados emergentes por parte de empresas de otros países emergentes se triplicó entre 1995 y el 2003, pasando de 15.000 millones de dólares a más de 45.000 millones de dólares. En el mismo período, la inversión de esas empresas en países de la OCDE subió de 1.000 millones de dólares a 16.000 millones. En el 2005, de acuerdo con cifras de la Conferencia de las Naciones Unidas de Comercio y Desarrollo (UNCTAD), la inversión directa de países emergentes en el extranjero llegó a la cifra sin precedentes de 133.000 millones de dólares, es decir, el 17% de las corrientes mundiales hacia el exterior. En el 2006, la IED (incluidas fusiones y adquisiciones) de las economías en desarrollo había alcanzado a 174.000 millones de dólares, un 14% del total mundial, lo que significó para esos países una participación de 13% (por valor de 1,6 billones de dólares) en el acervo mundial de IED. Colocando estas cifras en contexto, diremos que en 1990 las economías emergentes representaban 8% del acervo total y 5% de las corrientes de este tipo de inversión.²

Los países emergentes de Asia dominan este fenómeno (en el 2005 generaban más de 60% del acervo de IED de las economías emergentes), pero América Latina también se muestra dinámica en torno a esta nueva tendencia. Según la CEPAL, en el 2007 la inversión directa de Brasil en el exterior alcanzó a cerca de 7.000 millones de dólares y la de México a casi 5.000 millones. En el 2006, la inversión directa en el exterior de Brasil (28.000 millones de dólares) superó las entradas de IED en el país (19.000 millones de dólares). En el 2006, la IED de multinacionales latinoamericanas alcanzó un récord de casi 42.000 millones de dólares debido a importantes adquisiciones, incluida la de Inco por Vale do Rio Doce.³

□ Por los documentos, comentarios y sugerencias, quisiéramos agradecer a Felipe Aldunate, José María Álvarez Pallette, Rolando Avendaño, Fernando Bergasa, Juan Luis Cardenote, Alejandro de la Sota Rius, Thomas Dickinson, Susana García, José Gasset, Jesús González Nieto-Márquez, Mauro Guillén, Jesús Mallol, David Martínez Turégano, Patrizia Labella, Juan Antonio Merino, Juan Antonio Mielgo, Javier Nadal, Vitalino Nafra, Elizabeth Nash, Marina Urquidí, Luis Rivera, Juan Antonio Rodríguez, José Juan Ruiz, Alberto Toca y un juez anónimo designado por la *Revista de la CEPAL*. El raciocinio, las opiniones y los posibles errores del presente trabajo son, naturalmente, de exclusiva responsabilidad del autor.

¹ Véase AT Kearney (2008a).

² Véase un análisis de esta tendencia en Gammeltoft (2008).

³ Véase más detalles en CEPAL (2008).

Un corolario de esta tendencia es el auge de las corrientes de inversión Sur-Sur. Después de la asiática, la de América Latina es la mayor corriente de IED desde mercados emergentes, y ha estado encabezada por Argentina, Brasil y México. El número de empresas de economías emergentes en las clasificaciones mundiales aumenta junto con sus inversiones en el exterior: en 1990, solo unas pocas y felices multinacionales emergentes de países en desarrollo figuraban entre las *Fortune 500*; en el 2005 ya eran 47.

Una parte importante de la extraordinaria trayectoria de las multinacionales emergentes ha sido el surgimiento de multinacionales latinas de nivel mundial, de México, Brasil y, especialmente, de España. Hasta mediados de la década de 1970, España seguía siendo oficialmente un país en desarrollo de mercado emergente y figuraba como tal en el Banco Mundial y en la Corporación Financiera Internacional (CFI). De las calmas aguas en que se encontraban en esa época España y América Latina surgieron las multilatinas, empresas de países latinos de Europa

o América que registraron un enorme crecimiento e internacionalización.

En este artículo se explora el surgimiento de estas nuevas multinacionales latinas. Aunque no es un fenómeno totalmente nuevo (las empresas latinas están presentes en el comercio mundial desde hace siglos), las multilatinas de hoy manejan un poderío fabril y financiero que compite con los conglomerados más grandes del mundo desarrollado. La expansión de las empresas españolas —primero en Europa y luego en América Latina— recibió impulso de factores potentes (la integración europea y la privatización y desregulación del sector servicios en América Latina) que no son los mismos que hoy explican la internacionalización de las empresas latinoamericanas (los mercados internos pequeños, la dinámica del mercado de recursos naturales para los exportadores) y de sus contrapartes asiáticas. Sin embargo, la espectacular transformación de las multilatinas en los últimos 25 años ha cambiado a los países latinos y al mundo. Analizaremos las características de este fenómeno a través de los casos de España, Brasil y México.

II

El ascenso de las economías emergentes y de las multilatinas: hechos estilizados y publicaciones sobre el tema

Actualmente, las variaciones en la riqueza de las naciones se perciben con claridad, sobre todo en la espectacular aparición de las multinacionales de países emergentes. Su expansión va desde las manufacturas al financiamiento de empresas: en el 2007, cuando el aumento mundial de las adquisiciones era de 6%, el de las multinacionales emergentes fue de más de 26%.⁴ Según AT Kearney (2008a), en el 2007 el 20% de las 2.200 adquisiciones entre países desarrollados y países en desarrollo estuvieron impulsadas por multinacionales de mercados emergentes. La mayor contribución puede atribuirse a China, India y Malasia, que entre el 2002 y el 2007 representaron 56% del total de adquisiciones originadas en países emergentes.

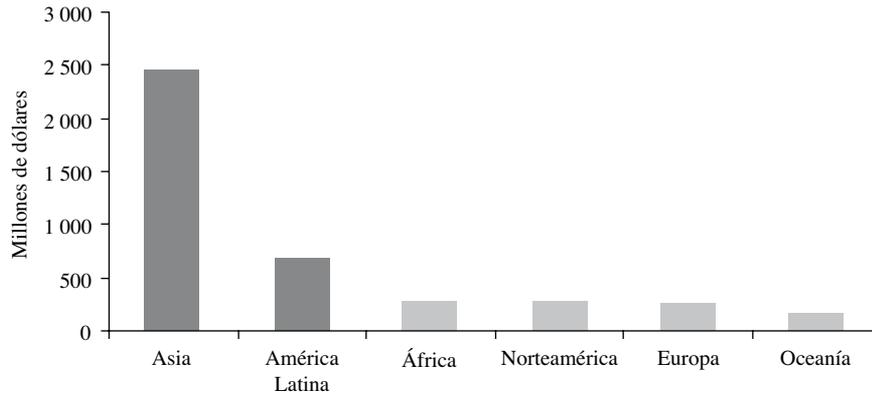
La reciente serie de fusiones y adquisiciones transfronterizas de gran visibilidad en las que han participado empresas chinas e indias ilustra bien esta tendencia. El Boston Consulting Group (2006a y 2006b), en un estudio de las 100 principales multinacionales emergentes, identificó 44 de China, seguida por India (21), Brasil (11) y México (6). América Latina, con un total de 18 compañías en la lista, queda debajo de Asia (70) pero por encima de otras regiones (las 12 empresas restantes pertenecen a una amplia gama de países, como Egipto, Rusia, Sudáfrica y Turquía).

Las necesidades energéticas y la competencia interna han sido los acicates de la expansión de India y China en el exterior (gráfico 1). En el caso de China, la ambición de crear empresas nacionales de primer nivel sirvió de acelerador. Como subraya el Deutsche Bank Research (2006), están surgiendo empresas chinas de primera línea y la corriente de inversiones de estas empresas en el

⁴ Véase AT Kearney (2008b).

GRÁFICO 1

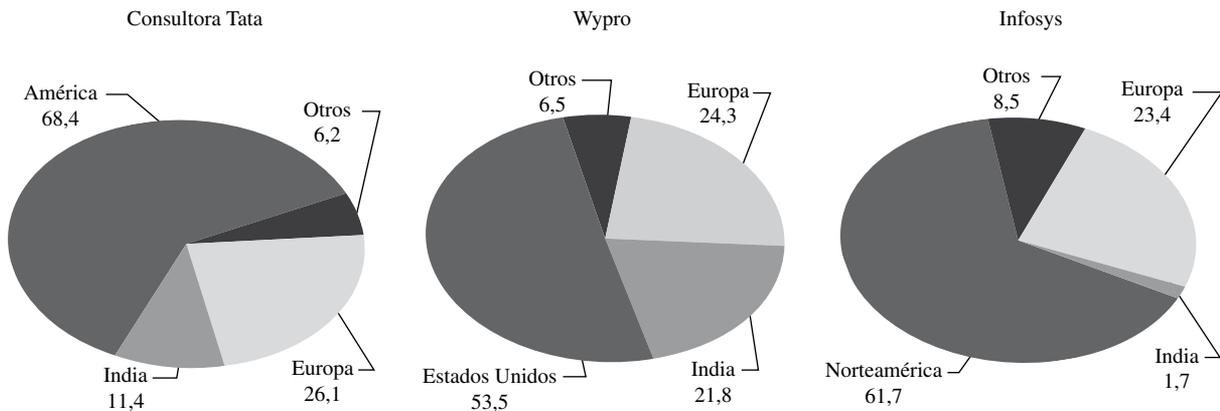
China: inversión directa en el exterior, por regiones, 2005
(Millones de dólares)



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos oficiales chinos, año 2006.

GRÁFICO 2

India: ingresos de sus empresas multinacionales en las diferentes regiones
(Miles de millones de rupias)



Fuente: elaboración propia sobre la base de informes anuales de las empresas, 2006.

exterior aumenta año a año. Según el Boston Consulting Group (2006a), a partir de 1986 las empresas chinas han realizado más de 220 adquisiciones en su expansión en el exterior, por un valor total de unos 18.000 millones de dólares.⁵ América Latina se está beneficiando de las atenciones de China: en el 2005, la región era la segunda receptora de IED proveniente de ese país, después de Asia (el año anterior estaba delante de Asia).

El caso de India es igualmente espectacular (gráficos 2 y 3 y cuadro 1). Algunas empresas indias

ya se han orientado decididamente a los mercados externos. Grupos informáticos indios como Infosys, Tata Consultancy Services (TCS) y Wypro generan ya, respectivamente, 98%, 90% y 80% de sus ingresos en mercados fuera de su país (gráfico 2). En su gran interés por América Latina también incide que estén creando centros de desarrollo en husos horarios cercanos a sus principales mercados, que facilitan la prestación de servicios a América Latina y especialmente a los Estados Unidos. Las empresas indias también están invirtiendo con fuerza en el exterior (Tata Consultancy Services, por ejemplo, tiene 1.100 empleados en Brasil y 250 en Uruguay). América Latina atrae una parte sustancial de

⁵ Véase Boston Consulting Group (2006a).

la IED india, esencialmente en los sectores relacionados con productos básicos como petróleo, minerales y gas, siendo Brasil, Colombia y Bolivia los principales destinos.

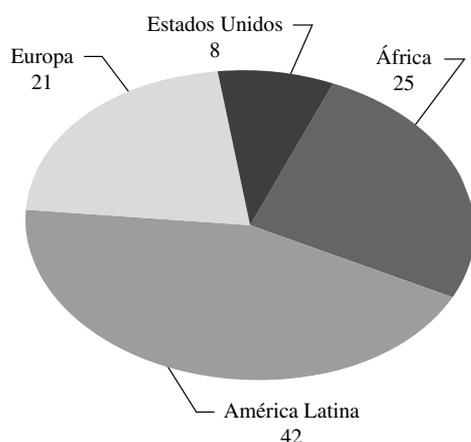
El aumento sustancial de las actividades de las multilatinas está registrado en clasificaciones mundiales como la lista de *Forbes* de las 2.000 empresas más importantes del mundo, que incluye unas 30 de España y alrededor de 20 de México y Brasil (gráfico 4).

Detrás del surgimiento de las multilatinas existe un esquema de expulsión y atracción no muy distinto

del analizado en las publicaciones tradicionales sobre la internacionalización empresarial. La mayoría de los estudios de la última década se basan en publicaciones anteriores sobre la aparición de multinacionales del mundo en desarrollo —cuya primera generación apareció hace unos 20 años— y subrayan factores como las habilidades adquiridas en mercados protegidos, que les dan ventajas competitivas en otros mercados protegidos (Lall, 1983; Wells, 1983). Recurriendo al modelo del ciclo de producción (Vernon, 1966), esos

GRÁFICO 3

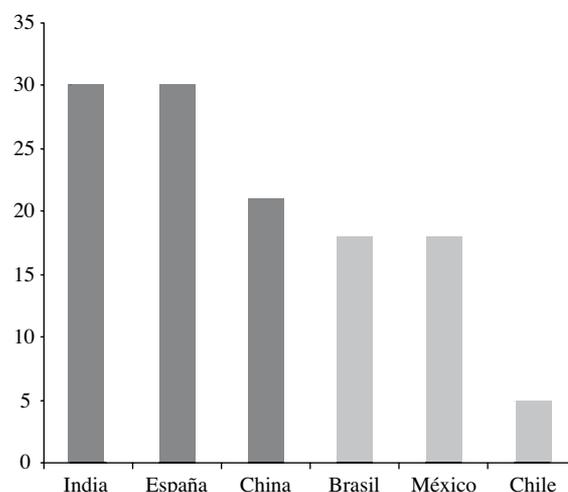
**India: inversiones recientes en el exterior
(excluida la transacción Corus-Tata), 2006
(Porcentajes)**



Fuente: estimaciones propias sobre la base del sitio web Dealogic y del *Financial Times* (varios números del 2006).

GRÁFICO 4

**Algunos países: número de sus empresas
incluidas en Forbes 2000**



Fuente: *Forbes*, lista de las 2.000 mayores empresas, 2006.

CUADRO 1

**India: auge de la inversión directa en el exterior, 2006
(Millones de dólares)**

| | | | |
|---------------------------------|----------------------------|-------------------------------------|---------------|
| Corus | Reino Unido/Nueva Zelandia | Grupo Tata | 7 700 |
| Oil & Gas Assets (Campos Basin) | Brasil | Oil & Natural Gas Corp | 1 670 |
| Omnimex de Colombia | Colombia | Oil & Natural Gas Corp: China Group | 850 |
| Oil & Gas Assets (Brasil) | Brasil | ONGC Videsh | 820 |
| Greater Nile Petroleum (25%) | Sudán | Oil & Natural Gas Corp | 783 |
| Glaceau (30%) | Estados Unidos | Tata tea | 677 |
| Shell Development Angola | Angola | Oil & Natural Gas Corp | 600 |
| Oil & Gas Assets (Syria) | Siria | Oil & Natural Gas Corp: China Group | 581 |
| Betapharm Arzneimittel | Alemania | Dr Reddy's Lab | 572 |
| Hansen Transmissions | Bélgica | Suzlon Energy | 562 |
| Eve Holding | Bélgica | Suzlon Energy | 548 |
| Terapia | Rumania | Ranbaxy | 324 |
| Total | | | 15 687 |

Fuente: estimaciones propias sobre la base del sitio web Dealogic y del *Financial Times* (varios números del 2006).

análisis también insistían en la capacidad de algunas empresas de los países en desarrollo para aprovechar sus bajos costos y adaptar las tecnologías de elaboración y producción existentes. Pero la mayor parte de los argumentos invocados están quedando obsoletos, a pesar de que estudios más recientes (Goldstein, 2007) demuestran que otros siguen siendo válidos, en especial la insistencia en la tecnología como principal motor de la expansión a países con menos nivel de desarrollo (Tolentino, 1993; Oman, 1986).

En el período transcurrido desde esa época, surgió el denominado paradigma ecléctico como la más influyente teoría relativa a la internacionalización de las multinacionales emergentes (Cuervo-Cazurra y Genc, 2008; Aulakh (2007) y Jones (2005), continuando estudios de Dunning (1995, 1980 y 1979). Sobre la base de la economía de los costos de transacción derivada del fecundo trabajo de Coase (1994), este enfoque conceptualiza la decisión de invertir en el exterior en términos de factores de mercado, de producción y sectoriales. Las empresas

empiezan por exportar a un país y luego establecen la producción localmente o se expanden mediante adquisiciones: la inversión directa es posterior a una primera etapa de exportación “mercantilista”. La diversificación tecnológica, los menores costos de producción, las habilidades de gestión y los productos o procesos innovadores son elementos que impulsan la internacionalización, paralelamente a las presiones competitivas en los mercados de origen y a otros factores de expulsión.

Sin embargo, en años recientes, la atención se ha centrado sobre todo en Rusia y, más aún, en las multinacionales emergentes de Asia.⁶ América Latina y las multilaterales han sido objeto de mucho menos interés. Son excepciones los estudios de Goldstein (2008) sobre el caso de la empresa brasileña de aeronáutica Embraer; Cuervo-Cazurra (2008), que ofrece un examen más general; Santiso (2006a); Alfaro y Hammel (2006); Baena (2002) sobre el caso de la empresa petrolera venezolana PDVSA; Kosacoff, Forteza y otros (2001) sobre el caso singular de Arcor, y Chudnovsky, Kosacoff y López (1999).

III

Factores que impulsan el crecimiento de las multilaterales

El presente artículo se centra en las multinacionales emergentes de tres países latinos cuya internacionalización fue impulsada por factores diferentes: España, Brasil y México. España es un caso específico que puede ser aleccionador como precedente. En Brasil, para las multinacionales de primer nivel, como Vale y la petrolera Petrobras, ha sido vital la dotación de recursos. La ventaja de México, en cambio, es su cercanía al enorme mercado interno de los Estados Unidos.

Sería una simplificación reducir el éxito de las multilaterales a la abundancia de recursos naturales y al bajo costo de la mano de obra. Van Agtmael (2007) destruyó recientemente estos mitos subrayando el alto grado de innovación característico de la gran mayoría de las principales multinacionales de mercados emergentes, incluidas las latinoamericanas. Solo un puñado de las 25 principales empresas emergentes del mundo que él identifica como tales se basan en recursos naturales o en mano de obra barata para obtener una ventaja competitiva. Basta señalar el nivel de vanguardia de la tecnología de reacción de la empresa aeronáutica Embraer, en Brasil, y la pionera logística de Cemex,

en México, que predomina en el sector mundial del cemento merced a un sistema de posicionamiento global que le permite despachar a pedido camiones mezcladores a obras de construcción, como si fueran taxis que responden a llamadas. En tal sentido, las multinacionales de países emergentes, sean de Rusia, Asia, India o América Latina, con frecuencia han superado efectivamente a sus contrapartes de países desarrollados, gracias a tecnologías y modelos de gestión innovadores.

Por último, un factor decisivo de esta internacionalización fue la particular dinámica financiera de la última década. Entre 1980 y el 2005, el acceso de América Latina a los mercados internacionales de capital mejoró notablemente (Fostel y Kaminsky 2007).

⁶ Cabe mencionar los estudios siguientes: Khanna (2008), Sauvart (2008), Rugman y Jing (2008), Deutsche Bank Research (2006 y 2008), Khanna y Yafeh (2007), Goldstein (2007), Boston Consulting Group (2007, 2006a y 2006b) y Beausang (2003).

Diez años atrás, los factores tras la internacionalización de las multilatinas ya existían: el cambio fundamental ha sido el mayor acceso de esas empresas a los mercados de capital locales e internacionales. En un sistema financiero mundial de enorme liquidez, gracias a las bajas tasas de interés de los países de la OCDE y la afanosa búsqueda mundial de rendimientos, el costo del capital se desplomó para muchos países emergentes (respecto a América Latina, véase el gráfico 5), lo que dio por primera vez a las empresas de estos países acceso a un endeudamiento financiero, en condiciones relativamente comparables a las de sus contrapartes de la OCDE. Ello contribuyó enormemente a que se establecieran las mismas reglas de juego para todos, brindando así a las empresas emergentes la oportunidad de demostrar su valía.

Las empresas latinoamericanas, por lo tanto, pudieron recurrir a los mercados financieros locales e internacionales, factor clave de su internacionalización (Claessens y Schmukler, 2007). El aumento de las corrientes de inversión directa que provenían de países emergentes también es congruente con investigaciones anteriores: Levy-Yeyati, Panizza y Stein (2007) señalaron cómo los ciclos económicos y de las tasas de interés de los países desarrollados incidían en las corrientes de IED a los países en desarrollo. Agregando las corrientes de inversión extranjera directa en tres regiones de origen (los Estados Unidos, Europa y Japón), descubrieron que las mismas eran contracíclicas respecto de los ciclos del

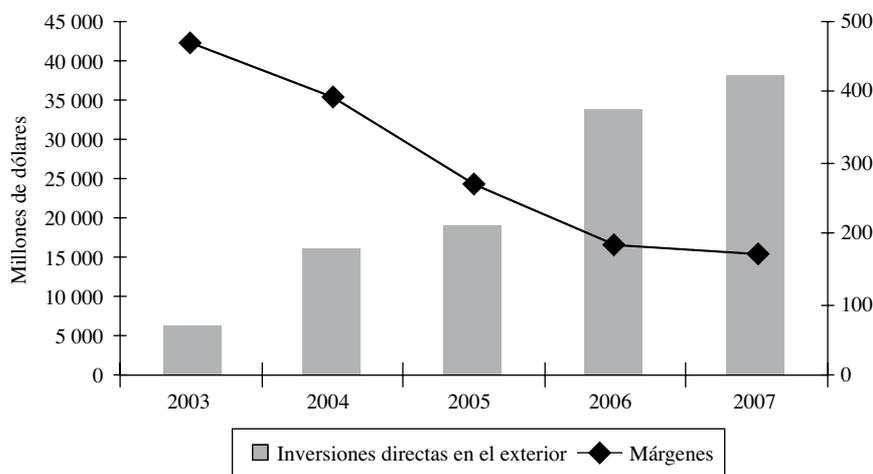
PIB y las tasas de interés en las dos primeras, y acíclicas o moderadamente procíclicas en la tercera (Levy-Yeyati, Panizza y Stein, 2007).

Al disminuir los márgenes y las primas de riesgo —lo que facilitó el acceso a los mercados financieros internacionales a menor costo— la capitalización de mercado de las multinacionales emergentes se disparó, al igual que los mercados bursátiles emergentes en general. En 1981, el valor total de las acciones de los mercados emergentes era de 80.000 millones de dólares; menos que el valor bursátil de Samsung en el 2005. En los últimos 25 años, ese valor total superó los 5 billones de dólares. En 1988 había apenas 20 empresas de mercados emergentes con ventas de más de 1.000 millones de dólares; en el 2005 había 270 con ventas que superaban ese monto, y 38 con ventas de más de 10.000 millones. En el 2008, multilatinas como la brasileña Vale han alcanzado una capitalización de mercado de más de 100.000 millones de dólares.

Esta dimensión financiera también impulsa lo que podría denominarse la segunda etapa del proceso de internacionalización de las multinacionales emergentes, incluidas las latinoamericanas: la etapa de transición desde las ventas en el exterior a las adquisiciones en el exterior (gráfico 6). A diferencia de lo que sucedía antes, cuando se apuntaba a adquisiciones en otros mercados locales o emergentes (Rugman, 2007 y 2005), dichas empresas buscan ahora negocios en los principales mercados de la OCDE. Esta nueva etapa de

GRÁFICO 5

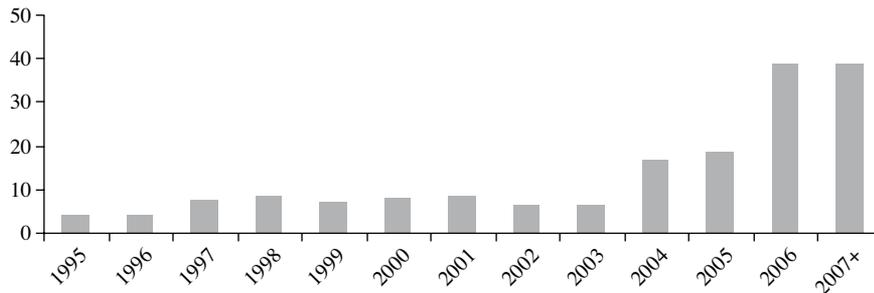
América Latina: inversiones directas en el exterior y márgenes de la región
(Millones de dólares y porcentajes)



Fuente: OCDE (2007), sobre la base de Economist Intelligence Unit, índice de bonos de mercados emergentes (EMBI) de JP Morgan.

GRÁFICO 6

América Latina: corrientes de inversiones directas al exterior^a
(Miles de millones de dólares; principales economías latinoamericanas, excluyendo los centros financieros)



Fuente: OCDE (2007), sobre la base de Economist Intelligence Unit y Thomson Datastream.

^a 2007+ es de enero a junio, incluidas las transacciones recientes. La adquisición de Rinker por Cemex (14.600 millones de dólares) fue parcialmente subvencionada por filiales, por lo cual no fue contabilizada en las cifras oficiales de inversión directa de México en el exterior en el 2007, pero, como el presente análisis aborda todo el efecto de las transnacionales latinas, aquí se contabiliza la cifra total.

su internacionalización les está acarreado cambios profundos en cuanto a escala y exposición geográfica, pero también en lo que toca a gobernanza empresarial. No solo han internacionalizado más la ubicación de sus plantas, sino que también cuentan con una mayor base de inversores extranjeros. La veloz evolución de los mercados financieros mundiales y latinoamericanos ayudó a estas compañías a transformarse en actores a nivel mundial.⁷ La internacionalización de las empresas españolas tiene su reflejo en las empresas

de América Latina: aunque entre unas y otras el proceso suele diferir, convergen en la dimensión financiera. Las empresas españolas, con el proceso de anclaje europeo, vieron disminuir sostenidamente el costo del capital en la década de 1990.⁸ En los años 2000, esta historia se repitió en América Latina, no gracias al proceso europeo, sino a una tendencia a la baja mucho más global, que llevó los márgenes y las primas de riesgo a mínimos sin precedentes en todos los mercados emergentes.

IV

España: ex país emergente

En el 2005, dos instituciones bancarias, el Banco Santander y el Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA), desempeñaron un papel de liderazgo en la integración de la banca europea. Las iniciativas no surgieron de bancos alemanes o franceses, ni de bancos suizos o británicos, sino de la compra del Abbey National Bank de Gran Bretaña por el Santander Central Hispano de España, por 1.500 millones de euros, y del intento del BBVA de comprar el BNL italiano. Se sumó a esas

iniciativas la de ABN Amro y Unicredito, de realizar adquisiciones en Italia y Alemania, respectivamente. Los bancos españoles tomaron, pues, la delantera en el proceso de concentración del sector de la banca europea. En menos de 10 años, los bancos Santander y BBVA se habían transformado en actores principales de su sector, con capitalizaciones bursátiles que superaban las del Deutsche Bank o la Société Générale. Paralelamente, Telefónica avanzaba hacia una posición de liderazgo en

⁷ Sobre esta transformación, véase Ananchotikul y Eichengreen (2008).

⁸ Véase en Hardouvelis, Malliaropoulos y Priestley (2007) un panorama general de los efectos de la Unión Económica y Monetaria sobre el costo del capital en la zona euro.

su sector, consolidando su posición internacional con la compra del grupo de telefonía móvil británico O2 por la cifra sin precedentes de 26.000 millones de euros. En el 2008, Telefónica es una de las mayores empresas del mundo en su sector, compite con Verizon y Vodafone y exhibe una capitalización bursátil más importante que su contraparte alemana, Deutsche Telekom.

Todas estas adquisiciones e intentos de tomar el control de otras empresas derivan del auge de la economía española y de la globalización de sus empresas. En menos de dos décadas, España se ha transformado en ejemplo de un desarrollo económico dinámico: 20 años después de integrarse a la Unión Europea, pasó a ser la octava potencia económica mundial en términos de producto interno bruto (PIB). Actualmente, sus principales ciudades son de las más atractivas para establecer casas matrices de empresas multinacionales en Europa. También sorprende el prestigio adquirido por escuelas de negocios "made in Spain". En el 2006, la *IESE Business School* de la Universidad de Navarra quedó por segunda vez a la cabeza de la clasificación de escuelas de negocios creada por *The Economist*, adelante de las de Stanford, Chicago y Harvard. El mismo año, Esade, otra escuela de negocios con base en Barcelona, llegó al tope de la clasificación internacional que publica *The Wall Street Journal*. En los años siguientes se repitieron éxitos similares.

Una señal clara del reconocimiento internacional de los gerentes *made in Spain* es el creciente número de administradores españoles que se desempeñan en los directorios de algunas de las más grandes empresas europeas, como Siemens de Alemania, Carrefour de Francia o Nestlé de Suiza. En el 2006, Eduardo Montes ocupó un lugar en el directorio de Siemens, en tanto que José Luis Durán alcanzaba la máxima jerarquía de Carrefour. En Nestlé, nada menos que dos gerentes españoles están en el directorio de la empresa, en tanto que en Alstom, la región de Asia es administrada por un español.

Pero el cambio más espectacular tal vez sea el registrado dentro de las empresas españolas. Hace poco más de diez años, esas empresas estaban centradas en su mercado interno, con escasa o nula proyección o reconocimiento internacionales. Sin embargo, en menos de diez años media docena de ellas llegó a posiciones internacionales de primera línea (Santiso, 2007a y 2007b; Guillén, 2005). Hay empresas líderes españolas en todas las clasificaciones mundiales: el fondo de inversiones *Fidelity International*, uno de los mayores de la comunidad financiera, colocó a dos empresas españolas (Telefónica y Santander) en su lista del 2005 de las diez principales

multinacionales europeas. España estaba, pues, a la par de Francia y superaba a Alemania (las empresas alemanas perdieron su lugar en la lista). Veinticinco años antes, en 1985, ni una sola empresa española figuraba en esa clasificación (en la que sí estaban, a esa altura, siete empresas alemanas). En apenas diez años, el empresariado español ha seguido una trayectoria meteórica.

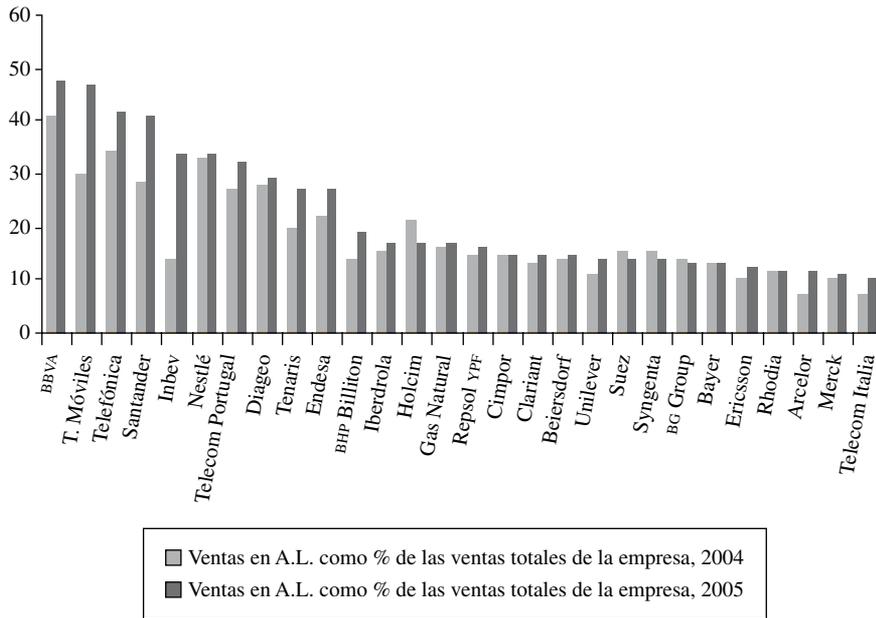
Es interesante observar que los mercados emergentes, y en particular América Latina, desempeñaron un papel clave en esta evolución. Las grandes empresas españolas habían apostado muy fuerte en la región latinoamericana desde temprano: en 1999, en la cresta de la ola de inversiones en América Latina, 65% de la inversión de las empresas españolas en el exterior se concentraba en la región. España es ahora el principal inversor extranjero directo en América Latina, por delante de los Estados Unidos. Hoy en día, las siete multinacionales más importantes del índice IBEX 35, que a mediados de 2006 representaban 60% del valor bursátil total español, generan casi 30% de su ingreso en América Latina. En el 2004, obtuvieron en la región 41.000 millones de dólares, es decir, el equivalente a 5,6% del PIB de España. En el 2005 y el 2006, los dos principales bancos españoles acumularon utilidades comparables en América Latina y en España. De esta manera, las multinacionales españolas se transformaron, tal vez sorprendentemente, en las primeras multilatinas.

Realizamos un estudio sistemático de la presencia en América Latina de las principales empresas europeas que cotizan en bolsa. Como era de esperar, las empresas españolas son las de mayor presencia en términos de ventas. Algunas, como BBVA o Telefónica Móviles, obtuvieron casi la mitad de sus ingresos del 2005 en América. En total, ocho de las 28 empresas europeas con mayores ventas en América Latina tienen base en España (solo dos empresas alemanas están en ese nivel). Como se indica en el gráfico 7, todas las empresas españolas subieron su apuesta en América Latina entre el 2004 y el 2005, en tanto que del grupo de empresas europeas de la OCDE con ventas en América Latina superiores al 10% de sus ventas totales, algunas como Suez (de Francia), BG Group (del Reino Unido) u Holcim y Syngenta (ambas de Suiza), redujeron su exposición relativa en la región (gráficos 8 y 9).

La apuesta era un claro voto de confianza en América Latina y una acción sin precedentes desde el seno de Europa. Una empresa como Telefónica, por ejemplo (con la quinta capitalización de mercado de su sector a fines del 2005, por delante de France Telecom y Deutsche Telecom), invirtió la cifra récord de 75.000 millones de euros en América Latina entre 1990 y el 2006, con

GRÁFICO 7

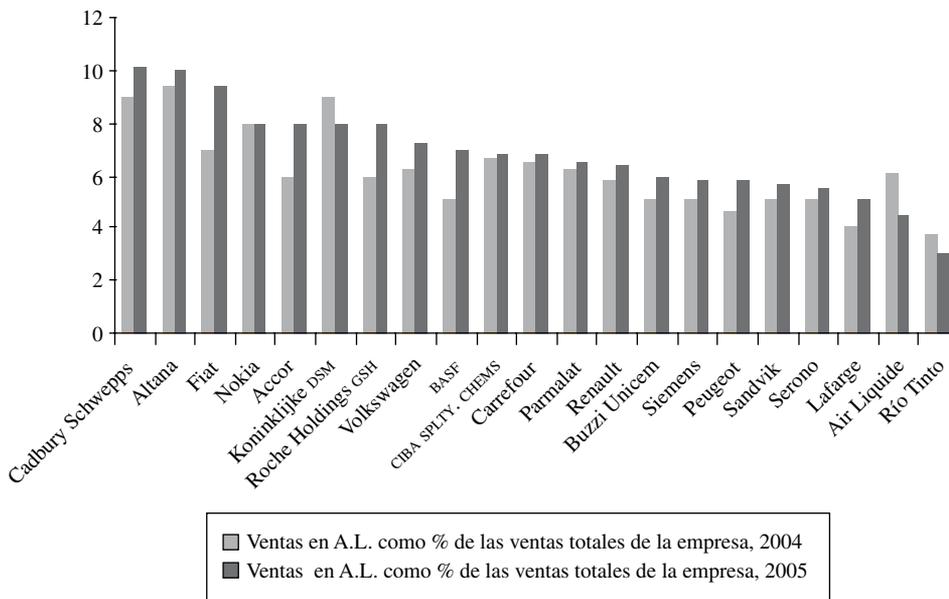
América Latina: presencia de las compañías europeas más importantes que efectúan 10% o más de sus ventas en la región, 2004 y 2005
(Porcentajes)



Fuente: elaboración propia sobre la base de informes anuales de las empresas, año 2006.

GRÁFICO 8

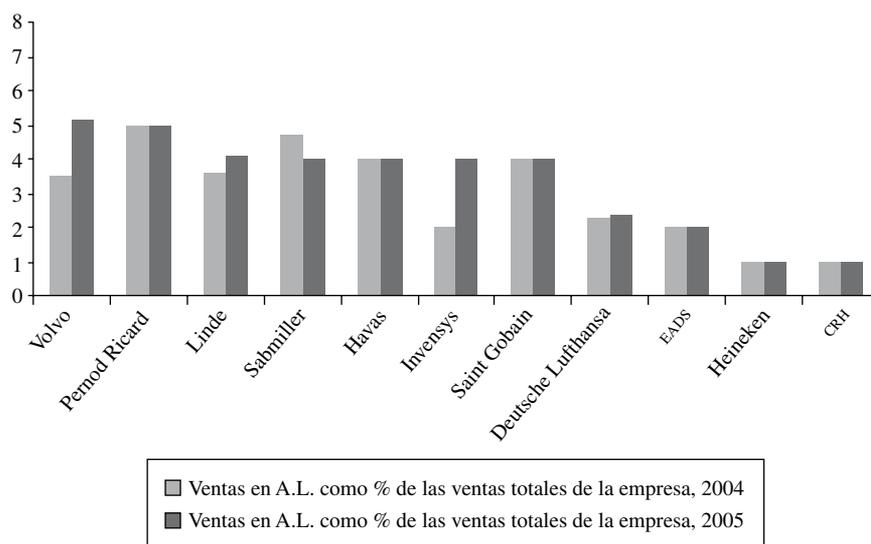
América Latina: presencia de las empresas europeas más importantes que efectúan entre 5% y 10% de sus ventas en la región
(Porcentajes)



Fuente: elaboración propia sobre la base de informes anuales de las empresas, año 2006.

GRÁFICO 9

América Latina: presencia de las compañías europeas más importantes que efectúan entre el 1% y el 5% de sus ventas en la región
(Porcentajes)



Fuente: elaboración propia sobre la base de informes anuales de las empresas, año 2006.

adquisiciones iniciales de 41.000 millones de euros e inversiones posteriores en infraestructura tecnológica por un total de 34.000 millones. En conjunto, esas cifras representaban casi 45% del total de IED neta de España en América Latina.

La visión de largo plazo de las empresas españolas quedó en claro poco después de la crisis argentina del 2001, cuando al retirarse un gran número de empresas norteamericanas y europeas, las multinacionales españolas capearon el temporal y apuntaron a nuevas oportunidades de inversión en el norte del continente americano, como las operaciones que estableció el BBVA en los Estados Unidos, México y Colombia.

Las claves del éxito de esta globalización latina son diversas, pero la capacidad de adaptación de sus plataformas tecnológicas, los procesos de fomento de negocios y los sistemas de riesgo fueron vitales. Resultaron valiosísimos elementos como los recursos humanos, el conocimiento adquirido por las empresas en mercados de ingreso medio (en el caso de España, durante algo más de un cuarto de siglo) y la capacidad de transferir y adaptar ese conocimiento al contexto latinoamericano.

A partir del 2005, las multinacionales españolas empezaron a prestar nuevamente atención a los países desarrollados, con lo que el grueso de la IED se canalizó hacia países de la OCDE: en el 2005, solo 15% de la IED española se dirigía a América. La mayoría de las multinacionales

españolas completaron su expansión latinoamericana. Con pocos espacios que llenar en América, las empresas españolas procuraron diversificarse hacia otras regiones. Telefónica miró otra vez a Europa —incluida Europa oriental— y a Marruecos y China. Los bancos también reorientaron su atención a Europa, Asia y a posibles interacciones de los Estados Unidos y América Latina. Empresas de sectores como la electricidad, el petróleo y la infraestructura procuraron consolidar su presencia más allá de América: Ferrovial y Abertis (infraestructura) tomaron respectivamente el control del grupo BBA (*British Aviation and Materials*) y de la italiana Autostrade.

La veloz transformación de la economía española y de sus empresas testimonia arrojo, gran capacidad de innovación y entusiasmo por operar en mercados lejanos. Toda una generación de empresarios se lanzó a esta aventura y pudo transformar a sus empresas en líderes mundiales. El gigante Inditex es hoy una de las más poderosas empresas multinacionales del sector textil, junto a GAP (Estados Unidos), Hennes & Mauritz (H&M, Suecia) y Benetton (Italia). Está presente en más de 55 países y el 55% de sus ventas se realiza en el exterior. Su modelo de negocios es un paradigma en las principales escuelas de negocios, como la de Harvard.

Una empresa como Telefónica se transformó en multinacional con operaciones en 17 países y presencia en más de 40 y sigue siendo el mayor inversor en América Latina,

con cerca de 100.000 millones de euros en adquisiciones internacionales e inversiones en infraestructura entre 1990 y el 2006. A mediados del 2005, Telefónica tenía 56% de sus clientes fuera de España, los que generaban 33% del ingreso del grupo, y era la empresa líder en América Latina, con un 25% del mercado en el sector de la telefonía fija y móvil y 58% de su personal total destacado en esa zona geográfica. A mediados del 2005 (antes del surgimiento de O2), con 145 millones de clientes, la empresa ya era el cuarto operador del mundo de su sector en términos de clientes administrados y capitalización mundial. La aventaban únicamente Vodafone, Verizon y China Mobile (siendo que en 1999 apenas estaba entre los primeros 20) y la seguían Deutsche Telekom o France Telecom. En términos de capitalización bursátil, Telefónica es casi tres veces más poderosa que una empresa como Danone y dos veces y media mayor que empresas como Philips o Sony. También vale la pena señalar su contribución al desarrollo económico de los países en que ha invertido: el ingreso local de Telefónica equivale a un promedio de 1,8% del PIB de los principales países en que opera (por ejemplo, 2,3% del PIB de España y Perú y 1,8% del PIB de Chile), y emplea a 110.000 personas en América Latina (de las 190.000 que empleaba a nivel mundial a mediados del 2005). En el año 2005, Telefónica era el segundo mayor contribuyente en Brasil (pagaba 2.830 millones de dólares), detrás de Petrobras, y el cuarto empleador del país (con 44.000 empleados), después del servicio de correos y de empresas minoristas como Pão de Açúcar y Carrefour.

En el sector de la energía, multinacionales españolas como Endesa, Unión Fenosa, Iberdrola, Gas Natural y Repsol YPF han venido expandiendo sostenidamente sus operaciones internacionales. Endesa, líder en el país en servicios de electricidad, ha alcanzado una presencia internacional apreciable, en especial en América Latina, pero también en Europa (Italia, Francia y Portugal). En cuanto a Unión Fenosa, su ingreso internacional equivale a un tercio de su ingreso total y la empresa está presente a través de su subsidiaria Soluziona en casi 30 países (la mitad de ellos en América Latina). Unión Fenosa Internacional tiene presencia en diez países de cuatro continentes. Iberdrola, la número uno española en términos de capacidad instalada y líder mundial en energía eólica, también ha logrado una importante presencia mundial, actualmente con actividades en energía e ingeniería en 35 países. En diciembre del 2005, la empresa seguía apostando a su globalización con la firma de un importante acuerdo internacional con la empresa argelina Sonatrach, por 10.000 millones de euros a lo largo de 20 años, para emprendimientos conjuntos. Repsol YPF está ahora en 30

países y ha invertido más de 30.000 millones de euros entre 1995 y el 2005 (equivalente a 65% de su inversión total), lo que la transforma en uno de los mayores inversores extranjeros en la región en los últimos diez años. Finalmente, Gas Natural, otra de las grandes empresas del sector energético, también ha desarrollado una intensa actividad internacional en los últimos años. Tiene a la mitad de su fuerza laboral destacada en el exterior, con presencia en América Latina (Argentina, Brasil, México, Colombia y Puerto Rico), Italia y Marruecos.

En el sector de la banca, Santander y BBVA son emblemáticos de esta exitosa estrategia de globalización en América. El BBVA, por ejemplo, no era mucho más que un banco nacional minorista en 1995, con escasa presencia en el extranjero. En apenas diez años, se ha transformado en un banco universal, internacional, presente en tres continentes en todas las áreas mayoristas y minoristas de la actividad bancaria, incluida la gestión de activos, pensiones y seguros. En ese período invirtió más de 13.500 millones de euros en América Latina. En el 2006, el banco estaba presente en 35 países (14 de ellos latinoamericanos) y ostenta 50 nacionalidades diferentes entre los 100.000 empleados del grupo en distintas partes del mundo. Asimismo, está por completar sus arreglos de licencias en Asia para posicionarse ante el auge de la inversión y el comercio entre Asia y América Latina, impulsado por el poderoso surgimiento de China e India.⁹ En noviembre del 2006, el BBVA pagó 1.000 millones de euros por acciones en bancos chinos controlados por el conglomerado Citic, respaldado por Beijing, con el propósito de ingresar al pujante sector financiero de China y perfilarse mejor como líder de la intermediación entre China y América Latina. Fue la mayor inversión de todos los tiempos de un operador español en China, y siguió a la de Telefónica. De hecho, representó una de las mayores capitalizaciones bancarias de Europa, por encima del Deutsche Bank y de la Société Générale, mientras que su rival, Santander, realizó en el 2006 la mayor capitalización europea cuando tomó el control de Abbey National. Estos dos bancos —el BBVA y el Santander— pasaron a ser los más rentables y eficientes de la zona euro y su presencia en los mercados emergentes los ayudó a elevar tanto sus ingresos como su capitalización de mercado. Por el contrario, el Commerzbank, apoyado casi únicamente en el mercado europeo, tuvo resultados muy deficientes.

⁹ Véase más detalles sobre el impacto de China en América Latina en el trabajo del Centro de Desarrollo de la OCDE (Blázquez, Rodríguez y Santiso, 2006).

V

Brasil y México: una nueva generación de multilatinas

Se pasará ahora a otro continente y otros países latinos, porque la historia de la globalización también se escribe en América Latina. Una serie de empresas de países latinoamericanos son ejemplos notables: en Argentina, por ejemplo, Arcor es actualmente líder mundial en la fabricación de golosinas y el primer exportador de confituras de Argentina, Brasil y Chile, con presencia en 117 países de los cinco continentes; los fabricantes de tuberías Tenaris tienen presencia en Argentina, Brasil, México y la República Bolivariana de Venezuela, al igual que en

Canadá, Italia y Japón (en el 2005, esta empresa concretó más de 85% de sus ventas fuera de América Latina).

Pero las mayores multilatinas emergentes son mexicanas y brasileñas: 85 de las 100 empresas de primera línea de la región y 35 de las 50 más rentables son originarias de estos dos países (cuadro 2). En menos de diez años, las empresas mexicanas multiplicaron sus fusiones y adquisiciones. El total de sus inversiones fuera de México asciende a más de 25.000 millones de dólares, superando los 20.000 millones de dólares de sus pares brasileñas (gráfico 10). México y Brasil

CUADRO 2

América Latina: las diez mayores multinacionales latinoamericanas no financieras

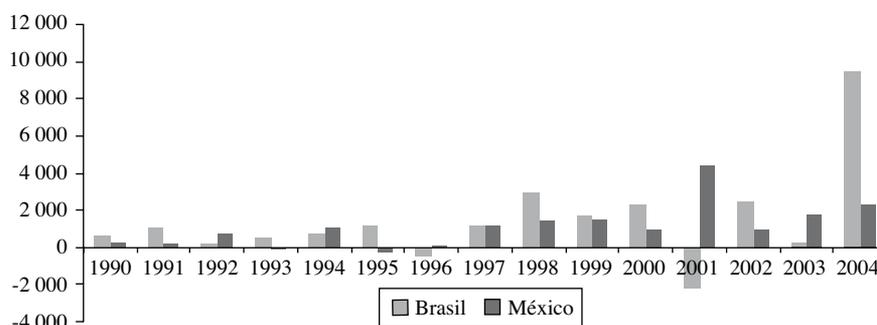
| Empresa | País de origen | Sector | Activos, fines de 2006 (millones de dólares) | | Ventas, fines de 2006 (millones de dólares) | |
|-------------------------------------|-------------------|-------------------------------|---|--------|--|--------|
| | | | Extranjeros | Total | Extranjeros | Total |
| CEMEX S.A. | México | Construcción | 24 908 | 29 972 | 14 551 | 18 249 |
| Vale do Rio Doce (Vale) | Brasil | Minería | 24 382 | 60 954 | 16 145 | 20 363 |
| América Móvil | México | Telecomunicaciones | 10 662 | 29 473 | 9 618 | 21 526 |
| Telmex | México | Telecomunicaciones | 10 625 | 44 532 | 4 362 | 16 115 |
| Petrobras | Brasil | Petróleo expl./refin./distr. | 9 953 | 98 680 | 23 160 | 93 893 |
| Petróleos de Venezuela ^a | R.B. de Venezuela | Petróleo expl./refin./distr. | 8 868 | 55 355 | 25 551 | 46 589 |
| Gerdau | Brasil | Metales y productos metálicos | 4 926 | 12 595 | 6 474 | 10 940 |
| FEMSA - Fomento Económico Mexicano | México | Alimentos y bebidas | 3 455 | 13 463 | 2 854 | 11 707 |
| Gruma | México | Alimentos y bebidas | 1 486 | 2 784 | 1 937 | 2 823 |
| Grupo Bimbo | México | Alimentos y bebidas | 1 386 | 3 851 | 1 892 | 5 859 |

Fuente: OCDE (2007), informes anuales de las empresas y UNCTAD (2006).

^a Los datos de PDVSA (Petróleos de Venezuela) son de 2004.

GRÁFICO 10

Brasil y México: inversión directa en el exterior (Millones de dólares)



Fuente: elaboración propia sobre la base de UNCTAD (2006).

encabezan el proceso de inversiones directas en el exterior: en el 2004, las empresas latinoamericanas en conjunto invirtieron 22.000 millones de dólares allende sus fronteras, lo que representó un salto de 500% respecto al año anterior. El incremento más espectacular lo protagonizó Brasil. De acuerdo con datos de la UNCTAD, las empresas brasileñas invirtieron casi 10.000 millones de dólares fuera de su país en el 2004, en comparación con apenas 250 millones el año anterior. En el 2005, el total de inversión directa brasileña en el exterior llegó a más de 71.000 millones de dólares, superando con creces los 28.000 millones de dólares de México y los 22.000 millones de dólares de Argentina (y casi el mismo monto de Chile), con lo que Brasil se forjó la posición más sólida de América Latina en inversiones directas en el exterior: el país genera 40% del acervo total de inversiones directas de la región en el exterior. En el 2006, según datos de CEPAL (2008), la inversión directa en el exterior de la región anotó un nuevo récord (42.000 millones de dólares) que duplicó los montos invertidos en el exterior tanto en el 2005 como en el 2007.

Una fuerza motriz fundamental de esta nueva ola de internacionalización ya no fue, como en décadas anteriores, solamente la presión competitiva en los mercados internos o los factores de atracción relacionados con la expansión y diversificación de las ventas, los mercados y las bases de producción. También es clave la dimensión financiera: todas estas empresas registraron aumentos de su capitalización de mercado y de su capacidad para acceder a los mercados de capital locales e internacionales a menores costos. Empresas como Cemex o Vale pueden ahora llegar a los mercados financieros en las mismas condiciones que sus competidores de la OCDE.

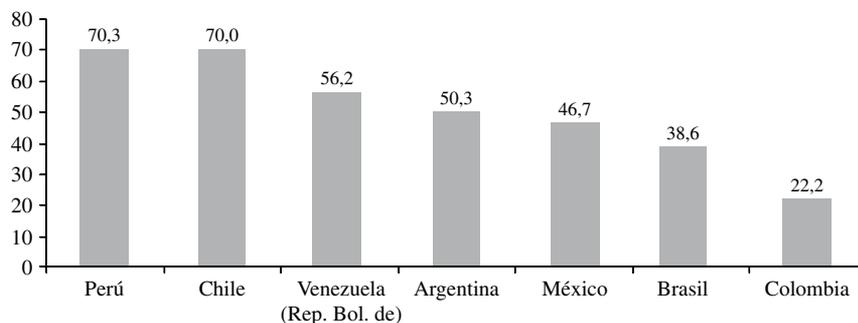
La nueva ola de internacionalización también trajo consigo enormes aumentos de las ventas en el exterior.

Sobre la base de la clasificación de la revista *América Economía* de las 100 principales empresas latinoamericanas, se calculó qué porcentaje de las ventas totales de las empresas correspondía a ventas en el exterior. Para las empresas peruanas y chilenas de la lista, las ventas en el exterior representaron en el 2005 no menos de 70% de sus ventas totales (gráfico 11). Pero inclusive para países como Brasil y México, con muchas más empresas en la lista, los promedios eran impresionantes: en el caso de las empresas mexicanas, 47% de sus ventas totales se efectuaba en el exterior (sobre todo dirigidas a los Estados Unidos) y en el caso de sus contrapartes brasileñas, la cifra era de 39%. El grueso de todas las exportaciones (75%) se vinculaba a la exportación de petróleo, gas y minerales (gráfico 12), lo que no sorprende, en una región en que más de un tercio de sus exportaciones se relaciona con productos básicos.

Para entender este proceso es necesario tener en cuenta que el entorno en que evolucionaron las empresas mexicanas y brasileñas fue transformado por el ingreso masivo de fuertes competidores extranjeros en los últimos diez años (algunos de ellos españoles, como ya se vio). En consecuencia, entre 1991 y el 2001 el perfil de las 500 empresas más importantes establecidas en América Latina cambió radicalmente. El número de empresas estatales disminuyó muchísimo, de 20% en 1991 a menos de 9% diez años después. En el mismo período, las empresas multinacionales extranjeras marcaron territorio ampliamente en la región: en 1991 representaban 27% de las 500 empresas más importantes y en el 2001 habían aumentado a 39%. La creciente competencia puso presión sobre los grupos nacionales, que tradicionalmente suministraban productos y servicios a sus mercados locales. Las empresas más dinámicas apuntaron a los mercados externos

GRÁFICO 11

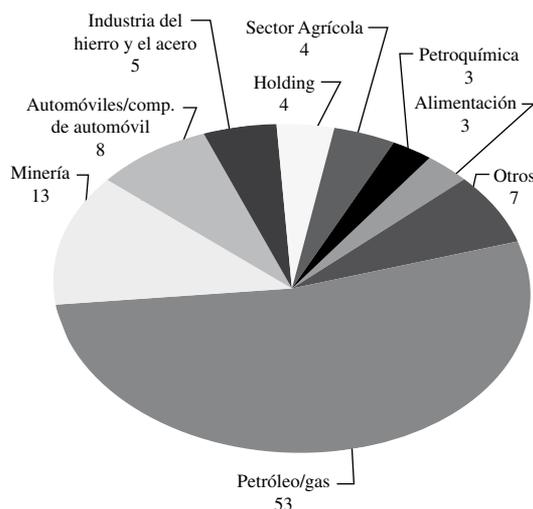
América Latina: exportaciones como proporción de las ventas locales de las 100 empresas latinoamericanas más importantes, 2006
(Porcentajes)



Fuente: datos de *América Economía*, varios números del año 2006.

GRÁFICO 12

América Latina: exportaciones de sus 100 empresas más importantes, por sectores, 2005
(Porcentajes)



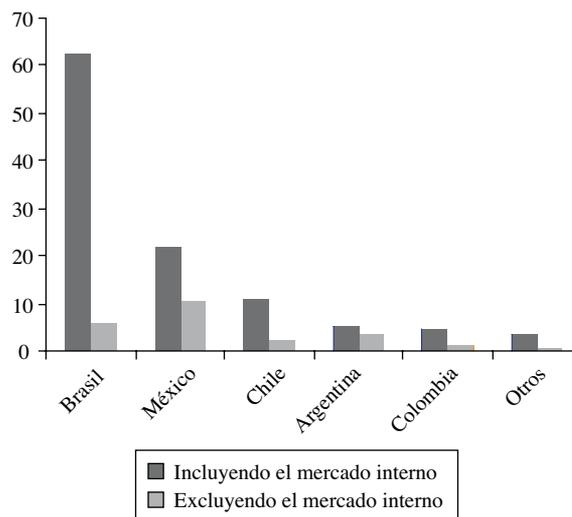
Fuente: datos de *América Economía*, varios números del año 2006.

y se convirtieron en multilatinas. Algunas orientaron su expansión a determinadas zonas de América Latina, concentrándose en el Mercosur o en la zona andina. Otras emprendieron una estrategia continental y algunas inclusive saltaron a mercados emergentes de otros continentes, como África y Asia, o a países de la OCDE, en particular los Estados Unidos.

Como se mencionó antes, este proceso se vio facilitado por las propicias condiciones financieras internacionales que empujaron a la baja el costo del capital en el mundo emergente y, en particular, en América Latina. Con esto mejoró el acceso de la región a mercados financieros internacionales, en tanto que sus mercados y capitalizaciones locales se desarrollaron en forma extraordinaria. A raíz de su repentino acceso al capital, las empresas latinoamericanas multiplicaron sus adquisiciones en sus mercados de origen y sobre todo en el exterior, tanto en América Latina como en otros mercados emergentes o de la OCDE. Esto incluyó operaciones en el mercado interno, ya que a comienzos de este siglo las adquisiciones en América Latina efectuadas por empresas latinoamericanas alcanzaron los 110.000 millones de dólares (gráfico 13). De esta cifra, más de 23.000 millones de dólares terminaron en países de la región que no eran los de origen de las empresas. En este proceso, como muestra el gráfico, las empresas más activas fueron las de Brasil y México.

GRÁFICO 13

América Latina: adquisiciones efectuadas en la región por empresas latinoamericanas, 2000-2006
(Millones de dólares)



Fuente: datos del BBVA sobre finanzas empresariales, 2006.

México fue líder incuestionable en este proceso, con firmas pioneras como Cemex, cuya expansión mundial es, sin duda, uno de los casos más extraordinarios de éxito de la región. De 1990 al 2006, Cemex se transformó en líder mundial entre las multinacionales emergentes en términos de adquisiciones en el exterior, con no menos de 40 operaciones en ese período. En el 2006, apenas diez años después de su despegue internacional, Cemex tenía presencia en cuatro continentes, más de 15.000 millones de dólares invertidos en el exterior y sucursales no solo en América Latina sino también en los Estados Unidos, el Reino Unido, España, Egipto, Indonesia y Filipinas. En el 2005 concretó una de las transacciones más importantes jamás realizada por una compañía latinoamericana, con la adquisición de la RMC británica por cerca de 6.000 millones de dólares. Con esta compra, las ventas de Cemex en México bajaron a 21% de sus ventas totales, siendo mayores las ventas en Estados Unidos (27%) y mucho más aquellas en Europa, que en el 2005 constituía el mayor mercado de Cemex y representaba casi 40% de sus ventas totales (España absorbía 10% y el Reino Unido otro 10%). Un año después de la adquisición en el Reino Unido, Cemex repitió su apuesta internacional al adquirir en 14.000 millones de dólares la empresa Rinker, el grupo australiano de materiales de construcción, con lo cual se convirtió en líder mundial del sector. Esta fue también

la mayor adquisición concretada hasta la fecha en el sector de los materiales de construcción, superando los 9.500 millones de dólares que pagó Lafarge por Blue Circle en el 2001.

Estas inversiones en el exterior sacaron a luz otro aspecto de la globalización de la economía mexicana. México no solo registra una de las mayores tasas de apertura comercial entre los países emergentes (con ventas internacionales sobre todo en los Estados Unidos), sino que muchas empresas de ese país han optado por una presencia más directa en otros mercados, con establecimientos o adquisiciones muy importantes. El conglomerado Alfa, con base en Monterrey, ha establecido sociedades y alianzas estratégicas con más de 20 empresas de los Estados Unidos, Japón, Europa, Sudáfrica y México, todas ellas a la vanguardia de sus respectivos campos de acción.

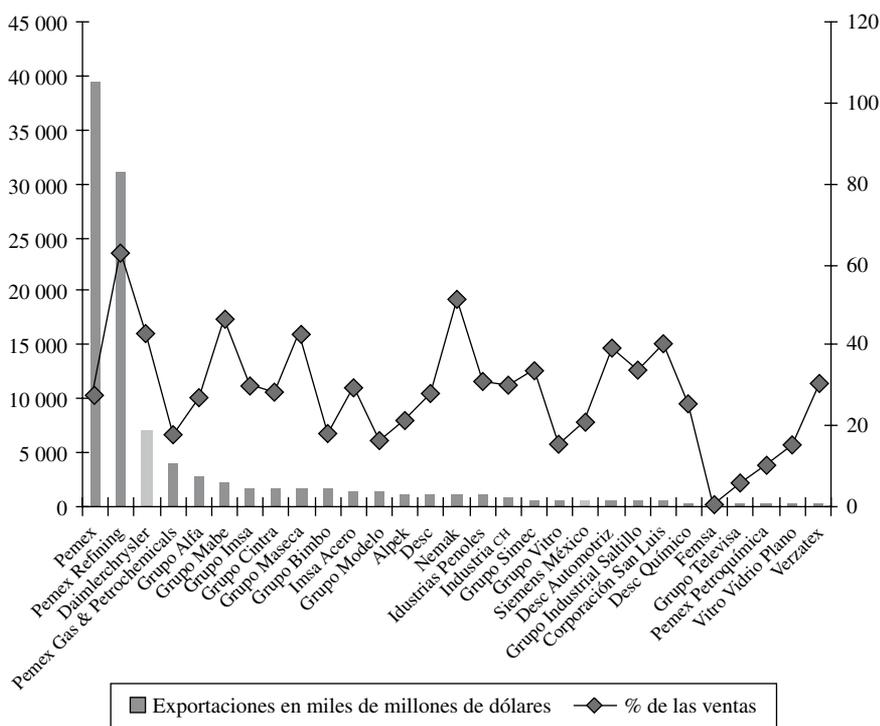
El gigante de las telecomunicaciones Telmex se ha transformado en uno de los mayores competidores de la telefonía en América Latina. Junto con su vástago América Móvil, multiplicó las adquisiciones en la región, concluyendo su plan de expansión en solo dos años. En el 2005, América Móvil seguía concediendo licencias

en la región. En sociedad con Bell Canada Inc. y SBC International, creó Telecom Americas como principal vehículo de expansión en América Latina. América Móvil cuenta hoy con sucursales e inversiones conjuntas en el sector de telecomunicaciones de Guatemala, Ecuador, Argentina, Brasil, Colombia, República Bolivariana de Venezuela, Estados Unidos, Puerto Rico, México y España. Otras empresas también sobresalen en otros sectores por su actividad internacional, como el grupo cervecero Modelo, activo en más de 150 países. El grupo Bimbo, fundado en 1945 en el sector agroindustrial, sigue destacándose y da ocupación a más de 80.000 personas; en los últimos años concretó un gran número de adquisiciones importantes en los Estados Unidos, donde en el 2005 efectuó casi 30% de sus ventas netas.

Las compañías mexicanas han ingresado entonces en una nueva etapa de expansión que apunta a una presencia directa en el exterior, completa la etapa anterior y está vinculada a las crecientes ventas externas. Según las bases de datos y las clasificaciones de *América Economía*, algunos de los principales exportadores mexicanos están alcanzando niveles significativos de ventas en el exterior (gráficos 14 y 15). Para grupos como Nemark o Mabe las

GRÁFICO 14

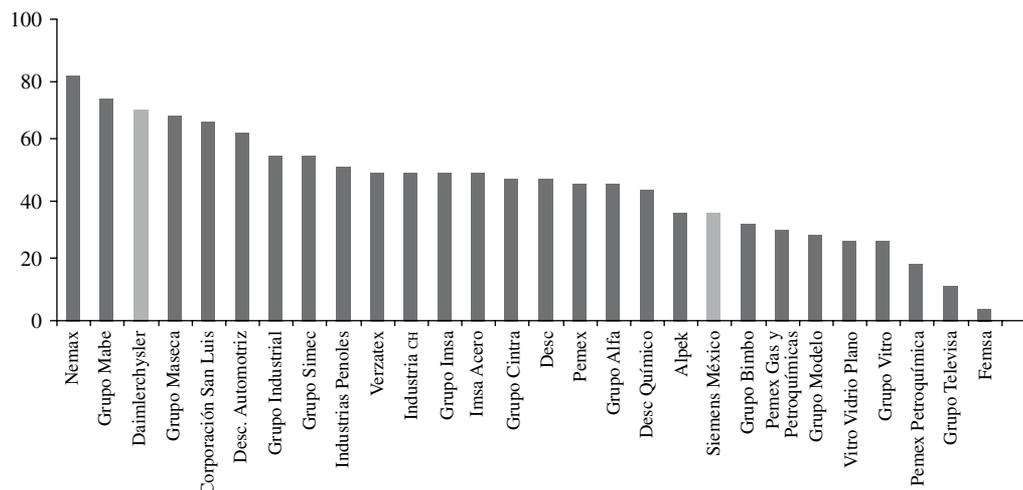
México: principales exportadores, 2005



Fuente: elaboración propia sobre la base de varios números de *América Economía* del año 2006.

GRÁFICO 15

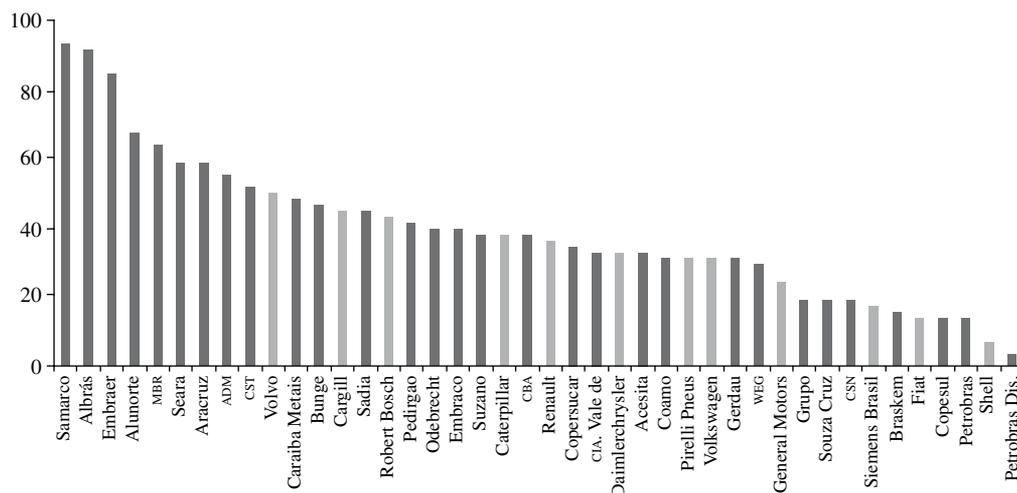
México: principales empresas, 2005
(Ventas en el exterior como porcentaje de sus ventas totales)



Fuente: elaboración propia sobre la base de varios números de *América Economía* del año 2006.

GRÁFICO 16

Brasil: principales empresas, 2005
(Ventas en el exterior como porcentaje de sus ventas totales)



Fuente: elaboración propia sobre la base de varios números de *América Economía* del año 2006.

ventas internacionales representaron en el 2005, respectivamente, 82% y 69% de sus ventas totales. Es interesante comprobar que algunas empresas alemanas se encuentran también entre los principales exportadores establecidos en México: DaimlerChrysler y Siemens exportan, respectivamente, 69% y 35% de lo que producen en México.

En Brasil, los grupos más importantes también están avanzando a una segunda etapa en el escenario de

globalización. En los últimos años se observó un aumento considerable del volumen de sus ventas fuera del país. Como en México, algunos de los principales exportadores de Brasil son empresas extranjeras, como Volvo, de Suecia, que vende en el exterior casi 50% de su producción brasileña; General Motors, Cargill y Caterpillar, estadounidenses; Fiat y Pirelli, de Italia; Renault, de Francia, y Bosch y Volkswagen, de Alemania (gráfico 16).

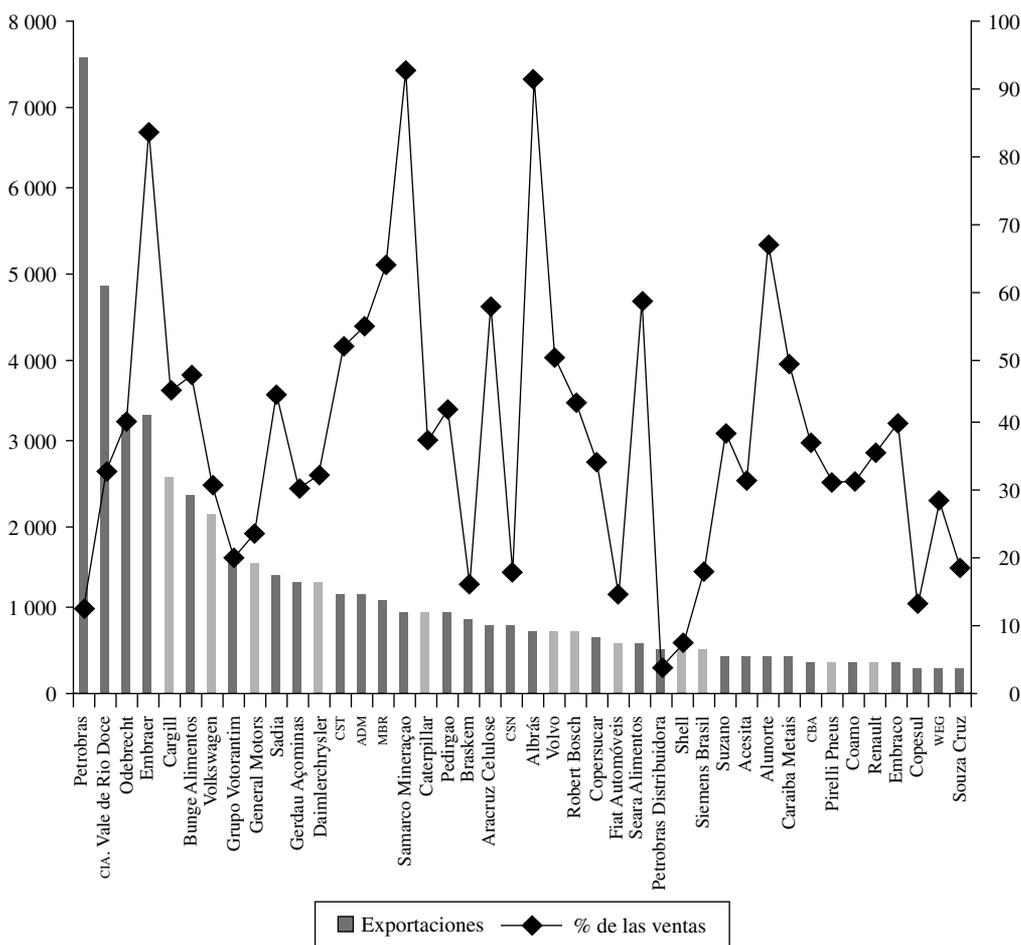
En el 2005, el grupo aeronáutico Embraer realizó 84% de sus ventas en el exterior, mientras que Aracruz Celulose, otro exportador líder del país que vende más de 60% de su producción exportada fuera de América Latina, efectuó sus ventas esencialmente en Europa, Norteamérica y Asia. En el sector del acero, Gerdau realizó 31% de sus ventas fuera de Brasil y la cifra correspondiente para Vale, la empresa que lidera el sector minero, fue de 33%. Inclusive la petrolera Petrobras se convirtió en un gran exportador, llegando a efectuar en el exterior el 11% de sus ventas totales, tras iniciar operaciones de exploración y producción en los Estados Unidos, México, la República Bolivariana de Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia, Nigeria y Angola. El sector de la agroindustria, uno

de los más dinámicos del país, cuenta con una serie de grupos muy pujantes, como Sadia, que exporta a más de 65 países, incluidos Rusia, Japón y países del Medio Oriente, y factura casi la mitad de sus ventas en el extranjero (44%). Al igual que Sadia, otros grupos están incrementando y diversificando sus exportaciones con éxito. Es el caso de la petroquímica Braskem: el 20% de sus exportaciones va a Europa y América Latina y el 50% a Norteamérica (gráfico 17).

Sin embargo, todos estos grupos —yendo más allá de la etapa “mercantilista”— apuntan también a sustanciales operaciones de inversión en el exterior. Las estrategias reflejan dos objetivos de vasto alcance. Como la pionera Cemex, los grupos procuran, por un lado, ampliar sus mercados de operaciones, posicionándose en

GRÁFICO 17

Brasil: principales exportadores, 2005
(Ventas en el exterior como porcentaje de sus ventas totales)



Fuente: elaboración propia sobre la base de varios números de *América Economía* del año 2006.

otros países emergentes, sobre todo de América Latina; por otro, desde una perspectiva más estratégica, tratan de asentarse en países de la OCDE o subir su nivel de inversión para mejorar no solo su perfil industrial, sino también el financiero, y así reducir más sus costos de capital.

En el 2005, la productora de acero Gerdau siguió este camino, acumulando adquisiciones y comprando 40% de la española Sidenor a fines del año. La centenaria Gerdau logró posiciones importantes, no solo en América Latina (Brasil, Chile, Argentina, Colombia y Uruguay), sino también en Norteamérica (los Estados Unidos y Canadá), con lo que mejoró su perfil industrial y financiero. En el sector de transporte y equipos, Marco Polo, líder de Brasil en autobuses, también emprendió el camino hacia una presencia mundial. Con un ingreso internacional que representa la mitad de su ingreso total, la empresa cuenta ahora con plantas manufactureras no solo en Brasil, sino también en Argentina, Colombia, México, Portugal y Sudáfrica, y exporta a más de 60 países, entre ellos Francia, el Reino Unido, Alemania, España, Portugal, los Países Bajos, México, Argentina y Arabia Saudita.

Hay otros ejemplos prominentes entre conglomerados brasileños como Votorantim y el gigante minero Vale. Votorantim, una de las mayores empresas de América Latina, inició su inversión en el exterior mediante adquisiciones en el sector del cemento de Estados Unidos y Canadá, diversificándose así hacia países de la OCDE. Otro gran grupo que se ha diversificado y ha emprendido una dinámica actividad internacional es Odebrecht, que está presente en cuatro continentes, vende en 50 países y obtiene más de un tercio de sus ingresos en el exterior. En el 2005, la empresa Vale, la cuarta del mundo en minería, facturaba 90% en dólares y 70% de su ingreso se originaba en el exterior (30% en Europa y otro 30% en Asia, particularmente en China y Japón). En los últimos años, concretó compras y se

ha establecido en los Estados Unidos, Canadá, Francia, Bahrein y Noruega. Asimismo, emprendió un plan ambicioso de creación de una cartera mundial de proyectos de exploración en tres continentes (los primeros y más importantes, en Perú, Argentina, Gabón, Mozambique y Australia). Por lo demás, Asia (en particular China) pasó a ser uno de los objetivos principales de su expansión comercial. La propiedad de sus acciones también es mayoritariamente internacional: 70% de sus accionistas no reside en Brasil. En el 2006, la compañía dio un gran paso con la adquisición de la empresa Inco, con base en Canadá, por la cifra sin precedentes de 17.000 millones de dólares.

El de la aeronáutica es otro sector en el que destaca una empresa brasileña con gran presencia internacional, la multilatina Embraer. Como se señaló antes, Embraer es la segunda exportadora brasileña y se ha convertido en emblemática de su país: es líder internacional, como su competidora canadiense Bombardier, pero originaria de un país de economía emergente. Fue fundada en 1969 por el gobierno brasileño, con miras a alcanzar prestigio internacional, y fue privatizada en 1994 (un 20% del paquete accionario está en manos de un conglomerado de empresas europeas encabezado por Dassault Aviation y por EADS). Actualmente emplea a 15.000 personas. A mediados del 2006, Embraer, cuarta en el mundo en la fabricación de aviones comerciales, firmó un contrato con el Grupo HNA (la aerolínea china) por 100 aviones de reacción valorados en 2.700 millones de dólares, el mayor encargo desde China recibido por esa empresa hasta la fecha. Casi al mismo tiempo, Embraer declaró que reforzaría significativamente su red de apoyo técnico en la región Asia-Pacífico con la creación de un centro logístico de partes y componentes y la instalación de un simulador de vuelo completo para sus aviones de reacción a partir del segundo semestre del 2007.

VI

De regreso al futuro

En este punto cabe preguntarse cuáles son los factores que han impulsado el auge inversor de las multilatinas y si ese auge será duradero.

Antes de responder a estos interrogantes, hay que subrayar que la tendencia descrita no es un fenómeno

único de América Latina. La aparición de multinacionales que se alzan en los mercados emergentes ya no es una novedad. Las inversiones en el exterior y, en términos más generales, las corrientes de inversión Sur-Sur desde mercados emergentes están en aumento: en el 2005,

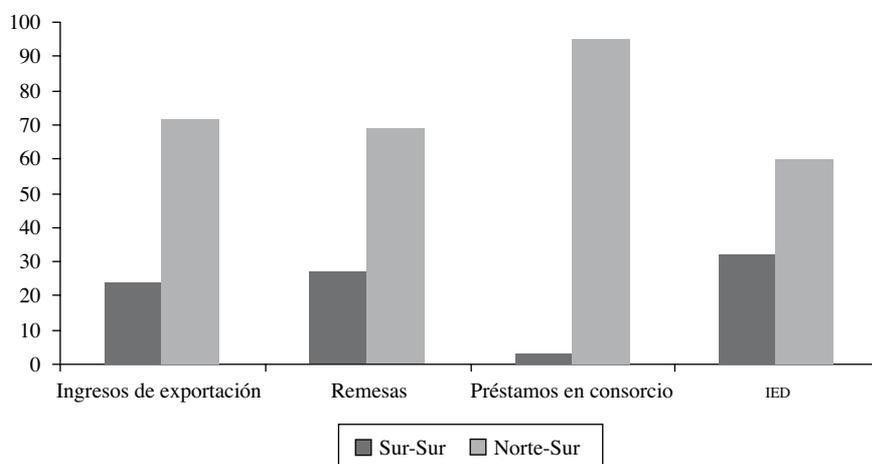
estas últimas representaron más de 30% de todas las corrientes de IED que fueron a los países en desarrollo (gráficos 18 y 19).

La inversión extranjera directa de los países emergentes está en aumento y las multinacionales latinoamericanas también entraron en esta nueva dinámica. La tendencia se mantendrá en el futuro si se mantienen las condiciones y los incentivos actuales. Por lo que muestran las cifras, la región ha sido un destino clave de la IED, pero se está transformando también en un

inversor cada vez mayor en el exterior. Desde el 2000, las empresas brasileñas vienen invirtiendo fuera del país un promedio anual de más de 3.000 millones de dólares, según las estadísticas oficiales de Brasil por las que se calculan las salidas netas al exterior. En el 2004, debido en parte a la fusión de la brasileña Ambev y la belga Interbrew, se alcanzó la cifra sin precedentes de 9.500 millones de dólares, que al año siguiente regresó a un nivel más habitual, de 2.500 millones. Pero en el 2006 se llegaría a un nuevo récord: solo con el nuevo

GRÁFICO 18

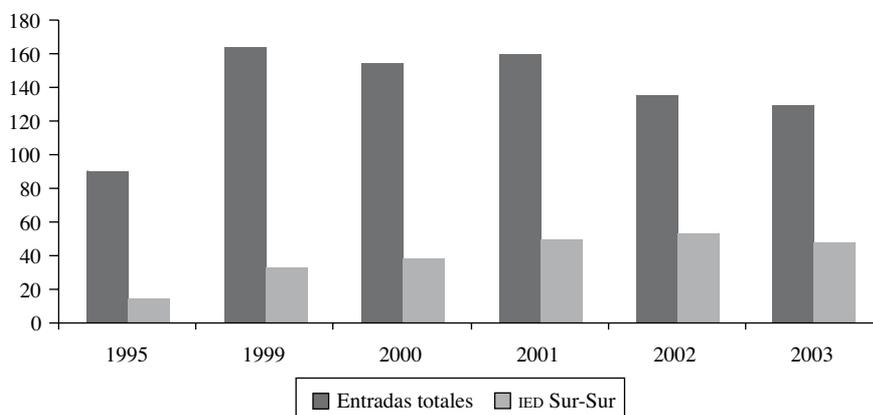
Mundo: corrientes de capital Sur-Sur según su naturaleza, 2005
(Porcentaje de las corrientes totales a países en desarrollo)



Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos Comtrade de las Naciones Unidas, estimaciones de funcionarios del Banco Mundial y Banco Mundial (2006).

GRÁFICO 19

Mundo: inversión extranjera directa Sur-Sur como proporción de la inversión extranjera directa mundial, 1995-2003
(Billones de dólares)



Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos Comtrade de las Naciones Unidas, estimaciones de funcionarios del Banco Mundial y Banco Mundial (2006).

control de Inco por Vale a un costo en efectivo de 19.000 millones de dólares, la inversión brasileña directa en el exterior duplicaría la cifra del año anterior. México muestra un perfil semejante, siendo también reciente el auge de las inversiones directas mexicanas en el exterior. Hasta el 2000, las empresas mexicanas prácticamente no invertían fuera del país, pero a partir de ese año la inversión directa de México en el exterior también registró un promedio de 3.000 millones de dólares por año. En el 2005 subió a la inusitada cifra de casi 6.200 millones de dólares, según cifras oficiales del país. En el 2006, ese monto sería largamente superado: con la sola adquisición de Rinker por Cemex (13.000 millones de dólares), la inversión directa de México en el exterior se duplicaría con creces.

La sostenibilidad de estas tendencias dependerá en parte de la persistencia de los factores que ahora ayudan a las multinacionales emergentes a expandirse en el exterior, inclusive en los países de la OCDE. Merced a las bajas tasas de interés de esos países en los años 2000, se generó un enorme exceso de liquidez y una afanosa búsqueda de rendimientos, todo lo cual demostró ser muy favorable para los mercados emergentes, ya que llevó los márgenes a la baja y redujo el costo del capital para las multinacionales de países emergentes. Al mismo tiempo, los mercados emergentes locales se profundizaron y se hicieron más complejos, en tanto que nuevos inversores ingresaban al mercado de activos con la compra de bonos y acciones del mundo emergente.

Paralelamente, las transnacionales originarias de economías emergentes trataban de llegar a nuevos mercados, tanto nacientes como más maduros. Armadas de modelos de negocios que combinaban costos bajos con productos y servicios atractivos, modernos sistemas logísticos e informáticos y conocimiento actualizado, empezaron a expandirse en el exterior. Como resultado, Cemex y Vale pasaron a encabezar su sector, Embraer dejó atrás a Bombardier como líder del mercado de aviones de reacción en la región y la empresa Embraco ocupó el primer lugar en el mundo en la fabricación de compresores. La lista seguirá ampliándose a menos que el entorno financiero e industrial del mundo cambie diametralmente.

Algunos de los factores que impulsaron esta expansión son estructurales, como el espectacular surgimiento de tecnologías de telecomunicaciones baratas y la introducción de reformas macroeconómicas fundamentales que mejoraron el perfil de los países emergentes. La necesidad de todas estas empresas de seguir creciendo más allá de sus mercados de origen se tornó más acuciante al ingresar nuevos competidores

a sus mercados internos. Para seguir creando valor y mantener la competitividad se vieron obligadas a avanzar otro paso. Y esta necesidad halló un ambiente financiero internacional favorable.

Todas estas compañías, las brasileñas y las mexicanas, pero también las indias y las chinas, tienen algunos elementos en común que explican su auge. Todas provienen de países grandes de veloz crecimiento, capaces de dar soporte a grandes empresas nacionales. Todas disponen de recursos de bajo costo, como la mano de obra o los productos básicos. Todas pudieron crecer en entornos locales difíciles y sobreponerse a la falta de capacidad de gestión, a marcos jurídicos y financieros muy inestables y a sistemas logísticos e infraestructurales deficientes en sus países de origen. Estos obstáculos contribuyeron a transformar a las mejores empresas en organizaciones altamente eficaces, capaces de innovar y adoptar decisiones rápidas para aprovechar nuevas oportunidades. A medida que en los años 1990 otras multinacionales de la OCDE se expandían cada vez más hacia los mercados emergentes, obligaban a las multinacionales emergentes a avanzar y a buscar oportunidades en el exterior.

Otro factor importante de la expansión descrita es, por último, el de las asignaciones de riesgo a la cartera. La diversificación del riesgo ha estado detrás de buena parte de las inversiones que van en busca de mercados y recursos naturales. Las multinacionales latinoamericanas emergentes han procurado también protegerse de los riesgos cambiarios y de las fluctuaciones de los precios de los productos básicos, a la vez que diversificar la localización de activos para mejorar el acceso al capital.

La forma en que esas multinacionales buscan globalizar sus actividades sigue algunos patrones clave que han sido identificados por el Boston Consulting Group (BCG): algunas apuntan a convertirse en marcas mundiales; otras, a convertir su activo técnico en innovación mundial; otro grupo importante va en pos de monetizar los recursos naturales de los países emergentes o proceder a la compra de *commodities* en otros países; un último grupo —en el que se encuentran empresas madrugadoras como Cemex— se empeña en desplegar nuevos modelos de negocios en múltiples mercados. Según el estudio del BCG, hasta hace poco la expansión en el exterior se debía sobre todo a un crecimiento orgánico (solo 20% provenía de fusiones y adquisiciones). Pero al mejorar las técnicas financieras y bajar el costo del capital, las fusiones y adquisiciones se están haciendo más atractivas, pues permiten actuar con rapidez y aumentar la participación en el mercado en una sola operación. América Móvil, el operador de telecomunicaciones mexicano,

gastó más de 5.000 millones de dólares entre el 2001 y el 2005 para marcar presencia en toda América Latina y reproducir su modelo de negocios en otros países. La oleada de gigantescas operaciones de multinacionales emergentes que se observó en el 2006 confirma que las fusiones y adquisiciones se generalizan cada vez más y que esas empresas han superado el temor a participar en licitaciones millonarias, inclusive en los países desarrollados.

Entre las multinacionales emergentes existen también diferencias. Aunque la mayoría de estas empresas actúa en el sector de los productos básicos, otras se desempeñan en importantes actividades manufactureras y de alta tecnología. Pero la diferencia más significativa entre ellas podría no estar basada en sectores y nacionalidades, sino en la naturaleza de su capital. La mayoría de las

empresas mexicanas, brasileñas o indias, por ejemplo, están constituidas como sociedades abiertas, tienen cotización bursátil y, sobre todo, ya no están controladas, ni directa ni indirectamente, por el Estado. Y aun en los casos en que el Estado posee buena parte de las acciones, se comportan como empresas privadas. En el caso de las empresas rusas o chinas, los vínculos con el poder son mucho más directos o, cuando son indirectos, mucho más profundos. No ha de sorprender entonces que algunos de los intentos de empresas chinas o rusas por llevar a cabo fusiones o adquisiciones hayan encontrado mayor resistencia en los países de la OCDE. Aun así, han logrado efectuar adquisiciones importantes, como la de IBM por la empresa china Lenovo o, más recientemente, la de una compañía de Cleveland por Norilsk Nickel (Rusia), el mayor productor mundial de níquel.

VII

Conclusiones

En menos de diez años, las multilatinas españolas estudiadas en este artículo se transformaron en empresas de éxito en América Latina y en el resto del mundo. En México y Brasil, otras multilatinas adoptaron la estrategia de la globalización y rebasaron el ámbito de la exportación mercantil. Los casos de Cemex y Vale ilustran que la audacia e innovación en los procesos pueden allanar el camino hacia el liderazgo mundial. Algunas de esas empresas pudieron también aprovechar mercados emergentes —por ejemplo, el de las comunidades hispanas de los Estados Unidos— o sectores como el de la agroindustria, en el cual Arcor, Sadia y Bimbo, entre otras, aprovechan las ventajas competitivas que ofrece la región.

Pero, más allá de estos logros, lo que realmente llama la atención es la magnitud del proceso que emprendieron las empresas analizadas. En solo diez años, México pasó a ser uno de los mayores exportadores de manufacturas del mundo. En el 2005, Brasil superó los 100.000 millones de dólares en exportaciones. El pragmatismo de los empresarios respondió al pragmatismo de las políticas económicas, no solo en Chile, sino también en México y Brasil.¹⁰ Las políticas monetaria y fiscal sirvieron de anclaje para las estrategias de las empresas.

Las buenas noticias desde América podrían ser que hay más buenas noticias en camino. Las empresas que se han presentado aquí como casos ilustrativos siguen a la vanguardia. Son pocas las empresas de América Latina que se han convertido en líderes mundiales en sus respectivos sectores, como Cemex, Vale y Embraer, pero el mapa mundial de empresas está cambiando con rapidez. En China, India, la República de Corea, Turquía y Sudáfrica están surgiendo grupos multinacionales que, uno tras otro, marcan posiciones importantes tanto a nivel interno como en mercados extranjeros. También América Latina parece tener buenas cartas en la mano. En el futuro, el éxito de sus empresas multinacionales podría igualar los triunfos recientes de las españolas y traer al ruedo más multilatinas exitosas.

Según cifras de las Naciones Unidas, las multinacionales emergentes ya representan la cuarta parte del total de multinacionales importantes del mundo. La mayoría de ellas son todavía relativamente pequeñas, comparadas con sus pares de la OCDE, y tienen un alcance geográfico limitado. Pero la disminución del costo del capital en los últimos años y la creciente ansiedad por expandirse en el exterior están mudando rápidamente el panorama. En el 2006 hubo importantes adquisiciones de empresas por montos cercanos o superiores a los 10.000 millones de dólares o más, realizadas por multinacionales emergentes en países de la OCDE: Vale adquirió Inco,

¹⁰ Véase Santiso (2006b) y Feenstra y Hamilton (2006).

Cemex pagó una suma enorme por su rival australiana Rinker, en tanto que Tata Steel compró la acería británica Corus, y Mittal se apoderó de la empresa europea líder del acero, Arcelor. Como se ve, las transnacionales de la OCDE ya no son las únicas adquirentes. En el futuro, veremos en Brasil y México, así como en India, China, Sudáfrica y Rusia, nuevos titanes que toman el control de empresas de países altamente desarrollados. Se trata de un mundo nuevo en el que las multinacionales emergentes —aprovechando un más fácil acceso al capital, así como sus modelos de negocios y la estructura de sus activos— plantean desafíos a las grandes empresas establecidas en los países de la OCDE y las impulsan a adecuarse a la nueva situación.

La creciente conexión Sur-Sur es otra tendencia importante. Las compañías chinas están invirtiendo en Asia, pero ahora también en Sudáfrica y otros países africanos. América Latina no solo está en las pantallas

de radar de las empresas chinas, sino que ahora también interesa a empresas indias. Fuera de la relación existente entre Europa y los Estados Unidos, la conexión entre América Latina y Asia podría transformarse en la tendencia más promisoriosa de este siglo e ilustrar uno de los mayores cambios que registra la economía mundial: lo que llamábamos el Centro (los países de la OCDE), es cada vez menos el centro del comercio y de las corrientes de capital mundiales, en tanto que la Periferia (los países emergentes) es cada vez menos la periferia. Se está haciendo más complicado definir la frontera entre países ricos y pobres. Los llamados países de la OCDE incluyen algunos mercados emergentes, como México, la República de Corea y Turquía.

En las próximas décadas, nuevos titanes emergentes contribuirán a desplazar aún más esa frontera. Las multinacionales de mercados emergentes escribirán parte de esta historia y algunas de ellas serán, sin duda, multilatinas.

Bibliografía

- Alfaro, L. y E. Hammel (2006): *Latin American multinationals, The Latin American Competitiveness Review 2006*, Davos, Foro Económico Mundial. Disponible en: <http://www.people.hbs.edu/lalfaro/LatinAmericanMultinationals.pdf>
- América Economía (2006): varios números, Coral Gables, Florida.
- Ananchotikul, S. y B. Eichengreen (2008): *Plumbing for Latin American Capital Markets*, BIS Papers, N° 36, Basilea, Banco de Pagos Internacionales. Disponible en: <http://www.bis.org/publ/bppdf/bispap36.htm>
- AT Kearney (2008a): *New Concerns in an Uncertain world: the 2007 AT Kearney Foreign Direct Investment Confidence Index*, Virginia.
- _____. (2008b): *The Rise of Emerging Markets in Mergers and Acquisitions*, Virginia.
- Aulakh, P. (2007): Emerging multinationals from developing economies: motivations, paths and performance, *Journal of International Management*, vol. 13, N° 3, Amsterdam, Elsevier.
- Baena, C. (2002): Growth beyond national borders: a policy making analysis of PDVSA's internationalization strategy, *Latin American Business Review*, vol. 3, N° 1, Washington, D.C., Carnegie Endowment for International Peace.
- Banco Mundial (2006): *Global Development Finance 2006*, Washington, D.C.
- Beausang, F. (2003): *Third World Multinationals: ¿Engine of Competitiveness or New Form of Dependency?*, Londres, Palgrave.
- Blázquez, J., J. Rodríguez y J. Santiso (2006): *Angel or Devil? China's Trade Impact on Latin American Emerging Markets*, OECD Development Centre Working Paper, N° 252, París, junio.
- Boston Consulting Group (2006a): *China's Global Challenges. The Strategic Implications of Chinese Outbound M&A*, BCG Report, Boston, mayo.
- _____. (2006b): *The New Global Challenges. How 100 Top Companies from Rapidly Developing Economies are Changing the World*, BCG Report, Boston, mayo.
- _____. (2007): *The 2008 BCG Top 100 New Global Challengers*, BCG Report, Boston, diciembre. Disponible en: http://www.bcg.com/impact_expertise/publications/files/Global_Challengers_short_Feb_2008.pdf
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2008), *Inversión extranjera en América Latina y el Caribe anota récord en 2007*, Santiago de Chile.
- Claessens, S. y S. Schmukler (2007): *International Financial Integration Through Equity Markets: Firms from which Countries go Global?*, IMF Working Paper, N° 138, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional, junio. Publicado también en *Journal of International Money and Finance*, vol. 26, N° 5, Amsterdam, Elsevier, septiembre de 2007.
- Coase, R.H. (1994): *La empresa, el mercado y la ley*, Madrid, Alianza Editorial.
- Cuervo-Cazurra, A. (2008): The internationalization of developing country MNEs: the case of multilatins, *Journal of International Management*, Amsterdam, Elsevier, por aparecer. Disponible en: <http://msbweb.moore.sc.edu/acuervo/Welcome.htm>
- Cuervo-Cazurra, A. y M. Genc (2008): Converting disadvantages into advantages: developing country MNEs in the least developed countries, *Journal of International Business Studies*, Londres, Palgrave Macmillan, por aparecer.
- Chudnovsky, D., B. Kosacoff y A. López (1999): *Las multinacionales latinoamericanas: sus estrategias en un mundo globalizado*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Deutsche Bank Research (2006): *Global Champions in Waiting: Perspectives on China's Overseas Direct Investment*, Frankfurt am Main.
- _____. (2008): *Russia's Outward Investment*, Frankfurt am Main. Disponible en: <http://www.dbresearch.com/>
- Dunning, J. (1979): Explaining changing patterns of international production: in defence of an eclectic theory, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, vol. 41, N° 4, Oxford, Blackwell Publishing.
- _____. (1980): Towards an eclectic theory of international production: some empirical tests, *Journal of International Business Studies*, vol. 11, N° 2, Londres, Palgrave Macmillan.
- _____. (1995): Reappraising the eclectic paradigm in an age of alliance capitalism, *Journal of International Business Studies*, vol. 26, N° 2, Londres, Palgrave Macmillan.

- Feenstra, R. y G. Hamilton (2006): *Emergent Economies, Divergent Paths*, Cambridge, Massachusetts, Cambridge University Press.
- Financial Times* (2006): varios números, Londres.
- Fostel, A. y G. Kaminsky (2007): *Latin America's Access to International Capital Markets: Good Behaviour or Global Liquidity?*, *NBER Working Paper Series*, N° 13194, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research.
- Gammeltoft, P. (2008): Emerging multinationals: outward FDI from BRICS countries, *International Journal of Technology and Globalisation*, vol. 4, N° 1, Ginebra, Inderscience Publishers. Disponible en: <http://ir.lib.cbs.dk/download/ISBN/X075239.pdf>
- Goldstein, A. (2007): *Multinational Companies from Emerging Economies: Composition, Conceptualization and Direction in the Global Economy*, Londres, Palgrave.
- (2008): A Latin American global player goes to Asia: Embraer in China, *International Journal of Technology and Globalisation*, vol. 4, N° 1, Ginebra, Inderscience Publishers.
- Guillén, M. (2005): *The Rise of Spanish Multinationals: European business in the Global Economy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Hardouvelis, G., A. Dimitrios Malliaropoulos y R. Priestley (2007): The impact of EMU on the equity cost of capital, *Journal of International Money and Finance*, vol. 26, N° 2, Amsterdam, Elsevier, marzo.
- Jones, G. (2005): *Multinationals and Global Capitalism from the Nineteenth to Twenty First Century*, Nueva York, Oxford University Press.
- Khanna, T. (2008): *Billions of Entrepreneurs: How China and India Are Reshaping Their Futures and Yours*, Boston, Massachusetts, Harvard Business School Press.
- Khanna, T. y Y. Yafeh (2007): Business groups in emerging markets: paragons or parasites?, *Journal of Economic Literature*, vol. 45, N° 2, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- Kosacoff, B., J. Forteza y otros (2001): *Globalizar desde Latinoamérica: el caso de Arcor*, Buenos Aires, McGraw-Hill Interamericana.
- Lall, Sanjaya (comp.) (1983): *The New Multinationals: the Spread of Third World Enterprises*, Chichester, Wiley.
- Levy-Yeyati, E., U. Panizza y E. Stein (2007): The cyclical nature of North-South FDI flows, *Journal of International Money and Finance*, vol. 26, N° 1, Amsterdam, Elsevier.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2007): *Latin American Economic Outlook 2008*, París, Centro de Desarrollo de la OCDE.
- Oman, Ch. (comp.) (1986): *New Forms of Overseas Investment by Developing Countries: the Case of India, Korea and Brazil*, París, Centro de Desarrollo de la OCDE.
- Rugman, A. (2005): *The Regional Multinationals*, Cambridge, Cambridge University Press.
- (2007): *Multinational Enterprises from Emerging Markets*, Indiana, *Kelley School of Business, Indiana University*. Disponible en: <http://www.g7.utoronto.ca/conferences/2007/rugman2007.pdf>
- Rugman, A. y L. Jing (2008): Will China's multinationals succeed globally or regionally?, *European Management Journal*, vol. 25, N° 5, Amsterdam, Elsevier. Disponible en: <http://www.kelley.indiana.edu/rugman/research.htm>
- Santiso, J. (2006a): La emergencia de las multinacionales latinas, *Claves de la economía mundial*, Madrid, Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX).
- (2006b): *Latin America's Political Economy of the Possible: Beyond Good Revolutionaries and Free Marketeers*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- (2007a): La internacionalización de las empresas españolas: hitos y retos, *Información comercial española, ICE: Revista de economía*, N° 839, Madrid, Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, noviembre-diciembre.
- (2007b): La transformación empresarial española, *Política exterior*, vol. 21, N° 115.
- Sauvant, K. (comp.) (2008), *The Rise of Transnational Corporations from Emerging Markets*, Nueva York, Edward Elgar.
- Tolentino, P. E. (1993): *Technological Innovation and Third World Multinationals*, Londres, Routledge.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (2006): *World Investment Report 2006. FDI from Developing and Transition Economies: Implications for Development*, UCTAD/WIR/2006, Ginebra, Naciones Unidas. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.06.II.D.11.
- Van Agtmael, A. (2007): *The Emerging Markets Century: How a New Breed of World-Class Companies Is Overtaking the World*, Nueva York, Free Press.
- Vernon, R. (1966): International investment and international trade in the product cycle, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 80, N° 2, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Wells, L. (1983): *Third World Multinationals: the Rise of Foreign Direct Investment from Developing Countries*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.

PALABRAS CLAVE

Pobreza urbana
 Historia
 Crisis económica
 Clase media
 Condición social
 Política social
 Estudios de casos
 Zonas metropolitanas
 Argentina

La nueva pobreza urbana: dinámica global, regional y argentina en las últimas dos décadas

Gabriel Kessler y María Mercedes Di Virgilio

El artículo analiza distintas dimensiones de la “nueva pobreza” en las décadas de 1980 y 1990. Presenta en primer lugar las variadas definiciones de dicha categoría en Europa, Estados Unidos y distintos países de América Latina. Se centra luego en Argentina, haciendo referencia al proceso de pauperización sufrido por parte de la clase media de ese país en diversos momentos entre mediados de los años 1970 hasta la crisis del 2001. En una constante comparación con la pobreza estructural, de más larga data, el artículo caracteriza las particularidades de la experiencia de empobrecimiento, las estrategias adaptativas del grupo mediante la utilización del capital cultural y social, así como la erosión de su identidad social y la dimensión urbana de la pauperización. El trabajo concluye con las transformaciones acaecidas en el grupo desde su inicial caracterización hasta el presente y los problemas específicos que plantea a las políticas públicas.

Gabriel Kessler
 Profesor Adjunto,
 Universidad Nacional de General
 Sarmiento.
 Investigador del Consejo Nacional
 de Investigaciones
 Científicas y Técnicas (CONICET)
 ✉ gkessler@dd.com.ar

María Mercedes Di Virgilio
 Profesora Adjunta,
 Universidad de Buenos Aires.
 Investigadora del CONICET
 ✉ mdivirgilio@fibertel.com.ar

I

Introducción

Una de las consecuencias más inesperadas del gran peso económico y sociocultural que los sectores medios han tenido en Argentina fue la de dar origen a un tipo de pobreza con rasgos particulares, una vez iniciado el intenso proceso de empobrecimiento sufrido por la sociedad de dicho país. Baste decir que entre 1980 y 1990 los trabajadores en su conjunto perdieron alrededor de un 40% del valor de sus ingresos, y luego de cierta recuperación en 1991 debida a la estabilidad, volvieron a perder alrededor del 20% entre 1998 y 2001, con importantes oscilaciones hasta hoy.¹ La profundidad y persistencia de la crisis iniciada a mediados de la década de 1970 hicieron que centenares de miles de familias de clase media y de pobres de vieja data, que en el pasado habían podido escapar de la miseria, vieran reducirse sus ingresos hasta caer debajo de la “línea de pobreza”. En el Gran Buenos Aires, habitado en la actualidad por unos 13 millones de personas, la pobreza creció en un 67% durante los años 1980. Entre los pobres destacaba un grupo, el de los ex integrantes de las clases medias que se pauperizaban: el de los nuevos pobres. A ellos habría que agregar aquellos que las estadísticas oficiales no consideraban pobres, pero cuyos ingresos habían sufrido una caída muy significativa, obligándolos a un cambio total de sus estilos de vida. Desde entonces, el fenómeno de la nueva pobreza se instaló en la sociedad argentina. En la década de 1980, la nueva pobreza fue causada en gran medida por el impacto de sucesivos procesos inflacionarios e hiperinflacionarios sobre el ingreso, mientras que en los años 1990 se debió sobre todo a los elevados índices de desempleo registrados a partir de los primeros años de la década. En el cambio de siglo el fenómeno se profundizó y con la crisis de la convertibilidad (2001-2002) la pobreza llegó a afectar a más del 40% de la población del país.

La pauperización de los sectores medios marcó un punto de no retorno, el fin de un determinado tipo de sociedad. Hasta entonces la sociedad argentina había sido relativamente integrada, al menos en comparación con la mayoría de las latinoamericanas; en ella había surgido una

importante clase media, como resultado de un proceso de movilidad social ascendente² cuya continuidad no se ponía en duda. La nueva pobreza cambió la imagen que la sociedad argentina tenía de sí misma y, en el campo de los estudios sobre la pobreza, obligó a replantear la visión de un sector de la población considerado hasta entonces mayoritariamente homogéneo. También trajo nuevos desafíos a las políticas sociales, al verse afectada una población con necesidades, ubicación geográfica y parámetros culturales distintos a los de la pobreza tradicional y para los que no había programas específicos.

Más allá de sus fronteras, el caso de Argentina puede ser de utilidad para reflexionar sobre otras sociedades de la región. Al fin de cuentas, el proceso de concentración de ingresos que se dio en América Latina en los años 1990 ocurrió en gran medida a expensas de los estratos de ingresos intermedios (Hoffman y Centeno, 2003). Y si bien el cariz que puede adquirir el empobrecimiento depende de factores internos, de un modo u otro los sectores medios de los distintos países han ido sufriendo un proceso de pauperización, tema aún poco presente en las publicaciones académicas y en las agendas públicas nacionales. No sucedió así en los países del centro, donde de modos diversos entre sí y también diferentes del caso argentino, el concepto fue utilizado a partir de los años 1980.

Hoy, transcurridas dos décadas desde la acuñación del término, este artículo tiene por objeto examinar los estudios sobre el tema y describir las diversas dimensiones del empobrecimiento. En él presentamos ante todo los estudios sobre la nueva pobreza en distintos contextos regionales, en particular Europa occidental, Europa oriental y los Estados Unidos. Pasamos luego a las investigaciones realizadas en América Latina. Y, por último, analizamos el caso argentino, haciendo hincapié en nuestros estudios sobre las experiencias iniciales de pauperización en décadas pasadas y los cambios que se han producido desde entonces.

□ Los autores agradecen las sugerencias del evaluador anónimo del artículo.

¹ Los índices más elevados se registraron a fines de 1989 (38,2%) y en octubre del 2002 (42,3%) y entre esos años los registros siempre superaron los dos dígitos.

² El imaginario de la movilidad podía condecirse con procesos realmente acaecidos. Un estudio clásico sobre movilidad intergeneracional basado en datos de 1960 (Germani, 1963), muestra que en el Gran Buenos Aires el 36,5% de los entrevistados hijos de obreros conocieron en una generación una movilidad ascendente hacia puestos de clase media y clase alta. Por su parte, el 77% de los entrevistados cuyos padres pertenecían a la categoría ocupacional más baja —obreros no calificados— había ascendido, ya sea al nivel de obrero calificado o a puestos de sectores medios.

II

La nueva pobreza en el contexto internacional

Los conceptos de “nueva pobreza” y “nuevo pobre” se presentan en la teoría sociológica como nociones polisémicas, por ser el resultado de un mismo interrogante desde distintos puntos de vista: las características particulares del nuevo grupo empobrecido, en comparación con aquellas de la pobreza que había existido hasta entonces en cada país. En Europa occidental estos conceptos se adoptaron a fines de los años 1980, en los albores del interés por la “nueva cuestión social”.³ El principal punto de inflexión fue el inusitado incremento del desempleo y de la pobreza: la desocupación en la que era entonces la Comunidad Europea pasó de un 2,4% en 1973 a un 11% en 1989, produciéndose una “desestabilización de los estables” (Castel, 1995) que afectó a grupos sociales cuya integración parecía hasta entonces asegurada. No solo se incrementó el número de desocupados sino que aumentó también la duración media del desempleo, factores que dieron origen a una masa creciente de desempleados por plazos largos. Como corolario, hubo un incremento de la pobreza que señaló el fin del período de posguerra conocido como “los gloriosos treinta años”. Según O’Higgins y Jenkins (1989), que estudiaron la pobreza relativa en 12 países europeos, entre 1975 y 1980 el número de pobres pasó de 3,6 millones de personas a 39,5 millones y siguió creciendo hasta llegar a 43,9 millones en 1985.

En forma inmediata subió el número de personas dependientes de los servicios sociales y de otras formas de asistencia. Así, en países de la Comunidad Europea se duplicaron los beneficiarios de ayudas sociales en las décadas de 1970 y de 1980. En tal situación, las medidas sociales de corte tradicional resultaron insuficientes. La nueva pobreza obligó a reconsiderar los dos pilares sobre los que se habían asentado los Estados de bienestar en Europa occidental en la posguerra. Esos pilares eran, por

un lado, los seguros de desempleo destinados a encarar la desocupación friccional, que se volvieron insuficientes para cubrir una población excluida por largo tiempo del mercado de trabajo y que había agotado sus reservas de contribuciones a la seguridad social. Por el otro, las medidas asistenciales focalizadas en quienes eran considerados no aptos para el trabajo, lo que tampoco coincidía con el perfil de los nuevos demandantes. Se estuvo en consecuencia ante un cambio cualitativo de la población asistida: a la par que disminuían los ancianos y las familias numerosas, se incrementaban las personas en plena edad activa, los hogares monoparentales y las personas solas. Esta mutación de perfiles se reflejó en las demandas: aumentaron los problemas de endeudamiento excesivo y los de alquileres, deudas y servicios impagos, problemas propios de una población cuya caída trastocaba su patrón de gastos habituales y de compromisos financieros a largo plazo. Por último, se asociaron al empobrecimiento fenómenos novedosos, entre otros, nuevas formas de economía informal, poblaciones sin techo y más delincuencia.

En estas circunstancias, la nueva categoría suscitó interés mediático, académico y político en diversos países.⁴ La nueva pobreza provocó una fuerte preocupación en las clases medias por su propia suerte: la miseria ya no era de los otros, del “cuarto mundo” como se la llamaba hasta entonces. El derrotero de individuos con los que se tenía en común el origen social, las competencias profesionales y el perfil sociocultural tornaba repentinamente visible la vulnerabilidad de la propia situación. Al fin de cuentas, el desplazamiento de individuos indudablemente integrados parecía poner en duda dos creencias básicas y articuladas: la vigencia de una organización meritocrática de la sociedad —es decir, la distribución de premios y castigos en virtud de los méritos personales— y el ideal de progreso social, en tanto creencia de que existen *mecanismos para controlar el porvenir de una sociedad desarrollada, dominar sus turbulencias y conducirla hacia formas de equilibrio cada vez más articuladas* (Castel, 1995, p. 387).

Con todo, la emergencia de estos conceptos no careció de oposición en el campo académico. Por un lado, se

³ La primera publicación en que se encuentra el término es alemana, data de 1984 y su título es, justamente, los nuevos pobres, *Die Neue Armut* (Balsen, Nakielski y otros, 1984). Sin embargo, ya había aparecido en 1979 un trabajo sobre el proceso de pauperización en Italia (Carbonaro, 1979). En 1988, un informe de la entonces Comunidad Económica Europea utilizó la noción de nueva pobreza al alertar sobre las posibles consecuencias sociales de la creación de un mercado único, señalando que su implementación podría tener efectos muy negativos para ciertas áreas y categorías de personas y generar *exclusión social, marginalización y la ...aparición de nuevas formas de pobreza* (Comunidad Económica Europea, 1988, pág. 23). El destacado en negrita es nuestro.

⁴ Por ejemplo, en Barthe (1987), Marklund (1990), Mingione y Zajczyk (1992), Neef (1992), Paugam (1991 y 1993) y Room (1989).

sostuvo que la focalización en la nueva pobreza desviaba la atención de los pobres tradicionales, cuya situación relativa era peor. Se argumentó además que el adjetivo “nueva” sugería erróneamente que la pobreza era un fenómeno de reciente data (Kelly, 1984). Algunos científicos sociales preferían otras nociones emergentes, como “exclusión social” y “desafiliación” en el caso francés, mientras que en Gran Bretaña Gaffikin y Morrissey (1992) encontraban que “nueva desigualdad” era una expresión más adecuada para caracterizar el aumento de las diferencias de ingreso entre distintos estratos de la sociedad.

De hecho, en los últimos años declinó el interés europeo en la noción de nueva pobreza y el concepto que logró instalarse con mayor relevancia intelectual y sobre todo política fue el de exclusión social. En el nuevo milenio la movilidad descendente dejó de ser una novedad; actualmente muchas investigaciones dan por sentado que las nuevas generaciones vivirán peor que las precedentes. Así, por ejemplo, McDowell (2002) reflexiona en el Reino Unido sobre la definición de la masculinidad ante las improbabilidades de que los hombres puedan cumplir con el rol de proveedores para el que han sido socializados, mientras que en los Países Bajos autores como De Regt y Weenik (2000) ahondan en las estrategias educativas de los padres holandeses para evitar la movilidad descendente de sus hijos. También en Europa occidental una parte minoritaria de los estudios ha relacionado la noción de nueva pobreza con las corrientes migratorias emergentes. Si se la vincula a las más recientes migraciones desde África, Asia y América Latina, esa noción adquiere nuevo significado a partir de conflictos territoriales, económicos, religiosos y étnicos asociados a las tensiones que genera la incorporación de las “nuevas poblaciones” en el seno de las sociedades europeas (Molina, 2001; Spholt, 2001; Bolt y van Kempen, 2003). Se destaca así la acumulación de desventajas que encaran estos nuevos migrantes, a cuyas precarias condiciones de vida y de trabajo se suman con frecuencia la discriminación, la soledad, el aislamiento y el desarraigo.

En Europa del este, la abrupta caída de los regímenes socialistas generó un fuerte interés por la nueva pobreza a comienzos de los años 1990, tras la repentina pauperización producida por los cambios político-económicos. Una causa fundamental de ella fue el aumento de la desocupación por el desprendimiento de mano de obra excedente en todos los sectores de la economía. Asimismo, pronto los salarios se revelaron insuficientes para afrontar los costos de una economía de mercado. La mercantilización de bienes y servicios que antes se ofrecían a precios muy bajos o gratuitamente

por el Estado, tuvo un demoledor impacto en los apretados presupuestos familiares. El empobrecimiento en los primeros años pareció ser dramático, incluso en los países que establecieron con relativa rapidez el seguro de desempleo, como Hungría, la República Checa y Polonia (Tortosa, 1992). Más recientemente, una segunda generación de estudios se llevó a cabo en contextos ya estabilizados. Algunos comparan las distintas formas de transición hacia el mercado de los ex países socialistas y los impactos a mediano plazo de cada una de ellas en la desigualdad y en la movilidad descendente (Titma y Murakas, 2004). Otros muestran una preocupación creciente por el empobrecimiento de minorías étnicas, en particular la de gitanos o *rom* en Bulgaria, Hungría y Rumania (Ladanyi y Szelenyi, 2002); se habla de una “nueva infraclase étnica” (Mitev, 2001) que sufre discriminación y cuyo bajo capital humano y estilo de vida migrante dificultan la inserción. Son también de interés los estudios sobre el derrotero de las ex elites políticas, vinculado a la movilidad descendente, que no llega a la pobreza. Kryshtanovkaia (2005) rastrea los procesos de desincorporación de elites en Rusia, señalando la variedad de formas —algunas exitosas, otras no— de reconversión del antiguo capital político en capital económico. Asia no es ajena al interés por las clases medias: proyectos sobre las clases medias de Asia oriental y sudoriental (East Asia Middle Class Project y Southeast Asia Middle Class Project) analizan su devenir en distintos países, aunque el signo de la movilidad es ascendente más que descendente (So, 2004). Un caso interesante es la emergencia de una categoría de “nuevo pobre” en Uzbekistán, cuya expresión política es una nueva izquierda populista que articula elementos del pasado soviético con principios islamistas (Ilkhamov, 2001).

En los Estados Unidos dicha categoría se ha utilizado para examinar tres problemáticas que preocupan a la sociología de ese país. Un primer grupo de trabajos que estudia la “clase media declinante” se inscribe en el interés clásico por la movilidad social, aunque en dirección opuesta, ya que la mayoría de los estudios sobre este tema se centra en la movilidad ascendente. En efecto, desde mediados de los años 1980 la reestructuración organizacional vinculada a la “nueva economía” redujo puestos intermedios, causando el desplazamiento de cuadros intermedios y un empobrecimiento no visto desde la crisis de los años 1920.⁵ En ese marco se asistió

⁵ Véase, por ejemplo, Blackburn y Bloom (1985), McMahon y Tschetter (1986), Newman (1989 y 1993), Rosenthal (1985) y Strobel (1993).

también al fin del proceso de expansión, iniciado en la década de 1960, de una clase media afroamericana cuya movilidad descendente afecta al conjunto del grupo étnico (Attewell, Lavin y otros, 2004).

Una segunda vertiente de estudios sobre la “nueva pobreza urbana” se aleja de las clases medias y examina la situación de las clases obreras desplazadas por la reestructuración industrial en las urbes del centro y este de los Estados Unidos; indaga en particular en la suerte de los sectores menos calificados y más segregados desde el punto de vista social y espacial —los afroamericanos y más recientemente los latinos—, retomando el debate sobre la infraclase (*underclass*) iniciado en los años 1960. Las causas de la permanencia de esta infraclase fueron un fundamental eje de controversia entre académicos progresistas con posturas más estructuralistas, como Devine y Wright (1993) y Wilson (1987), y académicos neoconservadores como Auletta (1982), Mead (1986) y Murray (1984). Estos últimos las atribuyeron a “efectos perversos” de los programas sociales, que desincentivaban el trabajo y la responsabilidad individual, y se erigieron durante el gobierno de Reagan en exitosos ideólogos de la reducción de tales programas.

Un tercer grupo de trabajos se ubica en la intersección entre los estudios migratorios y los de movilidad social. El foco de interés es el empobrecimiento de la “nueva segunda generación”, en particular la de hijos de inmigrantes latinos. Esa movilidad descendente intergeneracional cuestiona la clásica teoría de la asimilación, que supone un ascenso social de la segunda generación al aunar ímpetu emprendedor con un capital humano mayor que el de sus padres. Portes y Zhou

(1993) sostienen que existe un proceso de “asimilación segmentada”, por cuanto los nuevos factores estructurales y de capital humano obstaculizarían una inserción exitosa, transformando a esa segunda generación en una nueva infraclase multicolor (*new rainbow underclass*), fuertemente racializada. La hipótesis ha sido apoyada por algunos trabajos, como el de Kazemipur y Halli (2001) en Canadá, pero cuestionada por otros. Waldinger y Feliciano (2004), tras analizar una cohorte de hijos de inmigrantes mexicanos, señalan que más que una infraclase lo que hay es una movilidad ascendente de tramos cortos, que lleva a la nueva generación a insertarse en las franjas más bajas de la clase obrera. Una situación particular es la estudiada por Sabogal (2005): dicha autora, centrándose en la migración de profesionales peruanos a los Estados Unidos, describe el proceso de movilidad descendente que los afecta al pasar al estatus de inmigrantes ilegales o no poder validar sus credenciales profesionales. Por último, Fothergill (2003) investiga las consecuencias de una forma de movilidad descendente poco estudiada, aquella causada por catástrofes naturales.

En resumen, al caracterizar fenómenos novedosos visibles a partir de la década de 1980, la noción de nueva pobreza apunta sobre todo a la emergencia de grupos de población afectados por una fuerte movilidad descendente y formas de pobreza diferentes a las conocidas en cada contexto, lo que pone en tela de juicio visiones más bien homogéneas de dichos grupos y plantea la necesidad de diseñar políticas públicas para una población con carencias que es cualitativamente distinta de la población pobre tradicional.

III

La nueva pobreza en América Latina

Quizás porque la pobreza tradicional persiste y el peso de los sectores medios se ha considerado históricamente como reducido, la noción de nueva pobreza no ocupa en América Latina el lugar central que ha tenido en otras latitudes. Tampoco en los innumerables estudios sobre la pobreza de los organismos internacionales se registran muchas referencias a ella. Sin embargo, y todavía con escaso protagonismo, la situación de las vulnerables clases medias locales ha estado presente en el debate nacional. En efecto, esas clases medias han sido afectadas de uno u otro modo en distintos países por la crisis de la deuda en la década de 1980 y más tarde

por los programas de ajuste estructural, los procesos de concentración de los ingresos, el encarecimiento de los servicios privados y pérdida de calidad de los servicios públicos, así como por los cambios en el mercado de trabajo en los años 1990.

En Chile, en uno de los primeros trabajos publicados en el país sobre el tema, Lomnitz y Melnick (1991) examinaron la situación de los docentes bajo el régimen de Pinochet. Las reformas en el sistema de enseñanza nacional y la interdicción de la acción sindical habían provocado una pérdida de poder económico y social de los maestros y, en particular, habían debilitado las bases

materiales del “compadrazgo”. Este sistema informal de intercambio de favores en el seno de una clase media ocupante de los puestos públicos constituía una red de reciprocidad ampliada que le permitía a sus integrantes usufructuar de las mejores prestaciones en salud y educación y aprovechar las oportunidades laborales en el Estado. Casi dos décadas más tarde, la preocupación por la pauperización volvió a Chile pero de un modo distinto. Según Ugalde y Prieto (2001), luego de haberse acuñado la idea de “clase media emergente”—caracterizada por su movilidad ascendente a puestos calificados en un sector de servicios en expansión—, los límites del modelo de desarrollo y el freno al descenso de la pobreza hicieron resurgir el tema. Ya en el año 2000 se observaba que los sectores de menores recursos eran los más afectados por la pérdida de empleo y por la depreciación de sus ingresos. El aumento de las tasas de desempleo abierto en el país y en la Región Metropolitana a partir de 1998 tuvieron “como contracara la reproducción de altos niveles de desigualdad” (Sabatini y Wormald, 2005, p. 233). El empobrecimiento de sectores medios bajos y una clase media emergente que asciende son dos aspectos de la particular configuración de la desigualdad que Torche (2005) constató en Chile. Su estudio muestra que la estructura social chilena exhibe una importante movilidad ocupacional, una alta concentración del ingreso en los deciles superiores y una escasa diferenciación de ellos entre los sectores bajos y medios bajos, por lo cual estos últimos son estructuralmente muy vulnerables: cualquier precarización de las condiciones de trabajo o movilidad ocupacional ligeramente descendente puede implicar la caída en la pobreza.

A la vez, en un entorno en que el mercado de trabajo privilegia las altas calificaciones, ha surgido un nuevo fenómeno de “pobreza dura” que afecta a personas y hogares carentes de los recursos y oportunidades mínimos para superar esa condición por sus propios medios. Favorece el desarrollo de la pobreza dura el modelo de provisión mixta y la mercantilización de los servicios sociales según el nivel socioeconómico de los hogares (Wormald, Cereceda y Ugalde, 2002); esta situación resulta especialmente crítica en el acceso a servicios como los de educación (Sabatini y Wormald, 2005). Por su parte, el trabajo de Torche y Wormald (2004, p. 70) pone de manifiesto que la inversión en educación efectuada por los hogares chilenos no tiene igual rentabilidad en distintos estratos sociales. Es menos rentable para los segmentos de clase media baja, en el marco de un mercado de trabajo que incentiva la reproducción de una estructura salarial relativamente polarizada, y es indiferenciada en sus segmentos in-

termedios. Espinoza (2006) completa el cuadro con el análisis de los datos de una encuesta sobre movilidad ocupacional.⁶ Su estudio pone en evidencia que si bien para los santiaguinos el acceso a las ocupaciones más calificadas ha estado abierto en las últimas décadas, los efectos de exclusión siguen afectando significativamente a los sectores de clase media baja. En una estructura de movilidad ocupacional de tramos cortos como la chilena, el acceso a los puestos de trabajo calificados continúa vedado a los miembros de familias modestas de clase media. La nueva pobreza también fue pensada en Chile en relación con el lugar de residencia. Tironi (2003) señala que la vivienda crea en Chile nuevas precariedades, debidas básicamente a cambios en la configuración del capital social causados por la destrucción de lazos comunitarios establecidos en el hábitat de origen.

En México la evolución de la pobreza exhibe también particularidades. En los años 1990 las tasas de desempleo fueron bajas; sin embargo, los bajos niveles de desempleo no impidieron una marcada reducción de los salarios ni el crecimiento del sector informal (Bayón, 2006). Las reducidas tasas de desempleo abierto tuvieron como contrapartida una alta ocupación en el sector informal de la economía, salarios bajos y escasa participación salarial en el producto interno bruto (López, 1999). La información disponible para la Ciudad de México sugiere además que se está registrando una polarización de los ingresos. De la población trabajadora en general, solo el personal directivo y los trabajadores en servicios semiprofesionales mejoraron considerablemente sus ingresos reales a lo largo de la década de 1990: hacia fines de esa década sus ingresos eran 25% más altos que en el año 1990. Los restantes grupos ocupacionales, algunos de ellos pertenecientes a sectores medios —empleados administrativos, trabajadores por cuenta propia, trabajadores manuales calificados, semicalificados y sin calificación y trabajadores manuales en servicios de baja calificación— sufrieron el deterioro de su ingreso real, que a fines de la década era inferior al de 1990.

En su análisis de la movilidad social intergeneracional en áreas urbanas de México, los autores Cortés y Escobar Latapí (2005) señalan que durante el período de reestructuración económica (1988-1994) disminuyeron las posibilidades de movilidad en todos los estratos. No obstante, el efecto fue mucho más marcado en las

⁶ Los datos que analiza Espinoza (2006) provienen de una encuesta realizada en Montevideo, Buenos Aires y Santiago en septiembre del 2000, en el marco del Proyecto Fondecyt 1990818. La encuesta permitió reconstruir las historias laborales de trabajadoras y trabajadores que en ese momento tenían entre 35 y 50 años de edad.

clases de menores ingresos: trabajadores no calificados de la industria, trabajadores informales de los servicios, ejidatarios, pequeños propietarios rurales y jornaleros. Bajo el nuevo modelo económico creció la desigualdad de oportunidades existente entre los integrantes de las clases más bajas y los originarios de la clase más alta: profesionales, funcionarios y empleadores de más de cinco trabajadores. Así, no solo se intensificó la desigualdad, sino que el sistema de movilidad ocupacional se tornó más rígido. Las oportunidades son también menores para las generaciones más jóvenes. Parrado (2005) muestra que para los nuevos trabajadores el hecho de tener un alto nivel educativo no es una barrera protectora contra la movilidad descendente, cuestionando así la anclada creencia en la educación como vía para la movilidad.

Además de Argentina, cuya situación se analiza más adelante en la sección IV, hay otros dos países latinoamericanos donde el tema del empobrecimiento de los sectores medios ha suscitado más atención: Uruguay y Costa Rica. **Uruguay** ha mantenido un patrón de desigualdad mucho menor que el de la mayoría de los países de la región o que el promedio regional, aunque ya a fines de los años 1980 se alertaba sobre la emergencia de nuevos pobres provenientes de las clases medias (Kaztman, 1989). Con posterioridad, en trabajos recientes ha emergido la preocupación por las causas y consecuencias del aumento de la desigualdad. Los procesos de empobrecimiento se vincularon al comportamiento del mercado de trabajo, en particular al aumento de las tasas de desempleo abierto y empleo informal y a la reducción relativa del empleo público, que acortaba las diferencias salariales (Kaztman, Filgueira y otros, 2005). Asimismo, entre los dependientes de remuneraciones del trabajo, crecieron las diferencias de ingreso entre hogares con jefes de diferente nivel educativo y tendió a ampliarse la distancia de los miembros de hogares con al menos un desocupado (Bucheli y Furtado, 2004). De este modo, el empobrecimiento estuvo centrado en el descenso de sectores de clase media baja, una caída de “tramo corto” similar a la que en Argentina afectó a una parte de la clase media menos asentada.

El caso de **Costa Rica**, por su parte, tiene connotaciones similares a las del caso argentino. No por casualidad este país, cuya identificación social en la región también se basa en la presencia de una fuerte clase media, ante cada episodio de crisis pareciera replantearse una eventual desaparición de la clase media como una manera de plantearse un interrogante más general sobre cambios en toda la estructura social. El trabajo de Vega Martínez (1999) muestra que si bien el peso cuantitativo de la clase media local se mantiene estable, sus niveles

de vida han sido afectados. El efecto de la retracción del Estado como empleador, así como el mayor gasto de los hogares medios en prestaciones de salud y educación privadas ante la pérdida de calidad de los servicios públicos, hablan de una clase media muy articulada con el Estado. De este modo, concluye la autora citada, la clase media costarricense entra en crisis cuando el Estado entra en crisis y, como la de Uruguay, se ve afectada por la desestabilización de su matriz igualitaria (Montero y Barahona, 2003). También hay evidencias de procesos de empobrecimiento en **Venezuela**, con un importante aumento del desempleo y la pobreza, y en **Cuba**, según Hoffman y Centeno (2003), por la entrada de capitales extranjeros y la privatización de sectores de la economía, que habrían creado un “*dollar apartheid*”.

Por último, **Brasil** también aborda el tema de sus clases medias, pero no tanto desde el ángulo de la nueva pobreza, sino más bien atendiendo a la imagen de una clase media amenazada en distintos frentes. En primer lugar, por la inseguridad urbana: la investigación de Caldeira (1996) describe una clase media que levanta murallas fortificadas en sus enclaves privados. Otros trabajos muestran fracciones más tradicionales de los sectores medios amenazados por los cambios en la economía y en el mundo del trabajo. O’Dougherty (1999) encuentra una clase media que teme perder sus niveles de consumo, pero que a diferencia de su par argentina, que adjudica al modelo neoliberal la causa de sus males, cree que las reformas gubernamentales y económicas neoliberales permitirían retornar al mundo del consumo de las clases medias, del que teme ser excluida. Trabajos como los de Valladares, Pétreuille y otros (2005) cuestionan la idea de “dos Brasiles”, uno marginado y otro formal y moderno; postulan en cambio la de un “Brasil complejo”, en gran medida por el peso creciente de las clases medias urbanas. En las últimas décadas, la llamada “democratización del consumo” de bienes durables entre familias brasileñas de bajos ingresos añade a esta complejidad. Mota Guedes y Vierra Oliveira (2006, p. 1 y ss.), a partir del análisis de encuestas sobre consumos de hogares, señalan que “los brasileños de bajos ingresos comenzaron a comprar bienes y servicios cuyo consumo estaba tradicionalmente limitado a las clases media y alta”, como refrigeradores dúplex, teléfonos celulares, automóviles, pasajes aéreos, paquetes turísticos y tarjetas de crédito. El acceso a ellos se vio facilitado por el control de la inflación, la expansión del crédito y la caída de los costos de bienes y tecnologías. En este marco cabe preguntarse si la democratización del consumo constituye un buen indicador de la redefinición de las fronteras entre

clases sociales o si más bien en ese mismo proceso se construyen otras señales de diferenciación, como por ejemplo los lugares donde se consume, la calidad de los bienes y el acceso a servicios. A este interrogante

se suman otros, que se plantean también en el trabajo citado, como la sostenibilidad del endeudamiento de las familias de bajos ingresos y los insuficientes niveles de inversión en educación.

IV

El empobrecimiento en Argentina

1. Las causas del empobrecimiento

Entrando ya de lleno al caso argentino, el empobrecimiento de los sectores medios es el resultado de una serie de factores que se han ido sumando a lo largo de las dos últimas décadas. Si se sintetizara el derrotero de los nuevos pobres, habría que mencionar ante todo la depreciación de los ingresos de las categorías socioprofesionales intermedias tras la instauración del gobierno militar en 1976. En efecto, la nueva pobreza fue en sus comienzos el resultado de una contracción salarial más que de una pérdida de lugar en el mundo del trabajo, como en Europa occidental. Una segunda fase de empobrecimiento comenzó en los años 1990 con el aumento del desempleo y, sobre todo a partir de 1995, por una distribución del ingreso desfavorable a los trabajadores menos calificados, que afectó también a los estratos medios bajos. Además, la creciente inestabilidad de los puestos de trabajo, que perjudicó primero a los menos calificados y se extendió luego a los más calificados, fue un nuevo factor de empobrecimiento.

Cabe examinar un poco más en detalle los distintos factores mencionados. El empobrecimiento de los años 1980 se produjo por la depreciación del salario y la pérdida de los beneficios directos e indirectos ligados a los puestos de trabajo, aunque la inflación y la baja productividad de los distintos sectores posibilitaba que la tasa de desempleo se mantuviera relativamente baja. La hiperinflación de 1989 marcó un punto de inflexión a partir del cual la historia del empobrecimiento se aceleró en asociación con el aumento del desempleo. A modo indicativo, diremos que en el Gran Buenos Aires —el distrito con más población de Argentina—, el desempleo subió de 6% a 17,9% entre 1991 y el 2000. La Ley de convertibilidad (Plan Cavallo) aprobada en 1991 favoreció la estabilidad macroeconómica y el crecimiento, pero no fue suficiente ni para quebrar la tendencia a una creciente desigualdad de los ingresos entre los hogares ni para resolver los problemas del mercado de trabajo (Altimir

y Beccaria, 1999). La mejoría temporal experimentada durante los primeros años de la década de 1990 revirtió en parte la tendencia al deterioro salarial, pero no bastó para recuperar los mejores niveles de los años 1980. A partir de 1994 los ingresos tuvieron un nuevo punto de inflexión, pues comenzó a acentuarse la desigualdad al disminuir los ingresos de los menos calificados: en mayo de 1999 una persona del decil más rico de la población ganaba 25 veces más que una del decil más pobre. Dos años antes la diferencia era de 23 veces, a principios de los años 1990 de 15 veces y a principios de los años 1980 de ocho veces (CELS, 2001).

La crisis del mercado laboral y la creciente desigualdad entre los ingresos de los hogares impactaron fuertemente en las condiciones de vida de algunos sectores de clase media y se plasmaron en forma paulatina en la emergencia de una nueva pobreza vinculada a la falta de recursos monetarios. Los pobres por insuficiencia de ingresos representaban el 3,2% de la población en 1980 (Minujin, 1992). A fines de la década de 1990, el 26,7% de las personas —reunido en el 18,9% de los hogares— no percibía ingresos suficientes para acceder a la canasta básica de bienes y servicios (INDEC, 2003). Más allá de la mejoría temporal que experimentaron ciertos grupos en los inicios de los años 1990, en función del proceso de estabilización económica, la pobreza por insuficiencia de ingresos se consolidó como tendencia estructural.

A fines del 2001, el mercado laboral argentino presentaba una elevada desocupación abierta y una mayor precarización e inestabilidad de las ocupaciones. Esto último como consecuencia del peso creciente de los puestos asalariados no registrados (empleo informal) y del menor grado de estructuración de las ocupaciones independientes. Tal como afirman Beccaria y Mauricio (2005), ambos fenómenos se influían mutuamente: por un lado, el crecimiento de la precariedad se explicaba por la existencia de un amplio conjunto de personas que, ante la falta de un empleo pleno y estable, estaban

dispuestas a aceptar puestos de trabajo de baja calidad. Por el otro, la mayor presencia de puestos inestables hacía que aumentara la tasa de ingreso al desempleo, el que se caracterizaba por episodios relativamente cortos. Un amplio sector de la fuerza de trabajo transitaba regularmente entre empleos precarios, de corta duración, y episodios de desocupación también breves.

Hacia fines del 2002 comenzaron a mejorar las condiciones del mercado de trabajo y, por ende, a disminuir los niveles de pobreza. A la par del crecimiento económico, los niveles de ocupación aumentaron con rapidez y la tasa de desocupación retrocedió sin pausa. Los salarios, en cambio, se recuperaron con lentitud y aún hoy exhiben en términos reales niveles medios inferiores a los del 2001. Cabe preguntarse entonces cómo ha impactado esta situación en los distintos grupos de trabajadores. ¿Ha disminuido la brecha entre quienes se encuentran en los extremos de la pirámide salarial? Al comparar los trabajadores con remuneraciones extremas, se observa que el ingreso laboral medio del 10% con remuneraciones más altas es 30 veces mayor que el del 10% con remuneraciones más bajas. En los años recientes, el nivel de actividad económica ha crecido al 9% anual y la cantidad de puestos de trabajo ha aumentado aproximadamente en dos millones y medio. Los ingresos laborales reales, sin embargo, no han seguido el ritmo de esta recuperación económica ni del aumento del empleo.⁷ Antes bien, continúan en niveles inferiores a los del 2001 y la brecha entre los salarios extremos ha vuelto a crecer desde fines del 2004. El grado de desigualdad en las remuneraciones —que muestra una tendencia ascendente desde mediados de la década de 1970— ha disminuido, pero esta tendencia es restringida. En definitiva, la desigualdad en sí no solo continúa siendo muy elevada sino que no ha decrecido sustancialmente respecto de los altos niveles de fines de la década de 1990. Ahora bien ¿cómo ha influido esto en los nuevos pobres? Es posible que aquellos que estaban desocupados, contaban con más capital educativo y eran más jóvenes hayan tenido mayores posibilidades de reinsertarse en el mercado de trabajo. Cabe pensar

también que posiblemente los que ocupaban puestos de bajas remuneraciones hayan conocido algunas mejoras en sus ingresos.

2. La experiencia de pauperización

El empobrecimiento sin pérdida de posición laboral constituye una experiencia particular, distinta del desempleo o la pobreza estructural. Vale la pena entonces detenerse en sus principales características. Nuestros trabajos sobre la experiencia de la pauperización (Kessler, 1998 y 2000; Kessler y Di Virgilio, 2005; Minujin y Kessler, 1995)⁸ y los de otros autores (Minujin 1992; Feijoó, 2001) fueron mostrando las aristas de este proceso que caracterizó a la nueva pobreza argentina en sus comienzos. Un primer rasgo importante es que los nuevos pobres constituyen un estrato híbrido: están próximos a los sectores medios en variables ligadas a aspectos económico-culturales que actúan en el largo plazo, como el nivel educativo y la composición de la familia —menos numerosa que la de los pobres estructurales—, pero se asemejan a los pobres estructurales en el nivel de ingresos, el subempleo y la ausencia de cobertura social, es decir, en variables de corto plazo, producto de la crisis. Los datos indican también que la nueva pobreza se caracteriza por la polarización y la heterogeneidad. Las estadísticas señalan que los ingresos de todas las categorías ocupacionales cayeron de manera sensible durante los años 1980, al tiempo que en cada categoría crecía la distancia entre los que percibían los ingresos más elevados y aquellos más cercanos al piso salarial. La nueva pobreza surgió así como un universo heterogéneo que reunía a los “perdedores” de cada categoría profesional. La heterogeneidad cuantitativa tenía su correlato cualitativo: la diversidad de perfiles socioprofesionales conllevaba trayectorias sociales diferentes en cuanto a las formas de socialización, los orígenes familiares, las carreras educativas y las historias profesionales. En esos derroteros heterogéneos previos a la experiencia de la pobreza, los individuos fueron internalizando expectativas, creencias, pautas de consumo y recursos potenciales, muy divergentes. Así, una vez pauperizados, tal variedad de trayectorias estará en el origen de formas heterogéneas de experimentar la pobreza.

⁷ Los efectos de la inflación con la que convive Argentina desde que se declaró el fin de la Convertibilidad también se hacen sentir en el salario, disminuyendo su capacidad adquisitiva. A modo de ejemplo puede citarse que en abril del 2005 el índice de precios al consumidor (IPC) se incrementó en un 4%, mientras que los precios de los índices que miden la indigencia y la pobreza —la canasta básica de alimentos (CBA) y la canasta básica total (CBT)— subieron 5,8% y 4,4%, respectivamente. Por lo tanto, los hogares necesitaron más recursos para superar los umbrales de indigencia y de pobreza determinados por esas canastas.

⁸ Los tres apartados siguientes, a menos que se indique otra cosa, se basan principalmente en las investigaciones señaladas, de carácter cuantitativo y cualitativo, que fueron realizadas en la Ciudad de Buenos Aires, Santa Fe, Tucumán y Presidencia Roque Sáenz Peña durante la década de 1990. Los estudios posteriores, más acotados, se llevaron a cabo en Buenos Aires (Cortés y Kessler, 2004; Kessler, 2008).

La pauperización es un trastocamiento general: todos los aspectos de la organización familiar ligados a lo económico e incluso las prácticas más rutinarias y normalmente menos problemáticas, son sometidos a revisión, modificación y supresiones (Feijoó, 1992). Al fin de cuentas, puede obligar a sacar a un hijo del colegio privado al que fueron sus hermanos mayores, modificar la dieta familiar, restringir el uso del automóvil o los viajes en colectivo, no asistir a una fiesta por falta de ropa adecuada, dejar de lado el club, la computación, la terapia, el fútbol, la música, las revistas, el cine, las vacaciones, la medicina prepaga y parte de la vida social, atrasarse peligrosamente en el pago de impuestos, abandonar el seguro y las cuotas de un crédito ya mitad pagado, adoptar en familia una nueva regulación de las frecuencias de invitaciones a comer en la casa, del régimen de visitas al dentista así como del consumo de luz y teléfono, entre tantas otras medidas.

Esto que hemos llamado una constante coacción al cambio es una de las singularidades del empobrecimiento. Como experiencia, se diferencia de una situación estable en la que las rutinas vigentes tienden a perpetuarse y el tiempo transcurre sin forzar a tomar decisiones en forma constante. Se distingue también de la movilidad ascendente, donde el cambio existe, pero producto de una elección deliberada. En contraposición, la movilidad descendente genera una creciente complejidad en la vida cotidiana de quienes realizan permanentes esfuerzos para estabilizarla; la necesidad de hacerlo es tanto más acuciante porque para los afectados no se trata solo de una alteración de la situación personal, sino también del mundo circundante. En efecto, la dislocación de la cotidianeidad va afectando tramos de sentido sedimentados: ideas, creencias, expectativas, categorías de percepción, hasta entonces dadas por descontado, que no resisten a la dislocación de la cotidianeidad. La pauperización se experimenta como una dislocación personal y como una desorganización del mundo social circundante. Esta doble percepción lleva a que no pueda producirse una “adaptación” en el sentido clásico del término: el acomodamiento a un contexto nuevo definido o definible. Así, es preciso dotar de significado a una situación para la que no se encuentra respuesta ni en las “reservas de experiencias comunes de la sociedad”⁹ ni en la propia historia familiar.

⁹ Se hace referencia al concepto de acervo de conocimiento (*stock of knowledge*) de Schutz. Dicho autor sostiene que *toda interpretación del mundo está basada en una reserva de experiencias previas, ya sea propiamente nuestras o transmitidas por nuestros padres o nuestros maestros; estas experiencias, bajo la forma de ‘conocimientos dispo-*

Lo dicho otorga a la pauperización su carácter excepcional en la historia argentina moderna. El empobrecimiento de una parte importante de la clase media significó un corte abrupto con el modelo generacional y con el modelo histórico-cultural hasta entonces vigente. Ni la socialización familiar, ni la cultura, ni las estrategias más cotidianas habían preparado a esos grupos para el empobrecimiento definitivo, sin retorno, lo que sí hicieron las reservas de experiencias de aquellos estadounidenses que en su infancia habían conocido la Gran Depresión (Elder, 1974). La caída marcaba para los nuevos pobres el fin del proceso de reproducción del sentido de la trayectoria social familiar, signada por la movilidad ascendente de cada generación respecto de la anterior. El empobrecimiento sin posibilidad de recuperación era el fin de ese recorrido, un punto de inflexión que amenazaba amplificarse en el futuro con la temible movilidad descendente de sus hijos. Para nuestros entrevistados, el quiebre del modelo histórico-cultural y generacional se expresaba en una situación de ilegibilidad general, cuya manifestación más notoria era la dificultad para tipificar el nuevo contexto. Así se explica la aparente irracionalidad de muchas familias que intentaban mantener las pautas de consumo habituales y hasta se endeudaban para hacerlo, suponiendo que lo que las afectaba era otra de las cíclicas crisis nacionales. Al no estar prevista la situación como posible, no se podía apelar a un repertorio de estrategias internalizadas para solucionarlas.

3. Las estrategias adaptativas: usos del capital social y cultural

Al visitar los hogares de los nuevos pobres en los años 1990, lo primero que llamaba la atención era una aparente dislocación de las estructuras clásicas de jerarquización de necesidades (Kessler, 1998; Minujin y Kessler, 1995). En efecto, en el esfuerzo por “detener la caída” había quienes, aun cuando carecían de cobertura de salud, mantenían un régimen de vacaciones anuales en la costa.

nibles’, funcionan como esquemas de referencia (Schutz, 1987, p. 12). Por su parte, Cefaï (1994, p. 112) se refiere a las situaciones en las que esta reserva de experiencias no provee elementos para interpretar una nueva situación. El problema adviene cuando el actor no sabe qué decir o qué hacer, no llega a comprender lo que le pasa, no logra entender ni ponerse de acuerdo con los otros, fracasa al intentar inscribir un tema en las estructuras de pertinencia adoptadas hasta el momento. (...) El experimenta la inadecuación de su ‘preestructura de comprensión’: su campo de anticipación interpretativa y motivacional no es apropiada para definir y controlar la situación a la que tiene que hacer frente.

Otros, por ejemplo, continuaban enviando a sus hijos al colegio privado al mismo tiempo que manifestaban deficiencias en salud, vestimenta y actividades de recreación. Se observaba que algunos, pese a sufrir la degradación total de las condiciones de hábitat, disfrutaban de una atención de salud de buena calidad y no era improbable encontrar quien combinara el endeudamiento generalizado con la concurrencia a un club deportivo y con la renovación periódica de su vestuario. ¿Qué había sucedido? ¿Acaso se había producido una desestructuración doméstica tal que había trastocado las jerarquías de necesidades clásicas? No se trataba de eso; el aparente desorden de prioridades emanaba del tipo de recursos alternativos con los que esos nuevos pobres contaban y que provenían del capital cultural y sobre todo del capital social acumulados en el pasado. Esos recursos, a diferencia del dinero, no admitían fraccionamiento, por ser limitados. Así, por ejemplo, pertenecer a una familia con profesionales de la salud o poseer una red de amigos empresarios textiles permitía obtener respuestas específicas y predeterminadas ante ciertas necesidades, pero no era utilizable ante otras. Ahora bien, muchos de los tipos de capital a los que se echaba mano en la nueva situación habían sido acumulados en una situación social anterior y con fines diferentes y otros jamás habían sido previstos como tales.

Si se compara lo descrito con la relación entre pobreza y clientelismo político, puede decirse que este último ha sido tradicionalmente considerado como una de las formas de distribución informal de bienes y servicios los sectores pobres. El clientelismo es posible gracias al manejo discrecional de medidas asistenciales en zonas de alta concentración popular y con peso cuantitativo en los comicios. Pero tales transacciones parecen menos factibles con los nuevos pobres, que no están concentrados geográficamente ni son objeto de políticas sociales específicas. En su caso son los individuos mismos los que deben negociar en las instituciones públicas, intentando obtener bienes escasos o beneficios adicionales, o simplemente tratando de aminorar los inconvenientes de su utilización. En tal sentido, hemos atribuido al capital cultural, bajo la forma de “estado incorporado”,¹⁰ una serie de ventajas que observamos en instituciones como

la escuela, los hospitales o las mutuales sindicales. Estos beneficios eran evidentes cuando se comparaba en una misma institución el desempeño de los nuevos pobres con el de los pobres estructurales. A los primeros, la movilización del capital cultural y social les permitía en el hospital obtener más fácilmente turnos con especialistas, lugares de internación, medicamentos gratuitos. En las escuelas públicas de mayor prestigio, pugnaban con mayor éxito por una plaza para sus hijos, también entre las pocas existentes de jornada completa (codiciadas por las familias en las que ambos padres trabajan) y en los jardines maternales para niños menores de cuatro años, instituciones que no están obligadas a atender a toda la población porque no forman parte de la educación obligatoria. En las oficinas municipales, los conflictos observados se producían por la distribución de bienes, ayudas y subsidios económicos y en el seguro de salud por conseguir que la institución se hiciera cargo de alguna prestación cuya cobertura no estaba claramente definida en los estatutos.

De los nuevos pobres entrevistados varios señalaron que lograban establecer relaciones de cierta complicidad con personal burocrático que les daba un trato preferencial. No obstante, la mayor parte de las negociaciones tenían un carácter conflictivo. Las disputas comenzaban en general cuando un usuario disconforme realizaba una “toma de palabra” ante la imposibilidad económica de optar por la “salida” y utilizar un servicio privado (Hirschman, 1970). Los usuarios interpeaban en alta voz al prestador, expresando con energía su opinión sobre las obligaciones de ese rol: cómo debía realizar su tarea, particularmente en cuanto al trato del usuario, la información que debía manejar, con qué rapidez, entre otras cosas. Del rol del personal podían pasar a las obligaciones de la institución en general y, en ciertos casos, sazaban su discurso sobre sus “derechos” en tanto usuarios con el “respeto” y la “consideración” particular que se les debía por su posición social, calificación profesional u otro atributo que pudiera distinguirlos y elevarlos por encima de la masa indiferenciada de usuarios. No era raro que amenazaran con quejarse y “denunciar” a los empleados, pero no siguiendo los canales habituales (libros de quejas) sino por la llegada directa a instancias superiores, de las que muchos aseguraban tener un conocimiento personal.

A pesar de sus esfuerzos, persistía en ellos la incertidumbre sobre la eficacia de las estrategias ya desplegadas y cada nueva interacción relatada era una nueva experiencia de ensayo y error. Ningún atributo era siempre capital cultural ni dejaba de serlo, antes de probar su eficacia. Todo atributo probado con éxito en

¹⁰ Para Bourdieu (1979) el capital cultural existe bajo tres formas, de las cuales nos interesa una: como estado incorporado (es decir, bajo la forma de disposiciones duraderas del organismo), en la disposición que hace referencia a *actitudes, inclinaciones a percibir, sentir, hacer y pensar, interiorizadas por los individuos a partir de sus condiciones objetivas de existencia y que funcionan como principios inconscientes de acción, de percepción y de reflexión* (Accardo y Corcuff, 1986, p. 229).

una oportunidad (el diploma, la posición profesional, una vaga referencia al derecho o a la ciudadanía) podía transformarse en capital mediante una operación de valorización exitosa, para dejar de serlo en la siguiente tentativa (en una institución distinta, o en la misma con otro prestador o hasta con el mismo) incluso hasta provocar un llamado al orden del prestador, recordándole que “todos tienen igual derecho”.

En lo que respecta al capital social, su utilización por los nuevos pobres se orientaba a conseguir bienes y servicios habituales cuyo acceso ya no les era asequible por intercambios de mercadocorrientes. Por ello, identificaban posibles prestadores entre sus conocidos, estructurando redes personales que les permitían suplir algunas de sus carencias. El análisis de esas redes personales muestra que no se intentaba establecer a través de ellas relaciones de intercambio por fuera del mercado —como las relaciones de reciprocidad clásicas de los estudios de sectores marginales en América Latina (Lomnitz 1975)—, sino más bien flexibilizar las reglas normales de intercambio para obtener descuentos, pago en infinitas cuotas y hasta algunos trueques, en general cuando se trataba de profesionales prestadores de servicios. Como decíamos, aquello que en situación de empobrecimiento se transforma en capital cultural o social, en realidad corresponde a atributos acumulados en el curso de una situación social diferente, con otros fines o ni siquiera previstos como recursos. A título ilustrativo, tomemos el caso de un profesional que busca progreso laboral. En este caso, un capital social valioso incluiría un importante número de colegas. Ahora bien, si el profesional en cuestión se empobrece y busca amortiguar la caída de su nivel de consumo, ese capital acumulado (los colegas) perderá valor, ya que para cubrir sus necesidades insatisfechas sería más útil una variedad de perfiles profesionales, sinónimo de una amplia gama de eventuales prestaciones. Además, con el cambio de situación, los favores que se soliciten irán siendo de naturaleza muy diferente (por ejemplo, pasar de pedir una recomendación a solicitar dinero). No es posible prever si quien accedía a brindar los servicios de otra manera aceptará satisfacer la nueva demanda.

La teoría del capital social y cultural presupone un contexto estable, en el cual se produce una acumulación de, por ejemplo, relaciones sociales con un fin predefinido: la movilidad ascendente o la supervivencia en la pobreza. El empobrecimiento es un cambio de contexto que deja en suspenso la eficacia del capital social acumulado, cuya reconversión no es automática. En términos conceptuales, la nueva pobreza pone en evidencia la incertidumbre sobre el valor de los

recursos a los que se puede echar mano, cuya utilidad y definición como capital solo se verificará cuando se realice cada operación de valorización. La dificultad de estabilizar los nuevos recursos resultó más acuciante para quienes se empobrecieron en la crisis del 2001. La caída fue tan repentina, violenta y extendida que, en general, no hubo tiempo para elaborar las estrategias adaptativas descritas. A la vez, por el gran número de personas afectadas, no fue posible conformar las redes personales que se estaban articulando cuando se produjo una movilidad descendente menos abrupta y masiva (Cortés y Kessler 2004).

4. La erosión de la identidad social

¿De qué manera los individuos empobrecidos definen el lugar que ocupan ahora en la estructura social? ¿La pauperización afecta a identificaciones sociales previas?¹¹ Los nuevos pobres entrevistados se preguntaban —y preguntaban a los sociólogos— quiénes eran ellos ahora. No hay una respuesta única ni socialmente tipificada. A diferencia de lo que ocurre con el desempleo, en los procesos de empobrecimiento sin pérdida del trabajo no hay un “rito de destitución”, como el despido, que es simultáneamente supresión de una categorización existente y base para una nueva (por ejemplo, el paso de gerente general a profesional desocupado). No obstante, se pudo observar que la pauperización cuestionaba una autotipificación fundamental: la pertenencia a la clase media, íntimamente ligada a la definición de la identidad social argentina. Durante la hiperinflación de 1989 y 1990, el “fin de la clase media” era el fantasma de la aniquilación de un estrato y del proyecto de país que ella encarnaba (Sigal y Kessler, 1997). Su desaparición transformaría a Argentina en Brasil, al pasar de una situación de equilibrio ternario al enfrentamiento dicotómico entre la clase alta y la baja. La hiperinflación fue un fenómeno arrasador que al no dejar indemne a casi ningún grupo social, contribuyó a que el interrogante sobre la clase media se enunciara en forma colectiva, como el fin de toda la clase. La pauperización, en cambio, es un proceso de larga duración visible como problema

¹¹ Con estas preguntas nos referimos a su “autoclasificación social”, es decir, a su inscripción en una categoría social determinada, como la de miembro de la “clase media” o “pobre”. La autoclasificación es una ubicación imaginaria en la estructura social y un posicionamiento respecto a otros grupos sociales con los cuales se comparte el mundo social: por ejemplo, la categoría clase media supone e implica la coexistencia con una clase baja y una alta. Por ende, una mutación de la autoclasificación puede entrañar un cambio en la visión de toda la estructura social.

social solo al cabo de cierto tiempo, lo que llevó a que en las entrevistas la pregunta se formulara más en términos individuales, es decir, referida a la propia permanencia o expulsión de la categoría. En rigor, no se planteaba como una pregunta única, sino como el cuestionamiento en cadena de las identificaciones ligadas a la idea de “clase media”. Así, la pregunta inicial sobre la permanencia en esta clase obligaba al entrevistado a definir los criterios imaginarios de inclusión: ¿era la posición pasada, los diplomas o el nivel cultural? En seguida se le preguntaba por el alcance del cambio: ¿había sido individual, de todo un grupo social o de la sociedad en su conjunto? Por último, si él concluía que había habido expulsión, ¿cuál era el nuevo lugar de arribo?

En el origen de ese cuestionamiento estaba la supresión de determinados consumos. La autoinclusión en la clase media se basaba en el acceso —real o potencial— a bienes y servicios más allá de la mera supervivencia, tales como ciertas vestimentas, salidas, vacaciones, aparatos electrodomésticos y automóvil. Y si bien el nivel educativo era importante, el consumo era definitorio. De un lado, porque se pertenecía a la clase media aun sin la posesión de algún diploma; y, de otro, porque ante la crisis del estilo de vida ni siquiera una importante calificación educativa evitaba el cuestionamiento de dicha identificación. El empobrecimiento demostró que la autopercepción de que se pertenecía a la clase media se definía en la cotidianidad de los hábitos de consumo: esa era la base de su gran popularidad en tiempos normales pero también de su extrema fragilidad en períodos de empobrecimiento. En efecto, la autoinclusión no precisa de ningún rito instituyente, pero en períodos de crisis su permisividad de entrada es su talón de Aquiles, no habiendo diploma ni posición institucional alguna que sea totalmente eficaz como dispositivo de retención.

De todos modos, en nuestras investigaciones las respuestas fueron de dos tipos: las de quienes sostenían su permanencia a rajatabla y las de quienes se consideraban expulsados. Los primeros aducían atributos que compensarían la pérdida del nivel de vida: los diplomas, la posición laboral, el nivel cultural, las costumbres, el pasado. Algunos se referían a una “devaluación masiva de la clase media” que, en conjunto, habría empeorado sus condiciones de vida, pero sin por ello cuestionar su propia pertenencia a ella ni la existencia de la clase media como estato diferenciado, solo que ahora era una “clase baja alta”. Se trataba de un cambio colectivo más que de una expulsión individual, puesto que perduraría la división ternaria de la estructura social con un tercer segmento entre la clase alta y la clase baja, aunque su posición relativa descendiera, acercándose más a la clase

baja. Definida la clase media en términos relativos y jerárquicos, pertenecer a ella implicaba plegarse a los límites de su definición imaginaria. Así interpretábamos la negativa de muchos entrevistados a considerarse sujeto legítimo de políticas asistenciales, como la distribución de alimentos gratuitos. Incluso familias en situación de intensa pobreza consideraban que “eso no era para ellos”, sino para los “verdaderos pobres”. La medida asistencial los etiquetaría; al rechazarla, trataban de evitar el estigma.

En contraposición, para los que se consideraban expulsados, la clave de pertenencia era el “estilo de vida”. La autoexclusión era más frecuente entre los que no poseían diplomas o puestos calificados, aquello que facilitara compensar en la definición de su identidad el deterioro de las condiciones de vida. Desde situaciones objetivamente cercanas, había quienes adoptaban una u otra posición, según si hacían hincapié en las pérdidas o en lo que perduraba (“soy un profesional a pesar de todo”). Una vez (auto)decretada la expulsión, había que buscar una nueva categoría de acogida. No es de extrañar que en ningún caso se considerasen “pobres”: los pobres eran los estructurales, de los cuales los separaba tanto un pasado como el estilo de vida presente. Lo híbrido de la nueva pobreza posibilitaba la variedad de respuestas a la pregunta sobre identificación social. A veces, ante la imposibilidad de decidir entre clase media y “clase pobre”, se incluían en clase trabajadora, lo que implicaba un cambio en los parámetros de clasificación: del estilo de vida al origen de los ingresos (trabajo asalariado). Sin embargo, más que obtener respuestas acabadas, se observaba una situación de duda, una suerte de puesta en suspenso de la identidad social.

Esta situación caracterizó el fenómeno de la nueva pobreza a mediados de los años 1990. En trabajos realizados a mediados del 2002 ya se advertían algunos cambios interesantes. En primer lugar, la idea de expulsión de la clase media era casi mayoritaria y, sobre todo, muchos se consideraban ellos mismos como nuevos pobres (González Bombal, 2002). En efecto, la categoría había rebasado el campo académico y se habían apropiado de ella aquellos a los que nombraba, hasta el punto de que una investigación del año 2005 sobre percepción de identidad social señalaba que el 33% de los entrevistados se había definido como “clase media empobrecida” (Grupo CCR, 2005).¹² El

¹² Nótese que un 12% se percibía como clase baja y un 55% se consideraba clase media, lo cual muestra la permanencia de dicha clase como categoría de identificación privilegiada. En el momento de la encuesta las tasas oficiales de pobreza eran del 43%.

cambio de identidad social se daba a la vez con una distensión de las estrategias para diferenciarse de los “verdaderos pobres”, marcada principalmente por el cambio de actitud frente a las políticas asistenciales a las que antes los nuevos pobres se negaban a acudir. Así lo demuestra el hecho de que estuvieran recurriendo, aunque minoritariamente por las exigencias de elegibilidad, al Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, programa de transferencia masiva de ingreso puesto en marcha tras la crisis del 2001.¹³

Ahora bien ¿qué pasa hoy con esa identidad social? ¿Se ha recompuesto entre los empobrecidos junto con estabilizarse la situación económica? En trabajos de los últimos años se describen las transformaciones socioculturales de las franjas ascendentes de las clases medias argentinas desde los años 1990. Ellos destacan un mayor individualismo, un acentuado consumismo, estrategias para evitar sectores populares y una socialización restringida, cuya imagen más paradigmática son los nuevos barrios y urbanizaciones privadas (Svampa, 2004; del Cueto, 2007). En relación al consumo, ha habido una dispersión de los bienes, otrora indicadores de estratos medios y altos, hacia franjas inferiores de la estructura social merced al abaratamiento y acceso al crédito,¹⁴ proceso comparable al descrito en páginas anteriores respecto a Brasil. Tanto es así que desde el 2006 las empresas de estudios de mercado han convenido en no utilizar más el acceso a bienes de consumo durables como indicador de estratificación, sino recurrir a otras variables, como la afiliación a servicios de salud de alto costo o el mayor o menor uso de mano de obra. En efecto, bienes como el teléfono de línea, el celular y los electrodomésticos clásicos (heladera, cocina y lavadora) están extendidos y ya casi no marcan verdaderas fronteras entre estratos. Otros, por el contrario, como computadores, acceso a Internet o automóvil están desigualmente distribuidos entre una clase media estable y la franja empobrecida (Grupo CCR, 2005). No obstante, el abaratamiento paulatino de ciertos bienes augura que pronto los nuevos estratos accederán también a ellos. La pregunta que resta por responder es si esto indica que los sectores medios empobrecidos y hoy en parte estabili-

zados están recuperando formas anteriores de construir identidad a partir de un renovado acceso al consumo o si, por el contrario, se están desplazando los indicadores de estatus y está comenzando a construirse la identidad de clase de estos sectores en torno a nuevos consumos y prácticas sociales, y ya no a los tradicionales bienes de consumo durables. En otras palabras, falta aún indagar si la generalización de ciertos bienes que otrora generaban distinción ayuda a reconstruir la identidad social de los empobrecidos o si, por el contrario, la reciente autotipificación de nuevo pobre se verá alterada por el acceso a determinados bienes de consumo, similares a los que en el pasado hubieran servido justamente para afirmar la pertenencia de clase.

5. La dimensión urbana de la nueva pobreza

Una cara poco explorada de la nueva pobreza es la distribución espacial de la diversidad de situaciones y formas que asume y su relación con el acceso al hábitat y a los servicios urbanos. Cabe resaltar que la nueva pobreza escapa a la lógica que por décadas fue el rasgo característico de la pobreza urbana en Argentina: villa = pobreza. La presencia de las “villas miseria” en la ciudad expresa territorialmente la posición que las personas ocupan en la estructura social. La nueva pobreza rompe con esta lógica característica de la pobreza estructural, puesto que ahora la posición social no se traduce necesariamente en formas estandarizadas de ocupación del territorio ni en condiciones uniformes de acceso al hábitat y a los servicios urbanos. La nueva pobreza, más difusa y más escondida que la pobreza estructural, modifica los usos y prácticas de la ciudad y en la ciudad, generando una nueva conflictividad en la vida urbana (Prevot Schapira, 2002).

En el Área Metropolitana de Buenos Aires, según datos del SIEMPRO (2001), el 91% de los hogares pobres por insuficiencia de ingresos vive en barrios con trazado urbano. Solo el 9% de los hogares pobres se radica en villas de emergencia o en asentamientos precarios. Sin embargo, cuando se analiza la composición de cada una de estas formas de urbanización se observa que el 26,8% de quienes viven en barrios con trazado urbano son pobres por insuficiencia de ingresos.¹⁵

En este marco se puede pensar que las lógicas territoriales de la pobreza estructural y de la nueva pobreza son diferentes, aun cuando no es posible concebirlas

¹³ En una investigación del 2007 restringida a la población beneficiaria de planes asistenciales de la comunidad judía, mayoritariamente nuevos pobres, el 24% era además beneficiario del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados u otro similar del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (Kessler, 2008).

¹⁴ A pesar de esta mayor distribución de bienes en la estructura social, Mora y Araujo (2007) encontró en un estudio previo a la crisis que los principales hiatos se registraban entre los sectores medio alto y medio bajo y entre este último y el sector bajo.

¹⁵ Entre los hogares asentados en villas ese porcentaje asciende al 59,1%.

como “mundos” enteramente aislados. Varias décadas de empobrecimiento y el efecto del desempleo han roto el esquema que confinaba a los pobres a territorios bien delimitados y claramente identificables. La pobreza en los años 1990 se expresa en los intersticios de la ciudad y se manifiesta en un proceso de deterioro y transformación del parque habitacional existente, que incluye la lenta alteración del uso y el estado de las estructuras materiales.¹⁶ Los hogares permanecen en los tradicionales barrios de clases medias y, si tienen suerte, mantienen en propiedad su vivienda; sin embargo, están imposibilitados de introducir mejoras, de invertir en mantenimiento e incluso se ven obligados a hacer modificaciones en los ambientes de la casa para generar pequeños espacios productivos, como talleres o pequeños comercios.

El deterioro de las estructuras materiales y las alteraciones en su uso evolucionaron en paralelo con el cambio en la lógica de acceso a la ciudad que había guiado tradicionalmente a los sectores medios. Estos sectores se habían asegurado el acceso a la ciudad en general y al hábitat en particular a través de una lógica de mercado: es decir, el mercado era el mecanismo social por el cual lograban acceder a la vivienda y a los servicios urbanos. Las experiencias de pauperización tensionaron fuertemente sus posibilidades de recurrir a mecanismos de mercado, en particular cuando esa pauperización ha sido tributaria del desempleo. Como señala Badcock (1984, p. 171), la estructura del empleo y la posición que ocupan las familias en ella condicionan fuertemente el acceso al hábitat. En un contexto en el cual el desempleo ha afectado a vastos sectores de la población (alcanzando en algunos momentos al 21,5% de ella), los mecanismos tradicionales de acceso al hábitat y a los servicios urbanos se han visto bloqueados.¹⁷

La crisis de los mecanismos sociales tradicionales de acceso al hábitat se ha expresado en fenómenos tales como la ocupación de inmuebles. En las últimas dos décadas se ha observado que los pobres en Buenos Aires se han apropiado de pequeños espacios vacantes en las zonas centrales de la ciudad, como propiedades fiscales, edificios abandonados por sus propietarios, fábricas y galpones, los que utilizan como viviendas. A menudo estos inmuebles carecen de instalaciones sanitarias y

eléctricas adecuadas y suele haber interrupciones del abastecimiento de agua y energía eléctrica por falta de pago. En estos casos, a pesar de que se disfruta de los beneficios de vivir en la ciudad, las condiciones de vida se ven seriamente deterioradas por la incertidumbre respecto a los medios de subsistencia y a la calidad de la vivienda (Herzer y Di Virgilio, 1996; Rodríguez y Di Virgilio, 2006).

A lo anterior se sumó el retiro del Estado de la prestación de ciertos servicios públicos que hasta la década de 1990 regularon algunos estándares mínimos de condiciones de vida y que hoy tienen un alcance muy limitado. A partir de dicha década y en el marco de procesos de reforma del Estado, la lógica interna de reproducción de las ciudades experimentó cambios significativos. La masiva privatización de los servicios desplazó la gestión de los consumos colectivos urbanos hacia la órbita del mercado y llevó a una mercantilización de los servicios urbanos básicos. En este nuevo escenario, que transfiere los costos de vivir en la ciudad formal al salario directo de los trabajadores (Catenazzi y Di Virgilio, 2006), el acceso a dichos servicios está regulado casi exclusivamente por la capacidad de los hogares de obtener ingresos suficientes para cubrir una canasta básica de bienes y servicios.

En ese marco, los hogares disminuyeron el uso de los servicios de infraestructura: agua, gas, electricidad, telecomunicaciones y transporte. La reducción del poder adquisitivo de los grupos de menores ingresos significó el descenso de los gastos en alimentación y en el cuidado de la salud, así como una caída aún mayor de la capacidad de estos grupos para financiar mejoras de las condiciones de vivienda o bien para mantener el pago de la vivienda y de los servicios mismos.

Por otro lado, los límites en la acción del Estado se manifestaron también en el deterioro de la capacidad de las instituciones públicas de la ciudad —como la escuela, el hospital, la obra de protección social— para procesar las demandas de los sectores empobrecidos, entre otras causas, por falta de personal e insumos y la supresión de algunas prestaciones. En las entrevistas, los nuevos pobres se quejaban de que concurren a hospitales donde se sigue operando pero en los que no hay ni camas disponibles, ni gasas ni medicamentos; llaman a servicios de urgencia que todavía existen pero que carecen de ambulancias; envían a sus hijos a escuelas que siguen abiertas pero en que ciertas materias no se dictan, hay meses sin clases o la maestra parece desinteresada de su tarea; ahorran para comprar sofisticadas alarmas que suenan en el comisariado cuando entran los ladrones, pero la policía no acude, y recurren a oficinas públicas

¹⁶ El aumento de los porcentajes de hacinamiento es una de las expresiones de la pobreza dentro del hábitat formal.

¹⁷ La densificación de las villas de emergencia, que se produjo fundamentalmente entre fines de la década de 1990 y el año 2005, puede haber contribuido al quiebre de esa lógica: familias empobrecidas que antes que abandonar la ciudad, optan por habitar espacios segregados.

que siguen en los lugares de siempre pero cuyo personal en gran parte ha desaparecido.

La vastedad del empobrecimiento y sus experiencias no debe hacernos olvidar que otra parte de la clase media “empató”, es decir, no vio variar en demasía su situación, y que una franja minoritaria ascendió en los años 1990. Nada lo ilustra más claramente que el aumento de la desigualdad en la distribución de los ingresos a lo largo de la década: en sus inicios el ingreso per cápita medio del 10% de hogares más ricos era aproximadamente veinte veces el correspondiente al 10% de hogares más pobres, relación que pasó a ser de treinta veces hacia el final del decenio (Altimir y Beccaria, 1999). Entre los “ganadores” se encontraban sectores medios ubicados en las áreas más dinámicas de la economía. Svampa (2002 y 2004) estudió dicho estrato a partir del proceso de suburbanización que protagonizó en la década de 1990 hacia los más de cuatrocientos nuevos barrios privados y *country clubs* que surgieron en los alrededores de Buenos Aires y otras grandes ciudades del país. Se trata de un fenómeno que fue advertido hace años en urbes latinoamericanas como São Paulo, México, D.F. y Caracas, donde alcanzó mayor magnitud en la década de 1990, y que se ha extendido posteriormente a otras ciudades, como Santiago de Chile y Buenos Aires.

Para comprender el empobrecimiento en un contexto general hay que tomar en cuenta lo que ha sucedido con las otras fracciones de la clase media. En ese sentido, cabe señalar que el proceso de suburbanización está

afectando a toda la fisonomía urbana argentina. Hubo un desplazamiento desde un modelo de “ciudad abierta”, básicamente europeo, centrado en la noción de espacio público y en valores como la ciudadanía política y la integración social, hacia un régimen de “ciudad cerrada”, según el modelo estadounidense marcado por la afirmación de una ciudadanía privada, que refuerza la fragmentación social. Durante mucho tiempo, en Argentina este modelo de ciudad abierta se asentó, aun con sus deficiencias, en una matriz social que suponía el reconocimiento explícito de una sociedad democrática. Pero en la década de 1990, como resultado del proceso de suburbanización, los sectores medios ganadores empezaron a disminuir sus lazos con sus pares en peor situación y a vivir en áreas antes reservadas a sectores tradicionalmente altos. Sin duda, esto terminará de diluir lo que resta de la homogeneidad cultural de la antigua clase media. En efecto, en las nuevas comunidades cerradas la clase media exitosa comenzó a codearse con la antigua clase alta. Como advierte Svampa (2002 y 2004) pese a las diferencias en términos de capital (sobre todo económico y social) y la antigüedad de clase, las clases altas y una franja exitosa de las clases medias llegan a ser partícipes comunes de una serie de experiencias en cuanto a patrones de consumo, estilos residenciales y, en algunos casos, entornos de trabajo. En otras palabras, de los marcos culturales y sociales que dan cuenta de un entramado de relaciones que se halla en la base de nuevas formas de sociabilidad.

V

A modo de cierre: la nueva pobreza hoy

Luego de este recorrido cabe preguntarse qué cambios pueden advertirse en los nuevos pobres al comparar los primeros estudios y los más actuales. Ante todo, en Argentina la nueva pobreza ya no es nueva hoy como fenómeno social. Cabe recordar que durante la crisis del 2001 se produjo una nueva gran oleada de empobrecidos, de forma más violenta que en la crisis anterior y con más conciencia de lo que estaba sucediendo. Muchos empobrecidos llevan ya más de una década de pauperización, lo que ha generado problemas sociales producto de años de caída, como el aumento de la enajenación de inmuebles y otras propiedades por deudas acumuladas durante años, lo que se observa en los grandes centros urbanos. En segundo lugar, muchos derroteros de movilidad descendente vistos a comienzos de la década de

1990 hoy aparecerían como trayectorias inestables. Según un trabajo sobre movilidad ocupacional en Argentina (Kessler y Espinoza, 2007), ciertos individuos empobrecidos a comienzos de los años 1990 vieron mejorar su situación en fases de crecimiento posteriores y luego volvieron a caer, siendo su trayectoria y su experiencia distintas a la de una caída sin puntos de retorno parcial. Asimismo, en esa década se registró un proceso de movilidad estructural ascendente, es decir, un incremento absoluto y relativo de puestos considerados de clase media por el nivel de calificación requerido (Torrado, 1994). Pero a la vez disminuyeron los beneficios y niveles de bienestar de tales puestos debido a la degradación de los ingresos y la precarización general del trabajo. Por lo tanto, en muchos casos hubo movilidad ascendente

intergeneracional o intrageneracional en cuanto al nivel de calificación del puesto ocupado, pero sin que se ganara —o incluso perdiendo— bienestar respecto del pasado, dando origen a lo que se ha llamado movilidad espuria (Kessler y Espinoza, 2007).

En tercer lugar, a comienzos de los años 1990 la nueva pobreza era un fenómeno de “puertas adentro” que no generaba acciones ni estrategias colectivas. Ya en el año 2000, como lo muestra González Bombal (2002) en su estudio sobre el Club del Trueque —experiencia de intercambios de bienes y servicios que llegó a reunir dos millones de personas en el 2001—, los sectores medios empobrecidos cruzaron la puerta y se organizaron en estrategias colectivas. Los clubes del trueque fueron un ámbito privilegiado para observar la interacción de sectores medios empobrecidos y sectores populares. Estos últimos accedían a ciertos servicios (como terapias tradicionales y alternativas, trabajo corporal) propios de los sectores medios urbanos argentinos, quienes, de su lado, trocaban esos servicios por bienes (como comida casera) y otros tipos de servicios más afines a los sectores populares (arreglos del hogar, mantenimiento). Sin embargo, el sentido otorgado a este intercambio por cada clase era diferente: mientras para los sectores populares significaba una suerte de ascenso social al acceder a sectores y prácticas identificadas con la clase media, para los empobrecidos era un indicador más de que la expulsión tan temida finalmente había tenido lugar (Luzzi, 2005). Una experiencia masiva de salida de la clase media, que incluyó la de los empobrecidos, fue la conformación de asambleas barriales luego de la crisis del 2001 en la ciudad de Buenos Aires y ciertos lugares del Conurbano y ciudades del interior. Como sostiene Svampa (2005), las asambleas barriales fueron un espacio de organización y de deliberación que rompía con las formas tradicionales de representación política y favorecía otras formas de auto-organización de lo social, con aspiraciones a la horizontalidad y proclives al ejercicio de la acción directa. Estas nuevas experiencias reposicionaron a las clases medias, sobre todo de la ciudad de Buenos Aires, en un lugar importante de la escena política, aunque con duración acotada.

El análisis de lo sucedido con las clases medias como fenómeno novedoso en los años 1990 no debe opacar una mirada rápida sobre lo que ocurría con la pobreza de vieja data, es decir, con los pobres estructurales. En este sentido cabe una autocrítica a quienes estudiamos las cuestiones de pobreza en la década de 1990. La novedad de lo que sucedía con las categorías socioprofesionales medias concentró tanto nuestra aten-

ción que fallamos en mirar más allá y analizar el impacto del empobrecimiento en toda la estructura social. En concreto, el empobrecimiento de los sectores medios y su salida de ciertos puestos al aumentar el desempleo, hizo que los pobres de vieja data se vieran desplazados a puestos de baja calificación; otros puestos, producto de la modernización, fueron siendo recalificados y, por ende, no pudieron seguir siendo ocupados por pobres con bajo nivel educativo. En esta situación de competencia en el mercado de trabajo los pobres estructurales perdieron elegibilidad, y puestos ocupados tradicionalmente por sectores bajos pasaron a manos de sectores medios empobrecidos pero más calificados. Porcú (2003) rastreó el impacto del empobrecimiento de la clase media en los más pobres (la desocupación en el servicio doméstico, por ejemplo). La estrategia a la que habían apelado los hogares pobres en etapas anteriores —la de complementar el ingreso del jefe de hogar con el trabajo de la mujer en servicio doméstico, o suplirlo en casos de crisis de desempleo— también se vio perjudicada por el empobrecimiento de los sectores medios.

Por último, un aspecto que parece desprenderse de contundencia de este artículo es que la nueva pobreza plantea grandes interrogantes a las políticas públicas en los diversos países, interrogantes que —aun en el caso de Argentina con más de una década de empobrecimiento— no se han traducido en políticas novedosas. Tales políticas deben incorporar componentes territoriales, pues la ciudad y las lógicas de acceso a ella también se han visto fuertemente impactadas. Sin duda, en el nuevo contexto las políticas exigen máxima creatividad puesto que ciertos criterios habituales, como la focalización tradicional de base territorial en los hábitat de alta concentración de pobres, no son útiles para una población dispersa en los intersticios de la ciudad. Genera desazón entre quienes venimos siguiendo el fenómeno hace años cómo a pesar de que el tema está instalado en la agenda pública y en el sentido común de la sociedad, no se han generado políticas públicas para esta población. No se nos escapa la existencia ni el incremento de la pobreza más dura en los años anteriores, para cuyo tratamiento las políticas tampoco son suficientes, pero ya nuestros trabajos de hace una década mostraban que parte del impresionante deterioro de la situación de los hogares se debió en gran medida a la falta de políticas públicas preventivas. Si bien esta carencia no fue la causa inicial, no nos cabe duda de que una serie de medidas —no necesariamente muy costosas— hubiera permitido a los hogares empobrecidos amortiguar los efectos de la crisis y, sobre todo, evitar la acumulación de necesidades que más tarde hicieron eclosión.

En nuestras investigaciones de mediados de los años 1990 observamos, por ejemplo, la falta de ayuda para pagar alquileres y expensas que llevaron posteriormente a desalojos y enajenación de propiedades; la carencia de recursos para afrontar deudas que, manejables en un primer momento, se volvían impagables después; las dificultades para afrontar y continuar tratamientos médicos que luego provocaron secuelas de por vida y hasta fallecimientos; la interrupción de los estudios de hijos jóvenes —supuestamente por un tiempo, para ayudar al hogar— pero que más tarde no eran reanudados, dando origen a un déficit de capital humano luego insalvable. A la vez, se iba produciendo

un aislamiento paulatino de las relaciones de larga data por el “consumo” de un capital social que, al no poder establecer reciprocidad, se iba gastando. Así, cuando más hubieran necesitado los hogares empobrecidos de sus grupos de pertenencia, más se iban alejando de ellos. Retomando lo sostenido en la introducción de este trabajo, diremos que la experiencia argentina es paradigmática para procesos similares que de un modo u otro están produciéndose en la región. Sería deseable que los errores —por acción u omisión— que hemos cometido en Argentina sirvan para no repetirlos en otros países de la región, para evitar así el sufrimiento social de vastas capas de la población.

Bibliografía

- Accardo, A. y Ph. Corcuff (1986): *La sociologie de Bourdieu*, Burdeos, Le Mascaret.
- Altimir, O. y L. Beccaria (1999): *Distribución del ingreso en la Argentina*, serie Reformas económicas, N° 40, LC/L.1276-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Attewell, P., D. Lavin y otros (2004): The black middle class: progress, prospects, and puzzles, *Journal of African American Studies*, vol. 8, N° 1-2, Nueva York, Springer.
- Auletta, K. (1982): *The Underclass*, Nueva York, Random House.
- Badcock, B. (1984): *Unfairly Structured Cities*, Oxford, Blackwell.
- Balsen, W., H. Nakielski y otros (1984): *Die Neue Armut*, Colonia, Bund Verlag.
- Barthe, M.-A. (1987): Les formes de la pauvreté dans la société française, *Revue française des affaires sociales*, N° 2, París, Ministère des Affaires Sociales.
- Bayón, C. (2006): Precariedad social en México y Argentina: tendencias, expresiones y trayectorias nacionales, *Revista de la CEPAL*, N° 88, LC/G.2289-P, Santiago de Chile, abril.
- Beccaria, L. y R. Mauricio (2005): Inestabilidad laboral en el Gran Buenos Aires, *Trimestre económico*, vol. 71, N° 283, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Blackburn, McK. y D. Bloom (1985): What is happening to the middle class?, *American Demographics*, vol. 7, N° 1, Nueva York, Crain Communications, enero.
- Bolt, G. y R. van Kempen (2003): Escaping poverty neighbourhoods in the Netherlands, *Housing, Theory and Society*; vol. 20, N° 4, Londres, Routledge.
- Bourdieu, P. (1979): Les trois états du capital culturel, *Actes de la recherche en sciences sociales*, N° 30, París, Centre de sociologie européenne du Collège de France.
- Bucheli, M. y M. Furtado (2004): *Uruguay 1998-2002: características de los cambios en el perfil de la distribución del ingreso*, serie Estudios y perspectivas, N° 1, LC/L.2162-P, Montevideo, Oficina de la CEPAL en Montevideo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.90.
- Caldeira, T. (1996): Fortified enclaves: the new urban segregation, *Public Culture*, vol. 8, N° 2, Durham, Duke University Press.
- Carbonaro, A. (1979): *Poverta e classi sociali. Per la critica delle ideologie sui processi di pauperizzazione*, Milán, FrancoAngeli.
- Castel, R. (1995): *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, París, Fayard.
- Catenazzi, A. y M. M. di Virgilio (2006): Habitar la ciudad: aportes para el diseño de instrumentos y la definición de una política urbana, en L. Andrenacci (comp.), *Problemas de política social (Y la política social en problemas)*, Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Cefaï, D. (1994): Type, typicalité, typification. La perspective phénoménologique, en Bernard Fradin, Louis Queré y Jean Widmer (comps.), *L'enquête sur les catégories*, París, École des Hautes Études en Sciences Sociales.
- CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales) (2001): La protesta social en la Argentina durante diciembre de 2001, documento presentado en la Audiencia sobre la situación general de derechos humanos en Argentina, ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Buenos Aires.
- Comunidad Económica Europea (1988): *Social Europe*, Bruselas.
- Cortés, F. y A. Escobar Latapí (2005): Movilidad social intergeneracional en el México urbano, *Revista de la CEPAL*, N° 85, LC/G.2266-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Cortés, R. y G. Kessler (2003): Intervenciones sociales y acción comunitaria. Informe sobre situación de población empobrecida de la comunidad judía, Nueva York, American Joint Distribution Committee.
- (2004): Informe sobre la situación de beneficiarios de planes asistenciales de instituciones comunitarias, inédito.
- De Regt, A. y D. Weenink (2000): Angs voor sociale daling? De functies van particulier onderwijs [¿Miedo a la movilidad descendente? Las funciones de la educación privada.], *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift*, vol. 27, N° 3, Amsterdam, Stichting Amsterdams Sociologisch Tijdschrift.
- Del Cueto, C. (2007): *Los únicos privilegiados*, Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS)/Prometeo.
- Devine, J. y J. Wright (1993): *The Gratest of Evil: Urban Poverty and the American Underclass*, Nueva York, Aldine.
- Di Virgilio, M. M. (2003): *Hábitat y salud. Estrategias de las familias pobres*, Buenos Aires, Ediciones Lumière.
- Elder, G. (1974): *Children of the Great Depression: Social Change in Life Experiences*, Chicago, University of Chicago Press.
- Espinoza, V. (2006): La movilidad ocupacional en el Cono Sur. Oportunidades y desigualdad social, *Revista de Sociología*, N° 20, Santiago de Chile, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile.
- Feijoó, M. del C. (1992): Los gasoleros: estrategia de consumo de los NUPO, en A. Minujin (comp.), *Cuesta abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina*, Buenos Aires, UNICEF-Losada.

- (2001): *Nuevo país, nueva pobreza*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Fothergill, A. (2003): The stigma of charity: gender, class and disaster assistance, *The Sociological Quarterly*, vol. 44, N° 4, Oxford, Reino Unido, Blackwell Publishing.
- Gaffikin, F. y M. Morrissey (1992): *The New Unemployed. Joblessness and Poverty in the Market Economy*, Londres, Zed Books.
- Germani, G. (1963): Movilidad social en la Argentina, en S. Lipset y R. Bendix (comps.), *Movilidad social en la sociedad industrial*, Buenos Aires, Eudeba.
- González Bombal, I. (2002): Sociabilidad en clases medias en descenso: experiencias en el trueque, *Sociedad y sociabilidad en la Argentina de los 90*, Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS)/Biblos.
- Grupo CCR (2005): Marcas masivas, mercados fragmentados, documento presentado en el 4° Encuentro del Consumo Masivo, Buenos Aires, Instituto Argentino de la Empresa.
- Herzer, H. M. y M. M. di Virgilio (1996): Buenos Aires: pobreza e inundación, en H. M. Herzer y M. M. di Virgilio, *EURE: Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, Santiago de Chile, Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile, diciembre.
- Hirschman, A. (1970): *Exit, Voice and Loyalty*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Hoffman, K. y M. A. Centeno (2003): The lopsided continent: inequality in Latin America, *Annual Review of Sociology*, vol. 29, Palo Alto, California, Annual Reviews.
- Ilkhamov, A. (2001): The impoverishment of masses in the transition period: signs of an emerging 'new poor' identity in Uzbekistan, *Central Asian Survey*, vol. 20, N° 1, Londres, Routledge.
- INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) (2003): [en línea] <http://www.indec.gov.ar>
- Kazempur, A. y Sh. Halli (2001): Immigrants and 'new poverty': the case of Canada, *The International Migration Review*; vol. 35, N° 4, Nueva York, Center for Migration Studies of New York, Inc.
- Kaztman, R. (1989): La heterogeneidad de la pobreza en Montevideo: una aproximación bidimensional, *La economía de América Latina*, N° 18, Montevideo, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de La República.
- Kaztman, R., F. Filgueira y otros (2005): La ciudad fragmentada. Respuesta de los sectores populares urbanos a las transformaciones del mercado y del territorio en Montevideo, en A. Portes, B. Roberts y A. Grimson (comps.), *Ciudades latinoamericanas. Un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo*, Buenos Aires, Prometeo.
- Kelly, M. (1984): *The Poor Aren't News*, Dublín, Simon Community.
- Kessler, G. (1998): *Le processus de paupérisation de la classe moyenne argentine*, tesis de doctorado, París, École des Hautes Études en Sciences Sociales.
- (2000): Redefinición del mundo social en tiempos de crisis. Sobre el uso del capital social en clases medias empobrecidas, en M. Svampa (comp.), *Desde abajo*, Buenos Aires, Biblos/ Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS).
- (2008): *Infancias vulnerables*, Buenos Aires, American Joint.
- Kessler, G. y V. Espinoza (2007): Movilidad social y trayectorias ocupacionales en Buenos Aires. Continuidades, rupturas y paradojas, en R. Franco, A. León y R. Atria (coords.), *Estratificación social en América Latina. Transformaciones estructurales de un cuarto de siglo*, Santiago de Chile, CEPAL-LOM.
- Kessler, G. y M. di Virgilio (2005): The new poverty in Argentina and Latin America, en L. Hanley, B. Ruble y J. Tulchin (comps.), *Becoming Global and the New Poverty of Cities*, Washington, D.C., Woodrow Wilson International Center for Scholar/Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).
- Kryshstanovkaia, O. (2005): Has-Beens: trends of downward mobility of the Russian elite, *Sociological Research*, vol. 44, N° 2, Armonk, M.E. Sharpe.
- Ladanyi, J. e I. Szelenyi (2002): Ciganyok es szegenyek Magyarorszagon, Romaniaban es Bulgarian [El origen y los determinantes sociales de la Pobreza Rom en una comparación transnacional de Hungría, Rumania y Bulgaria], *Szociologiai Szemle*, N° 4.
- Lomnitz, L. (1975): *¿Cómo sobreviven los marginados?*, México, D.F., Siglo XXI.
- Lomnitz, L. y A. Melnick (1991): *Chile's Middle Class. A Struggle for Survival in the Face of Neoliberalism*, Boulder, Colorado, Latin American and Caribbean Centre.
- López, J. (1999): Evolución reciente del empleo en México, serie Reformas económicas, N° 29, LC/L.1218-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio.
- Luzzi, M. (2005): *Reinventer le marché? Les clubs de troc face à la crise en Argentine*, París, L'Harmattan.
- Marklund, S. (1990): Structures of modern poverty, *Acta sociológica*, vol. 33, N° 2, Thousand Oaks, Sage Publications.
- McDowell, L. (2002): Transitions to work: masculine identities, youth inequality and labour market change, *Gender, Place and Culture*, vol. 9, N° 1, Londres, Routledge.
- McMahon, P. y J. Tschetter (1986): The declining middle class: a further analysis, *Monthly Labor Review*, vol. 109, N° 9, Washington, D.C., Bureau of Labor Statistics.
- Mead, L. (1986): *Beyond Entitlements*, Nueva York, The Free Press.
- Mingione, E. y F. Zajczyk (1992): Le nuove povertà urbane in Italia: modelli di percorsi a rischio nell'area metropolitana milanese, *Inchiesta*, N° 97-98, Bari, Dedalo.
- Minujin, A. (comp.) (1992): *Cuesta abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina*, Buenos Aires, UNICEF-Losada.
- Minujin, A. y G. Kessler (1995): *La nueva pobreza en la Argentina*, Buenos Aires, Temas de Hoy/Planeta.
- Mitev, P.-E. (2001): A szegenyseg dinamikaja [Dynamics of Poverty], *Szociologiai Szemle*, N° 4.
- Molina, I. (2001): Segregación habitacional étnica en la ciudad sueca. Un proceso de racialización, *Scripta nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, N° 90, Barcelona, Universidad de Barcelona.
- Montero, S. y M. Barahona (2003): *La estrategia de lucha contra la pobreza en Costa Rica. Institucionalidad - Financiamiento - Políticas - Programas, serie Políticas sociales*, N° 77, LCL.2009-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.170.
- Mora y Araujo M. (2007): Evidencia y conjeturas acerca de la estratificación actual en Argentina, en R. Franco, A. León y R. Atria (coords.), *Estratificación social en América Latina. Transformaciones estructurales de un cuarto de siglo*, Santiago de Chile, CEPAL-LOM.
- Mota Guedes, P. y N. Vierra Oliveira (2006): La democratización del consumo, *Braudel Papers*, N° 19, São Paulo, Instituto Fernand Braudel de Economía Mundial.
- Murray, Ch. (1984): *Losing Ground*, Nueva York, Basic Books.
- Neef, R. (1992): The new poverty and local government social policies: a West German perspective, *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 16, N° 22, Oxford, Reino Unido, Blackwell Publishing.
- Newman, K. (1989): *Falling from Grace. The Experience of Downward Mobility in the American Middle Class*, Nueva York, Vintage Books.
- (1993): *Declining Fortunes. The Withering of the American Dream*, Nueva York, Basic Books.
- O'Dougherty, M. (1999): The devalued state and nation: neoliberalism and the moral economy discourse of the Brazilian middle class, 1986-1994, *Latin American Perspectives*, vol. 26, N° 104, Thousand Oaks, Sage Publications.

- O'Higgins, M. y S. Jenkins (1989): Poverty in Europe: estimates for the numbers in poverty in 1975, 1980, 1985, Bath, University of Bath.
- Parrado, E. (2005): Economic restructuring and intra-generational class mobility in Mexico, *Social Forces*, vol. 84, N° 2, Chapel Hill, University of North Carolina.
- Paugam, S. (1991): *La disqualification sociale. Essai sur la nouvelle pauvreté*, París, PUF.
- _____ (1993): *La société française et ses pauvres. L'expérience de revenu minimum d'insertion*, París, PUF.
- Porcú, P. (2003): Proceso de movilidad descendente de los noventa. El impacto de la pérdida del trabajo en los hogares pobres, tesis de maestría en diseño y gestión de políticas y programas sociales, Buenos Aires, FLACSO Argentina.
- Portes, A. y Min Zhou (1993): The new second generation: segmented assimilation and its variants among post-1965 immigrant youth, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 530, Thousand Oaks, Sage Publications.
- Prevot Schapira, M-F. (2002): Buenos Aires en los 90, metropolización y desigualdades, *EURE: Revista de Estudios Urbano Regionales*, vol. 28, N° 85, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica. Disponible en <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=19608503&iCveNum=503>
- Rodríguez, M. C. y M. M. di Virgilio (2006): Políticas de tierra y vivienda y déficit habitacional en el Área Metropolitana de Buenos Aires, *Revista argentina de sociología*, Buenos Aires, Consejo de Profesionales en Sociología, por aparecer.
- Room, G. (1989): *'New Poverty' in the European Community*, Londres, MacMillan.
- Rosenthal, N. (1985): The shrinking middle class: myth or reality?, *Monthly Labor Review*, vol. 108, N° 3. Washington, D.C., Bureau of Labor Statistics.
- Sabatini, F. y G. Wormald (2005): Crecimiento, modernización y oportunidades de integración social, en A. Portes, B. y A. Grimson (comps.), *Ciudades latinoamericanas. Un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo*, Buenos Aires, Prometeo.
- Sabogal, E. (2005): Viviendo en la sombra: the immigration of Peruvian professionals to South Florida, *Latino Studies*, vol. 3, N° 1, Houndmills, Palgrave Macmillan.
- Schutz, A. (1987): *Le chercheur et le quotidien*, París, Méridiens Klincksieck.
- SIEMPRO (2001): *Encuesta de Condiciones de Vida (ECV). Base usuario*, Buenos Aires, Ministerio de Desarrollo Social.
- Sigal, S. y G. Kessler (1997): Comportements et représentations dans une conjoncture de dislocation des régulations sociales. L'hyperinflation en Argentine, *Culture & conflits*, N° 24-25, París, Centre d'Études sur les Conflits.
- So, A. (2004): The middle class in Asia-Pacific: second phase and future trajectory, *Asian Perspective*, vol. 28, N° 2, Seúl, Institute for Eastern Studies.
- Søholt, S. (2001): Ethnic minority groups and strategies in the housing market in Oslo. *European Journal of Housing Policy*, vol. 1, N° 3, Londres, Routledge.
- Strobel, F. (1993): *Upward Dreams, Downward Mobility. The Economic Decline of the American Middle Class*, Lanham, Maryland, Rowman&Littlefield Publishers Inc.
- Svampa, M. (2002): *Los que ganaron. La vida en los countries y barrios privados*, Buenos Aires, Biblos.
- _____ (2004): *La brecha urbana. Countries y barrios privados en Argentina*, Buenos Aires, Colección Claves para Todos-Le Monde Diplomatieque.
- _____ (2005): *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*, Buenos Aires, Taurus.
- Tironi, M. (2003): *Nueva pobreza urbana. Vivienda y capital social en Santiago de Chile, 1985-2001*, Santiago de Chile, Universidad de Chile/ PREDES/ Ril Editores.
- Titma, M. y R. Murakas (2004): Income inequalities in the Baltic states, *International Journal of Sociology*, vol. 34, N° 2, Armonk, M.E. Sharpe.
- Torche, F. (2005): Unequal but fluid: social mobility in Chile in comparative perspective, *American Sociological Review*, vol. 70, N° 3, Washington, D.C., American Sociological Association.
- Torche, F. y G. Wormald (2004): *Estratificación y movilidad social en Chile: entre la adscripción y el logro*, serie Políticas sociales, N° 98, LC/L.2209-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.32.
- Torrado, S. (1994): *Estructura social de la Argentina: 1945-1983*, Buenos Aires, Ediciones La Flor.
- Tortosa, J. (1992): *La pobreza capitalista*, Madrid, Tecnos.
- Ugalde, P. y J. J. Prieto (2001): *Caracterización de la clase media en Chile durante los noventa*, informe preliminar, Santiago de Chile, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile.
- Valladares, L., E. Prêteceille y otros (2005): Río de Janeiro en el viraje hacia el nuevo siglo, en A. Portes, B. y A. Grimson (comps.), *Ciudades latinoamericanas. Un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo*, Buenos Aires, Prometeo.
- Vega Martínez, M. (1999): La clase media en transición: situación y perspectivas al finalizar el siglo veinte, *Revista de ciencias sociales*, N° 86-87, San José, Universidad de Costa Rica.
- Waldinger, R. y C. Feliciano (2004): Will the new second generation experience 'downward assimilation'? Segmented assimilation re-assessed, *Ethnic and Racial Studies*, vol. 27, N° 3, Londres, Taylor & Francis.
- Wilson, J. (1987): *The Truly Disadvantaged: the Inner City, the Underclass and Public Policy*, Chicago, University of Chicago Press.
- Wormald, G., L. Cereceda y P. Ugalde (2002): Estructura de oportunidades y vulnerabilidad social: los grupos pobres en la Región Metropolitana de Santiago de Chile en los años 90, en R. Katzman y G. Wormald (coords.), *Trabajo y ciudadanía. Los cambiantes rostros de la integración y exclusión social en cuatro áreas metropolitanas de América Latina*, Montevideo, Cebra.

PALABRAS CLAVE

Obras públicas
Concesiones
Regulación económica
Licitación
Contratos
Reglas y normas
Chile

La regulación económica como complemento de las licitaciones en las concesiones de obras públicas

Eugenio Rivera Urrutia

La industria de concesiones de obras públicas en Chile, que ha modernizado la infraestructura nacional, presenta problemas que hacen necesario modificar su normativa. El principal es el tratamiento de los numerosos convenios complementarios. Actualmente las renegociaciones no se construyen sobre un modelo de eficiencia económica, pueden afectar el interés fiscal y dan lugar a comportamientos oportunistas, lo que afecta la eficacia de la licitación. La regulación, que fija la remuneración del inversionista cuando no es posible licitar nuevamente la obra, se ajusta más a la teoría económica y es más adecuada para determinar el valor económico del proyecto modificado. La licitación no sustituye a la regulación, sino que, por la naturaleza incompleta de los contratos, ambas son mecanismos complementarios para incorporar la inversión privada a las tareas públicas.

Eugenio Rivera Urrutia

Doctor en Ciencias Económicas y

Sociales,

Director, Área de Regulación,

Fundación Chile XXI

✉ eugenioriveraurrutia@gmail.com

I

Introducción

La industria de concesiones de obras públicas en Chile ha provocado una verdadera revolución y una modernización acelerada de la infraestructura nacional. Entre las obras concesionadas destacan la moderna red de autopistas interurbanas a lo largo del país, la red de autopistas urbanas en las principales ciudades de Chile, la red aeroportuaria e importantes iniciativas de edificación pública. El avance de esta industria también hace posible transitar hacia obras de mayor complejidad, como hospitales y otras iniciativas igualmente complejas.

No obstante, han aparecido diversos problemas que hacen necesario modificar algunos aspectos de la normativa que rige a esta industria. El principal de esos problemas es sin duda el tratamiento de los cada vez más numerosos convenios complementarios. La naturaleza incompleta de los contratos surgidos de las licitaciones de obras públicas impone adecuar los contratos para enfrentar eventualidades de diversa índole. Entre esas eventualidades es posible identificar situaciones menores, como son las que derivan de demandas de la comunidad, de insuficiencias de los proyectos que se licitan y de la aparición de dificultades imprevistas. Más importantes son los cambios derivados de la naturaleza dinámica de las redes viales que constituyen el principal componente de la industria de concesiones.

En efecto, el aumento de la población, el crecimiento de la actividad económica, así como la expansión del ingreso y del parque vehicular, pueden hacer que los contratos de concesión queden desactualizados y que, por lo tanto, haya que introducir ajustes para adecuarlos a las nuevas exigencias de expansión de las redes viales. Cuando se trata de obras nuevas la posibilidad de realizar nuevas licitaciones es clara, pero las exigencias de modificaciones contractuales que plantean y plantearán en el futuro los grandes cambios que día a día experimentan dichas redes son difíciles de satisfacer mediante la aplicación irrestricta de la licitación.

En esas circunstancias, el Ministerio de Obras Públicas ha propuesto una reforma legal que busca regular la toma de decisiones sobre convenios complementarios, asignando a una futura Superintendencia de Obras Públicas la obligación de informar sobre ellos. Aun cuando la reforma propuesta avanza en una dirección adecuada, en el presente artículo se explora la posibilidad de profundizar en el mismo sentido, reconociendo que la naturaleza incompleta de los contratos hace inevitables las renegociaciones y poniendo en marcha una modalidad de regulación que complemente el mecanismo competitivo de la licitación.

II

El mecanismo de licitaciones y la renegociación de contratos

Para los impulsores del sistema de concesiones en Chile, la incorporación de capital privado al desarrollo de la infraestructura planteaba problemas particulares, los cuales dificultaban el uso de los mecanismos reguladores que se aplicaban en otras áreas de servicios públicos de infraestructura. Entre esos problemas destacaban la imposibilidad de transferir la propiedad de las obras a los concesionarios, la necesidad de realizar inversiones

cuantiosas y la existencia de un amplio espectro de riesgos. Se sumaba a ellos la reticencia de los inversionistas privados a estar sujetos a la supervisión de superintendencias que formaban parte de la administración central del Estado. En este contexto, el mecanismo de concesiones de obras públicas surgió como una modalidad particular de incorporación del sector privado a la prestación de servicios de obras públicas.

Dos son las principales particularidades de esta modalidad. En primer lugar, pese a operar en industrias con características de monopolio natural, permite el funcionamiento de un mecanismo competitivo. En efecto,

□ Las opiniones que se expresan en este artículo no comprometen a las instituciones en las que se desempeña el autor.

la licitación¹ de obras públicas deriva de la idea de “competencia” por el mercado desarrollada por Demsetz (1968) en su artículo pionero “Why regulate utilities”. Según Demsetz, la competencia por el mercado permitía incorporar las ventajas de los mecanismos competitivos, prescindir de la burocracia pública y minimizar los requerimientos de información asociados a los mecanismos reguladores. Esta propuesta surgió como una alternativa a la regulación de los mercados monopólicos, que había sido objeto de fuertes críticas.

La segunda particularidad es que las obligaciones del concesionario y las condiciones económicas de la prestación del servicio no están regidas por una ley general sino por un contrato de concesión de obra pública que solo encuentra fundamentos generales en la Ley de Concesiones de Obras Públicas. En consecuencia, si aparecen cambios en las condiciones existentes al originarse el contrato, resulta difícil introducir las modificaciones necesarias. Esta rigidez se asocia a dos problemas principales. El primero es que, por lo general, una de las partes contratantes tiene mayor necesidad que la otra de introducir las modificaciones, lo que le da a esta última una gran capacidad de negociación. El segundo surge porque el objeto de licitación es una obra específica desarrollada en detalle. Todo requerimiento adicional, incluso de modificaciones que puedan haber sido excluidas por error, es considerado una exigencia nueva que, por lo tanto, debe ser financiada por el Estado. Para que el Estado efectivamente financie las modificaciones, se debe entrar en un proceso extremadamente engorroso en el que la sociedad concesionaria debe demostrar que el cambio está fuera del contrato original y que cae bajo la responsabilidad del mandante. El Estado, a su vez, busca reducir al máximo su contribución.²

¹ Un mecanismo de licitación de carreteras es un conjunto de reglas que: i) especifica la manera en que se selecciona al ganador de la concesión; ii) establece las limitaciones a las que está sujeta la explotación del monopolio vial concesionado (por ejemplo, imponiendo un peaje máximo), y iii) determina cómo se distribuyen los riesgos y las utilidades o pérdidas del negocio entre el concesionario, los usuarios y el Estado (Engel, Fischer y Galetovic, 1996).

² En la discusión sobre el tema se ha señalado que, como sugiere el sentido común, si las condiciones tenidas en vista a la fecha de la celebración del contrato varían y se hace necesario introducir modificaciones, es más fácil hacerlo cuando las obligaciones entre las partes y las condiciones económicas esenciales están en un contrato, que cuando estas se encuentran reguladas en la Ley, siempre y cuando no se discuta la necesidad de compensar. En general, puede decirse que esta es la situación ideal y probablemente la más frecuente en el ámbito de los contratos entre privados; sin embargo, a menudo en las renegociaciones de dichos contratos se debe recurrir a árbitros para su solución definitiva. En el caso de los contratos entre el

De esta forma —a diferencia de lo que sucede en la regulación de otros servicios públicos— las normas, incentivos y condiciones económicas de las obras públicas concesionadas se definen fundamentalmente en el proceso de licitación. La actual Ley de concesiones identifica diversos factores de licitación que se pueden utilizar, entre ellos la tarifa mínima, el mayor pago por la infraestructura existente, el menor subsidio o una combinación de factores técnicos y económicos.³ Más recientemente, el Banco Mundial ha recomendado el uso de dos mecanismos: el que contempla un pago inicial y una anualidad (Guasch, 2004) y el que considera el menor valor presente de los ingresos, desarrollado por Engel, Fischer y Galetovic (1996) sobre la base de ideas elaboradas en la Dirección General de Concesiones.⁴ Así, en el sistema de concesiones el Ministerio de Obras Públicas define las estructuras básicas del modelo de negocios y los factores de licitación, y la obra concesionada se asigna al oferente que presenta la oferta mejor para el Estado.

En la práctica, sin embargo, se ha hecho evidente que la licitación no basta para resolver de una vez para

sector público y el sector privado, el problema se complica. Para el gobierno, las obras responden en general a compromisos asumidos frente al electorado; cualquier atraso afecta a múltiples sectores, por lo cual está dispuesto a aceptar cualquier demanda de parte del sector privado con tal de que las obras no se atrasen. Más aún si se considera que las obligaciones pertinentes recaerán sobre los usuarios (cuando hay modificaciones de tarifas) o sobre el presupuesto público de las administraciones siguientes. No obstante, el problema principal es uno que se da por resuelto: ¿cuánto es lo que se debe compensar por la obra adicional? Como se sabe, en los mercados competitivos el precio se resuelve en el mercado: los operadores más eficientes desplazan a los menos eficientes y de esa forma se garantiza que se generarán ganancias de productividad y que ellas terminarán traspasándose a los consumidores. Algo similar se obtiene con las licitaciones y la regulación en mercados de naturaleza económica. El problema de las renegociaciones actuales en el sistema de concesiones es que no existe un mecanismo que asegure un desempeño eficiente de las sociedades concesionarias (no existe competencia). Se paga lo que se pide o se recurre a un mecanismo arbitral que, por una serie de razones que no es del caso examinar aquí, no entrega una decisión basada en un análisis de eficiencia. A tal dificultad conceptual se agrega la inexistencia de recursos en el ámbito público para efectuar un análisis de este tipo. Esto último es el fundamento del proyecto de ley del Ministerio de Obras Públicas que propone que la Superintendencia de Obras Públicas opine sobre estas renegociaciones. Este punto fue señalado por el evaluador anónimo del presente artículo. Sobre los temas que toca esta nota volveremos más adelante.

³ Véase el artículo 7° del Decreto N° 900 del MOP, promulgado el 31 de octubre de 1996 y publicado el 18 de diciembre de 1996, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del decreto con fuerza de ley del MOP, N° 164, de 1991.

⁴ Sobre este tema volveremos en la sección IV del presente trabajo.

siempre la economía de la concesión. Por la naturaleza incompleta de los contratos y la consecuente imposibilidad de prever todas las situaciones, se ha ido haciendo necesario introducir modificaciones contractuales que permitan encarar problemas no previstos, adecuaciones de las obras a crecimientos importantes de la demanda y otras eventualidades.

De acuerdo con la Ley de concesiones, un convenio complementario es un contrato que se establece entre una sociedad concesionaria y el Estado, durante la vigencia de la concesión, cuando la obra concesionada resulta insuficiente para la prestación del servicio en los niveles definidos en el contrato de concesión y se considera conveniente ampliarla o mejorarla por iniciativa del Estado o a solicitud del concesionario. "Este convenio acogerá las particulares condiciones a que deba sujetarse la realización de las obras y su repercusión en el régimen de tarifas o en cualquier otro factor del régimen económico o en el plazo de la concesión, quedando facultado el Ministerio de Obras Públicas para incluir en dicho convenio, como compensación, solo uno o varios de esos factores a la vez" (artículo 20^o). Se genera también un contrato complementario cuando por razones de interés público se requiere modificar las características de las obras y servicios contratados, debiéndose pagar al concesionario las indemnizaciones correspondientes. Las bases de licitación establecen la forma y el plazo en que el concesionario podrá solicitar la revisión del sistema de tarifas, de su fórmula de reajuste o del plazo de la concesión, por causas sobrevinientes que así lo justifiquen, pudiendo hacerlo para uno o varios de esos factores a la vez. A diferencia de la licitación, estos procesos se caracterizan por operar sobre bases no competitivas y quedan sujetos a la capacidad de negociación del Ministerio de Obras Públicas y de las sociedades concesionarias.

Si bien la renegociación es un efecto ineludible del carácter incompleto de los contratos, la posibilidad de renegociar genera fuertes incentivos para que las empresas interesadas desarrollen una estrategia de dos precios, el primero para adjudicarse la concesión y el segundo derivado de la renegociación. Esto puede desalentar la participación de empresas más eficientes pero que tienen menos contactos políticos, lo que significa una insuficiente seguridad jurídica. Más aún, como lo muestra la experiencia internacional, aquellos mecanismos de cooperación público-privada que brindan beneficios extraordinarios a los concesionarios como efecto de legislaciones imperfectas y no de una alta eficiencia, han terminado afectando la legitimidad de los propios mecanismos frente a la población, haciendo que caigan en

desuso e incluso que se den por terminadas concesiones en operación. Algunos casos en Argentina y México son expresiones elocuentes de esta situación.

La experiencia internacional deja en claro que la licitación como mecanismo de competencia por el mercado se debilita por la alta incidencia de las renegociaciones de contratos, muchas de ellas realizadas poco tiempo después de la adjudicación. Según Guasch (2004), esto tiene efectos adversos en el proceso competitivo, el bienestar del consumidor y el desempeño del sector; aún más, la renegociación pronta de contratos transforma la licitación inicial en una negociación bilateral entre el oferente ganador y el gobierno, debilitando la disciplina competitiva de la licitación. Una opinión similar han expresado otros autores (Engel, Fischer y Galetovic, 2000). Adjudicado el contrato, el operador tiene una ventaja significativa: el gobierno no puede rechazar la renegociación y es reacio a declarar fracasado el proceso y dejar que el operador abandone la concesión, por miedo a retrocesos políticos y nuevos costos de transacción. En esos casos, el operador, a través de renegociaciones, puede eliminar todos los beneficios del proceso de licitación competitivo (ibid., p. 33).

En ese sentido, el concepto de renegociación está ligado a situaciones en las que el contrato original y el impacto financiero de una concesión son alterados significativamente y dichos cambios no derivan de contingencias definidas en el contrato (Guasch, 2004, p. 34). Si los oferentes consideran que la renegociación oportunista es factible y probable, no ganará la licitación el inversionista más eficiente, sino el negociador más hábil y quien crea disponer de mejores contactos en las esferas de poder.⁵

Son muchos los factores que explican los problemas asociados con las renegociaciones, entre otros la mala preparación de los proyectos y el apuro por

⁵ A conclusiones similares llegan Engel, Fischer y Galetovic (1996), al señalar que "La experiencia de otros países indica que la renegociación de los contratos de concesión es frecuente cuando las empresas que ganaron la licitación hacen un mal negocio, en cuyo caso las pérdidas terminan siendo asumidas por el Estado o los usuarios. Esto es inconveniente no sólo por las transferencias de riqueza envueltas, sino también porque las firmas dispuestas a ofrecer los mejores términos en la licitación no son las más eficientes, sino aquellas que esperan renegociar el contrato favorablemente una vez ganada la concesión. Por lo tanto, el mecanismo de licitación elegido debería hacer menos probables aquellos escenarios en que el contrato se renegocia. Esto no sólo beneficia al Estado y a los usuarios, también favorece a aquellas empresas que, siendo más eficientes en la construcción y gestión de carreteras, no tienen el poder, los contactos, la habilidad o la disposición para renegociar el contrato. Por último, las renegociaciones también pueden ser perjudiciales para el sector privado si ellas dan pie para que el regulador se comporte discrecionalmente".

desarrollar un ambicioso programa de obras públicas. Naturalmente, hay que tomar medidas respecto a cada uno de estos factores. No obstante, las proposiciones de este artículo apuntan a que la formalización de los procesos y procedimientos para elaborar los convenios complementarios —por las líneas de los procesos re-

guladores de los otros servicios públicos informados por una instancia técnica independiente, como será la Superintendencia de Obras Públicas— podrá evitar en gran medida los posibles comportamientos oportunistas de las partes. Esta propuesta se desarrolla en detalle en la sección V del presente trabajo.

III

El mejoramiento del mecanismo de licitación como vía básica para mejorar el sistema de concesiones

Como se sabe, en la experiencia chilena de licitaciones de obras públicas desde muy temprano se empezaron a establecer convenios complementarios. Hay consenso en que este fenómeno genera incentivos que pueden afectar el desempeño del mecanismo de licitación, al abrir la posibilidad de una renegociación que modifique sustancialmente los términos de la licitación inicial. Tales problemas han sido largamente tratados en la literatura especializada internacional y nacional, se han elaborado hipótesis sobre sus causas y se han propuesto diversas fórmulas para reducir su número. En la presente sección se analizan las diversas conceptualizaciones realizadas, así como las soluciones que se han propuesto. La mayoría de las propuestas se han concentrado en el proceso de licitación, suponiendo que si se le perfecciona pueda reducirse el fenómeno. Sin embargo, las fuertes presiones para llegar a la renegociación no se han atenuado.

Aunque de forma no sistematizada, ha habido entre los principales actores del sistema de concesiones un debate amplio acerca de las causas del alto número de convenios complementarios suscritos.⁶ Una primera afirmación recurrente ha sido que la Coordinación de Concesiones de Obras Públicas no ha dispuesto de recursos financieros suficientes para realizar los estudios que le permitirían preparar adecuadamente los proyectos. Personeros vinculados al Ministerio de Hacienda han sostenido, sin embargo, que en general siempre se dispuso de los recursos necesarios para ese fin. Por su parte, ex funcionarios de la Coordinación de Concesiones de Obras Públicas tienden

a compartir este punto de vista y más bien subrayan que el problema principal ha sido la urgencia en desarrollar los proyectos: la rentabilidad social de estos era tan elevada que resultaba eficiente, desde el punto de vista del país, acelerar su licitación, aunque se tuviera que incurrir en algunos costos por eventuales renegociaciones. Esta perspectiva se reafirma si se considera la visión básicamente cooperativa que las autoridades del gobierno y las sociedades concesionarias tenían de la actividad conjunta público-privada. Se enfrentaba una tarea común, que por estar abriendo camino estaba sujeta a posibles errores y, por lo tanto, se requería una actitud de colaboración para ir superando los problemas que se fueran enfrentando. Otras explicaciones variaban desde la afirmación de que habría sido útil recurrir a empresas especializadas en optimización de proyectos, hasta consideraciones de que la necesidad de hacer más atractivos los proyectos llevó a eliminar algunos componentes. Las licitaciones de cárceles parecen haber constituido un caso especial. Tanto por razones de urgencia como porque los proyectos eran de naturaleza muy innovadora, se pensó que podía ser una buena alternativa basar la licitación en un anteproyecto para que las empresas especializadas pudieran competir también sobre la base de las innovaciones incluidas en los proyectos técnicos.

En el análisis académico, ante el gran número de renegociaciones observadas se buscaron explicaciones más sistémicas y soluciones coherentes con ellas. Desde temprano los diferentes analistas pusieron de relieve que las renegociaciones constituían un problema para el desarrollo del mecanismo de concesiones. Era preciso entonces conceptualizar este problema e identificar las modalidades de solución.

⁶ A julio del 2007 se habían suscrito 85 convenios complementarios relativos a 41 de los 51 proyectos concesionados en el período 1993-2006.

1. El establecimiento de mínimos para las ofertas

Una primera versión, sistematizada por Gómez-Lobo e Hinojosa (1999), que fue la que predominó entre las autoridades, atribuía el problema al hecho de que las empresas, para obtener la concesión, presentaban ofertas que no permitían recuperar la inversión y abrían la posibilidad de quiebra. ¿Qué razones explicaban que una firma elaborara una estrategia de pérdidas financieras? Entre las hipótesis plausibles los autores destacaban las siguientes: i) cuando está programada la concesión de un numeroso paquete de proyectos, es posible que una firma interesada quiera dar una señal de que sus costos son bajos o mostrar un comportamiento agresivo frente a los demás licitantes para desanimar su participación; ii) cuando el principal miembro de un consorcio licitante es una firma constructora, su interés principal puede radicar en obtener el contrato de construcción más que en explotar la concesión, por lo cual está dispuesto a ofrecer costos bajos para luego traspasar esos costos a los demás miembros del consorcio; iii) las empresas pueden adoptar conductas oportunistas, presentando ofertas a costos bajos para buscar luego la renegociación, y iv) puede haber errores en la optimización de los recursos efectuada por los licitantes.

Más allá de las causas que podrían explicar la estrategia de pérdidas financieras, los autores citados hacían hincapié en que era indispensable evitar ofertas con costos muy bajos que podrían amenazar la viabilidad financiera de la concesión, pues en esas circunstancias el proceso competitivo de la licitación no garantizaba que las ganadoras fuesen las empresas más eficientes. La renegociación podía llevar, además, a que las nuevas condiciones económicas no fueran todo lo beneficiosas para el país que podían ser y a que la disposición del gobierno a renegociar pudiese ser percibida por los futuros licitantes como una señal de peligro.

Con el fin de reducir los incentivos a la renegociación, en algunas licitaciones se intentó fijar un mínimo para los peajes que se cobrarían. En caso de empate, ganaba la empresa que ofrecía un mayor pago directo al Estado. Se suponía que como este pago lo realizaban los inversionistas que formaban el consorcio ganador, y no el propio consorcio que era de giro único, se aminoraban los incentivos indicados (Gómez-Lobo e Hinojosa, pp. 10 y 11). No se dispone de antecedentes sobre la efectiva aplicación de esta medida. Lo que sí queda claro es que las renegociaciones se han generalizado, alcanzando en promedio una cifra cercana a dos convenios complementarios por concesión.

2. El menor valor presente de los ingresos

Una segunda visión es la de Engel, Fischer y Galetovic, basada en formulaciones internas elaboradas en la Dirección General de Concesiones. Ellos sostienen que su propuesta de licitar sobre la base del menor valor presente de los ingresos ayuda a reducir significativamente los incentivos a las renegociaciones. Subyace a la propuesta la idea de que la causa principal del alto número de renegociaciones es el interés de los adjudicatarios de concesiones por reducir los riesgos que encaraban. En efecto, en Engel, Fischer y Galetovic (2001) estos autores parten postulando que la privatización enfrenta el riesgo de transformar un monopolio público en uno privado, riesgo que debe ser evitado o regulado. Tres son, a su juicio, las vías para regular o eliminar un poder monopolista:

- i) la innovación tecnológica, que permite crear un mercado competitivo, como en el caso de la generación eléctrica, y hace innecesaria la intervención del regulador, salvo para establecer condiciones que se asemejen a las del mercado;
- ii) la obligación de las empresas de competir periódicamente por la concesión, como en el caso de las carreteras. En este caso específico, el regulador tiene un papel más activo, pues establece las normas que rigen tanto los peajes como la calidad del servicio entregado y verifica su cumplimiento;
- iii) la posibilidad de que los servicios vinculados con la infraestructura estén sujetos a una entidad pública común, adecuadamente regulada.

Los autores citados, basándose en Laffont y Tirole (1993), desconfían de la regulación directa, ya que las empresas reguladas poseen mejor información sobre sus costos y la demanda; esto dificulta la labor del regulador cuando trata de eliminar las rentas monopolistas y asegurar la aplicación de normas de calidad. Además, sostienen que con frecuencia la institución reguladora es “capturada” por la empresa a la que presuntamente debe regular o, siguiendo a Dixit (1996), que los organismos reguladores responden a tantos intereses que por lo general los esquemas de incentivos resultan ineficaces; afirman asimismo que en el caso de Chile todo esto se agrava porque los reguladores no son independientes de las autoridades políticas ni rinden cuentas al público, y los tribunales tienen poca experiencia en cuestiones de regulación.

Por estos motivos, sostienen Engel, Fischer y Galetovic (2001), habrá que procurar que en lo posible la competencia sea siempre el principal mecanismo de regulación de los servicios de infraestructura. La

competencia por el mercado por las líneas de Demsetz (1968) permitiría en este contexto la obtención de renta; no obstante, reconocen que un contrato de concesión establece una relación de largo plazo entre el concesionario y el regulador. Ambos están sujetos a la denominada “transformación fundamental” de Williamson (1989), por la cual una licitación competitiva se convierte en un monopolio bilateral entre el regulador y el concesionario, ya que existen numerosos costos irrecuperables y es muy caro para el Estado cambiar de proveedor. De esta manera, el mecanismo de oferta debe diseñarse procurando restringir la posibilidad de que se lleven a cabo renegociaciones oportunistas. Hay que prestar debida atención a los mecanismos que eviten la “captura” del regulador por el concesionario y la posibilidad de una expropiación progresiva por parte del Estado (por ejemplo, fijando tarifas bajas una vez que se hayan realizado las inversiones). Según Engel, Fischer y Galetovic (2000), el mecanismo de menor valor presente de los ingresos que proponen permite lograr una distribución de riesgos que es siempre superior (en el sentido de Pareto) a la que pueda lograrse con cualquier otro mecanismo concebible, inclusive las concesiones de plazo fijo.

Como se sabe, conforme a la formulación básica de dicho mecanismo, los oferentes compiten por el menor valor presente del total de los ingresos que están dispuestos a recibir. Una vez recibido ese menor valor presente, termina la concesión. El gobierno fija las tarifas máximas y la tasa de descuento, que puede ser fija o variable. La tasa de descuento se establece en las bases; debe ser una buena estimación de la tasa que enfrentan los concesionarios, por ejemplo, la tasa de oferta interbancaria de Londres (LIBOR) + x% o la de pagaré reajutable del Banco Central (PRBC) + x%, donde x% es el premio por riesgo que no se puede diversificar.

Según los proponentes, la principal ventaja del mecanismo de menor valor presente de los ingresos es que aminora significativamente el riesgo de una estimación equivocada de la demanda de uso del camino, pues el plazo de la concesión se acorta o alarga en forma automática si el tráfico es mayor o menor que el pronosticado. Asimismo, elimina los incentivos a la renegociación y a la búsqueda de rentas: el concesionario recibe compensaciones automáticas si factores como la demanda o las tarifas afectan sus ingresos. Acaba, por lo tanto, con el requerimiento de garantías de demanda y tráfico. Permite determinar claramente la compensación (menor valor actualizado de los ingresos) en caso de que se termine el contrato prematuramente. Alienta a operar con costos óptimos, pues cada ganancia es captada totalmente por el operador, lo que debilita los incentivos

para presentar ofertas frívolas, y facilita la fiscalización, al concentrarse en el flujo de ingresos.

En el debate la propuesta recibió diferentes críticas, entre las que destacan las que se enumeran a continuación. El período que abarca la concesión es indeterminado, lo que puede afectar la obtención de financiamiento de modo que es necesario determinar la tasa de descuento apropiada. El mecanismo propuesto limita la rentabilidad máxima del concesionario al acortar el período de concesión cuando el negocio resulta ser mejor que lo esperado. Los proponentes arguyen, sin embargo, que si bien es efectivo que el mecanismo indicado hace menos probables las rentabilidades muy altas, la contrapartida es una reducción importante de la probabilidad de grandes pérdidas y quiebra, puesto que, como ya se vio, cuando el negocio resulta peor que lo esperado el plazo de la concesión se alarga automáticamente. Un problema adicional deriva de que, al estar el ingreso garantizado, el operador no tiene muchos incentivos para mantener la calidad de la infraestructura; por ello, en este tipo de contratos es preciso establecer requerimientos de calidad (de mantenimiento) y sanciones por incumplimiento (Estache y de Rus, 2000, pp. 19-20). En cuanto a la aplicabilidad del mecanismo, se reconoce que no resulta apropiado para concesiones en las que el operador puede influir en la demanda y en las que es difícil fijar, medir y hacer cumplir estándares de calidad objetivos. Todas estas razones han influido probablemente en que el mecanismo descrito haya sido poco utilizado en Chile.

En los sistemas basados en el menor valor presente de los ingresos es más fácil modificar las tarifas que debe pagar el usuario que en las concesiones con tasas fijas, ya que el valor de los peajes puede variar sustancialmente sin afectar los ingresos del concesionario en valor presente. En el caso de una autopista urbana, se podría estipular en el contrato basado en el menor valor presente de los ingresos que el reajuste anual de los peajes será decidido por un organismo independiente, de modo que los usuarios compensen continuamente los costos de congestión que imponen a terceros.

Según los proponentes, sería particularmente deseable que en los contratos de concesión se previera la posibilidad de calcular fácilmente el monto de una compensación equitativa en caso de modificarse el contrato original.

No obstante las ventajas que señalan los proponentes, ellos reconocen que el mecanismo indicado no soluciona todos los problemas de la renegociación. En este sentido, consideran una situación hipotética en la que es preciso ampliar el proyecto o subir las tarifas

por razones de eficiencia. ¿Cómo habrán de dividirse los costos de la ampliación entre el concesionario, el Estado y los usuarios? ¿Qué proporción de los ingresos adicionales, obtenidos mediante un aumento de las tarifas, corresponde al concesionario? En estos casos, el planificador tiene dos alternativas. Una es renegociar el contrato original, con todos los problemas que entraña hacerlo en una situación de monopolio bilateral. La otra es dar por terminada la concesión y compensar equitativamente al concesionario por el lucro cesante. El problema que plantea esta última alternativa es que una compensación equitativa sería el valor actual esperado de la rentabilidad futura si se hubieran mantenido las condiciones originales. A menudo esta cifra no puede calcularse sobre la base de datos contables y es suma-

mente subjetiva, por lo que el resultado probablemente será un conflicto interminable. El problema de la flexibilidad también se presenta cuando se fijan las tarifas que debe pagar el usuario. Para reducir los riesgos, es aconsejable especificarlas (en términos reales) antes de que entre en vigencia la concesión. Sin embargo, esto a menudo hace que dichas tarifas resulten muy ineficientes. Por ejemplo, en una carretera urbana otorgada en concesión por un período de 20 años, la enorme incertidumbre relativa a la demanda a la que hemos aludido puede conducir a dos situaciones posibles: que los peajes fijados con anticipación generen niveles de congestión tales que la carretera resulte ineficiente o que, por el contrario, lleven a un nivel de subutilización políticamente insostenible.

IV

El establecimiento de convenios complementarios

El análisis del proceso de establecimiento de un convenio complementario permite identificar seis fases. En la **primera fase** se genera la modificación y se puntualizan los orígenes posibles. Desde el punto de vista del motivo u objeto que da origen al convenio, la Ley de concesiones distingue básicamente cuatro casos:

- i) Modificaciones a las obras inicialmente solicitadas por el Ministerio de Obras Públicas (artículo 19° de la Ley de concesiones de obras públicas y artículo 69° del Reglamento DFL MOP N° 164).
- ii) Insuficiencia de las obras “para la prestación del servicio en los niveles definidos en el contrato de concesión” (artículo 20° de la Ley de concesiones de obras públicas y artículo 70° del Reglamento del MOP N° 164).
- iii) Corrección de errores y/o imprecisiones en el texto de alguno de los documentos de la licitación.
- iv) Formalización de una compensación en respuesta a un fallo de la Comisión Conciliadora o la Comisión Arbitral.

Cuatro son al menos los personeros o actores que pueden dar origen a convenios complementarios: el Inspector Fiscal, la sociedad concesionaria, la comunidad afectada por las obras y la autoridad, en particular la Coordinación de Concesiones de Obras Públicas.⁷

La **segunda fase** es de recopilación de antecedentes para la “construcción del caso”. Se elabora un documento que sintetiza el conjunto de obras que justifica el inicio de negociaciones para establecer el convenio. Se realiza en seguida un primer análisis de costos a partir de la dimensión de las obras. Un factor crucial en este punto es disponer de antecedentes sobre precios unitarios. Dos son las principales fuentes de esos datos: el presupuesto oficial, que no está siempre disponible,⁸ y la oferta técnica. El presupuesto oficial presenta dos dificultades como elemento de referencia. La primera es que puede tratarse de información muy antigua, ya que desde la elaboración de los estudios de factibilidad y de ingeniería de detalle al proceso de análisis de un convenio complementario de detalle puede pasar mucho tiempo. La segunda dificultad es que el análisis de costos no toma en cuenta las posibilidades de descuento que

que en general las renegociaciones han surgido desde el propio Estado, de modo que no se justificaría el interés del gobierno por modificar las modalidades de tratamiento del problema. Galetovic, en cambio, no considera relevante que no sean los concesionarios los que piden renegociar; el fundamento de la reforma legal es más bien que el MOP tendría grandes incentivos para buscar la renegociación con el fin de cortar más cintas, tapar sus errores de diseño o juicio o anticipar gasto para favorecer a los gobiernos antes de las elecciones (*El Mercurio*, 2007).

⁸ Algunas obras se han licitado sobre la base de un anteproyecto.

⁷ Este tema ha estado en el debate reciente sobre la reforma a la Ley general de concesiones. Algunos concesionarios han argumentado

puede tener una empresa de construcción del tamaño de las que participan en los consorcios que buscan adjudicarse las concesiones. Por su parte, el presupuesto de costos de la oferta técnica de la empresa ganadora no es vinculante respecto de la oferta económica y, en consecuencia, probablemente tenga incorporada la posibilidad de realizar una renegociación. Más importante aún es que los precios unitarios no contemplan suficientemente las economías de escala y ámbito que implica la construcción de una obra.

Sobre esta base, se analizan los efectos que pueden tener las obras adicionales en el contrato original, tarea que corresponde al Inspector Fiscal y a la Asesoría a la Inspección Fiscal (AIF). El personal que asume las tareas del Inspector Fiscal, esto es, la supervisión de las obras viales, posiblemente carezca en general de las competencias requeridas para renegociar contratos de concesión, que por su naturaleza son muy diferentes de los contratos convencionales. Pese a la existencia de AIF, entre la sociedad concesionaria y el Inspector Fiscal existe una alta asimetría de información. Mientras que la empresa conoce sus capacidades y debe contratar los estudios para la realización de las obras, el Inspector Fiscal no dispone de los recursos necesarios para realizar un análisis efectivo de costos, por lo que se ve obligado a aceptar las estimaciones de la sociedad concesionaria. Hay además una circunstancia que ha sido señalada reiteradamente por personeros que han participado en el sistema de concesiones. Hasta el gobierno anterior, existía una clara conciencia de la importancia y urgencia de reducir los déficit de infraestructura, que significaban altos costos para la economía nacional. Es probable entonces que los posibles mayores costos de las obras adicionales no fuesen considerados relevantes frente al costo que tenía para el país el hecho de no resolver esos déficit.

En la **tercera fase** se definen los fundamentos legales en que ha de sustentarse la modificación contractual. Al proceso se incorpora la unidad jurídica de la Coordinación de Concesiones de Obras Públicas.

La **cuarta fase** involucra a toda la organización de la Coordinación de Concesiones de Obras Públicas. Se preparan los borradores del convenio; se analiza la posible aceleración de las obras y su costo, así como las implicancias de expropiaciones adicionales y atrasos en la puesta en servicio; se realizan estudios de demanda y de elasticidad y se afinan los costos de las obras y su impacto en los costos de explotación. El problema principal en esta fase es que no existe ni el personal especializado, ni los sistemas de información y base de datos necesarios para llevar a cabo los estudios requeridos. Con todo, la principal debilidad del sistema es la dificultad para estimar sistemáticamente los posibles efectos del convenio complementario en los ingresos de la sociedad concesionaria, por lo cual los costos identificados deben ser asumidos en su totalidad por el Estado vía pagos directos, aumentos de plazo o, en su defecto, modificaciones de tarifas. Más aún, puesto que la negociación se realiza sobre la base de antecedentes contables más que económicos, el cálculo económico es débil.

En la **quinta fase** participa directamente el Ministerio de Hacienda, pues se busca el visto bueno de ese ministerio para aprobar la operación y para definir las formas de pago y sus condiciones. Mucho se ha insistido en que la intervención del Ministerio de Hacienda garantiza que el interés fiscal se defienda adecuadamente. No obstante, las posibilidades de que dicho ministerio pueda evaluar a fondo la operación son limitadas. Los encargados de revisar los convenios son funcionarios con otro tipo de competencias y con muchas otras responsabilidades, de modo que su examen se limita principalmente a efectuar un análisis de consistencia y a estimar sin estudios sistemáticos la tasa de descuento pertinente.

En la **sexta fase** se elabora el texto final del convenio, este es aprobado mediante un decreto supremo y es revisado por la Contraloría, y se procede a los pagos y a las modificaciones de tarifas que correspondan.

V

La regulación como complemento de la licitación

1. El debate Demsetz - Williamson

Pese a los problemas que los propios Engel, Fischer y Galetovic (2001) advertían respecto a la eficacia del

mecanismo propuesto para encarar las dificultades asociadas a las renegociaciones, según ellos la solución básica era perfeccionar el proceso de licitación utilizando el menor valor presente de los ingresos. Según

el presente trabajo, el principal problema que plantea este mecanismo es que no considera la posibilidad de que la sociedad concesionaria, al recurrir a los convenios complementarios, incremente sus ingresos gracias a la imposibilidad de que las obras adicionales se asignen de manera competitiva o a la inexistencia de un proceso sistemático de recálculo de la compensación a partir de los cambios de la demanda, la variación de los requisitos de inversión y costos de operación, y el impacto de estos factores en el flujo de ingresos.

Al analizar este problema, no deja de llamar la atención la defensa irrestricta del mecanismo de subasta que se observa en la literatura especializada. Parafraseando a Coase (1994) se podría decir que no es accidente que en ella encontremos una categoría de “falla de la regulación” pero no otra de “falla del modelo de subasta”. Según el premio Nobel de Economía, la consideración de los sistemas óptimos ha alejado a los economistas de la cuestión principal: de qué manera funcionarían efectivamente en la práctica los arreglos alternativos (citado por Williamson, 1989).

En la práctica, el funcionamiento del mecanismo de licitaciones ha presentado variadas dificultades. Conceptualmente, se espera que la licitación permita que el operador más eficiente se adjudique la concesión en las mejores condiciones para el país. Este supuesto solo se concreta si los términos de la subasta son absolutamente vinculantes, esto es, que no sea posible modificar las condiciones económicas que permitieron a la empresa ganadora aventajar a los demás interesados. Contra este requisito considerado ineludible atenta la naturaleza incompleta de los contratos.

En efecto, es imposible que un contrato de concesión prevea todas las eventualidades que puedan afectarlo o diseñe los mecanismos para hacer frente a todas las controversias que se puedan suscitar. Por eso la Ley general de concesiones, en sus artículos 19° y 20°, abre la posibilidad de que en determinadas condiciones se puedan renegociar los contratos. Se da entonces una situación paradójica: el modelo de subasta no puede funcionar sin renegociaciones, pero estas a su vez generan fuertes incentivos para que los licitantes operen con un precio que les asegure la adjudicación de la concesión y con otro obtenido a través de procesos complejos de renegociación, que es el que determina la rentabilidad del proyecto. Como ya hemos visto, varios autores sostienen que de esta forma los que ganan la licitación no son necesariamente los operadores más eficientes, sino los más hábiles para negociar en una relación bilateral las condiciones de la concesión.

¿Cómo explicar esta paradoja? Se señaló anteriormente que el modelo de subasta en su versión moderna fue desarrollado en forma pionera por Demsetz (1968), en un breve artículo muy conocido. Allí argumentaba que la teoría del monopolio natural era deficiente, pues no explicaba los pasos lógicos que llevaban de las economías de escala en la producción a los precios de monopolio en el mercado. A su juicio, los determinantes de la competencia no debían ser confundidos con los determinantes del número de empresas que producirían una vez completadas las negociaciones contractuales. Las economías de escala implicaban que las ofertas serían de cantidades crecientes a costos unitarios menores, pero esto no influiría en modo alguno en cuán competitivos serían los precios. El competidor que ofreciera el menor precio se adjudicaría el contrato. Sobre esta base, Demsetz postulaba que al no haber precio monopolista, no había regulación en la industria y el precio quedaba determinado por el mercado de ofertas, de modo que el único papel desempeñado por el gobierno o por los consumidores era el de elegir un mecanismo de selección de ofertas ganadoras. Concluía así que la rivalidad del mercado abierto disciplinaba con mayor eficacia que los procesos reguladores, propios de los organismos de regulación.

En su crítica a Demsetz, Williamson (1989) sostiene que lo que el primero denomina “complicaciones irrelevantes” constituyen los grandes problemas que afectan al modelo de subasta cuando se le quiere utilizar no solo para asignar una concesión al sector privado sino que también para sustituir los mecanismos reguladores en la redefinición de las condiciones económicas a lo largo del período de concesión. La primera de esas “complicaciones” es justamente la de qué hacer cuando en contratos de largo plazo surgen necesidades de modificación, cualquiera sea la causa. Para Williamson, la renegociación sería innecesaria si las partes del contrato pudieran convenir, desde el principio, la manera de tratar los eventos imprevistos y resolver los conflictos mediante el empleo de una regla de decisión que maximice el beneficio conjunto. Sin embargo, sostiene que los acuerdos generales no son de ejecución automática, a menos que ambas partes conozcan plenamente sus consecuencias y puedan recurrir a bajo costo a un árbitro imparcial; de lo contrario, ante sucesos imprevistos cada una de las partes se inclinará a manipular los datos en forma favorable a sus intereses. Al respecto, Williamson identifica tres problemas principales: i) el criterio para otorgar inicialmente la concesión tiende a ser artificial y oscuro; ii) surgen problemas de ejecución en la relación de precios y costos, así como en otros aspectos,

entre ellos los políticos, y iii) es improbable que haya equiparidad de licitación entre los tenedores de las franquicias y sus rivales potenciales en el momento de la renovación del contrato.⁹

Basándose en la argumentación expuesta, Williamson (1989, p. 349) concluye que la regulación —que describe como una forma incompleta de regulación a largo plazo que asegura una rentabilidad en general justa a cambio de adaptaciones sucesivas a circunstancias cambiantes, sin el costoso regateo que se suscita si las partes del contrato disfrutan de una autonomía mayor— constituye un instrumento subóptimo que supera a otros mecanismos informales de renegociación del contrato inicial frente a cambios imprevistos.

2. Propuestas para mejorar el sistema de concesiones

El examen de experiencias en concesiones confirma plenamente los problemas que identificó Williamson. Pero el análisis de Williamson no tomaba en cuenta que la licitación podía no ser un instrumento de primordial importancia para incorporar capital privado a la operación de servicios públicos que funcionaban en condiciones de monopolio natural. En efecto, lo que planteaba dicho autor era la inconveniencia de exigir al modelo de subastas la capacidad de determinar de una vez por todas las condiciones económicas de la concesión.

La licitación, con los perfeccionamientos necesarios, es efectivamente un mecanismo adecuado. ¿Pero qué sucede cuando ya no es posible aplicarla luego de adjudicada la concesión, en el momento en que surgen las eventualidades no previstas? Renegociar resulta, por lo tanto, ineludible. La licitación basada en el menor valor presente de los ingresos, pese a sus ventajas, no ha eliminado la necesidad de renegociaciones. Cabe citar como ejemplo que la Ruta 68 Santiago-Valparaíso, concesionada utilizando ese tipo de licitación, tenía al año 2006 cinco convenios complementarios.

El actual mecanismo de renegociación presenta al menos cinco problemas:

- i) Aparece como un mecanismo de uso generalizado, lo que incentiva un comportamiento estratégico de las sociedades concesionarias.
- ii) El dimensionamiento y valoración de las obras adicionales, así como los mecanismos de compensación, se estudian en una renegociación bilateral.

Además, el análisis de los problemas que surgen de las asimetrías de información es estrictamente contable, porque no se dispone de instrumentos de análisis económico.

- iii) No hay procedimientos formales, ni modelos analíticos, ni suficiente personal especializado que garanticen la transparencia y eficiencia del mecanismo y aseguren que no se modificarán las condiciones del proceso de licitación inicial.
- iv) No existen límites a los cambios que puede experimentar un proyecto. Por ende, las variaciones pueden ser de tal magnitud que modifiquen sus rasgos básicos. Esto, llevado al extremo, implicaría una concesión que se entregaría sin licitación.
- v) La renegociación no estructurada sobre la base del análisis económico (sino solo del análisis contable) y sin procedimientos definidos genera incentivos adversos para el propio mecanismo de licitación. Este problema es quizás el más importante.

La cuestión fundamental es que la renegociación inutiliza el mecanismo competitivo de las licitaciones. La propuesta de Engel, Fischer y Galetovic (2001) frente a la necesidad de modificar el contrato es darlo por finalizado y licitar la obra nuevamente. No obstante, ellos mismos reconocen que declarar finalizada la concesión no resuelve el problema, dada la dificultad de definir la compensación adecuada.

Por otra parte, licitar nuevamente una obra concesionada no es un asunto trivial. En primer lugar, significa suspender la obra por tiempo indefinido, con los costos consiguientes. Implica además definir si la empresa concesionaria con la cual no se ha podido llegar a acuerdo y cuyo contrato en consecuencia se ha finalizado, puede o no participar en el nuevo proceso licitatorio. Por un lado, si la finalización del contrato derivó exclusivamente de la falta de acuerdo, no se entendería que esa empresa no pudiera participar, pues no habría una falta en el desempeño del concesionario. Por otro lado, si la empresa participara en la nueva licitación, dispondría de ventajas difícilmente superables por los otros interesados, lo que amenazaría seriamente la viabilidad de una nueva licitación como instrumento superior a la eventual renegociación.

Si la nueva licitación se llevara a cabo en la fase de construcción, la sociedad concesionaria contaría con ventajas apreciables, pues tendría ya en terreno todos los equipos y recursos humanos del caso; sería por tanto ineficiente que otro operador se hiciera cargo. Más aún, el mecanismo de licitación presenta problemas incluso en las licitaciones parciales a las que obliga la actual reforma de la Ley de concesiones. En efecto, se

⁹ Véase un análisis detallado de estos temas en Williamson (1989, pp. 335 y ss.).

correría el peligro de que la licitación no fuese eficaz porque la empresa constructora vinculada a la Sociedad Concesionaria tendría importantes ventajas. En la fase de explotación esas ventajas serían menores, pero no se eliminarían del todo. El conocimiento de las obras permitiría a la concesionaria en ejercicio operar mucho mejor que los demás interesados.

Para gestionar la concesión es preciso resolver múltiples problemas operacionales ligados a la necesidad de efectuar inversiones y gastos diversos cuando surgen problemas no previstos en el contrato. La renegociación tiene lugar ante cada evento no previsto, como por ejemplo un reclamo ciudadano, la aparición de algún obstáculo en la construcción o necesidades adicionales derivadas de las exigencias de buen funcionamiento. Cada nueva negociación representa una oportunidad para que la sociedad concesionaria mejore sus ingresos. Esto se produce porque en el modelo de operación cada servicio que se preste debe estar descrito en una detallada lista de las obras. El que no aparece allí se traduce en una nueva exigencia de financiamiento que debe enfrentar el Estado.

El problema reside en la forma de identificar dichas exigencias, optimizar las inversiones requeridas y definir su financiamiento. Hasta ahora, en virtud de la Ley de concesiones, esto se resuelve a través de largos y engorrosos procesos de negociación entre la sociedad concesionaria, la inspección fiscal, la Coordinación de Concesiones de Obras Públicas y el Ministerio de Hacienda. Entre los temas sobre los cuales es necesario concordar destacan el dimensionamiento de las inversiones requeridas, su valoración y los mecanismos mediante los cuales la administración compensará a los concesionarios. Como el financiamiento es público, la autoridad debe analizar en detalle los cambios propuestos para decidir si las inversiones serán pagadas o no por el Estado. Esto obliga a efectuar un seguimiento detallado de las operaciones de la concesión y a encarar los cambios contractuales, sin disponer ni de los procedimientos adecuados ni de las metodologías económicas necesarias.

Desde el punto de vista económico, en la renegociación las obras se valoran conforme a un criterio meramente contable. En los mercados competitivos, no toda inversión es remunerada por el mercado: este solo remunera aquella que eleva la productividad y permite una mayor participación en el mercado. En el mundo de la regulación, también se remuneran solo las inversiones eficientes. En las industrias con rasgos de monopolio natural, el mecanismo regulador tiene justamente como misión simular las presiones que ejerce el mercado competitivo sobre las empresas. Esto ocurre también en

el proceso de licitación, pues opera un mercado competitivo ya no dentro del mercado sino por el mercado. No obstante, estas presiones para lograr un desempeño eficiente desaparecen en la renegociación. No existe allí, como en otras áreas, la posibilidad de evaluar con un criterio económico de largo plazo el valor económico de las obras. Tampoco se efectúa un análisis sistemático de los cambios de la demanda y su impacto en el flujo de ingresos de la sociedad concesionaria.

En otros sectores de infraestructura, las empresas están obligadas a prestar un servicio de acuerdo con especificaciones más generales. En consecuencia, son responsables de financiar los cambios que requiera el buen servicio. Naturalmente, dichas inversiones serán remuneradas de acuerdo con su evaluación económica y no meramente contable. En el caso de las concesiones, la empresa recibe y ejecuta una lista de modificaciones que pueden no corresponder a las que efectuaría una empresa orientada al desempeño eficiente, por lo que no sería posible una evaluación económica estricta: el Estado autoriza o determina la realización de la obra y el concesionario establece su costo.

En el caso de renegociaciones de mayor alcance —una ampliación sustantiva de la ruta, por ejemplo— el estudio se realiza sobre la base del proyecto de expansión. No obstante, lo que se está modificando es también el proyecto original. El enfoque, en consecuencia, dificulta el estudio adecuado del impacto consiguiente en los costos e ingresos del nuevo proyecto global.

Pese a su carácter incompleto, el contrato pretende prever todos los aspectos de la concesión. Al mismo tiempo, la necesidad de acotar los riesgos obliga a dejar fuera una serie de temas que, si surgen, deberán resolverse caso a caso, lo que dificulta el tratamiento sistémico de la expansión de las redes viales. En la actualidad se está planteando en Chile el tema de la conexión entre la Costanera Norte y la nueva concesión Vespucio Oriente. No está del todo claro cómo se tratarán los mayores costos de la conexión y los mayores ingresos que se generarán. Algo similar sucede con el mejoramiento de la conectividad entre Costanera Norte y la Autopista Central. En este contexto, tampoco aparece resuelta la relación entre el pago por congestión y la ampliación de la red vial.

Tanto el proyecto de ley que modifica la Ley de concesiones como el que crea una Superintendencia de Obras Públicas mantienen la modalidad de tratamiento de las modificaciones contractuales. Pero proponen que dicha entidad entregue un informe sobre la valoración de las inversiones incluidas en el contrato complementario y el impacto que ellas tendrían en los niveles de servicio

de la obra y en el equilibrio económico definido en el proceso de licitación, esto último con el fin de asegurar que las condiciones económicas no se modifiquen hasta el punto de implicar que una empresa distinta podría haberse adjudicado la obra. Se trata de una función reguladora, pues se opina sobre las condiciones económicas que regirán el nuevo contrato (obligaciones de la sociedad concesionaria en términos de estándares de servicio y obligaciones de inversión, operación y estructura de remuneraciones). A través del rediseño del contrato se establecen, en consecuencia, las nuevas condiciones que regirán la concesión.

La reforma legal propone que la futura Superintendencia entregue un informe público no vinculante sobre los contratos complementarios, estructurado sobre la base del análisis económico y otros instrumentos analíticos. Esta proposición representa un primer paso en el esfuerzo por establecer un mecanismo de escrutinio público de las modificaciones contractuales, por sujetar dichos convenios a exigencias de eficiencia económica y por evitar que los equilibrios económicos surgidos de la licitación se modifiquen de tal modo que debiliten la subasta como forma de competencia por el mercado.

La propuesta de tratamiento de los contratos complementarios que se hace en este trabajo va un paso más allá, con un mecanismo que busca radicar en la sociedad concesionaria las responsabilidades de la gestión cotidiana. Cristaliza el concepto básico de la concesión que implica delegar en dicha sociedad las responsabilidades de la prestación del servicio, liberando al mandante de un seguimiento exhaustivo de cada una de las decisiones que adopte la sociedad concesionaria. Es esta sociedad la que debe decidir qué inversiones hacer en un período determinado. Comprometida a prestar un servicio bajo determinadas condiciones, debe evaluar cuál es la manera más eficiente de hacerlo. Puede enfrentar los nuevos requerimientos de diferentes formas, siempre que cumpla con las exigencias de calidad del servicio y de desempeño eficiente.

A diferencia del actual tratamiento de los contratos complementarios, por el cual se analiza cada obra adicional, dando origen a un sinnúmero de convenios, en el modelo que se propone en este trabajo las obras realizadas y las negociaciones correspondientes se agrupan en un proceso periódico de recálculo de tarifas, y se incorporan al análisis del proyecto de reposición y en el proyecto de expansión que se plantea para el nuevo período. No interesa en este nuevo contexto el valor contable de las obras. La empresa deberá ser tan eficiente como si estuviera sujeta a competencia. Mediante el cálculo de tarifas se determinará cuál permite que se financie

el proyecto original y cuál el proyecto de expansión. Si el mecanismo en cuestión puede operar respecto de modificaciones menores, también puede hacer frente a un sistema de redes viales en continua expansión y que desarrollan nuevas modalidades de conectividad.¹⁰

En el modelo propuesto no se incluyen procedimientos para el análisis individual de nuevas obras. Por el contrario, una vez definida la tarifa para el período siguiente, la empresa decidiría las inversiones que le permitirían optimizar la recaudación y otras obras que aparezcan como necesarias para la prestación del servicio. Complementariamente, las inversiones realizadas después de la definición de las tarifas se incorporarían en el estudio de tarifas para el período siguiente.¹¹ En tal sentido, y más allá de las diferencias sectoriales, en dicho estudio la empresa presentaría los costos de inversión, los costos de operación y mantenimiento y sus estimaciones respecto del costo del capital necesario para llevar adelante el proyecto de reposición. Sobre esa base se definiría el proyecto de expansión y se evaluarían los costos, para estimar conjuntamente la tarifa que permitiría financiar ambos proyectos.

El modelo propuesto permitiría resolver además el problema que se genera en la concesión de obras viales entre, por un lado, el pago de la tarifa como mecanismo de financiamiento *ex post* de las inversiones realizadas para prestar un determinado servicio, y, por otro, la ejecución y el financiamiento *ex ante* de las obras futuras necesarias para encarar los problemas de congestión y de expansión de la red vial. En efecto, los contratos actuales quedan acotados a la obra particular en cuestión. Pareciera como si durante el período de concesión el entorno fuera a permanecer inmutable. En tal sentido, el peaje debe financiar las inversiones, el costo de operación y el costo de capital de la autopista en particular. No obstante, existe un pago por congestión que debe reducir el flujo vehicular en el corto plazo y contribuir al desarrollo de nuevas obras que aminoren la congestión en el largo plazo y mejoren el resto de la red vial. No existe, sin embargo, un mecanismo que conecte

¹⁰ En la reciente reforma de la Ley General de Servicios Eléctricos, orientada a mejorar la normativa de la transmisión, se incluye un mecanismo de complementariedad similar al que se propone aquí, como muestra el siguiente artículo de esa ley: "El valor anual de la transmisión por tramo resultante de la licitación y su fórmula de indexación constituirá la remuneración de las nuevas líneas troncales y se aplicará durante cinco períodos tarifarios, transcurridos los cuales las instalaciones y su valorización deberán ser revisadas y actualizadas en el estudio de transmisión troncal correspondiente".

¹¹ Como referencia adicional para la construcción de la empresa modelo.

la operación privada y las erogaciones pertinentes con el desarrollo global de la red vial de que se trate. En efecto, el mecanismo de tarifas actual está fijado desde el inicio y, más allá de los reajustes obligatorios, está previsto otorgar ajustes solo si los supuestos básicos no se dan en función de las expectativas de las operadoras. Al respecto, el nuevo modelo permite analizar y evaluar cambios fuera de los rangos esperados en los flujos vehiculares y en otros factores fundamentales, y también permite cambiar el proyecto original para adaptarse a las demandas globales de modificaciones de la red vial, aplicando un mecanismo que respeta las expectativas de rentabilidad de la concesionaria y a la vez es dinámico y favorece la eficiencia del sistema.

Finalmente, aunque el proceso de licitación asegura que el modelo de negocios generará rentabilidades atractivas y capturará las eventuales ganancias extraordinarias

de los interesados mediante la competencia por el mercado, esto no quedará asegurado en las renegociaciones. En estas la rentabilidad futura dependerá de la habilidad negociadora de la sociedad concesionaria y el traspaso de las ganancias de productividad a los usuarios dependerá de la habilidad negociadora del Estado. Menos atención aún se presta en las renegociaciones a lo que sucede si las expectativas de flujo vehicular son sobrepasadas con creces, aumentando así los ingresos de los concesionarios (al respecto, el instrumento basado en el menor valor presente de los ingresos parece hacer una contribución decisiva). Aunque existe un mecanismo para que la sociedad concesionaria comparta ingresos con el Estado a partir de cierto nivel, el umbral establecido ha sido tan alto que en la práctica ha impedido su funcionamiento. El perfeccionamiento de los mecanismos reguladores permitiría superar esta situación.

VI

Conclusiones

El análisis del funcionamiento del sistema de concesiones revela marcadas tendencias a establecer convenios complementarios, lo que ha generado procesos de negociación engorrosos, desprovistos de metodologías adecuadas, que han causado preocupación en cuanto a la transparencia de los procedimientos y la protección del interés fiscal. Entre las razones que se han dado para explicar este fenómeno destacan la falta de recursos para preparar los proyectos y la urgencia a la cual ha estado sometido el sistema. No obstante, el análisis ha ido dejando en evidencia cada vez más que la renegociación aparece como un resultado inevitable de la naturaleza incompleta de los contratos.

Así como la renegociación es un efecto ineludible de contratos incompletos, la posibilidad de renegociar crea fuertes incentivos para que las empresas interesadas desarrollen una estrategia de dos precios, el primero para adjudicarse la concesión y el segundo derivado de la renegociación. La experiencia internacional muestra que la licitación como mecanismo de competencia por el mercado se debilita por la alta incidencia de renegociaciones de contratos.

Más allá de los esfuerzos por mejorar la preparación de los proyectos, que naturalmente deben continuar, la mayoría de las proposiciones para perfeccionar el mecanismo de concesiones se ha concentrado en mejorar el proceso de licitación. Destacan entre esas proposiciones

el establecimiento de mínimos para las ofertas y la aplicación irrestricta del menor valor presente de los ingresos como mecanismo de adjudicación. Se ha argumentado, sin embargo, que aunque la aplicación del menor valor presente de los ingresos reduce los riesgos a que está sujeta la sociedad concesionaria, no se han atenuado las presiones para establecer convenios complementarios.

El tema de la renegociación ha sido tratado ampliamente en el debate teórico. Williamson (1989) sostiene que la regulación asegura al inversionista una tasa de rendimiento justa a cambio de la introducción de sucesivas adaptaciones a circunstancias cambiantes, sin el costoso regateo que acompaña a tales cambios cuando las partes del contrato disfrutaban de una autonomía mayor, y que, por lo tanto, es un mecanismo subóptimo mejor que otros instrumentos informales de renegociación del contrato inicial para enfrentar cambios no previstos.

La experiencia chilena no difiere del análisis de Williamson. El problema es cómo determinar a quién corresponde financiar los nuevos requerimientos y cómo optimizar las inversiones requeridas y definir su financiamiento. Hasta ahora, en virtud de la Ley de concesiones, esto se resuelve mediante largos y engorrosos procesos de negociación entre la sociedad concesionaria, la inspección fiscal, la Coordinación de Concesiones de Obras Públicas y el Ministerio de Hacienda. Entre los temas sobre los cuales es necesario concordar destacan

el dimensionamiento de las inversiones requeridas, su valoración y los mecanismos mediante los cuales la Administración compensará a los concesionarios. Como el financiamiento es público, la autoridad debe analizar en detalle los cambios propuestos para decidir si las inversiones serán pagadas o no por el Estado. Esto obliga a efectuar un seguimiento detallado del funcionamiento de la concesión y a enfrentar los cambios contractuales sin disponer ni de los procedimientos adecuados ni de las metodologías económicas necesarias.

El mecanismo de renegociación presenta varias dificultades, entre las que destacan las siguientes: i) al aparecer como mecanismo de uso generalizado, incentiva el comportamiento estratégico de las sociedades concesionarias; ii) se trata de una negociación bilateral sujeta a asimetrías de información; iii) no existen procedimientos formales ni modelos analíticos ni personal especializado que garantice su transparencia y eficiencia y asegure que no se modificarán las condiciones del proceso de licitación inicial; iv) no hay límites a los cambios que puede experimentar un proyecto, con lo que en definitiva puede sufrir variaciones que modifiquen sus rasgos básicos e

implicar así, en el caso más extremo, que una concesión se entregue sin licitación, y v) la renegociación estructurada sobre la base del análisis contable, no del económico, y carente de procedimientos definidos, genera incentivos adversos para el propio mecanismo de licitación (esta última dificultad es quizás la más importante).

La propuesta de Engel, Fischer y Galetovic frente a la necesidad de modificar un contrato es darlo por finalizado y licitar nuevamente la obra. No obstante, declarar finalizada la concesión, como lo reconocen los mismos autores, no resuelve los problemas, ya que no es fácil definir la compensación adecuada. Más aún, detener las obras para licitarlas nuevamente implica costos muy altos para el Estado y para el país.

Este trabajo plantea que la formalización de los procesos y procedimientos de elaboración de los convenios complementarios, siguiendo los procesos reguladores de otros servicios públicos informados por una instancia técnica independiente como la futura Superintendencia de Obras Públicas, podrá resolver buena parte de las dificultades vinculadas a posibles comportamientos oportunistas de las partes.

Bibliografía

- Demsetz, H. (1968): Why regulate utilities, *Journal of Law and Economics*, vol. 11, N° 1, Chicago, The University of Chicago Press.
- El Mercurio* (2007): Santiago de Chile, 22 de septiembre.
- Engel, E., R. Fischer y A. Galetovic (1996): Licitación de carreteras en Chile, *Estudios públicos*, N° 61, Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos. Disponible en <http://www.cepchile.cl/cep/docs/61engeel.pdf>
- _____ (2000): *Franchising of Infrastructure Concessions in Chile: a Policy Report*, documento de trabajo, N° 88, Santiago de Chile, Centro de Economía Aplicada, agosto.
- _____ (2001): El Programa Chileno de Concesiones de Infraestructura: evaluación, experiencias y perspectivas, en F. Larraín y R. Vergara, *La transformación económica de Chile*, Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos.
- Estache, A. y G. de Rus (2000): *Privatization and Regulation of Transport Infrastructure: Guidelines for Policymakers and Regulators*, WBI Development Studies, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Coase, R.H. (1994): *La empresa, el mercado y la ley*, Madrid, Alianza Editorial.
- Dixit, A. (1996): *The Making of Economic Policy*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- Gómez-Lobo, A. y S. Hinojosa (1999): *Broad Roads in a Thin Country: Infrastructure Concessions in Chile*, Policy Research Working Paper Series, N° 2279, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Guasch, J.L. (2004): *Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions: Doing It Right*, Washington, D.C., Banco Mundial, mayo.
- Laffont, J. y J. Tirole (1993): *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- Vassallo, J. M. (2006): Traffic risk mitigation in highway concessions projects: the experience of Chile, *Journal of Transport Economics and Policy*, vol. 40, N° 3, Bath, Reino Unido, Universidad de Bath, septiembre.
- _____ (s/f): ¿Por qué el mecanismo de licitación “vpt” no ha sido exitoso en concesiones de carreteras en Chile?
- Williamson, O. (1989): *Las instituciones económicas del capitalismo*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.

PALABRAS CLAVE

Crisis financiera
 Sistemas bancarios
 Balanza de pagos
 Estabilización económica
 Mercados emergentes
 México
 Brasil
 Argentina
 Rusia
 Turquía
 Asia

La relación entre crisis cambiarias y bancarias en países emergentes: los problemas de información y expectativas

Daniel Sotelsek y Lilianne Pavón

El papel del sistema bancario ha sido clave en la crisis de balanza de pagos de varias economías emergentes. Se pueden destacar tres tipos de modelos en los que se analizan diferentes factores relacionados con las crisis cambiarias recientes. Por norma general, las crisis financieras se deben al menos en parte a problemas de balanza de pagos. La vulnerabilidad financiera hace que se desplome la moneda y deteriore el sistema bancario, generándose así un círculo vicioso. Este trabajo muestra que la estabilidad financiera no está garantizada, especialmente en un sistema financiero globalizado. Los países emergentes tienen que encontrar un equilibrio entre la estabilización económica y la financiera, sin dejar de participar en las nuevas corrientes de capital. La tarea es difícil pero indispensable para evitar episodios como los del pasado y cuya amenaza no parece descartada para el futuro.

Daniel Sotelsek
 Director,
 Instituto de Estudios Latinoamericanos,
 Universidad de Alcalá,
 España

✉ daniel.sotelsek@uah.es

Lilianne Pavón
 Profesora Investigadora,
 Universidad Anáhuac
 México

✉ lpavon@anahuac.mx

I

Introducción

El desarrollo acelerado de innovaciones financieras e institucionales en los últimos años se ha traducido en una internacionalización de los mercados y en su gradual desregulación. Esta globalización entraña riesgos considerables, y si bien las crisis de balanza de pagos no son algo nuevo, su mayor frecuencia derivada de la inestabilidad financiera internacional sí lo es. Ello ha dado lugar a un importante caudal de publicaciones especializadas que pretende identificar las causas de las crisis cambiarias y evitar sus efectos mediante su detección temprana.

El objetivo de este trabajo es exponer brevemente cómo explica la teoría económica el fenómeno de las crisis cambiarias y cómo se ajustan las explicaciones a la realidad, haciendo hincapié en las crisis acaecidas en la última década. Se rescata a la vez, mediante un repaso bibliográfico y empírico, el papel del sistema bancario en el desarrollo de estas crisis, vinculando el análisis con las distintas generaciones de modelos de crisis de balanza de pagos.

Considerando que la teoría actual explica mejor los problemas de los mercados de divisas y financieros, pero no describe claramente su proceso de gestación,

este análisis intenta suplir tal falencia recurriendo a la experiencia mundial reciente, y mostrar con más claridad el proceso de retroalimentación que se da entre los problemas de balanza de pagos y del sistema bancario, utilizando herramientas y conceptos teóricos de la economía de la información.

Una crisis puede definirse como “un momento de ruptura en el funcionamiento de un sistema, un cambio cualitativo en sentido positivo o negativo” (Bobbio, Matteucci y Pasquino, 1998, p. 139). En tal sentido, este trabajo considera que una crisis cambiaria representa para la autoridad monetaria de un país una severa dificultad y una potencial imposibilidad de defender una paridad determinada o un régimen cambiario explícito. En ambos casos, la crisis significa que el ataque especulativo tuvo éxito al llevar el tipo de cambio a una brusca y severa depreciación. Por su parte, una crisis bancaria se define como un deterioro prolongado en la calidad de los activos bancarios que hace probable la suspensión de los compromisos de las entidades financieras y obliga al gobierno o al banco central a anunciar e implementar un apoyo financiero a gran escala (Pavón, 2001).

II

Modelos de primera generación: la crisis mexicana de 1982

Los modelos de primera generación consideraban que las crisis de balanza de pagos surgían de políticas fiscales y monetarias laxas e inconsistentes con la paridad fija, creando incentivos para el ataque especulativo ante la perspectiva de un colapso cambiario. Este era, por lo tanto, responsabilidad exclusiva de los gobiernos, que aplicaban políticas económicas expansivas y acumulaban una deuda pública que eventualmente monetizaban. Esta percepción de las crisis cambiarias era alentadora, ya

que al poderse detectar con relativa facilidad los desequilibrios macroeconómicos, ellas podían predecirse con los modelos vigentes. Los ataques especulativos podían anticiparse, no existía incertidumbre con respecto al momento e intensidad del ataque y las perturbaciones exógenas no se tomaban en cuenta.

En esta línea de pensamiento, las crisis solo ocurrían cuando el sector privado percibía un comportamiento gubernamental inconsistente con el compromiso de régimen cambiario vigente. Como el papel del gobierno aparecía estático, sin reacción alguna frente a las acciones del sector privado, bastaba entonces con calcular la reacción óptima de política económica para prever una

□ Este trabajo fue elaborado en el seno de la cátedra de América Latina que financia el Banco Santander Central Hispano en la Universidad de Alcalá. Los autores agradecen los valiosos comentarios recibidos.

crisis: el sector bancario no intervenía en su gestación y más bien presentaba dificultades posteriores como consecuencia de los problemas en el mercado cambiario. El primer modelo de esta vertiente de pensamiento fue el de Krugman (1979) inspirado en el trabajo de Salant y Henderson (1978). Posteriormente Flood y Garber (1984), Connolly y Taylor (1984), Sachs (1986) y Van Wijnbergen (1988) ampliaron la versión original.

En algunos de estos modelos la expansión del crédito interno generaba una disminución de las reservas internacionales y un ataque especulativo a la moneda local que obligaba a abandonar la paridad vigente. La crisis de balanza de pagos se asociaba con los grandes movimientos y en concreto con los déficit de la cuenta corriente registrados en los periodos previos a la crisis. El trabajo pionero en esta línea de pensamiento fue el de Krugman (1979). En él se analiza el caso de una economía pequeña y abierta que produce un solo bien. Los precios y salarios son flexibles y la producción se encuentra en su nivel potencial. La balanza comercial B se hace equivalente con la cuenta corriente al no distinguir entre comercio de bienes, servicios o transferencias: se define como la diferencia entre producción Y y gasto:

$$B=Y-G-C \quad (1)$$

En el mercado de activos financieros, los inversores solo pueden elegir entre activos en moneda nacional M o en moneda extranjera F , siendo el tipo de interés nominal de ambos activos igual a cero. Así, la riqueza real de los residentes nacionales W será igual a la suma de las tenencias en moneda nacional M y extranjera F :

$$W=M/P+F \quad (2)$$

La condición de equilibrio de la cartera establece que las tenencias de activos en moneda dependen de la tasa de inflación esperada Π . Como el nivel de precios interno P corresponde al tipo de cambio s , las tenencias de activos en moneda nacional dependen de la tasa de depreciación esperada de la moneda

$$M/P=L(\Pi)*W \quad (3)$$

donde Π es la tasa de inflación esperada y por lo tanto la tasa de depreciación esperada de la moneda nacional. Bajo tipo de cambio flexible, un aumento en la inflación esperada produce un aumento del nivel de precios internos, mientras que con tipo de cambio fijo, un aumento de la inflación esperada altera la composición de la riqueza de los residentes a favor de los activos en moneda extranjera.

Ello obliga a un cambio compensatorio en las reservas internacionales R , que disminuyen en la misma cantidad en que aumentan las tenencias de moneda extranjera de los residentes privados.

Krugman (1979) analiza también el comportamiento dinámico de la economía en ambos regímenes. Bajo tipo de cambio flexible el crecimiento del acervo monetario estará determinado por la diferencia entre gasto G e ingresos públicos T :

Bajo tipo de cambio fijo, el nivel de precios es constante P ya que $P=sP^*$, $P^*=1$ y entonces $P=s=\Pi$. El sector privado solo puede adquirir activos si logra ahorrar:

$$S=Y-T-C(Y-T,W) \quad (4)$$

En este caso, y debido a que el nivel de precios es constante, el crecimiento de la riqueza de los agentes locales equivale al ahorro del sector privado, es decir:

$$W=(M/P)+F=S \quad (5)$$

Si aumenta la riqueza de los nacionales, una proporción L se destinará a moneda local ($M/P=L(\Pi)*W$) y $I-L$ a activos en moneda extranjera. El gobierno podrá cubrir su déficit emitiendo dinero o utilizando sus reservas internacionales R . De ahí que la restricción presupuestal del gobierno sea, si este ajusta su gasto a fin de que constituya una proporción fija g de los saldos monetarios reales:

$$M/P+R=G-T=g(M/P) \quad (6)$$

Así, mientras el gobierno deba garantizar una paridad fija, no podrá establecer la forma de financiar su déficit. Si el gobierno incurre en déficit, fijar el tipo de cambio resulta imposible cualquiera sea la cantidad inicial de reservas internacionales, y el efecto derivado de la fijación provocará una crisis de balanza de pagos.

Los modelos de primera generación respondían en apariencia a la naturaleza de diversas crisis cambiarias de los decenios de 1970 y 1980, como la de Argentina, Tailandia, Ghana o México, todas ellas teniendo como principal antecedente la monetización del déficit público. Sin embargo, crisis contemporáneas como la de Chile o Filipinas evidenciaban ya la existencia de otros factores de vulnerabilidad ajenos al gobierno.

La corriente ideológica de los modelos de primera generación, que dejaba fuera elementos presentes en las crisis cambiarias de la época, como la apreciación real del tipo de cambio, fue reforzada por la Ley Lawson,

que establecía que la existencia de un déficit en cuenta corriente no tendría consecuencias negativas si no provenía de un desequilibrio fiscal (Cline, 1995). Pero incluso en este escenario el sector financiero no podía desligarse de una crisis cambiaria. El exceso o falta de liquidez y las oscilaciones en los tipos de interés resultantes de la política monetaria aplicada, en especial cuando provenía de la monetización de los déficit públicos, así como el efecto expulsión que este sobreendeudamiento gubernamental generaba, redundarían en problemas en el sistema bancario reflejados eventualmente en el mercado de cambios.

Ello resultaba evidente en la crisis mexicana de 1982, considerada como una comprobación empírica de esta primera ola de modelos. La devaluación del peso de 1976 provocó severas distorsiones en el funcionamiento de las operaciones de captación y crédito del sistema bancario. Los factores determinantes en el proceso de “desintermediación” financiera fueron el abandono de la paridad fija y de la estabilidad de

precios, la intensa actividad especulativa y un nuevo modelo económico que implicaba un aumento del gasto público. Los bancos se convirtieron gradualmente en agentes financieros del Estado. Cuando el crédito bancario finalmente se agotó, el gobierno recurrió a la emisión monetaria y posteriormente al endeudamiento externo (Tello, 1984).

En ese período los tipos de interés reales fueron negativos, lo que aunado a la creciente incertidumbre de los mercados financieros llevó a la contracción del ahorro interno. El modelo económico de los años 1970 se derrumbó finalmente en 1982. La inflación, el excesivo endeudamiento público y su ruptura con el sector privado terminaron por deteriorar severamente el sistema bancario, la cuenta corriente y el empleo. El gobierno expropió a los bancos al declararlos responsables del colapso financiero (Rubio, 1999). Por lo tanto, la neutralidad del sistema bancario en la crisis cambiaria que defendían estos primeros modelos no era del todo clara (Edwards, 2001).

III

Modelos de segunda generación: el colapso del Sistema Monetario Europeo y la crisis mexicana de 1994

La crisis del Sistema Monetario Europeo (1992-1993) evidenció nuevos elementos detonantes de las crisis cambiarias y dio lugar, junto con la crisis mexicana (1994-1995), a los modelos de segunda generación, que profundizaban en los efectos desestabilizadores de la globalización y de la liberalización financiera.

La Comunidad Económica Europea (CEE) había establecido el Sistema Monetario Europeo (SME) con el objeto de reducir las fluctuaciones entre las monedas pertenecientes a él, con miras a la futura Unión Monetaria (UM). Bajo este esquema, los países debían mantener fija su moneda en una banda de flotación de $\pm 2,25\%$ respecto al valor objetivo de los demás países miembros, salvo en el caso de la lira italiana, cuya banda de fluctuación era mayor. El marco alemán, respaldado por su estabilidad y la fortaleza de su banco central, se convirtió en el ancla del sistema (Eichengreen, Rose y Wyplosz, 1994). No obstante, la reunificación alemana trajo consigo una política fiscal expansiva que el Bundesbank intentó contrarrestar mediante la astringencia monetaria, apreciando al marco

alemán y obligando al repunte de los tipos de interés en otros países de la CEE. Finalmente, y ante el severo ataque especulativo a la libra esterlina, en septiembre de 1992 los británicos respondieron con un incremento en los réditos que aun siendo importante (15%) no tuvo éxito, por lo que el gobierno decidió abandonar la banda al igual que Italia. España ajustó la paridad en dos ocasiones pero permaneció en el sistema, al igual que Francia, que solo ajustó sus tipos de interés. En agosto de 1993, las bandas de flotación del SME se ampliaron a 15%.

Esta crisis, al igual que la mexicana dos años más tarde, mostraron la incapacidad de los modelos de primera generación para explicarlas y refutaron empíricamente la Ley Lawson: en ambos casos, el balance financiero del sector público era positivo. Asimismo, los altos déficit en cuenta corriente, a pesar de reflejar esencialmente un desequilibrio entre ahorro e inversión privados, no impidieron las crisis cambiarias en Chile a principios de los años 1980 ni de varios países asiáticos a finales de los años 1990.

La crisis mexicana (1994-1995) se gestó en la incertidumbre sociopolítica, en una economía con un severo déficit en cuenta corriente, una dolarización gradual a través de Bonos del Tesoro y una sobrevaluación de la moneda cercana al 25%. En diciembre de 1994, la fuga masiva de capital obliga a las autoridades financieras a ampliar la banda de flotación en un 15,2% y casi inmediatamente después a dejar al peso mexicano en flotación libre.

La crisis mexicana también se propagó a otras economías emergentes, lo que autores como Krugman (1999) consideran un fenómeno de contagio. Este se deriva de la información imperfecta que lleva a los inversores a considerar a diversos países como pertenecientes a una misma categoría, independientemente de sus particularidades macroeconómicas e incluso sin existir lazos comerciales aparentes entre ellos. Las expectativas autocumplidas se extendieron y magnificaron entre inversores institucionales, expandiendo la magnitud y el alcance de la crisis.

Esta crisis tenía características distintas a las crisis mexicanas previas: las crisis de 1976 y de 1982 eran resultado del desequilibrio en las finanzas públicas. La crisis de 1995, en cambio, emanaba de la incertidumbre sociopolítica, enmarcada en un entorno económico débil, y del desbordamiento del crédito bancario al sector privado debido a problemas de riesgo moral e ineficiencia operativa de las instituciones financieras recién privatizadas (1990), con dos rasgos distintivos: las entidades habían sido adquiridas por agentes económicos ajenos al negocio (casas de bolsa), y su valoración había sido exagerada. Adicionalmente, las operaciones financieras serían supervisadas por una obsoleta Comisión Nacional Bancaria (CNB) sin instrumentos ni personal adecuados. La conjunción de estos factores y de los incentivos implícitos que había creado la privatización, llevó en pocos años a la banca local a registrar una gran proporción de cartera vencida en sus créditos (Frenkel, 2003).

En 1993 la economía se encontraba en el punto de inflexión del ciclo económico y el riesgo crediticio alcanzaba su máximo: la selección inadecuada de créditos se tradujo en un incremento de la cartera vencida. En 1994 la financiación al sector público y privado creció 19,7% y 11,8% en términos reales, pero este fue el último año de expansión del ciclo crediticio. Los tipos de interés repuntaron e hicieron impagables una gran proporción de los créditos bancarios, por lo que la cartera dudosa se volvió irrecuperable y la mayor parte de la cartera vigente pasó a ser dudosa. Tanto la captación como el crédito se desplomaron en -10,6% y en -15,6%, respectivamente. La falta de un sistema de supervisión

confiable, aunada a sistemas de contabilidad no homologados entre entidades financieras, impidió cuantificar la verdadera magnitud de la crisis bancaria, pero dejó en claro la retroalimentación existente entre los problemas bancarios y el colapso de un régimen cambiario.

La crisis mexicana, junto con la del SME, enmarcadas ambas en un proceso de liberalización financiera, iniciaron un importante debate en la literatura especializada que dio lugar al surgimiento de los modelos de segunda generación, inspirados en los trabajos de Obstfeld (1986) y ampliados y modificados por diversos autores como Eichengreen, Rose y Wyplosz (1995), Obstfeld y Rogoff (1995), Krugman (1996) y Obstfeld (1996).

La nueva literatura permite explicar la interacción entre las expectativas de los agentes y la política económica, en la cual las acciones del gobierno constituyen una respuesta óptima a las perturbaciones. El coste público de una paridad fija aumenta conforme se crean expectativas de devaluación de la moneda y por ello los compromisos del gobierno no son estables, sino condicionados al escenario macroeconómico o estado de la naturaleza. La existencia de rigidez nominal en la economía puede explicar parcialmente cómo el gobierno puede tener incentivos para abandonar su compromiso inicial de paridad fija. Por ejemplo, un mercado laboral rígido lleva a un alto desempleo que puede reducirse mediante una expansión monetaria que cree presiones inflacionistas y deteriore el salario real (Díaz Mier e Hinarejos, 2006).

Un ejemplo de modelo de segunda generación es el de Obstfeld (1996), donde el supuesto inicial es que cuando existe nerviosismo sobre la evolución futura del tipo de cambio, el gobierno impone medidas para defender la paridad que involucran costes implícitos como la pérdida de empleos. La decisión pública de devaluar se basa en la minimización de una función de pérdida que relaciona los costes asociados a la defensa del tipo de cambio, expresados ya sea en menor producción o en pérdida de empleos, con el coste de una devaluación de la moneda, expresado en términos de mayor inflación

$$L=(y-y^*)^2+\beta\epsilon^2+c(\epsilon) \quad (7)$$

donde y es el producto efectivo, y^* es el objetivo gubernamental, ϵ es la variación del tipo de cambio y $c(\epsilon)$ el coste gubernamental de modificar la paridad vinculado a la pérdida de credibilidad. El producto se determina mediante una función estilo curva de Phillips aumentada por expectativas:

$$y=\tilde{y}+a(\epsilon-\epsilon^e)-\mu \quad (8)$$

donde \tilde{y} es el producto potencial, ε^e son las expectativas locales de los precios ε basadas en información rezagada, y μ es un término de error con media cero. El supuesto de que el objetivo del gobierno en cuanto al PIB y^* sea mayor al potencial, genera una inconsistencia dinámica que da lugar a equilibrios múltiples, cada uno en función de las expectativas de devaluación existentes y de los equilibrios macroeconómicos del país. De ahí que estos últimos, si bien no provocan directamente la crisis, sí influyen significativamente en su probabilidad de ocurrencia. Así, si el coste asociado a la devaluación es bajo y la producción es sensible a cambios en el uso del factor trabajo, la aversión a la devaluación será menor así como la credibilidad del gobierno, lo que aumenta la probabilidad de que ocurra una crisis cambiaria (Obstfeld, 1996).

Los modelos de esta vertiente enfatizan el papel de los desequilibrios de acervos (por ejemplo, deuda pública) y el comportamiento gregario de los agentes económicos (Calvo y Mendoza, 1996). Los desajustes de flujos (balance público) pasan a segundo plano. Este marco teórico permite entender los mecanismos a través de los cuales las expectativas pueden acelerar las dificultades en el mercado de cambios, o generar problemas de liquidez ante una crisis de confianza, aun si el programa económico es viable a largo plazo. Los modelos de segunda generación más complejos incorporan un comportamiento dinámico de los sectores público y privado en un contexto de juegos repetidos, donde ambos reaccionan a las acciones del otro. Los especuladores toman sus decisiones con pleno conocimiento de los movimientos no lineales del gobierno y pueden forzarlo a implementar políticas incongruentes

con el régimen cambiario, cualesquiera sean los equilibrios macroeconómicos. Desde este punto de vista, las expectativas de devaluación son autocumplidas. El ataque ocurrirá dependiendo de la existencia de incentivos para especular y de que los mecanismos puedan coordinarse entre sí (Welling, 2006).

Los modelos de segunda generación se concentran en los efectos de contagio; siguiendo a Masson (1999), existen diversas razones por las que las crisis de varios países pueden ser contemporáneas. En primer lugar, pueden deberse a factores comunes, como el incremento en las tasas de interés internacionales. Otra posibilidad, señalada por Corsetti, Presenti y Proubissi (1999), es que el colapso de un país deteriore los equilibrios macroeconómicos de otro. Finalmente, puede deberse a factores no explicables a través de la economía, tal vez porque genera un cambio en el clima del mercado (contagio puro).

Sin embargo, la evidencia empírica parece indicar que, de hecho, el contagio puro raramente existe y que los sistemas bancarios que se ven afectados por perturbaciones presentan una vulnerabilidad previa. De la misma manera, los efectos que llevan a que la crisis de una institución individual amenace la estabilidad de todo el sistema son más probables en estructuras financieras frágiles. Como aseveran Kaminsky y Reinhart (1999), tras la liberalización financiera las crisis bancarias y monetarias aparecen estrechamente vinculadas. La mayoría de las veces, el inicio de los problemas bancarios antecede a las crisis cambiarias.

En medio de consideraciones de esta índole estalla la crisis cambiaria y financiera de los países del sudeste asiático en 1997 y con ella surge una nueva generación de modelos.

IV

Modelos de tercera generación: los países del sudeste asiático

Las peculiaridades de la crisis del sudeste asiático evidenciaron los límites de los modelos de crisis de balanza de pagos de la época. Esta crisis estalla en 1997, cuando el Banco Central de Tailandia deja flotar el *baht*, lo que conduce a ventas masivas de otras monedas del sudeste asiático y la República de Corea. Filipinas e Indonesia liberan su mercado de cambios, mientras que la República de Corea amplía la banda del *won* de 2,3% a 10%, para luego eliminar las bandas de forma definitiva. Todo ello

contribuye a una crisis de confianza en la región y a una enorme fuga de capitales. Pero más que la descripción de la crisis, lo relevante para el tema que nos ocupa es su proceso de gestación.

Desde mediados de la década de 1980 y hasta 1990, la economía del sudeste asiático crecía al 6% anual como promedio, gracias a la inversión extranjera directa proveniente del Japón que en la segunda mitad de esa década ascendió a 15 mil millones de dólares

(Agénor, Miller y otros, 1999). Los bajos tipos de interés del mundo industrializado a principios de los años 1990 propiciaron el ingreso de capital especulativo al sudeste asiático, cuyos altos rendimientos, tipos de cambio anclados al dólar, la liberalización financiera y un favorable desempeño macroeconómico lo hacían sumamente atractivo (FMI, 2007).

Pero esos mismos réditos y sus efectos en el tipo de cambio real fueron mermando la competitividad de las exportaciones y frenando la financiación a las empresas locales: en la primera mitad de los años 1990, el peso filipino se apreció un 40% y el *ringgit*, el *baht* y la rupia casi un 20%. Tailandia registró un importante déficit en cuenta corriente y Malasia pasó de un superávit a un déficit. Parte del flujo de capitales hacia estos países eran préstamos y desde 1995, hasta un año antes de la crisis, la deuda a corto plazo suponía casi un 58,5% de la deuda total (García y Olivie, 1999).

En un entorno caracterizado por flujos de capital foráneo, exceso de apalancamiento y desregulación, los bancos se endeudaron en moneda extranjera mientras prestaban en moneda nacional, incrementando el riesgo cambiario.

Adicionalmente, enfrentaban una severa disparidad entre plazos de captación y de colocación de fondos, y una asignación del crédito a inversiones poco productivas y de alto riesgo, como bienes raíces y acciones. Todo ello redundó en un repunte de la cartera vencida, cuyo nivel superó el 15% del total de la cartera en Tailandia, Indonesia, la República de Corea y Malasia ya antes de la crisis, y en una burbuja inmobiliaria y del mercado de acciones que culminó con el colapso cambiario y financiero de la región.

Cuando se analiza el proceso de gestación de la crisis del sudeste asiático se observa que, al igual que México o el SME, estos países no presentaban problemas de finanzas públicas ni de pérdida de reservas internacionales, lo que contradecía a los modelos de crisis de balanza de pagos de primera generación. Los modelos de segunda generación, por su parte, no explicaban el caso asiático en lo que se refiere a los factores considerados como detonantes de las expectativas de devaluación: no había déficit público ni estancamiento económico. Particularmente, se cuestionaba el origen de las presiones de balanza de pagos y su vinculación con el sistema financiero, donde el sentido de la causalidad ya no era tan claro y apuntaba a un proceso de retroalimentación. No obstante, los modelos vigentes sí consideraban que los costes incrementales de mantenimiento de la paridad pudieran traer consigo mayores expectativas de devaluación. Lo mismo podría decirse de la apreciación de

la moneda, la escasa rentabilidad de los proyectos de inversión y la estructura de vencimientos de la deuda privada. Los países asiáticos tenían ciertas deficiencias estructurales, pero estas no habrían trascendido de no haberse dado una retroalimentación entre problemas internos, perturbaciones externas y expectativas. El contagio pudo haber contribuido a la propagación de la crisis asiática, ya que economías tan dispares como Filipinas y la República de Corea sucumbieron a los ataques especulativos.

Estas consideraciones se extendieron a la crisis mexicana de 1994 y dieron lugar a toda una literatura sobre los problemas de información en el sistema bancario y sus consecuencias de riesgo moral y selección adversa en la cartera de activos de las instituciones (De Juan, 2005).

En este orden de ideas aparecen los modelos de tercera generación, que de hecho tienen varios elementos en común con las dos vertientes anteriores. Por una parte, rescatan algunos de los argumentos de los primeros modelos sobre crisis cambiarias, ya que a fin de cuentas en presencia de riesgo moral la deuda será asumida por el gobierno, aun si su origen es privado. La crisis de mercado cambiario surge entonces de un déficit público implícito que obliga a abandonar una paridad fija. Esta hipótesis es compartida por diversos autores, como McKinnon y Pill (1999) o Corsetti, Presenti y Proubissi (1999).

Esta tercera generación de modelos también retoma los modelos de la segunda, pues admite que el comportamiento del gobierno depende del entorno macroeconómico, pero se diferencia de ellos en que la reacción gubernamental no solo responde a la acción de los especuladores, sino también a la evolución de los equilibrios macroeconómicos fundamentales. La existencia de garantías implícitas y de riesgo moral es la base de estos nuevos modelos para explicar los "juegos" entre sector público y privado.

Un modelo de tercera generación por excelencia es el de Corsetti, Presenti y Proubissi (1999). Sea una economía pequeña especializada en la producción de un bien comerciable Y con una función de producción Cobb-Douglas con rendimientos constantes a escala y un parámetro estocástico de tecnología A_t con dos valores equiprobables: $(A+\sigma)$ o $(A-\sigma)$. Los mercados de capital son incompletos y segmentados; una fracción β de los agentes internos (la elite o *ELI*) tiene libre acceso a ellos, mientras que el resto *ROC* (los agentes internos que no pertenecen a la elite) solo accede a activos nacionales.

El capital inicial se financia mediante endeudamiento externo, por lo que *ELI* obtiene crédito foráneo

D y presta a ELI foránea K a un tipo de interés constante r . La restricción presupuestal de ELI es:

$$K_{t+1} - K_t - (D_{t+1} - D_t)(\varepsilon_t/P_t) = Y_t - W_t - r(\varepsilon_t/P_t) - D_t C_t^{ELI} - T_t^{ELI} - (M_t^{ELI} - M_{t-1}^{ELI})/P_t \quad (9)$$

donde W son salarios reales de ELI , C su consumo, T su pago neto de impuestos, M sus tenencias monetarias, P el nivel de precios interno y ε_t el tipo de cambio. Los ingresos laborales son la única fuente de ingresos de ROC , y no hay un mercado de capital que les permita endeudarse sobre ingresos futuros, siendo su restricción presupuestal:

$$W_t = C_t^{ROC} + T_t^{ROC} + (M_t^{ROC} - M_{t-1}^{ROC})/P_t \quad (10)$$

El gobierno implementa la política fiscal y administra las reservas internacionales R . Antes de una crisis, su presupuesto es:

$$T_t + (M_t - M_{t-1})/P_t + (r\varepsilon_t/P_t)R_t = (\varepsilon_t/P_t)(R_{t+1} - R_t) \quad (11)$$

Para considerar el arbitraje internacional y cumplir con la paridad de poder de compra, $P_t = \varepsilon_t$ y agregando las restricciones presupuestales anteriores se obtiene la relación de la cuenta corriente:

$$-(D_{t+1} - R_{t+1}) + (D_t - R_t) = Y_t - r(D_t - R_t) - C_t - (K_{t+1} - K_t) \quad (12)$$

ELI es neutral al riesgo y su tasa de preferencia intertemporal equivale al tipo de interés r . Su utilidad esperada si los saldos monetarios reales proveen servicios de liquidez, es:

$$E_t \sum_{s=t}^{\infty} \frac{1}{(1+r)^{s-t}} \left[C_s^{ELI} + \chi \ln(M_s^{ELI}/P_s) \right] \quad (13)$$

Cada agente de la elite maximiza esta expresión con respecto al capital y a las tenencias monetarias, sujeto a la restricción presupuestaria (ecuación 10). La elección óptima de capital iguala su rendimiento marginal esperado con el coste de los fondos. En este caso las decisiones de inversión afectan la recaudación neta T^{ELI} en periodos posteriores.

ROC , a diferencia de ELI , no puede comerciar activos intertemporalmente, por lo que su demanda de dinero es inelástica al tipo de interés y está determinada por la restricción:

$$M_{t-1}^{ROC} = P_t C_t^{ROC} \quad (14)$$

En este modelo, hay crisis financiera cuando los pasivos de ELI son mayores que el capital y la esencia del tratamiento del riesgo moral es que, una vez que la crisis se materializa, los agentes esperan y con razón que el gobierno los apoye, siendo que la elección óptima de capital depende de las expectativas en torno a futuros impuestos o transferencias.

Como los agentes racionalmente anticipan este apoyo monetario del gobierno en caso de crisis, el riesgo moral puede modelarse como una transferencia no negativa θ contingente a la ocurrencia de A . Si la realización es negativa, $\tilde{A} = A - \sigma$, los agentes esperan percibir transferencias públicas equivalentes a la diferencia entre la cartera vencida y el coste de los fondos. Si la realización de la perturbación es positiva ($\tilde{A} = A + \sigma$), no se percibirá nada.

Es fácil demostrar que el nivel deseado de capital K es mayor que el nivel de eficiencia \tilde{K} , por lo que existe una sobreinversión:

$$K = \left[(a(A + \sigma)/r)^{1/(1-a)} > \tilde{K} = a[A/r]^{1/(1-a)} \right] \quad (15)$$

El riesgo moral genera sobreendeudamiento externo, pues como todo capital está apalancado, ELI debe aumentar sus pasivos externos para financiar su sobreinversión. Mientras no perciba apoyo gubernamental, ELI cubrirá pérdidas con un creciente endeudamiento externo. La deuda externa total D se expresa también como:

$$D_{t+1} = K_{t+1} + F_{t+1} \quad (16)$$

donde el capital es constante en el nivel K , mientras que F es el nivel acumulado de endeudamiento externo (en el modelo se le llama también “*evergreening*”) desde el periodo inicial: F será mayor cuanto más grave sea la perturbación y el exceso de capital. Este modelo también demuestra que la liberalización financiera magnifica estos efectos. El sector privado podrá refinanciar su deuda externa mientras las reservas R superen cierto umbral γF , por debajo del cual los acreedores internacionales no solo interrumpen el flujo de recursos frescos, sino que se niegan incluso a mantener la deuda existente. Los autores muestran esta restricción como:

$$R_{t_c+1} = \gamma F_{t_c+1} \quad 0 < \gamma < 1 \quad (17)$$

siendo t_c el periodo inicial. Cuando esta restricción se viola, se inicia la crisis financiera. ELI muestra la factura al gobierno que lo apoya y la solvencia gubernamental se enfrenta a la restricción intertemporal. El “colapso natural” se define como una situación en la que el ataque

a la moneda solo ocurre cuando $F/R=\gamma$, donde existen dos escenarios: en uno el gobierno obtiene ingresos impositivos para evitar la emisión monetaria y la crisis cambiaria, y en el otro la oferta monetaria debe crecer a una tasa media positiva, la demanda de dinero de estado estacionario es constante y tanto los precios como el tipo de cambio crecen a una tasa μ . Si bien el colapso natural parece coincidir con el abandono de la paridad, este no sorprende a los agentes económicos que conocen la dinámica de la deuda y las reservas internacionales. De ahí que el colapso natural no pueda ser un equilibrio con expectativas racionales, ya que con estas la paridad colapsaría antes.

Los modelos de tercera generación intentan conciliar los dos modelos anteriores, atendiendo al comportamiento no lineal del gobierno, a las expectativas autocumplidas y a la existencia de equilibrios múltiples, pero incorporando aspectos novedosos como las garantías públicas implícitas, la fragilidad financiera y los desequilibrios de acervos que derivan de problemas relativos a la información y a los equilibrios macroeconómicos fundamentales. La interdependencia entre crisis financieras y cambiarias adquiere relevancia y muestra el peligro potencial que implica la existencia de sistemas bancarios frágiles y mal regulados.

V

Las crisis recientes y los modelos de tercera generación: los episodios de Rusia, Brasil, Turquía y Argentina

Las crisis de México y Asia permitieron comprender la importancia del sistema bancario en las crisis de balanza de pagos. En el caso asiático, la fragilidad financiera precedió al ataque monetario y constituyó una de sus motivaciones más importantes, mientras que en el caso mexicano el sentido de la causalidad entre crisis financiera y cambiaria nunca fue del todo claro, ya que el sistema bancario presentaba problemas graves anteriores al ajuste de la paridad y este ajuste no hizo más que ponerlos de manifiesto y agudizarlos. Las crisis casi simultáneas en Rusia y Brasil, y unos años más tarde en Turquía y Argentina, aportaron evidencia complementaria.

Respecto a la crisis de **Rusia (1997)**, ese mismo año Yeltsin había impulsado una reforma tributaria, el control de los monopolios y del cabildeo empresarial, así como un modelo económico y financiero basado en el mercado que permitió al país crecer temporalmente. No obstante, persistían los problemas de corrupción, la falta de derechos contractuales y de propiedad, el dominio de las oligarquías (conglomerados financieros) y la fragilidad bancaria y fiscal. Dos perturbaciones externas detonaron el colapso cambiario: el desplome de los precios del petróleo y otros productos básicos y el contagio de la crisis asiática, que provocó fuga de capital y el derrumbe de la bolsa de valores. A fines de 1998 se declaró la moratoria de pagos y se devaluó el rublo. El contexto de la crisis rusa coincidía con los modelos de tercera generación, pero aportaba elementos nove-

dos, como la falta de apoyo financiero internacional o las dificultades de instaurar un sistema de mercado y de fortalecer a las instituciones en países en transición inmersos casi “violentamente” en la globalización.

En el caso de **Brasil (1999)**, el proceso de gestación de la crisis tuvo aspectos comunes con el observado en México en 1994. Después de largos periodos de elevada inflación, Brasil implantó en 1994 el Plan Real, un plan de estabilización que tenía el tipo de cambio como ancla nominal, a la vez que promovía la liberalización comercial y financiera y el saneamiento de las finanzas públicas mediante la reducción de las transferencias a los municipios y un aumento del impuesto sobre los ingresos. La política monetaria era cada vez más restrictiva y el real fluctuaba en un régimen de bandas que eran ajustadas periódicamente (1995-1999). El plan logró estabilizar la economía, si bien la moneda inició un proceso de gradual sobrevaluación. La crisis rusa había agudizado el nerviosismo entre los inversores respecto a la estabilidad de los países emergentes y, conforme se aceleraban las salidas de capital, se generalizaban también las expectativas de devaluación. Esto, aunado a las dificultades de ajuste presupuestal y a la contracción de las reservas internacionales, hizo inminente el colapso cambiario, que obligó al Banco Central del Brasil a ampliar la banda y luego a liberar el tipo de cambio: la moneda perdió en pocos días más del 30% de su valor.

La crisis de **Turquía (2001)** se enmarcó también en los modelos de crisis cambiarias ya estudiados. Su rasgo distintivo fue el esfuerzo por controlar un severo déficit (12% del PIB en el 2000) y la deuda pública (cerca del 90% del PIB en el 2001). La adopción de bandas de flotación en 1999 para anclar el proceso inflacionario indujo a un fuerte ingreso de capital y a un considerable incremento de la deuda en moneda extranjera del sistema bancario. A principios del 2001, desacuerdos entre el presidente y su primer ministro aumentaron la tensión en los mercados financieros y detonaron una fuga de capital de 5.000 millones de dólares en 24 horas, el desplome de la bolsa, una crisis bancaria de grandes dimensiones y el abandono del tipo de cambio fijo: la lira turca perdió un 36% de su valor en el 2001.

La crisis de **Argentina (2002)**, por sus dimensiones reales y financieras, así como por su impacto en la literatura especializada, es junto con la crisis de México (1995) el colapso económico, cambiario y financiero más severo de los últimos años. Este episodio tuvo como antecedente, al igual que la mayoría de las crisis cambiarias recientes, ingentes entradas de capital foráneo con regímenes cambiarios prefijados. Tal y como en Brasil (1999), México (1994) y Rusia (1998), hubo un plan de estabilización previo basado en la Ley de convertibilidad (1991), que había permitido a Argentina salir de la hiperinflación y de una difícil situación socioeconómica. Con el tiempo se convertiría en un corsé que inhibía la competitividad, sobrevaluando al peso argentino¹ y contribuyendo al deterioro gradual del poder adquisitivo de la población. La fortaleza del dólar, la depreciación del real brasileño y la caída de los precios agrícolas aceleraron el deterioro de la cuenta corriente. Estas perturbaciones y la escasa competitividad propiciaron una profunda recesión en el país a partir de 1999, que agudizó los problemas fiscales al caer los ingresos tributarios (FMI, 2005).

Las causas de la crisis argentina han sido ampliamente debatidas, si bien parece existir consenso en que ella fue producto de la interacción de elementos de fragilidad interna, tanto en los mercados reales como en los financieros, combinada con perturbaciones externas y expectativas autocumplidas, por lo que esta crisis encaja en los modelos de crisis cambiaria de tercera generación.

Como elementos de vulnerabilidad interna cabe señalar una incompatibilidad entre el régimen cambiario

y una política fiscal poco austera, así como la desaceleración económica y la creciente fragilidad del sistema bancario (Bustelo, 2004). Otro ingrediente de la crisis señalado por Galiani, Heymann y Tommasi (2002) fue un excesivo gasto privado en los años 1990, impulsado por expectativas “irracionales” —ya observadas con anterioridad en países como México— que llevaron a confundir una fase ascendente del ciclo económico con un cambio positivo de tendencia. Por ello, los sectores público y privado se endeudaron en divisas sin cobertura (Caprio, Klingebiel y otros, 2005).

En cuanto a las perturbaciones externas, un elemento decisivo fue la contracción de los mercados internacionales de capital tras la crisis rusa (Calvo, Izquierdo y Talvi, 2002), donde la interrupción de la ayuda del FMI generó un cambio de percepción y mucho nerviosismo en los inversores internacionales, haciendo descender las corrientes de fondos hacia países emergentes. Si bien, como afirman Haussmann y Velasco (2002), Argentina no sufrió más que otras naciones de la región la contracción de los mercados internacionales de capital, el colapso fue producto de la conjunción de un régimen cambiario rígido, la falta de disciplina fiscal y la vulnerabilidad de un sistema bancario inmerso sometido a un proceso de desregulación y “extranjerización” en un contexto internacional de mayor astringencia de flujos monetarios.

Arriazu (2003) y Schenone (2007) mencionan factores de presión adicionales, tales como las expectativas de insostenibilidad del régimen cambiario; el aumento de los precios relativos de los bienes no comerciables en el ámbito internacional, y la tensión social derivada del deterioro del bienestar social, que propició la renuencia del gobierno a aceptar las condiciones de los organismos internacionales. En enero del 2002 se abandonó el plan de convertibilidad y se vivió en Argentina un ambiente de inestabilidad (Mussa, 2002): el país enfrentó un auténtico colapso económico, financiero y político, ya que el “corralito”, restricción impuesta por el gobierno con el objeto de frenar la inminente corrida bancaria, y el “corralón”, que restringía el retiro de depósitos a plazo, fueron percibidos como una violación de los derechos de propiedad de los depositantes y, junto con el colapso del sistema de pagos, minó la credibilidad del sistema financiero y de las instituciones (Ocampo, 2002).

El colapso del sistema de pagos llevó a la proliferación del trueque, de las ferias y de emisiones monetarias por parte de organismos y provincias. Se anunció el cierre de varios bancos y el apoyo gubernamental a otros para evitar la bancarrota. La norma determinó la devolución escalonada de los depósitos y no se hizo presente la gran devaluación que se preveía, iniciándose un proceso de recuperación más bien acelerado (Chudnovsky, López y Pupato, 2003).

¹ En el contexto de nuestra investigación cabe preguntarse si esta sobrevaluación del peso argentino, estimada en un 20% por el FMI (2005), era o no percibida por los agentes económicos. Y es aquí donde cobra relevancia la tesis de información asimétrica en el proceso de gestación de las crisis de balanza de pagos.

VI

Gestación de una crisis desde la perspectiva de la economía de la información

Los modelos de tercera generación explican mejor las últimas crisis, pero no su gestación. En los modelos de primera generación, el factor detonante de la crisis era una contracción severa de las reservas internacionales como resultado de la monetización del déficit público y en los de segunda generación un ataque especulativo emanado de expectativas adversas generalizadas. Los modelos de tercera generación sugieren que la causa principal de las crisis cambiarias sería un sobreendeudamiento externo del sistema financiero derivado de problemas de incentivos y que la mecánica del colapso sería similar a la que señalan los modelos de segunda generación: un desequilibrio de acervos (Calvo y Mendoza, 1996) o el rebase de un determinado umbral de endeudamiento (Sargent y Wallace, 1981).

Desde un punto de vista analítico es posible rescatar un proceso de gestación que muestre, con un cierto orden cronológico, la diversidad de los esquemas de conformación y operación de los sistemas financieros y regímenes cambiarios.

Las crisis se gestan en la fase expansiva del ciclo económico, en un entorno de ilusión colectiva que atrae recursos del exterior, lo que exagera el optimismo y contribuye a incrementar el consumo, la inversión y el endeudamiento. En esta etapa se inicia una gradual sobrevaluación de la moneda, que mina la competitividad del país, y un repunte del riesgo crediticio: hay fuertes incentivos para que, ante un sobrecalentamiento económico, los agentes asuman riesgos excesivos e incluso desconocidos, más allá de la capacidad de absorción de su capital y de las redes explícitas de seguridad. El mayor riesgo proviene también de un desequilibrio ascendente de monedas y plazos entre activos y pasivos que acentúa la vulnerabilidad del sistema a cualquier perturbación, propiciando un ataque especulativo atizado por el comportamiento gregario que caracteriza a los inversores institucionales.

Y es que en un entorno global tan cambiante como el actual, las economías emergentes están sujetas a perturbaciones (entre otras, corrección del precio de activos financieros, inmobiliarios o de materias primas, oscilaciones de tasas de interés, desaceleración económica e inestabilidad sociopolítica) que pueden alterar el escenario y las expectativas de agentes económicos

con diferentes grados de información. Una vez que el país se ve afectado por ellas, las distorsiones a los incentivos para tomar riesgos se intensifican a medida que la cartera vencida absorbe el capital de los bancos. Los administradores empiezan a tomar conciencia de la posible pérdida de su empleo a menos que el negocio reporte utilidades, por lo que aumentan las operaciones de riesgo. Los bancos también asumen un comportamiento más agresivo, particularmente si anticipan apoyo gubernamental en caso de crisis. En esta fase se inicia un retiro silencioso de fondos y una creciente redistribución del riesgo por parte de los clientes bien informados, poniendo de manifiesto las asimetrías de información entre agentes en el sistema financiero.

Una vez que ocurre la perturbación, la decepción colectiva magnifica la crisis. La falta de visión puede exacerbar las condiciones financieras adversas, ya que justo después del episodio es fácil imaginar su ocurrencia; así, la probabilidad subjetiva de que se produzca aumenta muy por encima de la probabilidad real. Esto se traducirá en un fuerte racionamiento del crédito, la interrupción de la inversión y el crédito foráneos, un “vuelo hacia la calidad” y un repunte de los beneficios, lo que a su vez aumenta la selección adversa en el otorgamiento de empréstitos. Este nerviosismo puede llevar a corridas bancarias si no existe una red de seguridad adecuada.

Pero como al mismo tiempo la red de seguridad permite seguir operando a bancos ya insolventes, las pérdidas se hacen entonces explícitas y llevan a una crisis de confianza que se refleja en los mercados financiero y cambiario. El acceso de los clientes a las cuentas bancarias puede entonces restringirse y el conflicto en la distribución de las pérdidas entra al terreno político. Existen dos síntomas que caracterizan la transición de la segunda a la tercera fase: los medios de comunicación alertan sobre niveles exorbitantes de tipos de interés y corridas bancarias y las autoridades empiezan un debate abierto sobre posibles cierres, fusiones o adquisiciones de entidades bancarias. El colapso cambiario y financiero es ya una realidad.

En el proceso de gestación recién descrito es evidente que las entradas de capital foráneo exacerban el ciclo de negocios de países emergentes, cuando a la euforia de los mercados por el modelo exitoso le sigue

el vuelo hacia la calidad, que conduce al retiro masivo de financiación externa, en gran parte por el comportamiento gregario de los inversores institucionales de todas partes del mundo e incluso por la negativa de apoyo de organismos internacionales, tal y como lo predicen los modelos de crisis de balanza de pagos de segunda y tercera generación.

Esto es particularmente cierto cuando un sistema bancario liberalizado, poco regulado y con riesgo moral

que surge de redes de seguridad irrestrictas, traduce esas entradas de capital en un desbordamiento del crédito, al que le sigue casi irremediamente una astringencia crediticia que aumenta la vulnerabilidad del sector bancario (McKinnon y Pill, 1999). La crisis combina entonces el deterioro de ciertos equilibrios macroeconómicos internos con el comportamiento especulativo y gregario del mercado financiero internacional (Bustelo, 2004; Hale y Arteta, 2007).

VII

La creación de expectativas

“racionales” intertemporales

En el análisis anterior se confirma la afirmación de Herring (1998), de que un largo periodo de tranquilidad suele anteceder a las perturbaciones mayores que desatan una crisis cambiaria y financiera. Si bien una vez ocurrida la perturbación se hace evidente que los agentes afectados asumieron un riesgo excesivo, lo importante es entender por qué. Parece haber dos posibles respuestas: o los agentes subestimaron la probabilidad de ocurrencia de la perturbación o bien la percibieron correctamente y aun así se expusieron más al riesgo por considerarlo rentable.

La rentabilidad de una mayor toma de riesgo es común en las crisis bancarias y se debe básicamente a la certeza de los usuarios y directivos de los bancos de que habrá apoyo gubernamental. En otras palabras, las redes de seguridad irrestrictas favorecen el riesgo moral y vulneran la solidez del sistema, al fijar el nivel óptimo de toma de riesgo privado por encima del nivel socialmente óptimo.

En cuanto a subestimar la probabilidad de ocurrencia de una perturbación, depende de la habilidad para calibrar dicha probabilidad, la que está en función de la frecuencia con que la perturbación ocurre en comparación con la frecuencia de cambios en la estructura de causalidad subyacente, así como del grado de comprensión de la estructura de causalidad misma.

Algunos elementos adicionales pueden demostrar (Tversky y Kahneman, 1982) que en la toma de decisiones las probabilidades subjetivas se formulan en función de la facilidad con que el individuo puede imaginar el evento en cuestión. En la medida en que la probabilidad subjetiva de una crisis decrece, aun cuando las probabilidades reales permanecen constantes o se incrementan,

los agentes económicos asumen una mayor exposición al riesgo y por tanto acrecientan su vulnerabilidad.

Esta falta de visión se propaga, ya que los sistemas de exposición al riesgo se establecen de forma relativa y dan lugar al comportamiento de rebaño observado en inversores institucionales. Keynes percibía claramente esta situación al afirmar que *un banquero sensato no es aquel que ve el peligro y lo evita, sino aquel que, cuando se arruina, lo hace de una forma convencional entre sus homólogos, de manera que nadie puede realmente recriminarlo* (Keynes, 1931, p. 176).

La segunda razón para que se asignen pocas probabilidades de ocurrencia de un episodio adverso es que la gente tiene altas expectativas irreales de sí misma y de su país. Como escribe Naranjo (1996, p. 8), existe una propensión ubicua, basada en características biológicas humanas, al optimismo infundado.

Otra causa de errores de apreciación ligados a lo anterior, es la disonancia cognoscitiva, es decir, la tendencia a formarse juicios en función de los deseos y a pesar de la evidencia. Desde el punto de vista económico, las personas tienen preferencias por sus expectativas acerca del entorno macroeconómico, disponen de cierto poder para cambiarlas y las elegidas persisten.

Sea cual fuere la causa, esta falta de visión, que algunos autores llaman miopía frente al desastre (Herring, 1998) y otros denominan ilusión colectiva, también afecta al gobierno y a los supervisores del sistema financiero que se relajan precisamente cuando deberían frenar la creciente vulnerabilidad: ellos adolecen del mismo sesgo de percepción que los demás agentes económicos. Algunos factores institucionales pueden reforzar la ilusión colectiva y la toma excesiva de riesgo. Argentina fue

un claro ejemplo de los efectos perversos de la miopía ante al desastre. Es evidente que la crisis en ese país se exacerbó por la existencia de una ilusión colectiva:

la mayoría de los participantes del mercado no tenía un plan contingente en caso de colapso del sistema de convertibilidad, que sin embargo era factible.

VIII

Consideraciones finales

En este trabajo se ha hecho un breve repaso teórico y empírico de los episodios recientes de crisis de balanza de pagos.

En la década de 1980, en respuesta a la evidencia de aquellos años, surgieron los modelos de primera generación, que asociaban las crisis a acciones gubernamentales incompatibles con el régimen cambiario vigente. Sin embargo, las crisis del Sistema Monetario Europeo (1992) y de México (1994) pusieron de relieve otro factor detonante de un ataque especulativo en el mercado de cambios y que podía existir aun con disciplina en las finanzas públicas: se trataba de la generación de expectativas autocumplidas en un entorno de información asimétrica. También mostraron la presencia de un contagio financiero derivado al menos parcialmente del comportamiento gregario de los inversores institucionales. Estos dos elementos constituían el centro de los modelos de segunda generación, que dejaban de lado los equilibrios macroeconómicos del país afectado. No obstante, las peculiaridades de la crisis del sudeste asiático a finales de los años 1990, así como las crisis posteriores en Rusia, Brasil, Turquía y Argentina, sugirieron que había interacción de las variables contempladas en ambos tipos de modelos.

Así surgen los modelos de tercera generación, que rescatan elementos de los primeros modelos, pues en definitiva ante el riesgo moral cualquier deuda del país terminará por ser deuda pública, tarde o temprano incongruente con el régimen cambiario en vigor. Pero también se retoman los modelos de segunda generación al destacar la importancia de las expectativas en el proceso de gestación y propagación de las crisis. De hecho, lo que da vigencia a estos últimos modelos es que son lo suficientemente incluyentes como para incorporar factores relevantes que han ido emergiendo de los episodios de crisis más recientes, como son la interacción entre una fragilidad real y financiera interna, la ocurrencia de una perturbación y la debilidad del marco de regulación y supervisión bancarias, sea en su diseño o en su ejecución. Todo ello en un marco de incertidumbre y de una creciente interacción financiera internacional.

El deterioro de la situación financiera de un país suele anteceder a una crisis de balanza de pagos. Este deterioro deriva de información asimétrica que, frente a redes de seguridad irrestrictas y a supervisión y regulación inadecuadas, crea problemas de selección adversa y de riesgo moral. La vulnerabilidad financiera, y en concreto bancaria, que precede a una crisis del mercado cambiario proviene de la rentabilidad de una toma excesiva de riesgo y de la ilusión colectiva de los agentes económicos. No obstante, el vínculo de causalidad no es unidireccional, ya que el colapso de la moneda a su vez agudiza el deterioro bancario, activando un círculo vicioso. La crisis bancaria ocurre en general tras el derrumbe de la moneda, como resultado de elevados tipos de interés que vuelven a la cartera vigente dudosa o irrecuperable.

Así, en los modelos de crisis de balanza de pagos de última generación se libera al gobierno de la responsabilidad exclusiva de los ataques especulativos, transfiriendo parte de ella a la imprudencia del sector privado en un entorno incierto. Las crisis emanan de una creciente vulnerabilidad del sistema previa a la ocurrencia de una perturbación importante, lo que advierte que la estabilidad del mercado cambiario no está garantizada ni siquiera cuando existe disciplina fiscal y monetaria, implicación que es contraria a los modelos de primera generación. La complejidad de los esquemas internacionales de conformación de las crisis cambiarias hace difícil generalizar y diseñar un modelo único de prevención, pero si en algo ha contribuido la literatura reciente es en dejar claro que las crisis pueden ser causadas por factores de muy diversa índole. Lo que resta por hacer entonces es solo reforzar la regulación y la supervisión, junto con un manejo adecuado de política económica que mantenga la coherencia entre flujos y acervos y con ella la estabilidad en el mercado cambiario.

Si bien la hipótesis planteada de ilusión colectiva es difícil de detectar *ex ante*, pues no puede demostrarse una excesiva exposición al riesgo de perturbaciones de probabilidad desconocida, lo que sí es factible es identificar condiciones que llevan a ella. Estas características

de la formación de expectativas podrían incluirse en los nuevos modelos matemáticos de balanza de pagos con menor o mayor grado de complejidad. En su versión más simple, bastaría con incorporar en la función de formación de expectativas un componente que asignara un factor de actualización intertemporal al último episodio de crisis reportado, sea del país en cuestión y/o del grupo de países que se hallan en la misma categoría para fines de inversión institucional (por ejemplo, en función de la calificación asignada por agencias internacionales). Con ello, la racionalidad teórica se acercaría más a la racionalidad humana, en la cual se observa la existencia de errores de percepción intertemporal.

Sea como fuere, es evidente que para paliar el riesgo de una crisis cambiaria y financiera la liberalización bancaria debe ir acompañada de la construcción simultánea de un sistema adecuado de supervisión y regulación. Aun así, salvo que se avance en la creación de una nueva arquitectura financiera internacional que de hecho encuentra cada vez mayores obstáculos, las economías emergentes seguirán siendo vulnerables al tipo vigente de globalización financiera. Deberían entonces diseñar un conjunto coherente de medidas de prevención que estén a su alcance para estabilizar su economía y protegerla de la volatilidad financiera internacional, pero

sin quedar al margen de la afluencia de capital: una tarea difícil pero indispensable en este nuevo milenio. Lo que las economías emergentes no pueden permitirse es creer que la estabilidad financiera está garantizada y caer de nuevo en una ilusión colectiva que tan caro ha costado en los últimos cincuenta años y que recientemente parece resurgir en varios países de la región. Lo dicho se ve reforzado por la opción de Bretton Woods II y el fenómeno de desacoplamiento (*decoupling*) derivado de la actual crisis de los créditos hipotecarios subóptimos en los Estados Unidos (Russell-Walling, 2008). Se esté o no a favor de que haya desacoplamiento (es decir, de que se establezcan distinciones más finas dentro de las categorías), lo cierto es que este fenómeno se da también entre economías emergentes, las que ahora menos que nunca pueden clasificarse en una sola categoría por la coexistencia de algunas enormemente dinámicas con otras en franco estancamiento. Asia y Europa oriental son las regiones emergentes de mayor dinamismo, América Latina en general presenta indicadores decepcionantes en materia de integración global y crecimiento económico, y varios países africanos han quedado prácticamente marginados de la modernidad. En pocas palabras, la categoría de “país emergente” ya no dice mucho del país al que se le asigna.

Bibliografía

- Agénor, P.R., M. Miller y otros (comps.) (1999), *The Asian Financial Crises. Causes, Contagion and Consequences*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Arriazu, R.H. (2003): *Lecciones de la crisis argentina*, Buenos Aires, El Ateneo.
- Bobbio, N., N. Matteucci y G. Pasquino (1998): *Diccionario de política*, México, D.F., Siglo XXI Editores.
- Bustelo, P. (2004): Las crisis financieras en Asia y en Argentina: un análisis comparado, *Información Comercial Española, Revista de economía*, Madrid, Secretaría de Estado de Comercio, julio-agosto.
- Calvo, G., A. Izquierdo y E. Talvi (2002): Sudden Stops. The Real Exchange Rate and Fiscal Sustainability: Argentina's Lessons, documento presentado en el seminario del Banco Interamericano de Desarrollo “The Resurgence of Macro Crisis: Causes and Implications for Latin America”, Washington, D.C.
- Calvo, G. y E. Mendoza (1996): *Mexico's Balance-of-Payments Crisis: a Chronicle of Death Foretold*, International Finance Discussion Papers, N° 545, Washington, D.C., Junta de Gobernadores de la Reserva Federal.
- Caprio, G., D. Klingebiel y otros (2005): Banking Crises Database, en P. Honohan y L. Laeven (comps.), *Systemic Financial Crises*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Chudnovsky, D., A. López y G. Pupato (2003): Las recientes crisis sistémicas en países emergentes: las peculiaridades del caso argentino, documento presentado en el Seminario internacional “La Argentina en la economía global” (Buenos Aires, 12 de mayo), organizado por la Fundación CENIT, la Universidad de San Andrés y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) en Buenos Aires.
- Cline, W. (1995): *International Debt Reexamined*, Washington, D.C., Institute for International Economics.
- Connolly, M. y D. Taylor (1984): The exact timing of the collapse of an exchange rate regime and its impact on the relative price of traded goods, *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 16, N° 2, Columbus, Ohio, Ohio State University Press.
- Corsetti, G., P. Presenti y N. Proubissi (1999): The Asian crises: an overview of the empirical evidence and policy debate, en P.R. Agénor, M. Miller y otros (comps.), *The Asian Financial Crises. Causes, Contagion and Consequences*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Crespo, J. y T. Slacik (2008): *On the Determinants of Currency Crises: the Role of Model Uncertainty*, Working Papers, N° 2008-03, Innsbruck, Facultad de Economía y Estadísticas, Universidad de Innsbruck.
- De Juan, A. (2005): Basilea II en los sistemas financieros frágiles, *Revista de temas financieros*, vol. 2, N° 1, Lima, Gerencia de Estudios Económicos, Superintendencia de Bancos y Seguros.
- De Rato, R. (2007): *Ten Years After the Asian Currency Crisis: Future Challenges for the Asian Economies and Financial Markets*, discurso pronunciado en Tokio en el Simposio del Banco de Japón, enero.
- Díaz Mier, M.A. y M. Hinarejos (2006): *Lecturas sobre economía financiera internacional e integración económica*, Madrid, Universidad de Alcalá de Henares.

- Eichengreen, B., A. Rose y C. Wyplosz (1994): *Speculative Attacks on Pegged Exchange Rates: an Empirical Explanation with Special Reference to the European Monetary System*, NBER Working Paper, N° 4898, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research.
- (1995): Exchange rate mayhem: the antecedents and aftermath of speculative attacks, *Economic Policy*, vol. 10, N° 21, Oxford, Reino Unido, Blackwell Publishing.
- Edwards, S. (2001): *Does the Current Account Matter?*, NBER Working Paper, N° 8275, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research, mayo.
- Flood, R. y P. Garber (1984): Collapsing exchange rates regimes: some linear examples, *Journal of International Economics*, vol. 17, N° 1-2, Amsterdam, Elsevier, agosto.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2005): *Comunicado de prensa*, N° 05/132, Washington, D.C., 6 de junio. Disponible en: <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2005/pr05132.htm>.
- (2007): Globalización financiera: más allá de la culpabilización, *Finanzas y desarrollo*, vol. 44, N° 1, Washington, D.C., marzo.
- Frenkel, R. (2003): Globalización y crisis financieras en América Latina, *Revista de la CEPAL*, Número especial, LC/G.2204-P/E, Santiago de Chile, agosto..
- Galiani, S., D. Heymann y M. Tommasi (2002): *Missed Expectations: the Argentine Convertibility*, Documento de trabajo, N° 55, Buenos Aires, Universidad de San Andrés, noviembre.
- García, C. e I. Olivie (1999): Modelos teóricos de crisis de tipo de cambio y su aplicación a la crisis de Asia Oriental, documento presentado a la Reunión de Economía Mundial (Huelva, 27 y 28 de mayo), Madrid, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Complutense de Madrid.
- Hale, G. y C. Arteta (2007): *Currency Crises and Foreign Credit in Emerging Markets: Credit Crunch or Demand Effect?*, documento de trabajo, N° 2007-02, San Francisco, Federal Reserve Bank of San Francisco, enero.
- Hausmann, R. y A. Velasco (2002): *Hard Money's Soft Underbelly: Understanding the Argentine Crisis*, Cambridge, Massachusetts, Kennedy School of Government, Universidad de Harvard.
- Herring, R. (1998): Banking disasters: causes and preventive measures, lessons derived from de U.S. experience, en G. Caprio, W. Hunter y otros (comps.), *Preventing Bank Crises: Lessons from Recent Global Bank Failures*, Chicago, Federal Reserve Bank of Chicago.
- Kaminsky, G. y C. Reinhart (1999): The twin crises: the causes of banking and balance-of-payments problems, *American Economic Review*, vol. 89, N° 3, Nashville, Tennessee, American Economic Association, junio.
- Keynes, J.M. (1931): *The Consequences to the Banks of the Collapse in Money Values. Essays in Persuasion*, Londres, McMillan.
- Krugman, P. (1979): A model of balance-of-payment crises, *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 11, N° 3, Columbus, Ohio, Ohio State University Press, agosto.
- (1996): Are currency crises self-fulfilling?, *NBER Macroeconomics Annual*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- (1999): *The Return of Depression Economics*, Nueva York, W.W. Norton & Company, Inc.
- Masson, P. (1999): Contagion: monsoonal effects, spillovers and jumps between multiple equilibrium, en C. Mayer y X. Vives (comps.), *Financial Intermediation in the Reconstruction of Europe*, Cambridge, Cambridge University Press.
- McKinnon, R. y H. Pill (1999): Exchange rates regimes for emerging markets: moral hazard and international overborrowing. Disponible en: <http://www.econ.stanford.edu/faculty/work/p/swp99018.pdf>.
- Mussa, M. (2002): *Argentina and the Fund: From Triumph to Tragedy*, Washington, D.C., Institute for International Economics.
- Naranjo, M. (1996): *Apuestas de alto riesgo: su importancia para la regulación financiera*, Documento de investigación, N° 9603, México, D.F., Dirección General de Investigación Económica, Banco de México.
- Obstfeld, M. (1986): Rational and self-fulfilling balance-of-payments crises, *American Economic Review*, vol. 76, N° 1, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- (1996): Models of currency crisis with self-fulfilling features, *European Economic Review*, vol. 40, N° 3, Amsterdam, Elsevier.
- Obstfeld, M. y K. Rogoff (1995): The mirage of fixed exchange rates, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 9, N° 4, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- Ocampo, J.A. (2002): Las lecciones de la crisis argentina, *Notas de la CEPAL*, N° 21, Santiago de Chile, marzo.
- Pavón, L. (2001): Crisis, regulación y supervisión bancarias, *Boletín económico de ICE*, N° 2698, Madrid, Secretaría de Estado de Comercio.
- Rubio, L. (1999): *Tres ensayos: FOBAPROA, privatización y TLC*, México, D.F., Ediciones Cal y Arena.
- Russell-Walling, E. (2008): Capital markets: emerging markets remain on track while the European and US markets are suffering. Emerging markets continue on their upward trajectories, indicating that the drivers of world growth have changed, *The Banker*, Londres, febrero.
- Sachs, J. (1986): *The Bolivian Hyperinflation and Stabilization*, NBER Working Paper, N° 2073, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research.
- Salant, S. y D. Henderson (1978): Market anticipations of government policies and the price of gold, *Journal of Political Economy*, vol. 86, N° 4, Chicago, The University of Chicago Press.
- Sargent, S. y N. Wallace (1981): Some unpleasant monetarist arithmetic, *Quarterly Review*, vol. 5, N° 2, Minneapolis, Federal Reserve Bank of Minneapolis.
- Schenone, O. (2007): Déficit y convertibilidad en Argentina 1991-2001: inconsistencia asimétrica, *Cuadernos de economía*, vol. 40, N° 121, Santiago de Chile, Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Tello, C. (1984): *La nacionalización de la banca en México*, México, D.F., Siglo Veintiuno Editores.
- Tversky, A. y D. Kahneman (1982): Availability: a heuristic for judging frequency and probability, en D. Kahneman, P. Slovic y A. Tversky, *Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Van Wijnbergen, S. (1988): Inflation, balance of payments crises and public sector deficits, en E. Helpman, A. Razin y E. Sadka (comps.), *Economic Effects of the Government Budget*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Welling, N. (2006): Global banking supervision in a changing financial environment, documento presentado en la XIII Conferencia Internacional de Supervisores Bancarios (Mérida, México, octubre).

PALABRAS CLAVE

Crecimiento económico
Macroeconomía
Exportaciones
Inversiones
Tipos de cambio
Devaluación
Modelos econométricos
Indicadores económicos
México

La paradoja del crecimiento lento de México

Carlos Ibarra

Este trabajo analiza el problema de crecimiento económico lento de México. Descompone el aumento del producto por el lado de la demanda e ilustra la incidencia fundamental de la atonía de la inversión. Sostiene, con respaldo econométrico, que esa atonía se explica en parte por la apreciación real del peso durante la desinflación y su efecto adverso en la rentabilidad de la inversión. Por último, muestra que el problema se ha complicado por una merma a largo plazo de la razón PIB/capital.

Carlos Ibarra

Profesor Titular

Departamento de Economía

Universidad de las Américas, Puebla

✉ carlos.ibarra@udlap.mx

I

Introducción

Tras la “década perdida” —los años 1980—, las perspectivas económicas de México mejoraron en forma espectacular, conforme el país recibía un gran volumen de capital extranjero y se transformaba en un importante exportador de manufacturas. La evolución positiva se registró tras las reformas estructurales por las que se liberalizó el régimen de comercio y se privatizó la mayoría de los sectores de actividad económica. Se renegoció la deuda externa del país, se consolidaron las finanzas públicas y, con excepción de un revés transitorio en 1995, se observó un claro y exitoso empeño por reducir la inflación. Pero, a pesar del dinamismo de las exportaciones, de la sustancial entrada de capital extranjero y de la estabilización de la economía, México ha encarado un problema persistente de crecimiento lento.

Varios analistas han ofrecido posibles explicaciones de esta aparente paradoja. En un trabajo señero, Moreno-Brid (1999) sostiene que el crecimiento de México enfrenta una restricción externa más rigurosa debido a la mayor elasticidad de las importaciones respecto del producto interno bruto (PIB) después de la liberalización del comercio.¹ Según Blecker (2007), la restricción se vio a veces reforzada por variaciones en las corrientes de capital y el ciclo económico de los Estados Unidos, y por la recurrente apreciación del peso.

Otros autores señalan los efectos adversos de la prolongada restricción del crédito en el país, derivada del avance insuficiente en las reformas del poder judicial y de la banca.²

Este trabajo busca ofrecer una interpretación complementaria del problema de crecimiento lento de México. El punto de partida es la comprobación de que desde fines de los años 1980, la gestión macroeconómica mexicana se ha centrado en la reducción de la inflación. El prolongado “modo desinflacionario” de esa gestión, y en particular de la política monetaria, tiende a apreciar el peso en términos reales y, por ende, a reducir la rentabilidad de la inversión. El efecto negativo de la apreciación del peso en la rentabilidad se combina con una caída a largo plazo de la relación producto/capital. Como resultado, la inversión agregada no refleja el dinamismo de las exportaciones ni permite alcanzar altas tasas de crecimiento económico.

El análisis se desarrolla de la manera siguiente: en la sección II se describe el desempeño macroeconómico reciente de México; en la sección III se estima el aporte de las exportaciones y la inversión al crecimiento del PIB; en la sección IV se examina principalmente la relación entre ganancias, inversión y tipo de cambio real, y en la sección V se presentan las conclusiones.

II

El desempeño macroeconómico reciente de México

Después del estallido de la crisis de la deuda en 1982, el crecimiento económico de México se detuvo. En el período 1982-1988 el PIB mexicano subió apenas un 0,2% por año. Sin embargo, el sector exportador se amplió

con rapidez, estimulado por la fragilidad del mercado interno y la liberalización del comercio implantada en 1986-1987. En comparación con las cifras de 1960-1977, la participación de las exportaciones totales en el PIB se duplicó con creces. Particularmente impresionante fue el aumento de las exportaciones de manufacturas, a una tasa media anual de 18,2% por año (cuadro 1).

□ El autor agradece los valiosos comentarios de Julio López, Jaime Ros, un evaluador anónimo y a los participantes de la Novena Conferencia Poskeynesiana Internacional y a la VII Conferencia de las Américas, así como el apoyo financiero del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT, proyecto 47140-S).

¹ Véase también López y Cruz (2000) y Pacheco-López (2005).

² Véase Bergoing y otros (2001) y Tornell, Westermann y Martínez (2004).

CUADRO 1

México: indicadores macroeconómicos básicos, algunos períodos

| | 1960-1977 | 1978-1981 | 1982-1988 | 1989-1994 | 1996-2007 |
|---|---------------------|-------------|--------------|--------------------|--------------|
| <i>Exportaciones totales (%)^a</i> | | | | | |
| Tasa de crecimiento | 6,69 ^{aa} | 18,76 | 8,26 | 7,82 | 8,60 |
| Participación en el PIB | 5,31 | 7,43 | 12,14 | 14,86 | 34,35 |
| <i>Exportaciones de manufacturas (%)</i> | | | | | |
| Tasa de crecimiento ^b | 11,26 ^{bb} | 9,23 | 18,20 | 12,14 | 8,42 |
| Participación en la exportación de bienes ^c | 26,38 ^{cc} | 17,62 | 45,77 | 75,16 | 85,29 |
| <i>Entradas de capital extranjero^d</i> (Participación en el PIB, %) | 1,30 | 5,12 | 2,36 | 6,28 ^{dd} | 3,43 |
| <i>Tasa de crecimiento del PIB (%)^e</i> | 6,23 | 9,11 | 0,22 | 3,91 | 3,58 |
| <i>Inflación del IPC (%)^f</i> | | | | | |
| Tasa media anual | 13,9 ^{ee} | 22,5 | 88 | 16,9 | 10,8 |
| Tasa mínima | 4,9 (1972) | 17,5 (1978) | 57,8 (1985) | 6,9 (1994) | 3,6 (2006) |
| Tasa máxima | 29,1 (1977) | 27,9 (1981) | 131,8 (1987) | 26,7 (1990) | 34,4 (1996) |
| Variación anual media, en puntos porcentuales | 3,4 ^{ff} | -0,3 | 12,3 | -17,9 | -2,6 |
| <i>Costo relativo de la mano de obra (1990=100)^g</i> | | | | | |
| Promedio | ... | ... | ... | 116,8 | 115,4 |
| Mínimo | ... | ... | ... | 92,2 (1989) | 75,4 (1996) |
| Máximo | ... | ... | ... | 138,8 (1993) | 135,7 (2007) |
| Variación media anual (%) | ... | ... | ... | 8,0 | 4,8 |
| <i>Tipo de cambio real multilateral basado en el IPC (1990=100)^h</i> | | | | | |
| Promedio | 68,7 ^{gg} | 76,1 | 100,3 | 87,8 | 76,3 |
| Mínimo | 63,5 (1975) | 62,0 (1981) | 78,3 (1985) | 100,6 (1989) | 102,9 (1996) |
| Máximo | 87,7 (1977) | 87,1 (1978) | 134,4 (1987) | 73,4 (1993) | 61,17 (2002) |
| Variación media anual (%) | 4,0 ^{hh} | -8,1 | 11,2 | -6,0 | -3,2 |

Fuente: Banco Mundial (2005) e INEGI.

^a Tasas medias anuales según datos de las cuentas nacionales a precios locales constantes.

^b Tasas medias anuales según datos de balanza de pagos deflactados por el índice de precios al productor de los Estados Unidos. Fuente: Banco Mundial (2005) y Banco de México (1982-2007).

^c Tasas medias anuales según datos de balanza de pagos en dólares corrientes. Fuente: Banco Mundial (2005) y Banco de México (1982-2007).

^d Préstamos bancarios, inversión extranjera directa e inversión de cartera. Promedio de corrientes trimestrales en dólares de los Estados Unidos. El PIB fue convertido a dólares usando el tipo de cambio nominal. Fuente: Banco Mundial (2005), INEGI y Banco de México.

^e Tasas medias anuales. Fuente: INEGI.

^f Fuente: Banco de México.

^g Razón del costo unitario de la mano de obra México/Estados Unidos, sector de manufacturas. Fuente: INEGI.

^h Fuente: Banco de México. Una disminución del índice del tipo de cambio real indica una apreciación.

^{aa} 1961-1977.

^{bb} 1963-1977.

^{cc} 1962-1977.

^{dd} No incluye el primer trimestre de 1994.

^{ee} 1970-1977.

^{ff} 1971-1977.

^{gg} 1968-1977.

^{hh} 1969-1977.

A fines de la década de 1980, una combinación de factores —entre ellos un nuevo plan de estabilización, la renegociación definitiva de la deuda externa del país y el renovado acceso de los países en desarrollo al mercado mundial de capital— cambió las perspectivas de la economía mexicana. Aumentó notablemente la inversión

extranjera, de 2,4% del PIB en 1982-1988 a 6,3% en 1989-1994. El sector exportador mantuvo su dinamismo, con un crecimiento medio anual de las exportaciones de 7,8%. La exportación de manufacturas, en particular, se incrementó a un promedio anual de 12,1% y llegó a constituir el 75% de las exportaciones de bienes. Sin

embargo, a pesar del auge de las exportaciones y de la gran afluencia de capital, el crecimiento se desaceleró luego de haber alcanzado un máximo de 5% en 1990. Así, la tasa media de crecimiento del PIB en 1989-1994 fue moderada: 3,9%.

Como es bien sabido, México sufrió una crisis cambiaria en diciembre de 1994, seguida de una crisis financiera de grandes proporciones en 1995. Hubo ingentes salidas de capital, debidas sobre todo a la reversión de anteriores inversiones de cartera. El PIB acabó por bajar más de 6% en 1995. Pero la actividad económica se recuperó con rapidez y en 1996 el PIB creció más de 5%. Las entradas de capital se reanudaron y llegaron a un promedio anual de 3,4% del PIB en 1996-2007.³

El sector de exportación de manufacturas siguió expandiéndose, aunque a un ritmo menor que a comienzos del decenio de 1990. En 1996-2007 las manufacturas llegaron a representar el 85% de la exportación de bienes y en 1998 México ya era el cuarto exportador mundial de manufacturas (Lall, 2000). Junto con crecer, el sector exportador exhibió avances cualitativos. La canasta de exportaciones llegó a tener una composición similar a la que se observa en países con un ingreso per cápita superior al de México (Hausmann, Hwang y Rodrik, 2007, gráfico 4). Las exportaciones del país corresponden en su mayor parte a bienes de nivel tecnológico medio o alto (Lall, 2000), y se han diversificado desde que entró en vigor el Tratado de Libre Comercio (TLC) de América del Norte (Feenstra y Kee, 2007).

Pese a la reanudación de la inversión extranjera y al desarrollo cuantitativo y cualitativo de las exportaciones, el crecimiento medio anual del PIB en 1996-2007 fue de solo 3,6%. El problema no es que México no haya podido alcanzar tasas relativamente elevadas de crecimiento del PIB —de hecho las tuvo en 1990, 1997 y 2000—, sino que esas tasas han durado muy poco. Hay factores que reducen la tasa de crecimiento y que tienden a mantenerla baja. En este trabajo se argumenta que uno de esos factores es la evolución del tipo de cambio real, por su efecto en la rentabilidad y la inversión.

En tanto que la economía no pudo mantener tasas elevadas de crecimiento del PIB, la gestión macroeconómica y en particular la política monetaria apuntaron

a reducir la inflación (Ramos y Torres, 2005; Galindo y Ros, 2008; Ibarra, 2008a). La economía enfrentó un serio problema inflacionario casi toda la década de 1980, con una inflación que subía en promedio unos 12,3 puntos porcentuales por año, llegando a 131,8% en 1987. La inflación media anual del período 1982-1988 fue de 88%.

La desinflación empezó en 1988. Al principio fue rápida, ya que la tasa anual de inflación bajó de alrededor de 180% a comienzos de 1988 a menos de 20% un año más tarde. Después el proceso se desaceleró: la tasa media anual de inflación en el período 1989-1994 fue de 16,9%, con una disminución a 6,9% en 1994.

El plan desinflacionario se derrumbó en diciembre de 1994, ante la necesidad de abandonar una banda cambiaria explícita para dejar flotar el peso. Tras la posterior depreciación de la moneda repuntó la inflación. Pero el fenómeno duró poco y casi inmediatamente la economía entró en una nueva etapa desinflacionaria. La inflación alcanzó un máximo de 34,4% en 1996 y un mínimo de 3,6% en 2006; en promedio, se redujo 2,6 puntos porcentuales por año.

En suma, la gestión macroeconómica de México ha estado “en modo desinflacionario” desde fines de los años 1980, lo que ha repercutido con fuerza en el tipo de cambio. Dado el sesgo restrictivo de la política monetaria, la tasa de depreciación monetaria tiende a ir a la zaga de la diferencia de inflación entre México y los Estados Unidos. Como lo ilustra el índice real efectivo calculado por el Banco de México (cuadro 1, últimas líneas), el resultado es que el peso tiende a apreciarse en términos reales.

La apreciación del peso contribuyó al éxito de la desinflación (Ibarra, 2003), pero tuvo un efecto negativo en la rentabilidad del sector de bienes transables. La evolución del costo unitario de la mano de obra en las manufacturas (medido en dólares y en relación con los Estados Unidos) ilustra este efecto. En 1988, inmediatamente después de un importante episodio de liberalización del comercio, el índice del costo de la mano de obra era de 82,9 (1990=100), pero en el primer período desinflacionario (1989-1994) aumentó sostenidamente a una tasa de 8% por año, alcanzando un máximo de 138,8% en 1993. La fuerte depreciación monetaria nominal de 1995 lo redujo al nivel observado a mediados de la década de 1980 (1996=75,4), pero al reanudarse la desinflación el costo relativo de la mano de obra creció nuevamente, registrando un nivel de 135,7 en el 2007 (cuadro 1).

³ Aunque esta cifra es de casi la mitad de las entradas de capital registradas a comienzos de la década de 1990, sigue siendo elevada desde la perspectiva histórica del país; por ejemplo, en el período de elevado crecimiento de 1960-1977, los ingresos de capital equivalían a 1,3% del PIB.

III

Las exportaciones, la inversión y el crecimiento del producto interno bruto en México

¿Cuál es el origen del magro crecimiento de la economía mexicana? Según se reconoce ampliamente en las publicaciones sobre crecimiento, puede ser útil abordar el tema a diferentes niveles. Para ello se suele distinguir entre los determinantes próximos y los determinantes más profundos del crecimiento del PIB. Las descomposiciones del crecimiento son un ejemplo del primero de estos enfoques. En los párrafos siguientes se analiza la evolución del PIB agregado según la contribución de los diferentes componentes de la demanda agregada.⁴

La descomposición del PIB es útil para analizar la experiencia de crecimiento de México porque pone de relieve elementos tales como la sostenida expansión de las exportaciones registrada desde fines de los años 1980, la tendencia al alza en la tasa de importación después de la liberalización del comercio y el auge del consumo de comienzos de la década de 1990. Cabe imaginar que estos factores son importantes desde una perspectiva de mediano plazo. Está, por ejemplo, la cuestión de determinar cuál fue el efecto neto de la exportación en el crecimiento agregado, en un sentido meramente contable, habida cuenta del casi simultáneo aumento de la tasa de importación. A medida que las exportaciones aumentaban, las importaciones desplazaban a la producción local.

El punto de partida es la simple identidad contable que iguala el PIB total Y con la demanda agregada, que es la suma del consumo privado y del gobierno ($C+G$), la inversión I y la exportación neta ($X-M$). La identidad puede reordenarse así:

$$Y = d_0(I + X), d_0 = \frac{1}{s + m} \quad (1)$$

donde d_0 , el multiplicador keynesiano de la demanda, es por definición igual a la inversa de la suma de la tasa de ahorro interno [$s=(Y-C-G)/Y$] y la tasa de importación ($m=M/Y$).

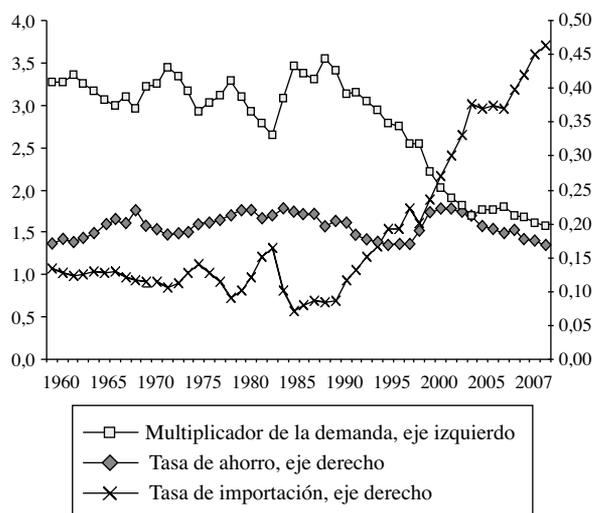
El crecimiento del PIB tiene que ser respaldado por una expansión de la inversión y las exportaciones,

aunque también pueden incidir variaciones sostenidas del multiplicador. El gráfico 1 muestra que, después de una relativa estabilidad desde al menos la década de 1960, el multiplicador de la demanda inició un descenso impresionante en 1987, pasando de 3,6 en 1986 a 1,6 en el 2007.

Por definición, las variaciones del multiplicador reflejan la influencia conjunta de la tasa de ahorro y la tasa de importación. La tasa de ahorro ha fluctuado en torno a 0,20. La sostenida baja del multiplicador de la demanda se explica por la evolución de la tasa de importación, que pasó de 0,084 en 1986 a 0,46 en el 2007. Después de los principales episodios de liberalización del comercio en 1986-1987 y en 1994, hubo pronunciados aumentos de la tasa de importación. En el gráfico 2 se muestra que todos los componentes de la tasa compartieron esta tendencia.⁵

GRÁFICO 1

México: multiplicador de la demanda y sus componentes, 1960-2007



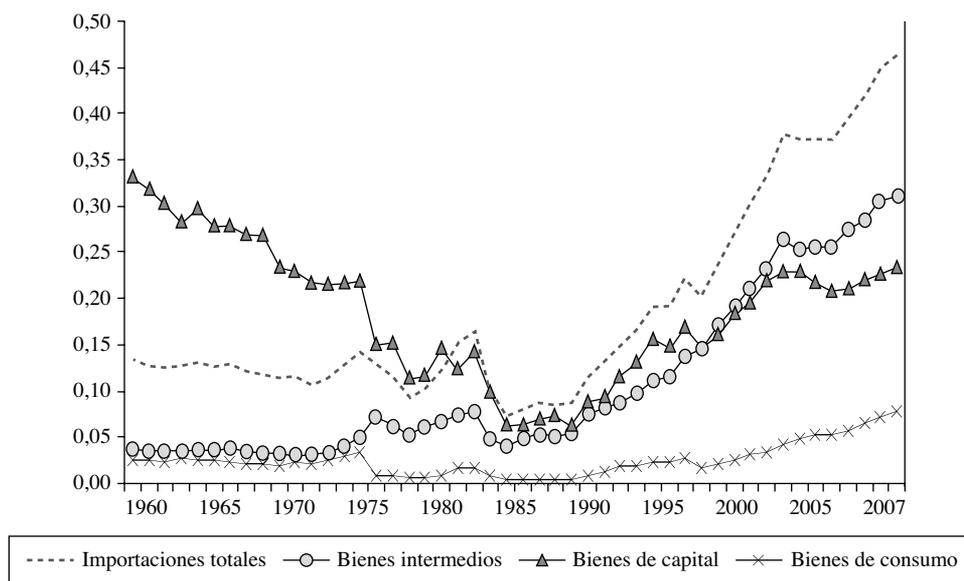
Fuente: cálculos del autor con datos de cuentas nacionales del Banco Mundial (2005) y del INEGI.

⁴ Véase en Berg y Taylor (2000) una metodología similar y en Ros y Lustig (2000) su aplicación a México.

⁵ Véase en el Apéndice una definición de estos componentes.

GRÁFICO 2

México: tasas de importación, 1960-2007



Fuente: cálculos del autor basados en datos del Banco de México (comercio exterior) y Banco Mundial (2005) y del INEGI (cuentas nacionales).

Aparte de la liberalización del comercio, las variaciones del tipo de cambio real son, sin duda, una influencia posible en la tasa de importación. El gráfico 3 presenta la evolución conjunta de la tasa de importación y del índice del tipo de cambio real basado en el índice de precios al consumidor (IPC); con el fin de lograr una mayor eficacia visual, el gráfico presenta el índice invertido, para que un aumento indique una apreciación real de la moneda. Existe una asociación positiva sustancial entre las dos series, con un coeficiente de correlación de 0,5024. La correlación del tipo de cambio real con tipos específicos de importaciones oscila entre 0,4318 para los bienes intermedios y 0,6222 para los bienes de capital (en el caso de estos últimos, desde 1978, dejando de lado la tendencia a la baja registrada por la tasa de importación en el contexto de una industrialización sustitutiva de las importaciones).

Habría que someter a una prueba rigurosa el vínculo entre el tipo de cambio real y la tasa de importación. Pero la evidencia anterior sugiere que la tendencia de la moneda a apreciarse en términos reales podría haber acentuado el efecto de la liberalización del comercio, de manera que podría haberse producido un aumento "excesivo" de la tasa de importación (Moreno-Brid, Santamaría y Rivas, 2005a y 2005b).

El gráfico 4 exhibe los aportes, ajustados por el multiplicador, de la inversión y la exportación desde 1960. El crecimiento del PIB en la parte inicial de la muestra estaba respaldado por el crecimiento de la

inversión. Aplicando la ecuación (1), se puede calcular que alrededor del 80% del crecimiento acumulativo del PIB en 1960-1977 puede atribuirse a la inversión.

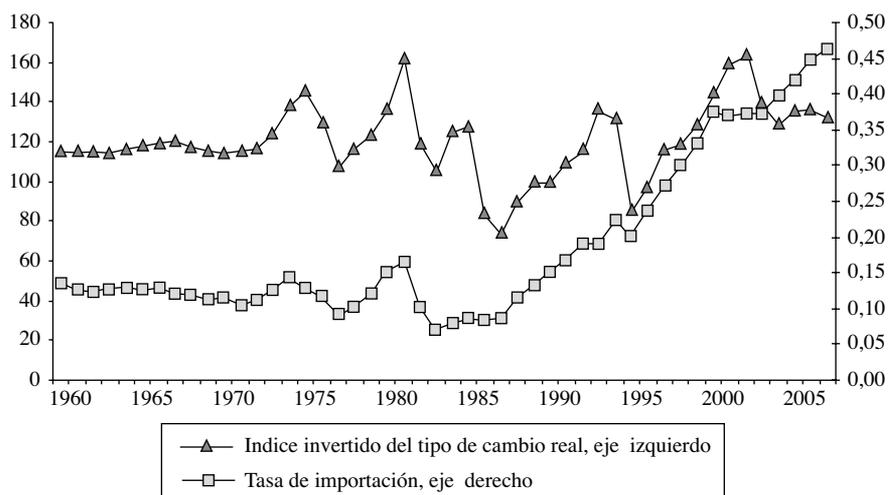
La contribución de los distintos componentes de la demanda agregada varió en el período posterior a la liberalización y las exportaciones pasaron a ser la principal fuente de crecimiento del PIB. Entre 1988 y 2007, este experimentó un aumento de 829.100 millones de pesos de 1993; el 93% correspondió a exportación y solo 7% a inversión (también en este caso, previo ajuste de ambas variables a las fluctuaciones del multiplicador). A primera vista, el hecho de que México no haya registrado un fuerte crecimiento económico desde fines de la década de 1980 puede atribuirse a la falta de dinamismo de la inversión.^{6, 7}

⁶ Más detalladamente: la tasa media de crecimiento de la inversión real en este período fue de 5%, y estuvo prácticamente contrarrestada por una disminución acumulativa del multiplicador de la demanda de 50%. La tasa media de crecimiento de la inversión ajustada por el multiplicador fue de 1%; la cifra correspondiente para las exportaciones fue de 5,6%. Las conclusiones sobre la incidencia de los componentes de la demanda agregada en el crecimiento del PIB dependen de la duración del período que se considere. Después de la primera ronda de liberalización del comercio, el crecimiento del PIB estaba determinado por la inversión, con un aporte mínimo de las exportaciones (Ros, Draisma y otros, 1996; Ros y Lustig, 2000). La situación se revirtió después de que se aprobara el Tratado de Libre Comercio (TLC) de América del Norte.

⁷ En una conclusión afín, Blyde y Fernández-Arias (2004) calculan que la relación capital-trabajo de México en los años 1990 era más

GRÁFICO 3

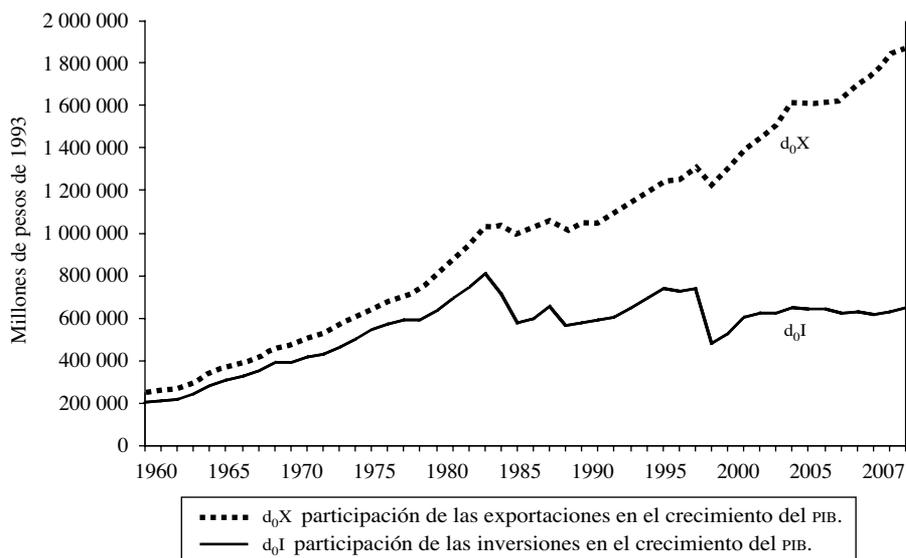
México: tipo de cambio real y tasa de importación, 1960-2005



Fuente: cálculos del autor con datos del Fondo Monetario Internacional (*International Financial Statistics*) y Banco de México (tipo de cambio real), y del Banco Mundial (2005) e INEGI (cuentas nacionales).

GRÁFICO 4

México: descomposición del producto interno bruto, 1960-2007



Fuente: cálculos del autor con datos de cuentas nacionales del Banco Mundial (2005) y del INEGI.

Desde el punto de vista de la demanda agregada, el ritmo relativo de expansión de la inversión y las exportaciones es irrelevante; lo que importa es el volumen global de la

demanda. Sin embargo, del lado de la oferta, la distinción es importante. A diferencia de la exportación, la inversión crea capacidad instalada directamente. De manera que la falta de dinamismo de la inversión también limita indirectamente el crecimiento del PIB, al crear estrangulamientos que pueden desacelerar el aumento de la exportación y estimular aún más la tasa de importación.

de 20% inferior al nivel que cabía prever por el estado de desarrollo del país; en América Latina, solo Guatemala estaba en una posición más desventajosa.

La descomposición anterior se basa en la ecuación (1), que no distingue entre gasto privado y gasto público. En un análisis más detallado, es posible separar el gasto del gobierno y considerar la influencia de las variaciones en la tasa impositiva. Empezando de nuevo a partir de la identidad del PIB, se puede escribir:

$$Y = d_1(I^P + I^G + G + X), d_1 = \frac{1}{s^P + t + m}, \quad (2)$$

donde I^P e I^G representan la inversión privada y la inversión pública; ahora el multiplicador de la demanda depende de la tasa de ahorro privado $s^P = (Y - T - C)/Y$, en la que T son los impuestos; de la tasa impositiva ($t = T/Y$) y de la tasa de importación.

El gráfico 5 ilustra la evolución del multiplicador de la demanda redefinido y de sus componentes desde 1980. También en este caso, el multiplicador sigue una tendencia a la baja desde el segundo quinquenio de los años 1980, atribuible al aumento de la tasa de importación. La tasa de ahorro privado y la tasa impositiva tienen un marcado comportamiento cíclico.⁸ La tasa de ahorro privado registra variaciones ligeramente mayores que la tasa de ahorro total indicada más atrás en el gráfico 1; ello refleja el hecho de que la evolución de

la tasa de impuestos tiende a reproducir inversamente la del ahorro privado (calculada sin incluir la tasa de impuestos).

El gráfico 6 muestra la contribución al PIB de los distintos componentes de la demanda agregada desde 1980. Lo nuevo que sugiere el gráfico es que en México la falta de dinamismo de la inversión privada, que ha contribuido a moderar el crecimiento del PIB, se ha complicado por el estancamiento de la inversión pública.

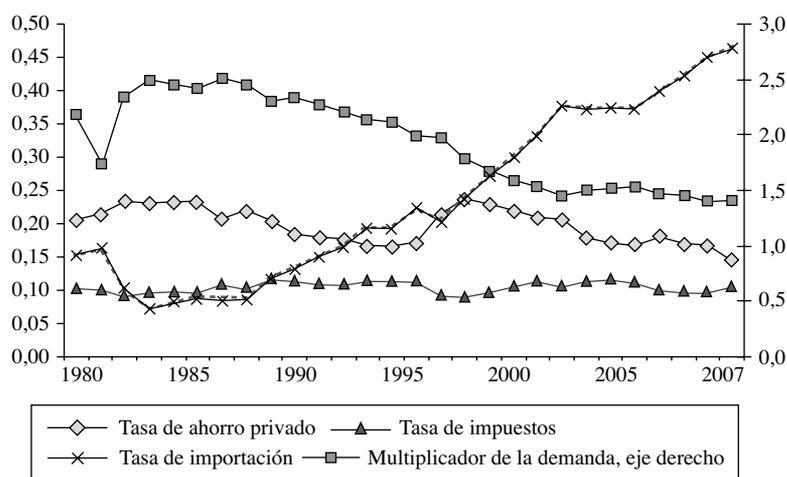
Varios autores han planteado la posibilidad de que el sector externo, por la vía del aumento de la tasa de importación, esté imponiendo una restricción al crecimiento de México. Pero, por otra parte, México ha recibido corrientes de capital extranjero bastante significativas desde los primeros años de la década de 1990, lo que tiende a atenuar esa posible restricción. Así, el comportamiento de la demanda de inversión resulta revelador si se lo examina desde el punto de vista de la balanza de pagos.

De acuerdo con la identidad de la balanza de pagos, en un período dado las corrientes de capital extranjero que recibe un país deben ser iguales a la suma de las salidas de capital interno, la acumulación de reservas de divisas por parte del banco central y el déficit en cuenta corriente:

$$\begin{aligned} \text{Entradas de capital extranjero} &= \text{salidas de capital interno} \\ &+ \text{acumulación de reservas} + \text{déficit en cuenta corriente}, \end{aligned} \quad (3)$$

GRÁFICO 5

México: multiplicador de la demanda y sus componentes, 1980-2007



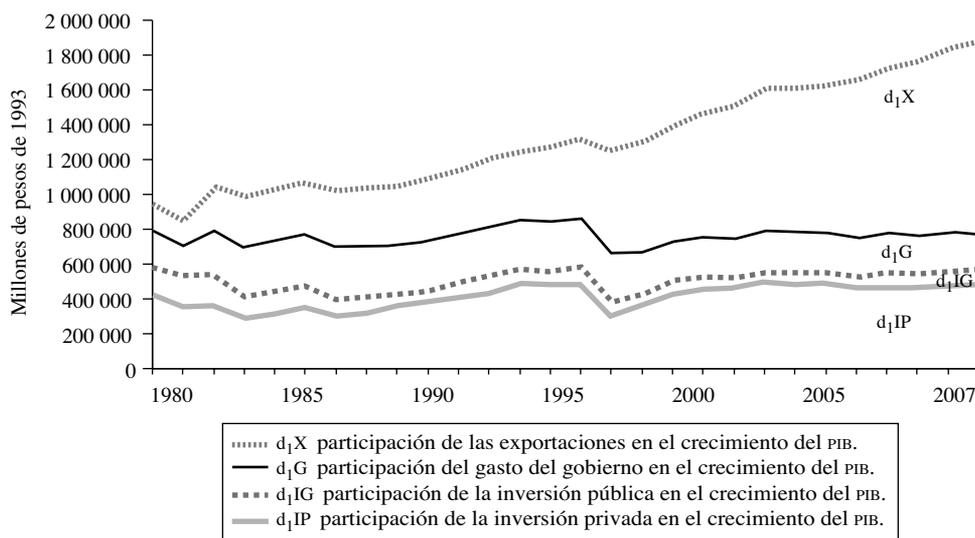
Fuente: cálculos del autor con datos del Banco de México (finanzas públicas) y del Banco Mundial (2005) y el INEGI (cuentas nacionales).

⁸ La tasa impositiva incluye todo el ingreso del sector público por la actividad económica no petrolera clasificado como impuesto (bási-

camente, el impuesto sobre la renta y sobre el valor agregado) más los impuestos a la gasolina.

GRÁFICO 6

México: descomposición del producto interno bruto, 1980-2007



Fuente: cálculos del autor con datos del Banco de México (finanzas públicas) y del Banco Mundial (2005) y el INEGI (cuentas nacionales).

en tanto que el déficit en cuenta corriente debe ser igual a la diferencia entre la inversión y el ahorro internos.

El gráfico 7 ofrece información sobre algunos períodos (primer trimestre de 1983 a cuarto trimestre de 1989, primer trimestre de 1990 a tercer trimestre de 1994 y primer trimestre de 1996 a cuarto trimestre del 2007). La situación inicial del sector externo es bien conocida. Las entradas de capital extranjero eran relativamente reducidas (1,7% del PIB en promedio) y la economía se veía obligada a transferir recursos al exterior en forma de un superávit en cuenta corriente (0,7% del PIB). Desde una perspectiva de balanza de pagos, estos recursos se gastaron en una moderada acumulación de reservas (0,6% del PIB, en promedio) y fundamentalmente en salida de capital al exterior (1,8% del PIB). Durante este período, la tasa de inversión (fija) fue de 18,5% del PIB.

El contexto macroeconómico cambió en forma espectacular en los años siguientes. Una combinación de factores locales y externos causó una gran afluencia de capital extranjero, el que alcanzó un promedio de 7,3% del PIB. Hubo un cambio importante del saldo en cuenta corriente, que dio lugar a un déficit de 5,3% del PIB. Pese a la gran afluencia de capital, la tasa media de inversión en el período 1990-1994 fue de solo 19,2% del PIB, es decir, menos de un punto por encima de la

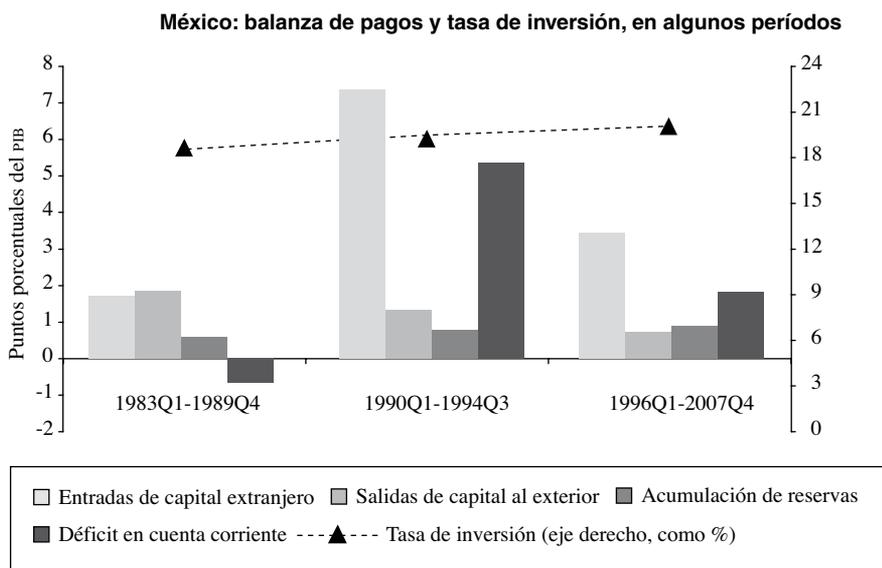
tasa del período anterior. El gran cambio del saldo en cuenta corriente tuvo como principal contrapartida una reducción de la tasa de ahorro interno.

En 1996-2007, las entradas de capital extranjero se redujeron en promedio a 3,4% del PIB, pero seguían estando muy por encima de las observadas en la década de 1980. Casi un cuarto de la afluencia de capital se acumuló en calidad de reservas. El déficit en cuenta corriente registró un promedio de solo 1,8% del PIB, muy por debajo del 5,3% de principios de los años 1990. Como contrapartida del menor déficit corriente, hubo una recuperación de la tasa de ahorro interno; por su parte, la tasa de inversión varió ligeramente, pasando de 19,2% a 19,9% del PIB.⁹

En resumen, durante el período 1996-2007 la tasa media de inversión estuvo menos de 1,5% del PIB por encima de la de los “años perdidos” de 1983-1989. Este ajuste moderado se produjo en medio de sustanciales entradas de capital extranjero.

⁹ La gran acumulación de reservas de este período sugiere que, aunque la posible restricción externa al crecimiento haya aumentado por el incremento de la tasa de importación, esa restricción no ha operado.

GRÁFICO 7



Fuente: cálculos del autor con datos del Banco de México, del Banco Mundial (2005) y del INEGI (producto interno bruto en pesos corrientes, cambiado a dólares utilizando el tipo de cambio nominal), y del Fondo Monetario Internacional (*International Financial Statistics*) y del INEGI (tasa de inversión).

IV

La inversión y la tasa de ganancia

El débil crecimiento de la economía mexicana puede atribuirse, en un primer enfoque, a la falta de dinamismo de la inversión en un contexto caracterizado por la desinflación y la tendencia del peso a apreciarse en términos reales. En esta sección se examina formalmente el efecto del tipo de cambio real en la rentabilidad del sector manufacturero y, por ese conducto, en la inversión.¹⁰

Para justificar el análisis empírico, supongamos que los precios fijados por empresas que operan en competencia imperfecta dependen de un margen de ganancia (tal vez variable) y del costo unitario de la mano de obra, según la fórmula:

$$\frac{P}{S} = (1 + u)\Omega, \Omega = a \frac{W}{S} \quad (4)$$

donde P es el índice de precios internos en moneda local, u el margen de ganancia, a la mano de obra empleada por unidad de producto, W el salario nominal y Ω el costo unitario de la mano de obra. La ecuación se divide por el tipo de cambio nominal S (definido como pesos por dólar) para convertir a dólares el precio interno y el costo unitario de la mano de obra.

Es posible formular una ecuación similar a la (4) para la economía extranjera, indicando con un asterisco las variables externas. Dividiendo la ecuación del precio interno por su contraparte extranjera, y reordenando, obtenemos:

$$\frac{\Omega}{\Omega^*} = \left(\frac{1 + u^*}{1 + u} \right) \left(\frac{P}{SP^*} \right) \quad (5)$$

¹⁰ Usando datos correspondientes al período que va del primer trimestre de 1981 al segundo trimestre del 2000, Lederman, Menéndez y otros (2003) muestran que en México un aumento de la variabilidad del tipo de cambio real tiende a deprimir la tasa de inversión. Mucho se ha debatido el efecto del tipo de cambio real en el volumen y la tasa de crecimiento

del PIB. Algunos autores han detectado efectos predominantemente contradictorios. Al respecto véase Kamin y Rogers (2000) y las referencias contenidas en ese trabajo; véase asimismo el punto de vista opuesto en Galindo y Ros (2008), Ibarra (2008b) y Blecker (2007).

La ecuación (5) indica que un incremento del costo unitario relativo de la mano de obra del país debe ir acompañado de una reducción de su margen de ganancia relativo o de un aumento de sus precios relativos. La reducción del margen de ganancia produciría una merma de la participación de las ganancias en el PIB (z) según la fórmula:

$$z = \frac{u}{1+u} \quad (6)$$

El gráfico 8 ilustra la evolución en México del costo relativo de la mano de obra y los precios al consumidor relativos (resumidos más atrás en el cuadro 1). Recordemos que la primera serie corresponde a la relación del costo unitario de la mano de obra manufacturera en dólares entre México y los Estados Unidos y que la segunda serie corresponde al índice del tipo de cambio real multilateral del Banco de México basado en el IPC. Con miras a realzar la eficacia visual del gráfico, se ha invertido el índice original de modo que el aumento indique una apreciación real.

Existe una sólida asociación entre las dos series, como lo sugiere la ecuación (5), con un coeficiente de correlación de 0,8311 durante el período 1985-2007.

Las variaciones de los costos relativos y de los precios relativos están estrechamente conectadas. Un tipo de cambio desalineado —es decir, que no aísla los costos relativos frente a las variaciones relativas en los salarios nominales y las productividades— podría causar una desaceleración de las exportaciones y una pérdida de participación en el mercado.

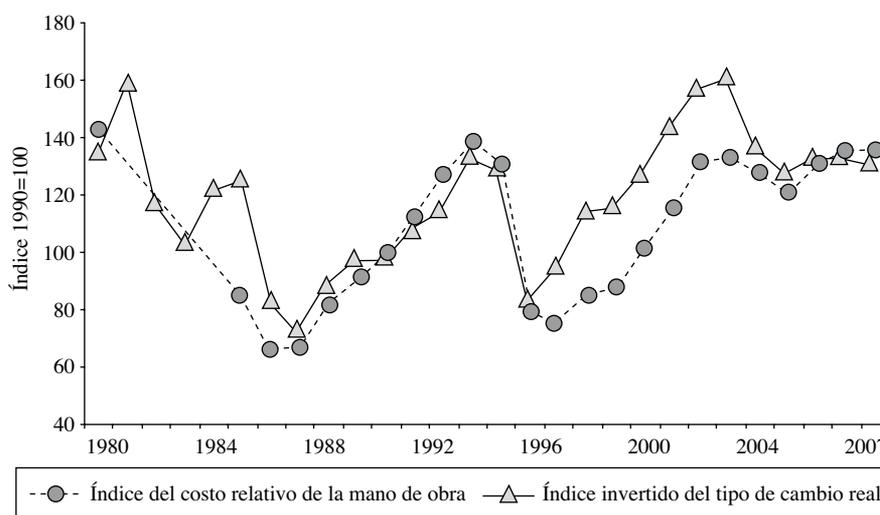
Podemos examinar el efecto, calculando una regresión del crecimiento de las exportaciones sobre el tipo de cambio real, teniendo en cuenta el crecimiento del mercado.¹¹ El cuadro 2 presenta los resultados de la prueba de raíz unitaria sobre las variables utilizadas en el análisis econométrico. La hipótesis de raíz unitaria es rechazada para casi todas las variables, en particular por la prueba de Phillips-Perron.

Algunas variables tienen valores límite en la prueba ampliada de Dickey-Fuller. La participación de las ganancias en el valor agregado de las manufacturas probablemente no sea estacionaria o tal vez lo sea en torno a una tendencia lineal. Debido a esta ambigüedad, las regresiones incluyen los resultados de las pruebas de raíz unitaria aplicadas a los residuos de la versión de largo plazo de las ecuaciones estimadas. Como se sabe, se puede descartar la posibilidad de una regresión espuria cuando la hipótesis de raíz unitaria para los residuos es rechazada.

Las regresiones se calcularon con series trimestrales correspondientes al período 1988-2007, es decir,

GRÁFICO 8

México: tipo de cambio real y costo relativo de la mano de obra, 1980-2007



Fuente: cálculos del autor con datos del INEGI (costo laboral relativo) y del Banco de México (tipo de cambio real).

¹¹ Véase en el apéndice la fuente y la definición precisa de las variables incluidas en las regresiones de esta sección.

CUADRO 2

México: pruebas de raíz unitaria^a

| | Prueba de Dickey-Fuller aumentada | | | Prueba de Phillips-Perron | | |
|---|-----------------------------------|--------------------------|--------------------------|---------------------------|---------------------|--------------------|
| | Nivel | Nivel con tendencia | Primera diferencia | Nivel | Nivel con tendencia | Primera diferencia |
| Tasa de crecimiento de la exportación de manufacturas, GEXP ^{1/} | -2,6625* | -2,8631 | -7,0365*** | -2,6625* | -2,9800 | -8,6171*** |
| Log. del tipo de cambio real, LNRER ^{2/} | -2,5702 ^b | -2,4334 | -8,1501*** | -2,6780* | -2,7913 | -8,2061*** |
| Tasa de crecimiento de la producción industrial de los Estados Unidos, GUS ^{1/} | -2,5470 ^b | -2,5107 | -4,1686*** | -2,7817* | -2,7473 | -5,2266*** |
| Participación de las ganancias en el valor agregado de las manufacturas, PROFIT ^{2/} | -1,1703 | -3,4572** ^{c5/} | -9,6741*** | -1,4044 | -2,3108 | -9,6889*** |
| Tasa de crecimiento de la producción de manufacturas, GMPI ^{2/} | -2,0860 ^{4/} | -2,2938 ^{4/} | -9,5087*** ^{4/} | -4,0503*** | -3,9804** | -10,0838*** |
| Tasa de crecimiento de la inversión, GINV ^{3/} | -2,5554 ^{b5/} | -2,5416 ^{5/} | -8,2855*** ^{5/} | -3,2852** | -3,2640* | -6,7001*** |
| Tasa de crecimiento del PIB, GGDP ^{3/} | -3,6762*** ^{6/} | -3,6506*** ^{6/} | -8,4493*** ^{5/} | -3,3764** | -3,3522* | -7,9005*** |
| Tasa de interés nominal, NIR ^{3/} | -4,9442*** | -5,3446*** | -8,9183*** | -5,1204*** | -5,4016*** | -9,4123*** |
| Tasa de inflación, INF ^{3/} | -5,7769*** | -5,9448*** | -4,4028*** | -4,5717*** | -4,0284** | -4,6306*** |
| Tasa de ahorro privado, SAVING ^{3/} | -1,6223 | -1,6902 | -4,1920*** | -2,9508** | -2,9967 | -21,2476*** |

Fuente: estimaciones del autor. Véase en el apéndice la definición y fuente de cada variable.

***, **, *: Hipótesis de raíz unitaria rechazada a 1%, 5% y 10% de significación estadística.

^a Prueba de Dickey-Fuller aumentada con intercepto y longitud de rezago determinada por el criterio de información de Schwartz. Prueba de Phillips-Perron con intercepto, núcleo (*kernel*) de Bartlett y ancho de banda de Newey-West. Valores críticos de MacKinnon.

^b El valor p está entre 0,1 y 0,11.

^c El valor p es 0,0513.

Nota: la muestra para cada una de las pruebas es igual a la usada en las regresiones correspondientes, aunque en algunos casos su tamaño es menor debido a la inclusión de rezagos en las pruebas:

^{1/} 1988-T1 2007-T2, 78 observaciones.

^{2/} 1988-T1 2007-T4, 80 observaciones.

^{3/} 1988-T1 2007-T3, 79 observaciones.

^{4/} Reducción de la muestra a 1988-T2 2007-T4, 79 observaciones.

^{5/} Reducción de la muestra a 1988-T2 2007-T3, 78 observaciones.

^{6/} Reducción de la muestra a 1988-T3 2007-T3, 77 observaciones.

el período posterior a la liberalización en México. En todos los casos, el punto de partida fue un modelo autorregresivo de rezagos distribuidos, típicamente con cuatro rezagos en la variable dependiente y en los regresores, aunque algunos modelos tuvieron que comenzar con cinco rezagos en la variable dependiente para corregir un problema de autocorrelación de los residuos. La estructura inicial de rezagos fue luego simplificada de acuerdo con la significación estadística de cada coeficiente.

Para asegurar que la simplificación que dio lugar al modelo final sea aceptable en términos estadísticos, todas las regresiones incluyen la prueba de Wald para la hipótesis de que las variables eliminadas tienen coeficientes que en conjunto son iguales a cero. Incluyen también la prueba de Jarque-Bera para la distribución normal de los residuos, la prueba de Breusch-Godfrey para la ausencia de una autocorrelación de cuarto orden, la prueba de Engle para la inexistencia de erro-

res de heteroscedasticidad condicional autorregresiva (ARCH) y la prueba RESET de especificación general de Ramsey.

La regresión mediante mínimos cuadrados ordinarios (MCO) de la tasa de crecimiento de la exportación de manufacturas (GEXP) contra el logaritmo del índice del tipo de cambio real basado en el IPC (LNRER), la tasa de crecimiento del índice de la producción industrial de los Estados Unidos (GUS) y dos variables ficticias para captar el incremento temporal —por el inicio del TLC de América del Norte— del crecimiento de la exportación de 1994 y 1995 (o, lo que es equivalente, un aumento permanente del nivel de exportación desde 1994) arroja los resultados siguientes:¹²

¹² Aunque no es estadísticamente significativo, se retuvo el quinto rezago de GEXP para eliminar un problema de autocorrelación en los residuos.

$$\begin{aligned}
 GEXP = & \quad \quad \quad (7a) \\
 & -0,7074 + 0,2949 GEXP(-1) - 0,3632 GEXP(-4) + 0,0804 GEXP(-5) - 0,1720 LNRER(-1) \\
 & \quad (0,00) \quad (0,00) \quad (0,00) \quad (0,39) \quad (0,00) \\
 & + 0,3435 LNRER(-4) + 1,0805 GUS + 0,3729 GUS(-4) + 0,0849 NAFTA94 + 0,2235 NAFTA95 \\
 & \quad (0,00) \quad (0,00) \quad (0,07) \quad (0,00) \quad (0,00)
 \end{aligned}$$

Los valores p se indican entre paréntesis debajo de los coeficientes estimados.

Muestra: primer trimestre de 1988 a segundo trimestre del 2007 (n=78).

R² ajustado = 0,8568.

Estadístico de Jarque-Bera (probabilidad): 0,4826 (0,7856).

Estadístico F de Breusch-Godfrey de cuarto orden (probabilidad): 1,7598 (0,1479)

Estadístico F de efecto ARCH de Engle (probabilidad): 2,4103 (0,1248).

Estadístico F de la prueba RESET de Ramsey (probabilidad): 1,9998 (0,1619).

Estadístico F de la prueba de Wald (probabilidad): 0,9103 (0,5143).

Pruebas de raíz unitaria sobre los residuos de largo plazo (con intercepto; véanse las especificaciones en el cuadro 2).

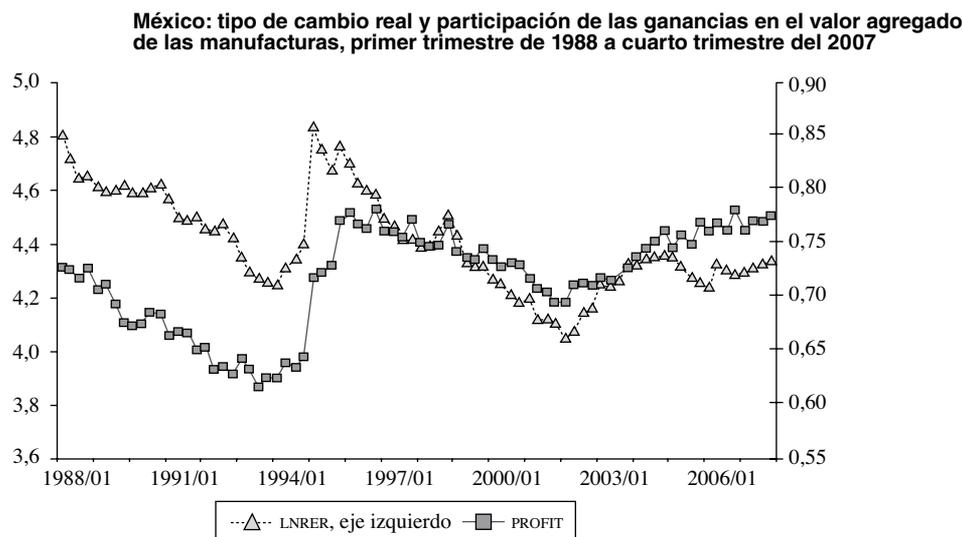
Estadístico t de la prueba de Dickey-Fuller aumentada (probabilidad): -3,6182 (0,0076).

Estadístico t de la prueba de Phillips-Perron ajustada (probabilidad): -4,4999 (0,0005).

donde la solución de largo plazo es:

$$GEXP = -0,7161 + 0,1736 LNRER + 1,4711 GUS + 0,0859 NAFTA94 + 0,2263 NAFTA95 \quad (7b)$$

GRÁFICO 9



Fuente: cálculos del autor basados en datos del INEGI (Encuesta Industrial Mensual) y del Banco de México (tipo de cambio real).

Los resultados de la estimación confirman la fuerte influencia que tiene la economía estadounidense en la evolución de las exportaciones manufactureras de México. Las variaciones de la tasa de crecimiento del índice de producción industrial de los Estados Unidos inducen variaciones más que proporcionales de la tasa de crecimiento de la exportación. El tipo de cambio real también incide de manera significativa. Por ejemplo, el logaritmo del índice del tipo de cambio real pasó de 4,6329 en 1996 a 4,1108 en el 2002, mientras que

el índice de crecimiento de las exportaciones pasó en el mismo lapso de 0,179 a 0,019, es decir, sufrió una merma de 16 puntos porcentuales. El coeficiente estimado del tipo de cambio real permite atribuir 9 puntos de la disminución a la apreciación de la moneda.

Las ecuaciones (5) y (6) implican que una apreciación de la moneda puede tener un efecto negativo en el margen de ganancia y, por ende, en la participación de las ganancias en el PIB. El gráfico 9 revela la estrecha asociación existente entre dicha participación en el caso de

$$\begin{aligned}
 \text{SAVING} = & \hspace{20em} (10a) \\
 & - 0,0518 + 0,5607 \text{ SAVING}(-1) + 0,6525 \text{ SAVING}(-4) - 0,3387 \text{ SAVING}(-5) + 0,0182 \text{ LNRER} \\
 & \quad (0,14) \quad (0,00) \quad (0,00) \quad (0,00) \quad (0,03) \\
 & - 0,1628 \text{ GGDP}(-2) + 0,2077 \text{ GGDP}(-3) - 0,1708 \text{ GGDP}(-4) \\
 & \quad (0,02) \quad (0,02) \quad (0,01)
 \end{aligned}$$

Los valores p se indican entre paréntesis debajo de los coeficientes estimados.

Muestra: primer trimestre de 1988 a tercer trimestre del 2007 (n=79).

R² ajustado = 0,7924.

Estadístico de Jarque-Bera (probabilidad): 0,1026 (0,95).

Estadístico F de Breusch-Godfrey de cuarto orden (probabilidad): 0,8229 (0,5152).

Estadístico F de efecto ARCH de Engle (probabilidad): 0,9254 (0,3391).

Estadístico F de la prueba RESET de Ramsey (probabilidad): 2,4162 (0,1246).

Estadístico F de la prueba de Wald (probabilidad): 1,5523 (0,1576).

Pruebas de raíz unitaria sobre los residuos de largo plazo (con intercepción; véanse las especificaciones en el cuadro 2):

Estadístico t de la prueba de Dickey-Fuller aumentada (probabilidad): -3,1473 (0,0272).

Estadístico t de la prueba de Phillips-Perron ajustada (probabilidad): -3,1473 (0,0272).

donde la solución de largo plazo es:

$$\text{SAVING} = -0,4125 + 0,145 \text{ LNRER} - 1,0026 \text{ GGDP} \quad (10b)$$

La tasa de ahorro privado parece comportarse en forma anticíclica (con rezago), resultado algo anómalo a la luz de las teorías del consumo basadas en el ingreso permanente, pero que podría explicarse por la existencia de restricciones del crédito al consumo. Como se preveía, el tipo de cambio real tiene un marcado efecto en la tasa de ahorro. Por ejemplo, de acuerdo con el coeficiente del tipo de cambio real de largo plazo, la apreciación de 52% entre 1996 y el 2002 tendió a reducir la tasa de ahorro en unos 7,5 puntos porcentuales, cifra que está un punto porcentual por encima de la reducción efectivamente observada.¹⁸

Los resultados muestran que la apreciación de la moneda tiene efectos parciales en la demanda agregada que actúan en direcciones opuestas: por un lado, la deprime por su efecto negativo en la balanza comercial y la rentabilidad de la inversión, y por otro, la eleva por

una caída de la tasa de ahorro. En principio, el resultado neto es incierto.¹⁹

En el caso concreto de México, sobre todo desde que rige el TLC de América del Norte, la reducción de la tasa de ahorro por la apreciación de la moneda ha sido compensada con creces por el aumento de la participación de las importaciones en el PIB (presumiblemente, debido a la apreciación misma y a la liberalización del régimen de comercio). Como resultado, bajó el multiplicador de la demanda. Esto, unido al lento avance de la inversión, produjo una trayectoria plana de los niveles de inversión ajustados por el multiplicador y un aporte casi nulo de esta variable al crecimiento del PIB.

Nuestro análisis se ha centrado en la participación de las ganancias en el PIB. Sin embargo, el comportamiento de la tasa de ganancia (ganancias/capital) r depende no solo de la participación de las ganancias (ganancias/PIB), sino también de la razón PIB/capital k , según la definición:

$$r = zk \quad (11)$$

¹⁸ Aquí corresponde un comentario sobre la causalidad similar al que se hizo respecto de la ecuación de PROFIT (véase nota al pie número 14). Supongamos que la tasa de ahorro aumentara en forma exógena. El saldo de la cuenta corriente también aumentaría y, si existiera un efecto sustancial que actuara por este conducto, la moneda se apreciaría. En este caso, el tipo de cambio real y la tasa de ahorro estarían correlacionados negativamente.

¹⁹ Véase un análisis teórico del tema en Blecker (2002).

Es difícil medir la razón PIB/capital debido a la falta de series prolongadas de acervos de capital. Sin embargo, es posible estimarla a partir de la ecuación siguiente:

$$g = ik_m \quad (12)$$

donde g es la tasa de crecimiento del PIB, i es la tasa de inversión (inversión fija/PIB) y k_m es la razón producto/capital.²⁰

Las observaciones de k_m fueron derivadas como residuos de las series anuales de la tasa de crecimiento del PIB y la tasa de inversión. A esta frecuencia, las series pueden ser muy variables por las fluctuaciones de la demanda agregada y, por tanto, del grado de utilización de la capacidad. Las fluctuaciones fueron eliminadas tomando las tendencias Hodrick-Prescott de las series o bien sus promedios en períodos prolongados.

El gráfico 10 presenta las tendencias Hodrick-Prescott correspondientes a 1960-2007 y muestra que hubo una disminución de la razón PIB/capital en los decenios de 1960 y 1970 y a comienzos de los años 1980. Como era de prever, el mismo patrón acusan los promedios por períodos que aparecen en el cuadro 3. La razón media PIB/capital descendió de 0,35 en 1960-1977 a 0,22 a comienzos de la década de 1990 y a 0,18 a partir de 1996.²¹

Como estamos centrándonos en las tendencias Hodrick-Prescott y en las variaciones medias de largo plazo, el descenso de la razón PIB/capital debería tener una base tecnológica. Puede deberse también a un problema persistente de subutilización del capital instalado, como lo sugieren los resultados de las encuestas de opinión realizadas por el Banco de México entre gerentes del sector manufacturero (López, s/f). En este caso, la demanda agregada habría dejado reiteradamente de crecer a las tasas previstas por las empresas al adoptar sus decisiones de inversión.

CUADRO 3

México: identidad del crecimiento
(Promedios anuales)

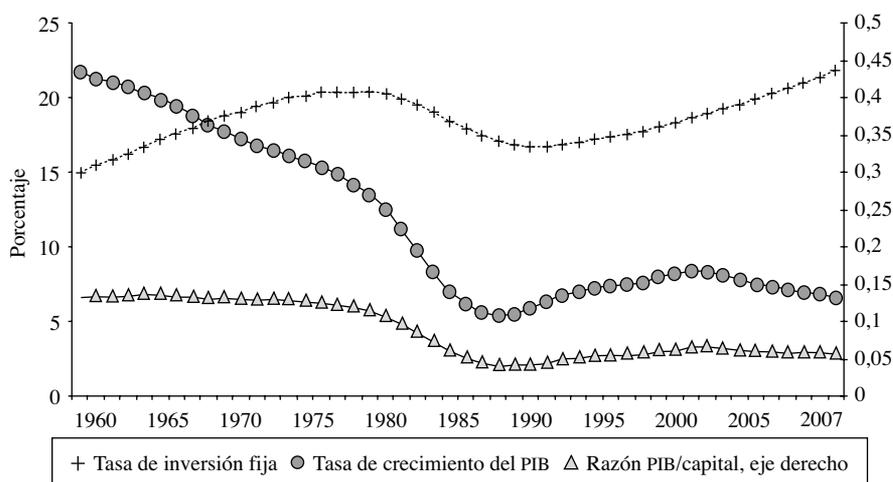
| | Tasa de crecimiento del PIB | Tasa de inversión | Razón PIB/capital ^a |
|-----------|-----------------------------|-------------------|--------------------------------|
| 1960-1977 | 6,23 | 18,14 | 0,35 |
| 1989-1994 | 3,91 | 18,04 | 0,22 |
| 1996-2007 | 3,58 | 19,80 | 0,18 |

Fuente: datos de cuentas nacionales del INEGI y Banco Mundial (2005).

^a Véase la ecuación (12) en el texto para el cálculo de la razón PIB/capital.

GRÁFICO 10

México: identidad del crecimiento, 1960-2007, tendencias de Hodrick-Prescott



Fuente: estimaciones del autor con datos de cuentas nacionales del Banco Mundial (2005) y del INEGI.

²⁰ Una limitación estriba en que la tasa de ganancia depende de la razón PIB/capital promedio, en tanto que la ecuación (12) produce una estimación de la razón marginal.

²¹ Trabajando dentro de un contexto analítico diferente, Santaella (1998) y De Gregorio y Lee (1999) presentan pruebas de que el creci-

miento de la productividad total de los factores en México disminuyó notablemente a partir de los años 1970, llegando a tasas negativas en los decenios de 1980 y 1990. Esto implica un efecto negativo sobre la tasa de ganancia.

Pero ya se trate de un fenómeno tecnológico o el resultado de insuficiencia en la demanda agregada, al disminuir la razón PIB/capital no disminuye solo la tasa de crecimiento del PIB (ecuación 12),

sino también la tasa de ganancia (ecuación 11). Esto agrava el efecto que la apreciación del peso ejerce sobre la rentabilidad a través de la participación de las ganancias en el PIB.

V

Conclusiones

A fines de la década de 1980 México se transformó en lugar de destino de ingentes corrientes de capital y en un gran exportador de manufacturas, pero no logró sostener un crecimiento económico elevado. Los analistas de la economía mexicana han ofrecido diversas explicaciones de esta aparente paradoja. En este trabajo se argumenta que es útil considerar una historia simple de precios relativos y rentabilidad de la inversión.

Desde fines de los años 1980, la gestión macroeconómica de México y particularmente su política monetaria se centraron en reducir la inflación. La parte medular del proceso duró más de 15 años, debido entre otras causas al revés temporal que significó la crisis financiera de 1995.

A medida que avanzaba el proceso de desinflación, el peso se apreciaba en términos reales. En general, la apreciación de la moneda reduce directamente la tasa de crecimiento del PIB por su efecto en la exportación neta, como lo atestigua la desaceleración de las exportaciones a comienzos de los años 2000. Pero la apreciación puede también reducir indirectamente el crecimiento del PIB, por su efecto en la participación de las ganancias en el PIB. En este artículo se considera la vía indirecta en el caso de México, y se presenta evidencia econométrica

de los efectos significativos del tipo de cambio real sobre la participación de las ganancias en el sector manufacturero, y de la participación de las ganancias sobre la inversión.

La tasa de ganancia depende tanto de la participación de las ganancias en el PIB como de la razón PIB/capital. En el trabajo se mostró que la razón (marginal) PIB/capital en los años de crecimiento lento ha estado bastante por debajo de los niveles observados en México en su período de crecimiento rápido, antes de la década de 1980. Por definición, la merma de la razón PIB/capital reduce la tasa de crecimiento del PIB cualquiera sea la tasa dada de inversión, pero también tiende a reducir la tasa de inversión misma, por sus efectos en la tasa de ganancia.

No es de extrañar entonces que la mayor parte del crecimiento del PIB provenga de la expansión de las exportaciones, como lo demuestra una simple descomposición del PIB por el lado de la demanda, mientras que el aporte de la inversión ha sido insignificante. El crecimiento lento de la economía mexicana es en parte una historia de inversión poco dinámica y baja rentabilidad en una situación de desinflación y apreciación real de la moneda.

APÉNDICE

Definiciones y fuente de los datos

Gráfico 2: se calcularon las tasas de importación específicas como importación de bienes intermedios/PIB, importación de bienes de consumo/consumo agregado e importación de bienes de capital/inversión fija. *Fuente:* datos originales de comercio del Banco de México y datos de las cuentas nacionales del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

GEXP: variación en cuatro trimestres de la exportación real de manufacturas. Los datos originales de balanza de pagos en dólares corrientes fueron deflactados por el índice de precios

al productor de los Estados Unidos. *Fuente:* Banco de México y Oficina de estadísticas del trabajo de los Estados Unidos.

LNRER: logaritmo natural del índice del tipo de cambio efectivo real basado en el IPC. *Fuente:* índice original mensual del Banco de México.

GUS: variación en cuatro trimestres del índice de producción industrial de Estados Unidos, desestacionalizado. *Fuente:* índice original mensual de la Reserva Federal de los Estados Unidos.

PROFIT: promedio trimestral de la participación de las ganancias, calculada como la unidad menos la razón sueldos y salarios/valor agregado en el sector de las manufacturas. En el cálculo se usó la razón media entre el valor agregado y la producción bruta, según datos de la Encuesta Industrial Anual del INEGI correspondiente al período más prolongado disponible (1994-2003), para calcular el valor agregado a partir del índice mensual. *Fuente:* datos originales mensuales en pesos corrientes extraídos de la Encuesta Industrial Mensual del INEGI.

GMPI: variación en cuatro trimestres del índice de producción manufacturera. *Fuente:* índice original mensual del INEGI.

GINV: variación en cuatro trimestres de la inversión fija bruta real. *Fuente:* datos originales en miles de pesos de 1993, INEGI.

GGDP: variación en cuatro trimestres del producto interno bruto real. *Fuente:* datos originales en miles de pesos de 1993, INEGI.

NIR: promedio trimestral de la tasa a 91 días, anualizada, de los Certificados de la Tesorería de México (CETES), como porcentaje. *Fuente:* datos originales mensuales del Banco de México.

INF: variación en cuatro trimestres del índice medio de precios al consumidor, como porcentaje. *Fuente:* índice original mensual de precios al consumidor, Banco de México.

SAVING: la unidad menos la razón entre el consumo privado, descontados los impuestos, y el PIB. El cálculo incluye todo el ingreso del sector público de actividades económicas no petroleras clasificado como impuesto, más los impuestos a la gasolina. La variable empleada en la ecuación (10a) es el residuo de una regresión de la tasa de ahorro registrada sobre un conjunto de variables ficticias trimestrales (ajustada por el intercepto estimado). *Fuente:* datos originales en miles de pesos de 1993, INEGI.

Bibliografía

- Banco Mundial (2005): *World Development Indicators, 2005*, Washington, D.C., versión en CD-Rom.
- Berg, J. y L. Taylor (2000): *External Liberalization, Economic Performance and Social Policy*, CEPA working paper, N° 12, Nueva York, New School University, febrero.
- Bergoing, R. y otros (2001): A decade lost and found: Mexico and Chile in the 1980s, documento preparado para una conferencia organizada por el Banco de la Reserva Federal de Minneapolis, septiembre.
- Blecker, R. (2002): Distribution, demand and growth in neo-Kaleckian macro-models, *The Economics of Demand-led Growth*, Mark Setterfield, Cheltenham, Reino Unido, Edward Elgar.
- (2007): *External Shocks, Structural Change, and Economic Growth in Mexico, 1979-2006*, documento de trabajo, Washington, D.C., Departamento de Economía, American University, diciembre.
- Blyde, J. S. y E. Fernández-Arias (2004): Why does Latin America grow more slowly?, *Economic and Social Studies*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- De Gregorio, J. y J.-W. Lee (1999): Economic growth in Latin America: sources and prospects, documento preparado para la Global Development Network, diciembre.
- Feenstra, R. y H. L. Kee (2007): Trade liberalization and export variety: a comparison of Mexico and China, *The World Economy*, vol. 30, N° 1, Oxford, Blackwell Publishing.
- Galindo, L. M. y J. Ros (2008): Alternatives to inflation targeting in Mexico, *International Review of Applied Economics*, vol. 22, N° 2, Londres, Routledge.
- Hausmann, R., J. Hwang y D. Rodrik (2007): What you export matters, *Journal of Economic Growth*, vol. 12, N° 1, Nueva York, Springer.
- Ibarra, C. (2008a): Disinflation and real currency appreciation in Chile and Mexico: the role of monetary policy, próxima publicación en *Investigación Económica*, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México.
- (2008b): Exporting without growing: investment, real currency appreciation, and export-led growth in Mexico, documento de trabajo, Puebla, Departamento de Economía, Universidad de las Américas Puebla, junio.
- (2003): Sluggish growth, trade liberalization and the Mexican disease: a medium-term macroeconomic model with an application to Mexico, *International Review of Applied Economics*, vol. 17, N° 3, Londres, Routledge.
- Kalecki, M. (1942): A theory of profits, *The Economic Journal*, vol. 52, N° 206/207.
- Kamin, S. y J. Rogers (2000): Output and the real exchange rate in developing countries: an application to Mexico, *Journal of Development Economics*, vol. 61, N° 1, Amsterdam, Elsevier.
- Lall, S. (2000): *The Technological Structure and Performance of Developing Countries Manufactured Exports*, QEH working paper, N° 44, Oxford, Universidad de Oxford, junio.
- Lederman, D., A. M. Menéndez y otros (2003): Mexican investment after the Tequila crisis: basic economics, 'confidence' effects or market imperfections?, *Journal of International Money and Finance*, vol. 22, N° 1, Amsterdam, Elsevier.
- López, J. (s/f): Mexico's economic prospects reconsidered, documento de trabajo, México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México.
- López, J. y A. Cruz (2000): 'Thirlwall's law' and beyond: the Latin American experience, *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 22, N° 3, Nueva York, M.E. Sharpe Inc.
- Moreno-Brid, J. C. (1999): Mexico's economic growth and the balance of payments constraint: a cointegration analysis, *International Review of Applied Economics*, vol. 13, N° 2, Londres, Routledge.
- Moreno-Brid, J. C., J. Santamaría y J. C. Rivas (2005a): Industrialization and economic growth in Mexico after NAFTA: the road travelled, *Development and Change*, vol. 36, N° 6, Oxford, Blackwell Publishing.
- (2005b): *Mexico: Economic Growth, Exports and Industrial Performance after NAFTA*, serie Estudios y perspectivas, N° 42, LC/L.2479-P, México, D.F., Santiago de Chile, Sede Subregional de la CEPAL en México. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.06.II.G.6.
- Pacheco-López, P. (2005): The impact of trade liberalization on exports, imports, the balance of payments and growth: the case of Mexico, *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 27, N° 4, Nueva York, M.E. Sharpe Inc.

- Ramos, M. y A. Torres (2005): Reducing inflation through inflation targeting. The Mexican experience, documento de trabajo, México, D.F., Banco de México, julio.
- Ros, J. y N. Lustig (2000): *Trade and Financial Liberalization with Volatile Capital Inflows: Macroeconomic Consequences and Social Impacts in Mexico during the 1990s*, CEPA working paper, N° 18, Nueva York, New School University, febrero.
- Ros, J., J. Draisma y otros (1996): Prospects for growth and the environment in Mexico in the 1990s, *World Development*, vol. 24, N° 2, Amsterdam, Elsevier.
- Santaella, J. (1998): Economic growth in Mexico. Searching for clues to its slowdown, documento preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo, diciembre.
- Tornell, A., F. Westermann y L. Martínez (2004), *NAFTA and Mexico's Less than Stellar Performance*, NBER working paper, N° 10289, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research, febrero.

PALABRAS CLAVE

Globalización
 Liberalización económica
 Crecimiento económico
 Desarrollo regional
 Exportaciones
 Inversión extranjera directa
 Producto interno bruto
 Análisis comparativo
 Indicadores económicos
 Chile

Globalización y desarrollo regional: evolución económica de las regiones chilenas, 1990-2002

Juan Carlos Ramírez J. e Iván Silva Lira

U na inserción más profunda de la economía chilena en la economía global, basándose principalmente en el aprovechamiento de las ventajas comparativas del país, ha contribuido fuertemente a los cambios observados en la dinámica y la posición relativa de las regiones de Chile. Este artículo analiza y compara las dinámicas de crecimiento de esas regiones y explica sus comportamientos diferentes. Aquellas de mayor crecimiento se han insertado en la economía mundial gracias a sus recursos naturales renovables o no renovables, a procesos exportadores vinculados con actividades agroindustriales y a centros metropolitanos articulados con la economía mundial en la provisión de servicios financieros y comerciales. El crecimiento de algunas de las regiones no siempre se ha traducido en las mejoras sociales correspondientes, lo que reivindica la necesidad de políticas sociales explícitas.

Juan Carlos Ramírez J.
 Director, Instituto Latinoamericano y
 del Caribe de Planificación Económica
 y Social (ILPES)

✉ juancarlos.ramirez@cepal.org

Iván Silva Lira
 Jefe, Área de Gestión del Desarrollo
 Local y Regional, ILPES

✉ ivan.silva@cepal.org

I

Introducción

El hecho de haberse profundizado la inserción de la economía chilena en la economía global es uno de los factores más relevantes que están tras el conjunto de cambios en la dinámica y en la posición relativa de las regiones de Chile. Esta inserción se ha debido sobre todo al aprovechamiento de las ventajas comparativas del país. El sector exportador, basado principalmente en productos primarios y semielaborados, se transformó en la fuerza motriz del crecimiento económico. Así, la participación de las exportaciones en el producto interno bruto (PIB) se elevó en promedio del 20% al 40% del PIB entre fines de los años 1970 y fines de los años 1990.

Un componente del ciclo económico y de su evolución es la existencia de focos, nodos o centros geográficos innovadores, generadores de cambios que arrastran al conjunto en forma selectiva: a algunos con más intensidad, a otros marginalmente, mientras que a algunos otros los deja totalmente excluidos. Los efectos de arrastre se establecen a través de procesos de difusión espacial que tienen patrones característicos. Durante estos procesos de arrastre y difusión, los

distintos componentes del conjunto (red urbana, región nación) se transforman a ritmos diferentes de acercamiento (convergencia), cuando los territorios de menor desarrollo relativo avanzan más rápidamente que los de mayor desarrollo, y de alejamiento (divergencia), cuando sucede lo opuesto.

En este artículo se intenta, a través de distintas técnicas de análisis regional, examinar y comparar las dinámicas de crecimiento de las regiones chilenas para establecer a cuáles les está yendo bien y a cuáles mal y, a partir de ese estudio, ofrecer una explicación de esos comportamientos diversos. En definitiva, se trata de averiguar la causa de que, a partir de los años 1990, no haya habido indicios de convergencia, aunque las disparidades tampoco parecen haber aumentado.

En ambos casos (de convergencia y de divergencia), se trata de buscar los factores comunes que dan lugar a esta capacidad de crecimiento, para saber si los efectos de arrastre se pueden prever o si son fenómenos que necesitan otras condiciones objetivas de desarrollo, acompañadas de cierto tipo de políticas regionales explícitas.

II

Inserción externa de las regiones chilenas

En términos regionales, la intensidad del desarrollo exportador se manifiesta en el hecho de que en el período 1990-1992 solo tres regiones exportaron más de mil millones de dólares, mientras que en el período 2003-2005 dicha cifra fue superada por nueve regiones (cuadro 1).

Este proceso ha sido particularmente intenso en las regiones con estructuras exportadoras de productos básicos (*commodities*), entre ellas la minería del cobre, la fruticultura, la industria de productos forestales como la celulosa y las astillas (*chips*) de maderas

y, más recientemente, la pesca. En algunos sectores las formas de organización productiva se han caracterizado por una elevada interacción de los actores, como lo destacan los estudios sobre aglomeraciones productivas (*clusters*). Entre esas aglomeraciones la más emblemática es la del salmón, pero también hay ejemplos importantes en la industria del vino y en la industria de la madera.¹

Como se verá más adelante, en las regiones “ganadoras”, particularmente la de Antofagasta, ha tenido un fuerte desarrollo la minería de exportación, vinculada a la aglomeración minera. En ella se ha dado gran importancia a la búsqueda de mejoras de gestión en la

□ Este artículo contó con la valiosa colaboración de Luis Riffo Pérez, particularmente en el procesamiento y análisis de la información sobre crecimiento y comercio exterior de las regiones chilenas.

¹ Véase Muñoz (2008).

CUADRO 1

Chile: exportaciones totales por regiones, 1990-2005
(Millones de dólares y porcentajes)

| Regiones | 1990-1992 | | 2003-2005 | | Tasa promedio de variación anual % |
|------------------|---------------------|----------------|---------------------|-----------------|------------------------------------|
| | Millones de dólares | Variación (%) | Millones de dólares | Variación (%) | |
| De Tarapacá | 278,3 | 68,0 | 1 867,0 | 1 037,2 | 15,8 |
| De Antofagasta | 2 662,6 | 650,4 | 8 442,4 | 4 690,2 | 9,3 |
| De Atacama | 517,7 | 126,5 | 1 442,2 | 801,2 | 8,2 |
| De Coquimbo | 208,0 | 50,8 | 1 328,8 | 738,2 | 15,0 |
| De Valparaíso | 931,8 | 227,6 | 3 049,6 | 1 694,2 | 9,5 |
| De O'Higgins | 872,5 | 213,1 | 2 526,6 | 1 403,7 | 8,2 |
| Del Maule | 193,5 | 47,3 | 847,9 | 471,1 | 12,0 |
| Del Bío Bío | 1 227,8 | 299,9 | 3 377,7 | 1 876,5 | 8,1 |
| De La Araucanía | 43,1 | 10,5 | 267,1 | 148,4 | 15,1 |
| De Los Lagos | 347,2 | 84,8 | 1 760,3 | 977,9 | 13,3 |
| De Aysén | 69,4 | 17,0 | 259,4 | 144,1 | 10,7 |
| De Magallanes | 156,6 | 38,3 | 726,6 | 403,7 | 12,5 |
| R. Metropolitana | 1 251,2 | 305,6 | 3 804,1 | 2 113,4 | 8,9 |
| Otras | 409,4 | 100,0 | 180,0 | 100,0 | -6,1 |
| <i>Total</i> | <i>9 169,1</i> | <i>2 239,6</i> | <i>29 879,7</i> | <i>16 599,8</i> | <i>9,5</i> |

Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN).

adquisición y manejo de materiales y, por lo tanto, en la integración de la cadena de proveedores, con el fin de lograr una mayor eficiencia en materia de costos, calidad y tiempo que podría tener efectos favorables sobre la economía regional. Por otra parte, en las regiones “convergentes” —las que están creciendo más que el promedio nacional, como las regiones de Los Lagos y Maule— no parece casual que en la primera haya tenido un interesante desarrollo la aglomeración productiva en torno al salmón, y en la segunda, aquella en torno al vino. Es decir, las aglomeraciones de este tipo parecen estar teniendo efectos positivos en las economías de esas regiones.

No ocurre lo mismo, sin embargo, en la Región del Bío Bío, tipificada más adelante como “estancada”. En ella, la evolución satisfactoria de la industria forestal y el dinamismo exportador que la región ha exhibido no se han traducido en crecimiento dinámico ni en mejoras significativas de sus indicadores sociales.

En el cuadro 2 se identifican los principales subsectores exportadores en el período 2003-2005 y el peso relativo de las principales regiones en cada subsector. Cabe destacar que:

- el 86% de las exportaciones de cobre y hierro se generan en las regiones de Antofagasta, Tarapacá, Atacama y Valparaíso;

- cerca del 70% de las exportaciones de la industria alimentaria (incluida la del salmón) proviene de la Región de Los Lagos, la Región Metropolitana de Santiago (en adelante Región Metropolitana) y la del Bío Bío;
- el 80% de las exportaciones de fruta proviene de las regiones de Valparaíso, del Maule, de O'Higgins y Metropolitana;
- los productos forestales como celulosa, papel y cartón se originan mayoritariamente en la Región del Bío Bío;
- los productos químicos básicos provienen de las regiones de Antofagasta, Metropolitana y de Magallanes (en este caso, principalmente metanol). La refinación de petróleo y productos derivados se efectúa principalmente en las regiones de Valparaíso y del Bío Bío;
- la producción de bebidas, líquidos y alcoholes (incluida la de vino) se concentra en la Región Metropolitana, la Región del Libertador Bernardo O'Higgins (en adelante Región de O'Higgins) y la Región del Maule.

Otra variable que ilustra la profundidad del proceso de inserción externa de Chile, especialmente durante los años 1990, es el incremento notable de la afluencia de inversión extranjera directa (IED). El nuevo tratamiento a la IED impulsado desde los años 1980

CUADRO 2

**Chile: distribución de los principales subsectores exportadores,
por principales regiones de origen, 2003-2005**
(Porcentajes, promedios)

| Regiones | Cobre y hierro | Industria de alimentos | Fruta | Actividad forestal | Fabricación de celulosa, papel y cartón | Productos químicos básicos | Refinación de petróleo y productos derivados | Bebidas, líquidos y alcoholes | Resto |
|---------------------|----------------|------------------------|-------|--------------------|---|----------------------------|--|-------------------------------|-------|
| De Tarapacá | 10,5 | | | | | | | | |
| De Antofagasta | 55,8 | | | | | 18,0 | | | |
| De Atacama | 9,2 | | | | | | | | |
| De Coquimbo | | | | | | | | | |
| De Valparaíso | 10,9 | | 25,5 | | | | 55,8 | | 8,5 |
| R. Metropolitana | | 13,3 | 14,4 | | | 21,0 | | 52,1 | 59,9 |
| De O'Higgins | | | 26,3 | | | | | 13,1 | |
| Del Maule | | | 13,3 | | 17,2 | | | 22,0 | |
| Del Bío Bío | | 13,8 | | 85,6 | 62,1 | | 27,7 | | 8,8 |
| De La Araucanía | | | | | 12,8 | | | | |
| De Los Lagos | | 40,2 | | | | | | | |
| De Aysén | | | | | | | | | |
| De Magallanes | | | | | | 44,6 | | | |
| Subtotal | 86,4 | 67,3 | 79,5 | 85,6 | 92,1 | 83,6 | 83,5 | 87,2 | 77,2 |
| Millones de dólares | 13 205 | 3 912 | 1 569 | 1 528 | 1 454 | 1 087 | 1 015 | 837 | 2 483 |

Fuente: elaboración propia con datos del MIDEPLAN.

buscó igualar las condiciones ofrecidas a inversores extranjeros y locales, mediante medidas vinculadas, entre otras, a la flexibilización de los requisitos para el ingreso y salida de capitales y a la legislación tributaria (Moguillansky, 1999).

No obstante lo anterior, las corrientes de IED se mantuvieron en niveles relativamente bajos durante el régimen militar, para luego mostrar un fuerte incremento a partir del retorno al régimen democrático. En efecto, mientras que el total acumulado de IED entre 1974 y 1989 alcanzó a 5.100 millones de dólares, en el periodo 1990-2006 llegó a 58.400 millones de dólares, a pesar de que a partir del año 2000 se observó una marcada reducción, producto de las fuertes turbulencias internacionales que afectaron a toda América Latina (CEPAL, 2001).

Cabe subrayar que las corrientes de IED multirregional (es decir, sin localización en regiones determinadas) representaron casi el 40% de las corrientes totales en 1990-2006, situación que se debió principalmente a inversiones en los sectores de telecomunicaciones y de servicios de utilidad pública, como el de energía eléctrica.

En el período 1990-2006, la Región Metropolitana fue la que exhibió la mayor afluencia de IED materializada

—un total de 15.275 millones de dólares—, superando largamente al resto de las regiones. La siguieron las regiones de Antofagasta con 8.271 millones, Tarapacá con 3.375 millones y Atacama con 2.449 millones, y luego las regiones de Coquimbo, de Valparaíso, del Bío Bío y de Magallanes, con 1.000 a 2.000 millones. La Región de Los Lagos y la del Maule se ubicaron en torno a los 500 millones, y por último, la Región de La Araucanía, la Región de O'Higgins y la Región de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo (en adelante Región de Aysén) exhibieron cifras menores (cuadro 3).

En cuanto a los sectores productivos de destino, la IED materializada se concentró fuertemente en actividades orientadas a la exportación. Así, en la zona norte del país las corrientes de IED acumuladas en el total del período 1990-2006 se concentraron fuertemente en la minería: el 93% de ellas en la Región de Antofagasta, 98% en la de Tarapacá, 99% en la de Atacama y 94% en la de Coquimbo (cuadro 4).

En la zona central la afluencia de IED apuntó mayoritariamente a la Región Metropolitana, y se orientó sobre todo a la minería y los servicios financieros, aunque también hubo montos significativos dirigidos

CUADRO 3

Chile: inversión extranjera directa materializada,^a por regiones, 1974-2006
(Millones de dólares y porcentajes)

| Regiones | IED acumulada 1974-1989 | | IED acumulada 1990-2004 | |
|--------------------|-------------------------|--------------|-------------------------|--------------|
| | Millones de dólares | % | Millones de dólares | % |
| De Tarapacá | 68 | 1,3 | 3 375 | 5,8 |
| De Antofagasta | 665 | 13,0 | 8 271 | 14,2 |
| De Atacama | 121 | 2,4 | 2 449 | 4,2 |
| De Coquimbo | 210 | 4,1 | 1 695 | 2,9 |
| De Valparaíso | 88 | 1,7 | 1 030 | 1,8 |
| De O'Higgins | 20 | 0,4 | 264 | 0,5 |
| Del Maule | 86 | 1,7 | 478 | 0,8 |
| De Bío Bío | 55 | 1,1 | 988 | 1,7 |
| De La Araucanía | 9 | 0,2 | 77 | 0,1 |
| De Los Lagos | 95 | 1,9 | 495 | 0,8 |
| De Aysén | 6 | 0,1 | 193 | 0,3 |
| De Magallanes | 303 | 5,9 | 964 | 1,7 |
| R. Metropolitana | 2 693 | 52,7 | 15 275 | 26,2 |
| IED multirregional | 693 | 13,6 | 22 850 | 39,1 |
| <i>Total</i> | <i>5 111</i> | <i>100,0</i> | <i>58 405</i> | <i>100,0</i> |

Fuente: elaboración propia con datos del Comité de Inversiones Extranjeras.

^a En virtud del Decreto Ley N° 600 de 1977, Estatuto de la Inversión Extranjera, Ley de cambios internacionales.

a alimentos, productos químicos, electricidad, gas y agua, y al comercio. El segundo lugar lo ocupó la Región de Valparaíso, donde la IED se concentró en electricidad, gas y agua. El tercero, la del Bío Bío, que recibió corrientes de IED acumuladas dirigidas principalmente hacia electricidad, gas y agua y madera y papel. Más atrás se ubicaron la Región del Maule, con una IED concentrada en madera y papel, electricidad, gas y agua, y construcción; y la de O'Higgins, con afluencia de IED orientada principalmente a alimentos, bebidas y tabaco.

Finalmente, en la zona sur los mayores montos se dirigieron a la Región de Magallanes y la Antártica Chilena (en adelante Región de Magallanes), concentrándose en la industria química, principalmente en el metanol. En segundo lugar estuvo la Región de Los Lagos, con corrientes de IED más diversificadas que se distribuyeron entre alimentos, bebidas y tabaco, pesca y acuicultura, madera y papel, silvicultura y agricultura. En tercer lugar se ubicó la Región de Aysén, con EID orientada fundamentalmente a la minería. El cuarto lugar, por último, lo ocupó la Región de La Araucanía, donde las corrientes de IED tuvieron como destino principal la madera y el papel.

CUADRO 4

Chile: participación de los principales subsectores de destino de la inversión extranjera directa materializada,^a por región, acumulada 1990-2006
(Porcentajes)

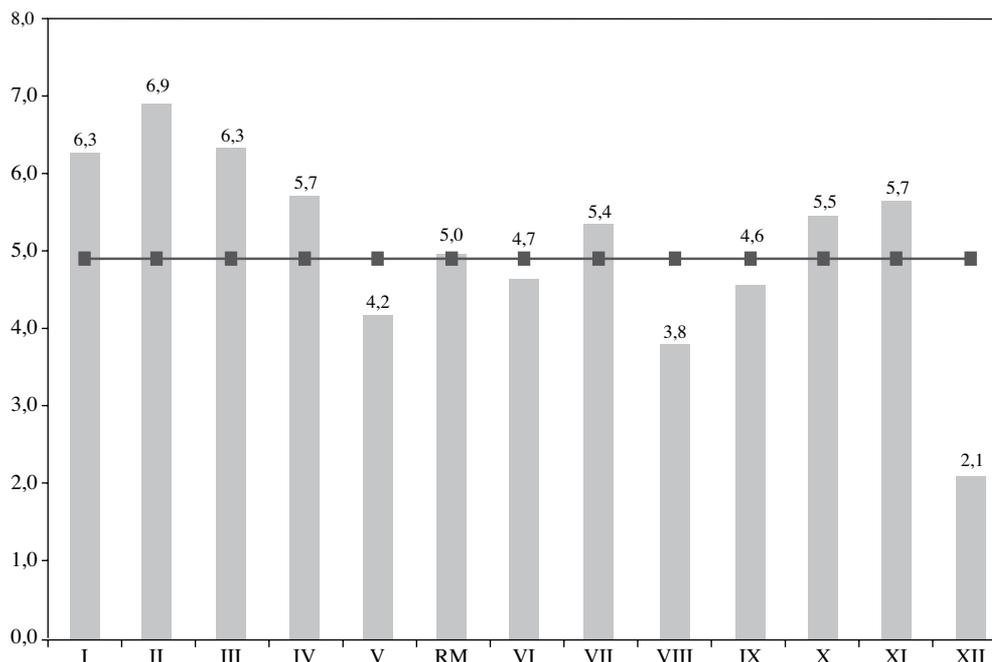
| Sector/región | I | II | III | IV | V | VI | VII | VIII | IX | X | XI | XII | RMS | Multirregional | Total |
|------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|------------|------------|------------|-----------|------------|------------|------------|---------------|----------------|---------------|
| Agricultura | | | | | | 8,1 | | | 5,7 | | | | | | |
| Silvicultura | | | | | | | 5,2 | | 9,0 | 15,0 | 5,9 | | | | |
| Pesca y acuicultura | | | | | | | | | | 23,2 | 9,1 | | | | |
| Minería y canteras | 98,3 | 93,2 | 99,7 | 94,6 | | | | | | | 69,0 | | 17,5 | | 32,0 |
| Alimentos, bebidas y tabaco | | | | | | 56,8 | 5,0 | 28,6 | | 27,0 | | | 7,2 | | |
| Madera y papel | | | | | | | 44,5 | 11,8 | 82,4 | 22,0 | | | | | |
| Ind. química, goma y plástico | | | | | | | | 8,3 | | | | 94,4 | 7,4 | | |
| Otras industrias | | | | | | 9,9 | | 12,2 | | | 13,6 | | | | |
| Electricidad, gas y agua | | | | | 69,6 | 17,5 | 28,7 | 26,9 | | | | | 7,8 | 45,1 | 21,9 |
| Construcción | | | | | 13,3 | | 8,9 | | | | | | | | |
| Comercio | | | | | | | | | | | | | 7,1 | | |
| Transporte y almacenaje | | | | | 8,7 | | | 6,1 | | | | | | | |
| Comunicaciones | | | | | | | | | | | | | | 26,2 | 10,7 |
| Servicios financieros y seguros | | | | | | | | | | | | | 28,3 | 14,5 | 13,1 |
| Otros servicios | | | | | | | | | | | | | 9,5 | | |
| Subtotal | 98,3 | 93,2 | 99,7 | 94,6 | 91,6 | 92,3 | 92,2 | 94,0 | 97,1 | 87,2 | 97,7 | 94,4 | 84,7 | 85,7 | 77,7 |
| <i>Total (millones de dólares)</i> | <i>3 375</i> | <i>8 271</i> | <i>2 449</i> | <i>1 695</i> | <i>1 030</i> | <i>264</i> | <i>478</i> | <i>988</i> | <i>77</i> | <i>495</i> | <i>193</i> | <i>964</i> | <i>15 275</i> | <i>22 850</i> | <i>58 404</i> |

Fuente: elaborado con datos del Comité de Inversiones Extranjeras.

^a En virtud del Decreto Ley N° 600, Estatuto de la Inversión Extranjera, Ley de cambios internacionales.

GRÁFICO 1

Chile: crecimiento económico regional, 1990-2004^a
(Tasas de variación medias anuales)



Fuente: elaboración propia con datos del MIDEPLAN y del Banco Central de Chile.

^a I Región de Tarapacá; II Región de Antofagasta; III Región de Atacama; IV Región de Coquimbo; V Región de Valparaíso; VI Región de O'Higgins; VII Región del Maule; VIII Región del Bío Bío; IX Región de La Araucanía; X Región de Los Lagos; XI Región de Aysén; XII Región de Magallanes y XIII Región Metropolitana.

III

Dinámica económica de las regiones, 1990-2004

Entre 1990 y 2004 la economía chilena creció a una tasa media anual de 5%. Este crecimiento alcanzó a las diversas regiones del país de manera altamente diferenciada.² En efecto, un primer grupo de regiones, todas ubicadas en la zona norte, exhibieron tasas de crecimiento que superaron el 6% (regiones de Tarapacá, Atacama y Antofagasta). En un rango intermedio, con crecimientos medios anuales de entre 5% y 6%, se ubicaron la Región Metropolitana, la Región de Los Lagos y las regiones de Aysén, del Maule y de Coquimbo. Crecieron bajo el promedio, entre 4% y

5%, las regiones de Valparaíso, O'Higgins y La Araucanía. Y las que mostraron menor dinamismo fueron las del Bío Bío, con un promedio anual de 3,8%, y de Magallanes, con uno de solo 2,1% (gráfico 1).

El resultado global de la economía chilena en el período 1990-2004 debe analizarse considerando su desempeño en dos etapas que reflejan situaciones internacionales bastante distintas: el antes y el después de la denominada crisis asiática que golpeó a la economía mundial en 1997. Mientras que entre 1990 y 1997 el crecimiento medio anual de Chile fue de 7%, entre 1997 y 2004 alcanzó a solo un 3,1%. El menor dinamismo observado a partir de 1997 se tradujo en una reducción de la tasa media de crecimiento de todas las regiones del país, especialmente en las regiones del norte y sobre

² La información sobre el PIB regional que elabora el Banco Central de Chile se encuentra disponible solo hasta el 2004 en términos totales y hasta el 2003 en términos sectoriales.

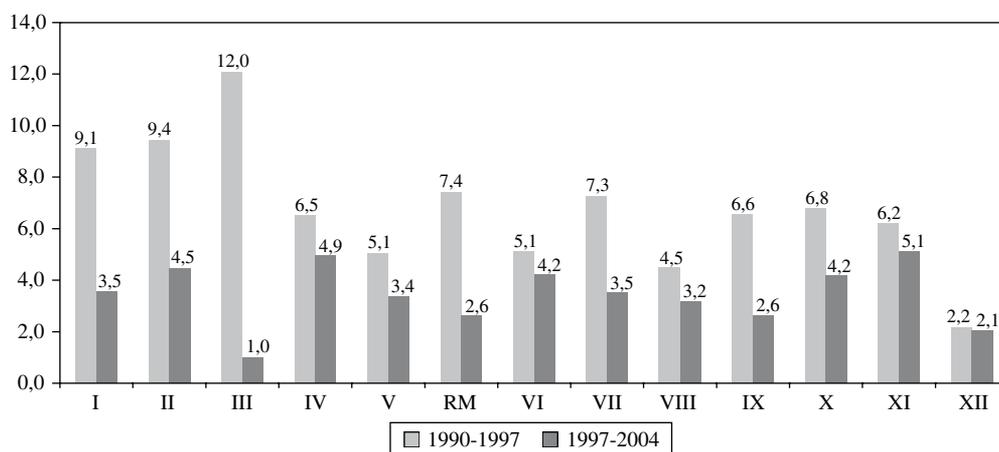
todo en la de Atacama. La reducción también fue significativa en la Región Metropolitana, la del Maule y la de La Araucanía (gráfico 2).

Otra forma de analizar la trayectoria económica de las regiones es comparar la evolución del PIB de cada

región con el crecimiento del PIB total regionalizado, obteniéndose de esta forma un indicador de las disparidades en materia de crecimiento. Las regiones que se encuentran por sobre el eje 100 (gráfico 3) son las que han ganado posición relativa y las que se ubican

GRÁFICO 2

Chile: crecimiento económico por regiones, 1990-1997 y 1997-2004^a
(Tasas de variación medias anuales)

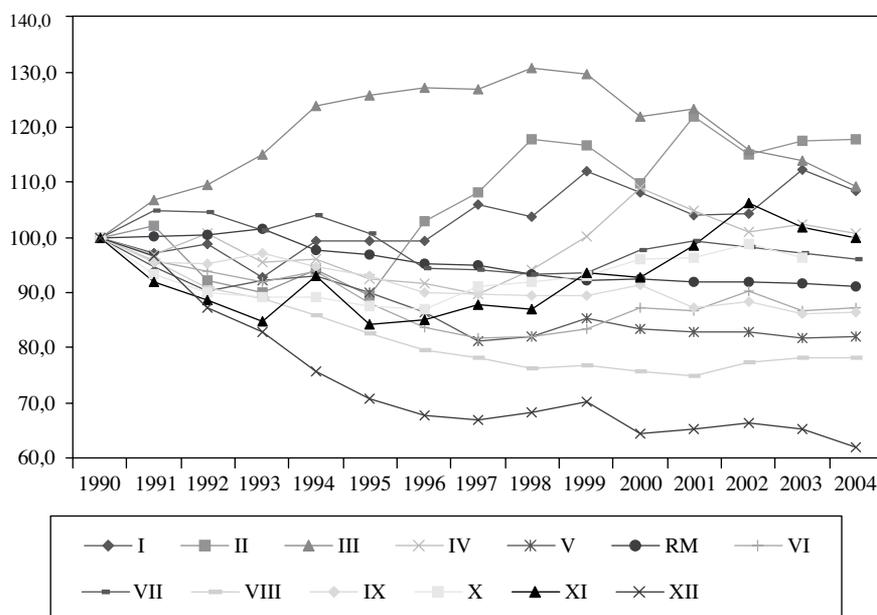


Fuente: elaboración propia con datos del MIDEPLAN y del Banco Central de Chile.

^a Véanse los nombres de las regiones en la nota del gráfico 1.

GRÁFICO 3

Chile: crecimiento económico regional, 1990-2004
(Índices regionales/índice nacional, base 1990=100)



Fuente: elaboración propia con datos del MIDEPLAN y del Banco Central de Chile.

bajo el eje han perdido posición relativa. Las regiones relativamente más rezagadas son las de Magallanes, del Bío Bío, de Valparaíso, de La Araucanía y de O'Higgins, mientras que en el caso opuesto se encuentran las de Antofagasta, Tarapacá, Atacama, Coquimbo, el Maule, Aysén y Los Lagos. Desde el año 1997 la Región Metropolitana tiende a converger hacia el promedio nacional de crecimiento.

Aunque los impactos de las distintas dinámicas de crecimiento regional no han modificado apreciablemente el patrón concentrador presente en la economía chilena, cabe destacar tres cambios importantes en la distribución del PIB regionalizado. En primer lugar, las regiones del norte han incrementado su peso relativo en el PIB total, en especial las de Antofagasta y Tarapacá. En segundo lugar, las regiones del Bío Bío y de Valparaíso, las dos más grandes después de la Región Metropolitana, han ido perdiendo peso relativo en forma sistemática y han caído bajo el 10%. Finalmente, en el sur del país solo la Región de Los Lagos muestra un aumento significativo (cuadro 5).

CUADRO 5

Chile: participación en el PIB regionalizado, 1980-2004
(Porcentajes)

| Regiones | 1980-1982 | 1990-1992 | 2002-2004 |
|------------------|------------|--------------|--------------|
| De Tarapacá | 3 | 3,0 | 3,5 |
| De Antofagasta | 6 | 6,1 | 7,9 |
| De Atacama | 2 | 1,6 | 1,9 |
| De Coquimbo | 2 | 2,1 | 2,4 |
| De Valparaíso | 11 | 9,7 | 9,0 |
| De O'Higgins | 47 | 48,5 | 47,8 |
| Del Maule | 5 | 4,5 | 4,5 |
| De Bío Bío | 3 | 3,7 | 3,8 |
| De La Araucanía | 12 | 11,1 | 9,7 |
| De Los Lagos | 3 | 2,8 | 2,7 |
| De Aysén | 4 | 4,5 | 5,0 |
| De Magallanes | 1 | 0,5 | 0,6 |
| R. Metropolitana | 2 | 1,9 | 1,4 |
| <i>Total</i> | <i>100</i> | <i>100,0</i> | <i>100,0</i> |

Fuente: elaboración propia con datos del MIDEPLAN y del Banco Central de Chile.

IV

Evolución de las economías regionales y clasificación según sus dinámicas de crecimiento

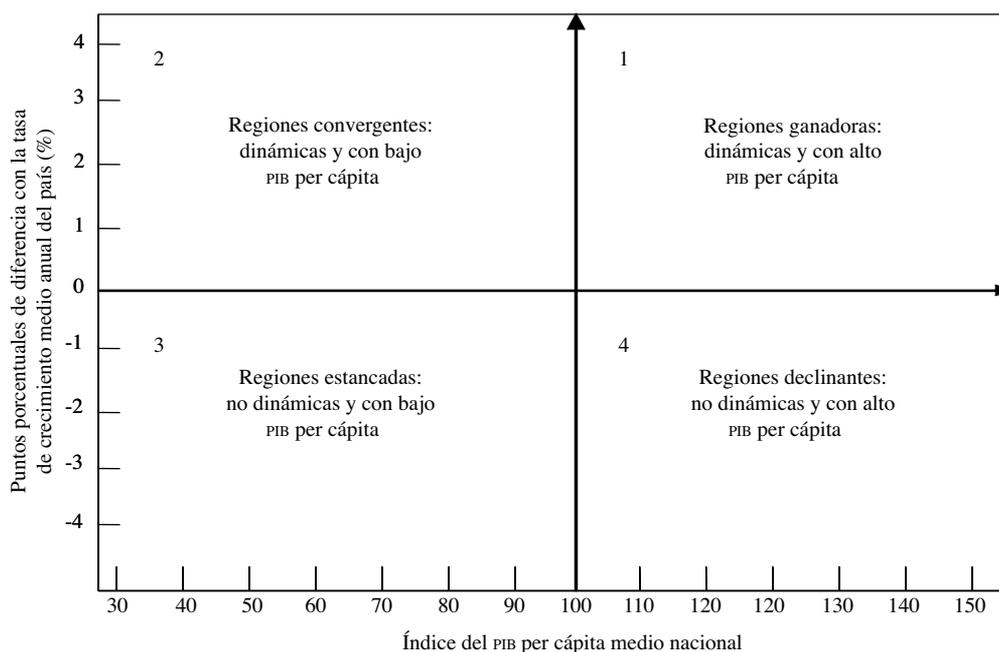
Para interpretar la evolución de las economías regionales se propone clasificarlas utilizando cuatro cuadrantes (gráfico 4), que se construyen de la siguiente manera: el universo de las regiones de un país se ubica en un plano de coordenadas que permita establecer cuatro categorías sobre la base del mayor (o menor) PIB per cápita nacional y de la mayor (o menor) tasa de crecimiento del PIB per cápita regional comparado con el parámetro nacional. Las regiones se ubican a la derecha (izquierda) cuando tienen un PIB per cápita superior (inferior) al promedio nacional y están arriba (abajo) de la tasa de crecimiento nacional. El cruce de ambas dimensiones configura cuatro cuadrantes. La clasificación persigue, en primera instancia, buscar interpretaciones a lo que está sucediendo a nivel de regiones internas en los distintos países; en este sentido, el esquema de análisis utilizado probablemente plantee interrogantes frente a los cuales habrá que elaborar otra información.

Los cuatro cuadrantes tipo indicados en el gráfico 4 corresponden a regiones ganadoras, convergentes, estancadas o declinantes.

- i) *Regiones ganadoras: dinámicas y con alto PIB per cápita.* Son las que han crecido por sobre el promedio nacional y que tienen un PIB per cápita también superior al promedio nacional. Por lo tanto, son a las que les va mejor en términos económicos y se las puede considerar como las de comportamiento más exitoso frente a los procesos de globalización. Sin embargo, ser regiones ganadoras hoy día, por la dinámica de los acontecimientos económicos, no significa necesariamente serlo mañana. Para que sigan siendo ganadoras necesitarán políticas y actitudes muy proactivas frente al proceso de internacionalización de la economía mundial.
- ii) *Regiones convergentes: dinámicas y con bajo PIB per cápita.* Son las que han crecido por sobre el promedio nacional y que tienen PIB per cápita inferiores al promedio nacional. El término "convergentes" indica que pese a ser más pobres o atrasadas que las demás (PIB per cápita inferior), exhiben un ritmo de crecimiento satisfactorio y están convergiendo, es decir, avanzan en el mismo sentido que las regiones

GRÁFICO 4

Cuadrantes de evolución económica regional



Fuente: elaboración propia.

más ricas, con miras a alcanzarlas. Son regiones ganadoras aunque aún no superan el PIB per cápita medio nacional.

iii) *Regiones estancadas: no dinámicas y con bajo PIB per cápita.* Son las que han crecido por debajo de la media nacional y cuyos productos per cápita también están por debajo del promedio nacional. Son “estancadas” debido a que su bajo dinamismo económico las mantiene en una situación de mayor atraso y, de no mediar acciones explícitas, su situación relativa podría tender a empeorar; por lo tanto, son consideradas perdedoras. Es posible distinguir en este grupo aquellas que han ingresado a él en periodos recientes y aquellas que secularmente han estado en él: corresponden a regiones económicamente excluidas.

iv) *Regiones declinantes: no dinámicas y con alto PIB per cápita.* Son las que han crecido por debajo del promedio nacional, aunque sus PIB per cápita son superiores al promedio nacional. Se supone que en el pasado les fue muy bien y alcanzaron altos PIB per cápita, pero que han caído en periodos de lento crecimiento económico que ponen en riesgo su mejor situación relativa.

Sobre la base de la información disponible, en el gráfico 5 se resume la clasificación por cuadrantes de las 13 regiones en que estaba dividido Chile hasta el año 2007.³

Se puede avanzar en el análisis de la información disponible, utilizando en forma complementaria el método diferencial estructural, que ayuda a clasificar las diversas regiones en función de su comportamiento económico, y buscando distintas interpretaciones de tal comportamiento.

En esencia, el método diferencial estructural compara el cambio observado en una variable —en este caso el PIB— en cierto período de tiempo, tanto en cada región como en el país en su conjunto, con el cambio que se habría producido en cada una de las regiones si el PIB se hubiese comportado de idéntica manera tanto en las regiones como en el país. El gráfico 6 muestra un ordenamiento de las regiones de Chile conforme a

³ Hoy las regiones de Chile son 15. En marzo y en octubre del 2007 las leyes 20.174 y 20.175 crearon respectivamente la Región de Los Ríos y la Región de Arica y Parinacota. La primera se formó con algunas provincias de la Región de Los Lagos, y la segunda con algunas provincias de la Región de Tarapacá.

GRÁFICO 5

Chile: clasificación de las regiones por cuadrantes

| Cuadrante --: convergentes | Cuadrante ++: ganadoras |
|---|---|
| Región del Maule Región de Los Lagos Región de Coquimbo | Región de Antofagasta Región de Tarapacá Región de Atacama Región de Aysén |
| Cuadrante --: estancadas | Cuadrante ++: declinantes |
| Región de La Araucanía Región de O'Higgins Región de Valparaíso Región del Bío Bío | Región Metropolitana Región de Magallanes |

Fuente: elaboración propia.

un análisis realizado para el período 1990-2002. La diagonal que aparece en dicho gráfico distingue dos categorías de regiones: las que están por encima de la diagonal exhiben un efecto total positivo (son dinámicas), mientras que las que están por debajo de ella presentan un efecto total negativo (son lentas). Este efecto total se puede descomponer en un efecto diferencial y un efecto estructural.⁴

⁴ Una explicación más detallada de cada uno de estos efectos es la siguiente:

– *Efecto total*: es la diferencia (positiva o negativa) entre el valor actual del PIB de una región y el valor hipotético que habría tenido ese PIB si hubiera evolucionado al mismo ritmo que el del país. Por lo tanto, un efecto positivo indica una dinámica regional mayor que la nacional.

– *Efecto diferencial*: es la diferencia en la evolución del PIB de cada sector regional *versus* el valor que el PIB habría alcanzado si el sector hubiera evolucionado a nivel regional a la misma tasa que a nivel nacional. La sumatoria de las diferencias sectoriales puede ser positiva o negativa, lo que determina el signo del efecto diferencial. Este factor explica la parte de la diferencia total que puede ser atribuida al hecho de que diferentes regiones se expanden (o contraen) a tasas también diferentes, lo que significa que una misma actividad puede mostrar un ritmo de cambio distinto a nivel de una región y a nivel del país en su conjunto.

– *Efecto estructural*: aritméticamente se obtiene como la diferencia entre el efecto total y el diferencial. Lo importante es que este factor explica aquella parte de la diferencia total que se atribuye al hecho de que la región esté especializada o no en actividades que a nivel nacional han mostrado un comportamiento muy diferente al promedio de toda la economía. En otras palabras, este factor explica qué parte de la diferencia (hipotética) puede ser atribuida al hecho de que la estructura regional sea diferente (o semejante) a la nacional. Por ejemplo, un efecto

GRÁFICO 6

Chile: clasificación de las regiones según su dinámica de crecimiento, mediante el método diferencial estructural, 1990-2002^a

| | ED + | ED - |
|------|--|--------------------------|
| EE + | Tarapacá Antofagasta Atacama Coquimbo | Valparaíso Magallanes |
| EE - | Metropolitana Maule Los Lagos Aysén | O'Higgins Bío Bío |
| | La Araucanía | |

Fuente: elaboración propia.

^a ED = efecto diferencial. EE = efecto estructural.

A cada una de estas situaciones corresponden, a su vez, tres alternativas. De allí resultan seis grupos de regiones:

- i) *Dinámicas, con buen desempeño y buena estructura*: regiones que han ganado en todos los aspectos: la dinámica regional de sus sectores ha sido superior a la de esos sectores a nivel nacional, y sus estructuras productivas han estado especializadas en actividades que a nivel nacional han sido de rápido crecimiento.
- ii) *Dinámicas, con buen desempeño y mala estructura*: regiones cuya dinámica sectorial ha sido superior al promedio nacional, pero cuyas estructuras productivas, particularmente en el año base, no estaban especializadas en sectores de rápido crecimiento.
- iii) *Dinámicas, con mal desempeño y buena estructura*: regiones cuya dinámica regional sectorial ha estado por debajo de los promedios nacionales, pero que por estar especializadas en sectores de rápido crecimiento a nivel nacional, en ellas el efecto estructural ha compensado la menor dinámica sectorial.

positivo significaría que la región está especializada en actividades que a nivel nacional han mostrado un rápido crecimiento.

Por lo tanto, cuando se habla de una región de buen desempeño y buena estructura, lo que se quiere decir es que sus sectores económicos han crecido, en promedio, más que los mismos sectores a nivel nacional y que, en términos de estructura, está especializada en sectores que a nivel nacional han sido de rápido crecimiento.

- iv) *Lentas, con mal desempeño y mala estructura:* regiones que han perdido en todos los aspectos, porque el crecimiento de sus sectores a nivel regional ha sido más bajo que el crecimiento medio de ellos a nivel nacional y porque sus estructuras productivas no han estado especializadas en actividades que exhiban rápido crecimiento en el ámbito nacional.
- v) *Lentas, con mal desempeño y buena estructura:* regiones cuya dinámica regional ha sido inferior a la dinámica media de los sectores a nivel nacional, pero que por estar especializadas en actividades de rápido crecimiento han logrado compensar en algo esta caída, aunque sin poder evitar una pérdida absoluta.
- vi) *Lentas, con buen desempeño y mala estructura:* regiones que han exhibido una dinámica que es aceptable pero que no basta para impulsarlas por encima de los promedios nacionales, ya que están especializadas en actividades que a nivel nacional han sido poco dinámicas o de lento crecimiento.

De los dos gráficos anteriores, el gráfico 5 se basa en la evolución del PIB per cápita y el gráfico 6 en la evolución del PIB total. Si se cruza la información de uno y otro, se observa que las regiones “ganadoras” coinciden de acuerdo con ambas informaciones. Esto es, las regiones que aparecen en el cuadrante “ganadoras” en el gráfico 5 normalmente exhiben un efecto total positivo conforme al método diferencial estructural; es decir, se encuentran ubicadas por encima de la diagonal en el gráfico 6, aun cuando pueden no mostrar los tres efectos positivos.

El gráfico 7 da cuenta de ese cruce de dos métodos de clasificación. El área gris del gráfico indica situaciones de excepción que en este caso solo afectan a la Región Metropolitana, la que aparece como declinante pero con efecto total positivo (efecto estructural positivo y efecto diferencial negativo). Esto se debe a que la Región Metropolitana sigue siendo un polo de atracción poblacional, de modo que su PIB per cápita tiene un crecimiento modesto, por debajo del promedio nacional, a pesar de que las tasas de crecimiento de su economía agregada son superiores al promedio nacional. No se trata entonces de una región declinante, sino más bien de una que tiene una buena dinámica de crecimiento y que, por lo mismo, sigue recibiendo gente. Con esta excepción, el resultado del método de cuadrantes y el del método estructural diferencial son bastante coincidentes, de modo que es posible establecer una correlación entre ambos para identificar las regiones más emblemáticas en cada uno de los cuadrantes.

Como se observa en el gráfico 7, el primer grupo incluye aquellas regiones ganadoras que, según el método diferencial estructural, muestran los tres efectos positivos, es decir, son regiones ganadoras con buen desempeño y buena estructura. En esta posición se encuentran las regiones de Antofagasta, Tarapacá y Atacama. No así la de Aysén, que pese a acusar el efecto total positivo, exhibe el efecto estructural negativo, es decir, buen desempeño sectorial y mala estructura. Esta última región no ha estado especializada en sectores dinámicos a nivel nacional, lo que no es en sí negativo, pues indica que la región está creciendo sobre la base de especializaciones de otro tipo. Tampoco es de extrañar,

GRÁFICO 7

Chile: clasificación mediante el cruce del método de cuadrantes con el método diferencial estructural, 1990-2002^a

| Regiones convergentes | | | | | | Regiones ganadoras | | | | | |
|-----------------------|-----------|---------|-----------------------|----------------------|------------|-----------------------|---------|--|-----------------------|---------|------------|
| Efecto total positivo | | | Efecto total negativo | | | Efecto total positivo | | | Efecto total negativo | | |
| EE+ ED+ | EE- ED+ | EE+ ED- | EE- ED+ | EE- ED- | EE+ ED- | EE+ ED+ | EE+ ED- | EE- ED+ | EE- ED+ | EE- ED- | EE+ ED- |
| Coquimbo | Maule | | | | | Antofagasta | | Aysén | | | |
| | Los Lagos | | | | | Tarapacá | | | | | |
| | | | | | | Atacama | | | | | |
| Regiones estancadas | | | | | | Regiones declinantes | | | | | |
| | | | Araucanía | O'Higgins Bío Bío | Valparaíso | | | Región Metropolitana (no declinante) | | | Magallanes |

Fuente: elaboración propia.

^a EE = efecto estructural. ED = efecto diferencial.

porque su estructura productiva se ha ido orientando marcadamente a actividades acuícolas y de turismo (particularmente el de intereses especiales).

En el segundo grupo —en el sentido de las manecillas del reloj— están las regiones convergentes que muestran los tres efectos positivos, es decir, son regiones convergentes con buen desempeño y buena estructura: en esta situación solo está la Región de Coquimbo. La Región del Maule y la Región de Los Lagos, aunque se hallan en este casillero, presentan una situación similar a la de la Región de Aysén, lo que también apuntaría a dinámicas económicas que siguen patrones distintos a los de sectores más dinámicos a nivel nacional.

En el tercer grupo se encuentran las regiones estancadas y que exhiben los tres efectos negativos, es decir, son regiones estancadas con mal desempeño y mala estructura. En ese casillero se encuentran la Región de O'Higgins y la del Bío Bío. Quedan por fuera, con algún efecto positivo, las de La Araucanía y de Valparaíso. En la primera, varios sectores económicos tuvieron una dinámica de crecimiento aceptable pero que no bastó para compensar su mayor especialización en actividades que a nivel nacional han sido poco dinámicas. Y en la Región de Valparaíso, su buena estructura no alcanza a compensar el mal desempeño de sus sectores económicos.

El cuarto grupo corresponde a regiones declinantes que muestran los tres efectos negativos, es decir, son declinantes con mal desempeño y mala estructura. Este caso no se observa en Chile. La Región de Magallanes exhibe al menos el efecto estructural positivo, que compensa en algo el bajo desempeño sectorial.

En el gráfico 8 se presenta una tipología de las regiones chilenas consideradas en cada cuadrante. Por cuadrante, las regiones se pueden clasificar teniendo en cuenta qué tipo de sector (primario o secundario) es más representativo, en cada una de ellas, de los cambios económicos regionales.

Vemos así que en las regiones ganadoras el crecimiento se ha debido primordialmente a actividades del sector primario, en este caso la minería y la pesca, que normalmente han significado la explotación de un recurso natural o semielaborado exportable. Entre las regiones convergentes hay algunas en las que la actividad primaria, que explica su mayor crecimiento, ha adquirido dinamismo o más valor en tiempos recientes y también está asociada a recursos naturales exportables (la Región de Coquimbo y la Región de Los Lagos). En otras el mayor impulso al crecimiento proviene de la industria manufacturera (es decir, del sector secundario): así, en la Región del Maule la actividad manufacturera está muy

ligada a la industria forestal y a la de alimentos, que tienen fuertes vinculaciones con la economía mundial. Entre las regiones estancadas, en algunas predominan actividades primarias tradicionales de baja productividad, normalmente orientadas a los mercados internos y con muy pocas posibilidades de reconversión (las regiones de O'Higgins y de La Araucanía). En otras hay una tradición manufacturera reconocida que, a raíz de los procesos de liberalización y de reconstrucción productiva, ha venido perdiendo dinamismo y nivel de riqueza: es el caso de la Región de Valparaíso y también de la Región del Bío Bío, esta última afectada particularmente por el deterioro de la industria textil. Entre las regiones declinantes están aquellas que han retrocedido en sus capacidades competitivas por el agotamiento o decadencia de un sector primario: esto se observa en la Región de Magallanes respecto de la actividad asociada al petróleo y el carbón, en el cual basaba buena parte de sus expectativas de crecimiento. La Región Metropolitana, por su parte, pese a haber alcanzado estándares de crecimiento relativamente altos, se ha desindustrializado a raíz de

GRÁFICO 8

Chile: tipología de las regiones según la naturaleza de sus sectores de actividad económica de mayor impacto^a

| Cuadrante -+: regiones convergentes | Cuadrante ++: regiones ganadoras |
|--|--|
| <p>Primario emblemático R. de Coquimbo</p> <p>Primario R. de Los Lagos 72,5</p> <p>Secundario R. del Maule 64,1</p> | <p>Primarios emblemáticos R. de Antofagasta 250,7 R. de Tarapacá 128,4 R. de Atacama 104,8</p> <p>Primario R. de Aysén 100,5</p> |
| Cuadrante - -: regiones estancadas | Cuadrante + -: regiones declinantes |
| <p>Primario emblemático R. de O'Higgins 88,0</p> <p>Primario R. de La Araucanía 47,2</p> <p>Secundario emblemático R. del Bío Bío 76,1</p> <p>Secundario R. de Valparaíso 88,5</p> | <p>Primario R. de Magallanes 136,2</p> <p>Secundario R. Metropolitana 118,7</p> |

Fuente: elaboración propia.

^a Los números que figuran a la derecha de cada región son un índice de su posición respecto del promedio nacional (índice 100).

cambios en las políticas nacionales de incentivos, en los procesos de apertura externa, o en ambas cosas; con esto han mermado las posibilidades de competir de sus industrias, orientadas principalmente al mercado interno. Además, como ya hemos dicho, esta región atrae

a amplios contingentes de población, lo que empuja al PIB por habitante a la baja.

Las secciones siguientes analizan con más detalle cada uno de los cuadrantes y las regiones que figuran en ellos.

V

Regiones ganadoras: dinámicas y con un alto producto interno bruto per cápita

Estas regiones ganadoras acentúan o extienden la brecha que las separa de las regiones de menor desarrollo relativo. Es posible distinguir al menos tres situaciones que explican el alto dinamismo relativo de su PIB per cápita.

1. Regiones de Tarapacá y Antofagasta

Ambas están muy vinculadas a sectores de recursos mineros exportables —principalmente cobre— y su mayor dinamismo relativo corresponde justamente a esta especialización. El nivel de especialización de ambas regiones es alto, ya que los sectores indicados representan el 25,1% y el 62,7% del PIB regional respectivo.⁵ A la vez, desde el punto de vista del método diferencial estructural, estas regiones tienen efecto total positivo que obedece principalmente a un alto porcentaje de ganancias positivas en estos sectores

de especialización (cuadro 6). Ambas regiones han aprovechado una ventaja competitiva muy explícita y marcada como es la minería, que ha atraído inversión extranjera y nacional, y han podido proyectarse al mundo a través de sus exportaciones, en un clima de apertura propiciado por la política económica nacional. Se podría decir que la globalización es oportuna y favorable para regiones que compiten básicamente a partir de una ventaja natural.

El peso de la minería del cobre se expresa en que el valor de sus exportaciones se elevó de 5 millones de dólares en 1990 a 3.500 millones de dólares en 2006 en el caso de Tarapacá, y de 2.100 millones a 17.400 millones en el caso de Antofagasta. En inversiones extranjeras directas (IED) dirigidas a la minería entre 1990 y 2006, Tarapacá acumuló 3.300 millones de dólares y Antofagasta 7.800 millones.

CUADRO 6

Chile: las regiones ganadoras y los sectores de mayor impacto

| Sectores | Regiones | Producto principal | % del PIB regional | Indicador de especialización | % del efecto total debido al sector |
|--------------------------|----------------|-----------------------------|--------------------|------------------------------|-------------------------------------|
| Minería | De Tarapacá | Cobre | 25,1 | 2,9 | 162,1 |
| | De Antofagasta | Cobre | 62,7 | 7,3 | 38,8 |
| Pesca | De Aysén | Pesca extractiva y cultivos | 27,9 | 16,2 | 149,9 |
| Electricidad, gas y agua | De Atacama | Electricidad | 6,8 | 2,1 | 67,5 |

Fuente: elaboración propia.

⁵ El cuadro 6 incluye un indicador de especialización que en técnicas de análisis regional se denomina cociente de localización. Se dice que cuando este valor es mayor que uno la región está especializada en ese sector. Este indicador se obtiene como el cociente entre el porcentaje que el PIB de un sector representa en la región y el porcentaje que ese mismo sector representa

a nivel nacional. Por ejemplo, en el caso de Aysén el valor del cociente de 16,2 indica que la actividad económica de la pesca en esa región es 16,2 veces mayor que la actividad de ese mismo sector a nivel nacional. Este es un valor extraordinariamente alto que denota, por lo tanto, un muy elevado nivel de especialización en este sector.

La dinámica social de ambas regiones ha sido superior a la del promedio del país. Antofagasta, en particular, exhibió en 2003 la menor proporción de población en condiciones de pobreza (un 11,2%). Asimismo, los ingresos de los hogares se han ubicado en torno al promedio nacional o por encima de él. En otros indicadores de desempeño social, como el promedio de escolaridad, ambas regiones también superan el promedio del país.

Sin embargo, habrá que ver si el tramado productivo y de servicios de estas regiones es capaz de densificarse y diversificarse a la par con el ritmo de desarrollo de la minería, para que los efectos de esta actividad se hagan sentir con más fuerza aún en la economía de las dos regiones consideradas. Hoy en día ellas son ganadoras, pero está por verse si serán capaces de construir ventajas competitivas avanzadas que les permitan asegurar un desarrollo sustentable en el tiempo. Cabe recordar que, durante la crisis asiática, fueron estas regiones las que mostraron los mayores incrementos en las tasas de desempleo, hecho que plantea la necesidad de una mayor diversificación productiva.

2. Región de Aysén

La Región de Aysén crece con pujanza gracias a una mayor dinamismo de la pesca, sector que representa cerca de un 30% del PIB de la región y muestra un coeficiente de especialización muy elevado, de 16,2. Cerca del 80% del crecimiento total de la región entre 1990 y 2002 puede atribuirse al sector pesquero, que está fuertemente orientado a los mercados externos. Las exportaciones de alimentos, sobre todo productos de la pesca, subieron de 51 millones de dólares en 1990 a cerca de 270 millones en el 2006.

En años recientes esta región está siendo uno de los destinos principales de la expansión geográfica de la industria salmonera, que hoy ocupa el segundo lugar en la canasta exportadora del país. En este caso, igual que en la Región de Los Lagos, la actividad salmonera enfrenta importantes desafíos relacionados con su impacto medioambiental, que podría contraponerse a estrategias e iniciativas de desarrollo turístico que comienzan a explorarse y a ponerse en marcha en la región.

El dinamismo económico regional, unido a una fuerte inyección de recursos públicos por habitante, han mejorado las condiciones sociales, lo que se ha traducido en un incremento de los ingresos de los hogares

y una baja de la proporción de habitantes en condición de pobreza. No obstante, permanecen por debajo del promedio nacional algunos indicadores sociales, como el promedio de escolaridad.

3. Región de Atacama

Esta región es predominantemente minera, al igual que las de Tarapacá y de Antofagasta. En ella el peso de la actividad minera se ha hecho sentir de manera indirecta, ya que el sector que más ha contribuido al crecimiento regional ha sido el de electricidad, gas y agua. El aporte mayor lo ha hecho la electricidad, en particular por la construcción de una nueva planta generadora cuyos clientes principales son precisamente las mayores empresas mineras de la región.

La región experimentó su mayor dinamismo en la primera mitad de los años 1990, cuando exhibió el mayor crecimiento medio en el país (12%), debido en gran medida a megaproyectos cupríferos como La Candelaria, y a los grandes proyectos eléctricos. También expandió significativamente las actividades frutícolas de exportación, principalmente uvas, que han contribuido a sostener una economía sujeta a las fluctuaciones de los mercados mundiales de productos mineros. Esas fluctuaciones hicieron que a partir de la segunda mitad de los años 1990 un crecimiento medio anual en torno al 12% disminuyera a solo 1%. En años recientes ha retornado el interés por desarrollar proyectos mineros, en particular de oro y plata, lo que ha significado una importante afluencia de inversiones extranjeras. Entre los proyectos de esta índole el más grande es el de Pascua Lama.

La volatilidad del desarrollo minero en la región ha contribuido a que las condiciones sociales muestren importantes oscilaciones. Así, entre 1996 y 1998 la Región de Atacama fue la única del país en que la pobreza aumentó, y en 2003 aún estaba entre las cuatro regiones chilenas con mayor porcentaje de pobres.

Como conclusión, puede sostenerse que en este grupo de regiones la inserción externa basada en el aprovechamiento de recursos naturales mineros y pesqueros ha influido positivamente en sus posibilidades de desarrollo económico y social. No obstante, para que ese desarrollo sostenible es preciso fortalecer el esfuerzo de diversificación productiva y de encadenamientos sectoriales —sobre todo en el caso de la minería, por tratarse de recursos no renovables en el largo plazo— y extremar la preocupación por los riesgos ambientales asociados a estas actividades.

VI

Regiones convergentes: dinámicas y con bajo producto interno bruto per cápita

Estas regiones, si bien presentan un PIB per cápita inferior al del país en su conjunto, se encuentran en una situación expectante, pues podrían reducir la distancia que las separa de las más avanzadas si su mayor dinamismo relativo se sostuviera en el tiempo.

En el cuadro 7 se presenta información resumida sobre la Región de Coquimbo, la Región de Los Lagos y la del Maule, identificando también tres situaciones que explican su mayor dinamismo económico.

1. Región de Coquimbo

Esta región se ha sumado en años recientes al auge cuprífero surgido a partir del desarrollo del proyecto minero Los Pelambres. Para apreciar la importancia de la minería en la región hay que considerar que genera el 25,1% del PIB regional y que su cociente de especialización es cercano a 3. Por otra parte, el aporte de la minería al efecto total alcanza a un elevado 87%. Entre 1990 y el 2006 el sector minero atrajo casi el 95% de la afluencia de IED a la región, que alcanzó un total acumulado de cerca de 1.700 millones y representó casi el 70% del valor total de las exportaciones regionales.

Pese al incremento de la especialización en actividades mineras, la Región de Coquimbo exhibe más diversificación económica que las regiones de Tarapacá, de Antofagasta y de Atacama. Cabe mencionar en particular la fruticultura de exportación, que acrecentó el valor de sus exportaciones de 26 millones de dólares en 1990 a cerca de 220 millones en el 2006.

Por otra parte, también se ha expandido un conjunto de actividades económicas vinculadas al turismo,

sector de creciente importancia en la economía global. Esa expansión se ha reflejado en tasas de crecimiento medias de actividades como las de transporte y comunicaciones y las de comercio, restaurantes y hoteles, que son superiores a las tasas medias de la región.

El buen desempeño económico descrito explica en parte el significativo mejoramiento de las condiciones sociales. En efecto, entre 1990 y 2003 la Región de Coquimbo logró la mayor reducción de la pobreza a nivel nacional —de un 45,3% a un 21,5%— y vio mejorar los ingresos de los hogares: de ser 25% más bajos que el promedio nacional, pasaron a ser 16% más bajos.

2. Región de Los Lagos

Esta región está fuertemente vinculada al sector pesquero y parece haber aprovechado una ventaja comparativa interesante en sectores primarios: está altamente especializada en pesca, lo que se refleja en un cociente de especialización de 10,8. Comparada con las regiones mineras, sus sectores de especialización tienen un peso menor (18,6%) en el PIB regional.

La actividad pesquera se encuentra asociada sobre todo a la explotación del salmón a escala industrial, lo que ha transformado significativamente la economía regional. En efecto, la pesca pasó de representar el 4,3% del PIB regional en 1990 a representar casi el 19% en el 2002. A la vez, el sector silvoagropecuario disminuyó su participación en el PIB regional del 17% al 10,6%. Los efectos de este cambio se han hecho sentir en la estructura productiva, el mercado de trabajo y el capital humano de la zona.

CUADRO 7

Chile: las regiones convergentes y los sectores de mayor impacto

| Sectores | Regiones | Producto principal | % del PIB regional | Cociente de especialización | % del efecto total debido al sector |
|-----------|--------------|-----------------------------|--------------------|-----------------------------|-------------------------------------|
| Minería | De Coquimbo | Cobre | 25,1 | 2,9 | 87,0 |
| Pesca | De Los Lagos | Pesca extractiva y cultivos | 18,6 | 10,8 | 170,1 |
| Industria | Del Maule | Celulosa | 20,5 | 1,2 | 110,1 |

Fuente: elaboración propia.

La implantación de la industria salmonera en Chile es una experiencia digna de estudio por la importancia económica que reviste dicha actividad, por la rapidez del ciclo de aprendizaje de un proceso de producción acuícola masiva que no existía en el país, por la forma en que se ha integrado a la globalización y porque se ha desarrollado desde sus inicios como un sistema productivo incorporado a la región. La salmonicultura, tal como se ha implantado en la Región de Los Lagos, constituye lo que la literatura especializada denomina un *cluster*, es decir, una aglomeración productiva de empresas que desarrollan ciertas ventajas competitivas para mantener una posición de mercado a nivel mundial.⁶

Las exportaciones de salmón, mayoritariamente asociadas a esta región, pasaron de 38 millones de dólares en 1989 a 1.721 millones de dólares en 2005, llegando a representar el 4,4% de las exportaciones del país en este último año. Prácticamente toda la producción chilena de salmón y trucha en cautiverio se destina a los mercados externos y, contrariamente a lo que se podría pensar y a lo que ha pasado con otras actividades que explotan recursos naturales, el cultivo del salmón en Chile ha constituido un tema de interés por la trayectoria de aprendizaje tecnológico que ha seguido su producción en gran escala, lo que es condición esencial para desarrollar capacidades competitivas, particularmente a nivel regional.

3. Región del Maule

Esta región ha crecido fuertemente gracias a un mayor dinamismo de la industria manufacturera y de la actividad silvoagropecuaria, dos sectores que incrementaron su participación en el PIB regional en el período 1990-2002. En ambos ha influido la orientación hacia los mercados externos. En el sector silvoagropecuario, lo más importante ha sido el in-

cremento del valor de las exportaciones de fruta, de poco menos de 40 millones de dólares en 1990 a 217 millones en el 2006. En la industria manufacturera el mayor dinamismo se observa en la celulosa y los vinos: entre 1990 y el 2006 el valor exportado de la celulosa subió de 72 millones a 270 millones, y el de los vinos de 4 millones a 212 millones. El caso de la industria del vino constituye tal vez el fenómeno más interesante, dadas sus mayores potencialidades de encadenamientos productivos y su mayor capacidad generadora de procesos de innovación. Estas ventajas parecen influir menos en la producción de celulosa, cuyos efectos de arrastre tienden a ser menores; sin embargo, en 1990-2006 esta industria recibió la mayor parte de las corrientes de IED: 212 millones de dólares acumulados que representan 45% del total en la región.

Pese a su gran dinamismo económico, la Región de Los Lagos sigue exhibiendo un relativo rezago en su situación social. Aun cuando entre 1990 y el 2003 la pobreza bajó de 43% a 23,1%, el ingreso medio de los hogares decreció: fue 30% inferior al promedio nacional en 2003, habiendo sido 15% inferior en 1990.

Asimismo, el incremento medio registrado en la escolaridad de la población aún está por debajo del promedio nacional. La escolaridad media nacional subió de 9 a 10,2 años entre 1990 y el 2003, mientras que el promedio de la región solo aumentó de 7,5 a 8,7 años.

En conclusión, en este grupo se ubican regiones que han iniciado interesantes procesos de crecimiento asociados a cierto tipo de reconversiones productivas recientes. En algunos casos, gracias a la revolución tecnológica y de las comunicaciones (base de la nueva forma de globalización), han comenzado a aprovechar ventajas comparativas que estaban latentes, como una base económica principalmente exportadora de productos primarios o bien recursos locales a partir de los cuales pueden agregar valor a sus procesos productivos. Se las podría tipificar entonces como regiones potencialmente ganadoras que, enfrentadas a la globalización, han sacado partido de recursos locales latentes.

⁶ Véase Muñoz (2008) y Montero (2004).

VII

Regiones estancadas: no dinámicas y con bajo PIB per cápita

En este grupo se ubican las regiones consideradas perdedoras, porque además de tener un PIB per cápita inferior al promedio nacional, se caracterizan por un débil crecimiento económico (cuadro 8). De mantenerse la tendencia, se acentuará su condición de rezago, distanciándose aún más de las regiones con mayores avances.

1. Región de La Araucanía

Esta región, que estaba altamente especializada en el sector silvoagropecuario, ha experimentado un retroceso importante de esta actividad económica, que en general muestra una escasa vinculación con el desarrollo exportador y se orienta más bien al mercado interno. Por lo tanto, ha debido encarar la presión de productos importados a partir de una posición competitiva muy débil.

Lo anterior se ha traducido en una pérdida importante de participación del sector silvoagropecuario en el PIB regional y un retroceso en su cociente de especialización, lo que significa que la región ya no se dedica en especial a esa actividad. En efecto, su participación en el PIB regional entre principios de los años 1990 y las últimas mediciones descendió de 20% a cerca de 15%.

A nivel agregado, el PIB de la región y su productividad por habitante son más de 50% inferiores a los promedios nacionales respectivos.

En cuanto a inserción externa, la región casi no registra afluencia de IED en las últimas décadas y sus

niveles de exportación —junto con los de la Región de Aysén— son los menores del país. En años recientes esos niveles se han elevado, principalmente gracias al establecimiento de una planta de celulosa que produce casi el 70% del total exportado.

La débil situación económica regional tiene como complemento una precaria situación social. Sin embargo, como el resto de las regiones, ha logrado un progreso significativo en los últimos 15 años, expresado, por ejemplo, en menos mortalidad infantil y en un marcado incremento del promedio de años de escolaridad. En estos aspectos la región exhibe los avances más rápidos del país, aunque todavía ocupa los últimos lugares en un amplio conjunto de variables sociales. A modo de ejemplo, en el 2003 los ingresos medios de los hogares se encontraban un 30% por debajo del promedio nacional y cerca de un tercio de la población permanecía en condición de pobreza.

2. Región de O'Higgins

Esta región se ha visto afectada por la pérdida de competitividad de la minería. En el mineral de cobre El Teniente, una división de la empresa estatal Corporación Nacional del Cobre de Chile (CODELCO), la productividad ha descendido en los últimos años en comparación con la del resto de la industria cuprífera pública y privada. Como se observa en el cuadro 8, la

CUADRO 8

Chile: las regiones perdedoras (estancadas) y sus sectores de mayor impacto negativo

| Regiones | Sector silvoagropecuario | | | Pesca | | | Minería | | | Industria | | |
|-----------------|--------------------------|-----------------------------|--|--------------------|-----------------------------|--|--------------------|-----------------------------|--|--------------------|-----------------------------|--|
| | % del PIB regional | Cociente de especialización | % de pérdida del efecto total debido al sector | % del PIB regional | Cociente de especialización | % de pérdida del efecto total debido al sector | % del PIB regional | Cociente de especialización | % de pérdida del efecto total debido al sector | % del PIB regional | Cociente de especialización | % de pérdida del efecto total debido al sector |
| De Valparaíso | | | | 0,2 | 0,1 | 17,6 | 3,9 | 0,5 | 30,1 | 22,7 | 1,3 | 10,8 |
| De O'Higgins | | | | | | | 10,7 | 1,2 | 618,9 | 16,2 | 0,9 | |
| Del Bío Bío | 6,7 | 1,4 | 16,8 | 2,6 | 1,5 | 12,9 | 0,2 | 0,0 | 9,0 | 30,5 | 1,7 | 11,5 |
| De La Araucanía | 15,2 | 3,1 | 96,0 | | | | | | | | | |

Fuente: elaboración propia.

proporción de pérdida del efecto total debido al sector asciende a casi 620%.

El efecto agregado sobre el desempeño económico de la región ha implicado niveles de PIB por habitante y de productividad por ocupado que se ubican, en promedio, alrededor de 15% por debajo del promedio nacional.

Este efecto contrarresta con creces ciertas señales positivas observadas en algunas actividades agropecuarias y agroindustriales orientadas principalmente a la exportación, como la frutícola y vinícola. Entre 1990 y 2005 estas actividades elevaron marcadamente el valor de sus exportaciones, que pasaron de 85 millones de dólares a 400 millones en el caso de las frutas y de 3 millones de dólares a 161 millones, en el caso de la industria de bebidas alcohólicas.

En cuanto a las condiciones sociales, han mejorado también en la región los principales indicadores sociales analizados. Entre 1990 y el 2003 la pobreza se redujo de un 41% a un 19%, el promedio de escolaridad aumentó de 8 años a 9,1 años y la mortalidad infantil cayó casi un 50%. Sin embargo, como el crecimiento de los ingresos medios de los hogares fue inferior al promedio nacional, estos retrocedieron en términos relativos, bajando de un 76,3% del promedio nacional a un 68,1%.

3. Región de Valparaíso

En esta región, la de mayor desarrollo relativo después de la Región Metropolitana, la mayoría de los sectores exhiben efectos negativos. A esto han contribuido especialmente la minería, la pesca, la industria manufacturera y la electricidad, gas y agua.

La Región de Valparaíso, al igual que la del Bío Bío, ha encontrado dificultades para insertarse con éxito en el modelo exportador. La participación del sector industrial en el PIB regional, que había tenido gran relevancia en el pasado, ha perdido posiciones relativas, y descendió de 25% en 1990 a 22% en el 2003.

La llegada de IED ha sido escasa, salvo por la entrada en 1999 de cerca de 500 millones de dólares destinados a empresas sanitarias. Las exportaciones regionales mostraron ritmos de crecimiento inferiores al promedio nacional hasta antes del auge del precio del cobre en los mercados internacionales.

Aun cuando su situación económica ubique a esta región entre las estancadas, su situación social muestra mejoras importantes en el período analizado. Entre 1990 y el 2003 la pobreza se redujo de 43,2% a 19,4%, la mortalidad infantil bajó 42% y el promedio de escolaridad subió de 9,3 a 10,3 años. Pero, al igual que la Región de O'Higgins, los ingresos de los hogares

crecieron menos que el promedio nacional, lo que implicó descender desde 82,3% de ese promedio en 1990 a 76,2% en el 2003.

4. Región del Bío Bío

Esta región constituye un caso especial, ya que en ella todos los sectores arrojan un resultado negativo según el método diferencial estructural. Su economía está bastante diversificada, con varios sectores de especialización, pero su dinamismo económico ha sido bajo y hubo pérdidas de PIB regional en todos los sectores de actividad económica en el período 1990-2002. La productividad creció un escaso 1,7% anual, cifra muy inferior al incremento medio nacional, lo que hizo que se situara 25% por debajo de ese promedio en el 2001. Las exportaciones regionales, en cambio, mostraron un gran dinamismo: se expandieron a una tasa media anual de 9% entre 1990 y 2000, lo que llevó a que en el 2000 representaran 14% del total nacional exportado. La inversión extranjera, si bien en términos de volumen acumulado para el período 1990-2000 parece significativa (288 dólares per cápita), está muy por debajo de la recibida por otras regiones y muy lejos del promedio nacional per cápita para ese período (2.513 dólares). Algo similar ocurrió con la inversión pública que, a pesar de haber crecido en forma importante en el período 1994-2004, sigue siendo menor que el promedio nacional per cápita.

Los ingresos de los hogares también crecieron a una tasa inferior al promedio nacional y se situaron en el 2003 un 28% por debajo. La pobreza, por otra parte, pese a haber disminuido de 47,5% a 28% entre 1990 y el 2003, siguió siendo muy superior al promedio nacional; la disminución observada puede haberse debido en parte a un gasto social sectorial que creció mucho más que en el resto de las regiones analizadas. Otros indicadores sociales tampoco se vieron muy favorables. En definitiva, podría decirse que la región vivía una contradicción básica que se tradujo en bajo crecimiento económico y fuerte expansión exportadora, con escasa mejoría de sus indicadores sociales.

Resumiendo, dentro del grupo de regiones estancadas se observaban dos situaciones características:

- i) La de regiones con estructuras industriales que probablemente habían sido muy protegidas, con actividad económica en constante retroceso, incapaces de reconvertir su aparato productivo y atemorizadas por la apertura y la globalización, aunque dentro de ellas coexistían espacios locales que podían constituir interesantes ámbitos de cambio e innovación; en síntesis, regiones perdedoras que

- se han desindustrializado y no han sido capaces de reconvertir sus economías locales.
- ii) La de regiones agrícolas tradicionales que normalmente han estado rezagadas, algunas de ellas con mucha presencia de poblaciones indígenas que demandan del Estado políticas públicas explícitas

destinadas a atenuar su deterioro, así como programas de recuperación específicos para cada situación concreta. Estas regiones pueden clasificarse como perdedoras, con economías rurales de baja productividad y escaso capital humano, que no han logrado insertarse en la economía global.

VIII

Regiones declinantes: no dinámicas y con alto PIB per cápita

En este grupo se ubican aquellas regiones que tienen una situación privilegiada en cuanto a PIB per cápita, pero exhiben un lento crecimiento, que de mantenerse las hará ir perdiendo posiciones relativas y acercándose a las regiones de menor desarrollo. Son, por lo tanto, regiones cuyas capacidades competitivas están retrocediendo y que pueden demandar importantes esfuerzos de reactivación (cuadro 9).

1. Región de Magallanes

Esta región, con una estructura económica especializada en pesca, minería y más recientemente en la actividad industrial, tuvo un crecimiento económico muy limitado en el período 1990-2002. La causa fue en buena medida la pérdida de dinamismo de la minería, particularmente asociada a la explotación de hidrocarburos que en la región han caído en un acentuado proceso de agotamiento. Sin embargo, en términos per cápita, sus exportaciones, que representan aproximadamente el 2,5% de las exportaciones totales del país, han crecido de manera sistemática muy por encima del promedio nacional.

Asimismo, en el período 1990-2000 la IED per cápita superó con creces los promedios nacionales pertinentes, y estuvo muy concentrada en el sector químico (específicamente en el metanol). Algo similar ocurrió con la inversión pública que, en términos per cápita, fue 2,5 veces mayor que el promedio nacional. Esto no es de extrañar, ya que por hallarse en una zona extrema del país esta región disfruta de granjerías especiales.

Los ingresos de los hogares también se mantuvieron por sobre los promedios nacionales, al igual que el gasto social y otros indicadores sociales. En el período 1990-2003 la disminución de la pobreza fue la mayor del país. La tasa de pobreza cayó de 30% a tan solo 12,3% de la población, transformándose en la más baja del país. Es paradójico que en esta región, que había experimentado una notable declinación económica, los indicadores sociales se hayan mantenido o hayan mejorado notablemente, situación que contrasta con la de regiones que han crecido sostenidamente. La explicación está seguramente en las políticas públicas explícitas que impulsan a esta región extrema del sur de Chile.

CUADRO 9

Chile: las regiones declinantes y sus sectores de mayor impacto negativo

| Regiones | % del PIB regional | Cociente de especialización | % de pérdida del efecto total debido al sector | % del PIB regional | Cociente de especialización | % de pérdida del efecto total debido al sector | % del PIB regional | Cociente de especialización | % de pérdida del efecto total debido al sector |
|---------------|--------------------|-----------------------------|--|--------------------|-----------------------------|--|--------------------|-----------------------------|--|
| | | | | | | | | | |
| De Magallanes | 9,75 | 5,7 | 93,0 | | | | | | |
| Metropolitana | | | | 18,4 | 1,0 | 303,5 | 7,2 | 0,8 | 289,4 |

Fuente: elaboración propia.

En resumen, la Región de Magallanes ha perdido dinamismo por el agotamiento de ciertos recursos naturales. Se observa en ella una pérdida de ventajas comparativas, que puede ser permanente o pasajera, conforme a la capacidad de impulsar nuevas actividades económicas locales.

2. Región Metropolitana

La inclusión de la Región Metropolitana en el grupo de regiones estancadas merece ciertas consideraciones especiales, por ser la región del país que concentra la mayor proporción de la población y de la actividad económica.

Si se aplica el método diferencial estructural, la Región Metropolitana muestra un retroceso relativo importante en ciertos sectores mayoritariamente orientados al mercado interno, como la construcción y la industria manufacturera. Ese retroceso se ve contrarrestado por significativas ganancias en sectores terciarios que son clave en el contexto de la globalización, como los servicios financieros y los de transporte y comunicaciones. Parte del resultado negativo observado en la construcción y la

manufactura puede atribuirse al hecho de que la crisis asiática de 1997-1999 impactó con mayor fuerza a esos sectores en la región.

No obstante, en el periodo 1990-2006 fue la región que recibió más IED: 15.300 millones de dólares (excluido el componente multirregional), es decir, casi un tercio de la afluencia total de IED al país en el período indicado. Estas corrientes de IED se orientaron principalmente a actividades terciarias.

Por lo demás, la Región Metropolitana también ha intensificado su desarrollo exportador y en el trienio 2003-2005 ocupó el segundo lugar entre las regiones chilenas con mayores montos exportados (la Región de Antofagasta ocupó el primero). Asimismo, exhibe una canasta exportadora más diversificada que incluye productos con mayor elaboración y, por lo tanto, con más valor agregado.

En cuanto a las condiciones sociales, en el 2003 la región mostró uno de los más bajos porcentajes de pobreza del país (13,1%) y los ingresos de los hogares fueron 34% superiores al promedio nacional, cifra que había sido solo de 18% en 1990.

IX

Conclusiones

Del análisis e información presentados se desprende que las regiones a las que les está yendo bien en Chile son aquellas que han podido insertarse satisfactoriamente en la economía mundial, ya sea a través de sus recursos naturales renovables o no renovables, a través de procesos exportadores asociados a una industria manufacturera mayormente liviana o a través de centros metropolitanos articulados con la economía mundial en la provisión de servicios financieros y comerciales.

En todas estas situaciones ha prevalecido la política de inserción macroeconómica delineada, que se ha convertido en un marco de referencia objetivo para cada región. Esta política ha favorecido fuertemente a algunas, al menos en materia de crecimiento, y ha afectado desfavorablemente a otras, dependiendo de sus propias capacidades de inserción internacional.

Cabe decir entonces que en ninguno de los casos exitosos de crecimiento regional se advierte una política explícita y deliberada de desarrollo regional que haya sido orientada desde el Estado. Que a una región le vaya bien no se debe a que el Estado haya prologado políticas

de desarrollo regional que hayan desembocado en esa situación. Tampoco parece haber políticas explícitas de corrección de disparidades, de naturaleza compensatoria y de claro corte regional, que atiendan a regiones deprimidas que no presentan síntomas de activación ni en el corto ni en el mediano plazo.

Por lo tanto, una conclusión fundamental, que no deja de traslucir cierta frustración, es que en las dos últimas décadas no parece haber habido en Chile políticas explícitas de desarrollo regional, por lo menos a escala nacional. No obstante, el avance generalizado, aunque dispar, de las condiciones económicas y sociales de las regiones chilenas puede vincularse a un conjunto de políticas sectoriales aplicadas en años recientes —en materias como la infraestructura de transporte, la inversión en educación, salud y vivienda y la ampliación del acceso a estos servicios— que, no siendo de raíz netamente regional, sí han repercutido de distintas formas en las regiones del país.

A modo de síntesis, diremos que la Región de Antofagasta, definida como ganadora, además de crecer

por sobre el promedio nacional, mejora sus indicadores de pobreza y escolaridad por sobre los promedios nacionales (cuadro 10). Algo similar ocurre con las regiones de Coquimbo y de Aysén. En cambio, las de Tarapacá y de Atacama, que también crecen dinámicamente, no disminuyen al mismo ritmo sus niveles de pobreza ni incrementan sustantivamente sus niveles de escolaridad. En el otro extremo, las regiones de Magallanes (declinante), y de Valparaíso y de O'Higgins (estancadas), que crecen con menos dinamismo, disminuyen considerablemente sus niveles de pobreza. Sin lugar a dudas, en estos casos el avance social ha sido el resultado de las políticas sociales del gobierno central, que han repercutido favorablemente en estas regiones.

De lo anterior se desprende que, siendo el crecimiento muy importante para que mejore la situación social, estos dos fenómenos y sus dinámicas no siempre van de la mano. Es la política social la que puede y debe desempeñar un papel muy significativo en la consecución de ambos resultados.

Con el ánimo de resaltar la heterogeneidad de las situaciones que se pueden dar y con miras a entender la importancia, en lo que a políticas regionales se refiere, de identificar políticas diferenciadas para enfrentar características distintas, se presenta en seguida una tipificación de las regiones que deriva del análisis realizado:

- *Regiones ganadoras, con recursos naturales exportables*
 - Regiones mineras que tienen características de economías de enclave con dudosas capacidades de articulación local. Sin embargo, de esa capacidad dependen sus posibilidades de desarrollo. Aquí se encuentran las regiones de Tarapacá, Antofagasta, Atacama y Coquimbo.
 - Regiones agroexportadoras que han modernizado fuertemente una parte de su sector agrícola. Igualmente, aunque en términos distintos que frente a las regiones mineras, se mantiene la inquietud acerca de las posibilidades de estos sectores para generar sinergias positivas (encadenamientos) con el resto del tejido económico local. En este caso se encuentra la Región del Maule.
- Regiones ganadoras que han potenciado recursos locales latentes, normalmente primarios, como el salmón en la Región de Los Lagos, cuyo desafío es articular la economía regional a partir de un sector más dinámico.
- Regiones ganadoras que albergan áreas metropolitanas, como la Región Metropolitana de Santiago, fuertemente orientada a actividades financieras y de servicios.

CUADRO 10

Chile: tasa de crecimiento del PIB per cápita en 1990-2002 y evolución de las tasas de pobreza y años de escolaridad en 1990-2003, por regiones

| Regiones | Cuadrante ^a | % de crecimiento del PIB p. cap. 1990/2002 | % de pobreza | | | Años de escolaridad | | |
|------------------|------------------------|--|--------------|------|-----------|---------------------|------|-----------|
| | | | 1990 | 2003 | Variación | 1990 | 2003 | Variación |
| De Tarapacá | G | 4,3 | 28,3 | 18,5 | -34,8 | 10,0 | 10,8 | 0,8 |
| De Antofagasta | G | 5,5 | 34,1 | 11,2 | -67,1 | 9,8 | 10,9 | 1,2 |
| De Atacama | G | 5,0 | 34,2 | 24,9 | -27,3 | 8,9 | 9,6 | 0,7 |
| De Coquimbo | C | 4,2 | 45,3 | 21,5 | -52,4 | 8,5 | 9,7 | 1,2 |
| De Valparaíso | E | 2,8 | 43,2 | 19,4 | -55,1 | 9,3 | 10,3 | 1,0 |
| De O'Higgins | E | 3,4 | 41,1 | 19,2 | -53,3 | 8,0 | 9,1 | 1,0 |
| Del Maule | C | 4,0 | 42,8 | 23,1 | -46,0 | 7,5 | 8,7 | 1,2 |
| De Bío Bío | E | 2,3 | 47,5 | 28,0 | -41,0 | 8,3 | 9,5 | 1,3 |
| De La Araucanía | E | 3,4 | 46,4 | 29,7 | -35,9 | 7,8 | 9,1 | 1,2 |
| De Los Lagos | C | 4,4 | 39,8 | 21,8 | -45,2 | 7,8 | 9,0 | 1,2 |
| De Aysén | G | 4,4 | 32,8 | 14,2 | -56,7 | 7,8 | 9,0 | 1,2 |
| De Magallanes | D | 1,2 | 30,0 | 12,3 | -59,0 | 8,8 | 10,2 | 1,3 |
| R. Metropolitana | D | 3,3 | 33,0 | 13,1 | -60,4 | 9,9 | 11,0 | 1,1 |
| <i>Chile</i> | | 3,5 | 38,6 | 18,7 | -51,6 | 9,0 | 10,2 | 1,1 |

Fuente: MIDEPLAN, Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), y elaboración propia.

^a G = regiones ganadoras. C = regiones convergentes. E = regiones estancadas. D = regiones declinantes.

- Regiones perdedoras con economías rurales de baja productividad. Son regiones tradicionalmente pobres que siguen siendo pobres, como la Región de La Araucanía. La cuestión esencial en ellas es identificar políticas, normalmente de carácter compensatorio, para generar algún efecto, ojalá multiplicador, sobre estas alicaídas economías. Estas medidas probablemente comenzarían por fortalecer el capital humano y la infraestructura.
- Regiones perdedoras que se han desindustrializado fuertemente, como la del Bío Bío y la de Valparaíso. En ellas hubo en el pasado importantes procesos de industrialización y, producto de la apertura, no han logrado reconvertir sus economías.

Bibliografía

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2001): *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe. Informe 2000*, LC/G. 2125-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.12.

Moguillansky, G. (1999): *La inversión en Chile: ¿el fin de un ciclo en expansión?* Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica/CEPAL.

Montero, C. (2004): *Formación y desarrollo de un cluster globalizado: el caso de la industria del salmón en Chile*, serie Desarrollo productivo, N° 145, LC/L.2061-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.5.

Muñoz, O. (2008): *Globalización y desarrollo exportador chileno: el rol de los clusters de recursos naturales*, Santiago de Chile.

PALABRAS CLAVE

Salud pública
 Atención médica
 Seguro de enfermedad
 Financiación
 Economía de la salud
 Evaluación
 Modelos matemáticos
 Indicadores de salud
 Brasil

Efectos de protección financiera del sistema de salud pública y del seguro privado en Brasil

Antônio M. Bós y Hugh R. Waters

En este trabajo se evalúa la eficacia del sistema de salud pública y del seguro privado de salud en Brasil para dar protección financiera al cuidado de la salud. Los factores determinantes de los gastos catastróficos en salud se estiman mediante regresiones *probit* con control de ajustes de selección de Heckman en materia de necesidad de atención de salud. Se concluye que con el sistema público se reduce considerablemente (47%) la probabilidad de que una familia tenga gastos de salud catastróficos y que con un seguro privado esto resulta 36% más probable. Las recomendaciones que se formulan apuntan al mejoramiento de la cantidad, accesibilidad, calidad y confiabilidad de los prestadores públicos de servicios de salud, a una provisión más adecuada de medicamentos por el sistema público y a una regulación más estricta del seguro privado de salud.

Antônio M. Bós
 Profesor Asociado, Tusculum College,
 Greeneville, Tennessee
 Investigador Adjunto,
 Johns Hopkins Bloomberg School of
 Public Health,
 Departamento de salud internacional,
 Baltimore, Maryland,
 ✦ abos@jhsph.edu

Hugh R. Waters
 Profesor Asociado,
 Johns Hopkins Bloomberg School
 of Public Health,
 Departamento de políticas
 y gestión de salud,
 Baltimore, Maryland
 ✦ hwaters@jhsph.edu

I

Introducción

El concepto de protección financiera en materia de salud hace referencia al riesgo que representan los gastos de salud elevados para la estabilidad financiera de sectores vulnerables de la población. Las familias se pueden empobrecer si esos gastos sobrepasan su capacidad de pago (Gertler y Gruber, 2002; Strauss y Thomas, 1998; OMS, 2000). En los hogares más pobres hay menos capacidad para hacer frente a los problemas de salud, porque tienen menos activos líquidos para amortiguar la situación (Hulme y Shepherd, 2003). Un desafío crucial para el desarrollo es mejorar la capacidad de las familias pobres de resistir a estos embates, ya que de esa manera se acrecienta su potencial de obtener ingresos y, por ende, se fomenta la inversión en capital humano y en actividades de mayor riesgo y más rentables (Banco Mundial, 2001).

Un método para evaluar la capacidad de protección financiera de un sistema de salud es determinar qué proporción de los domicilios tiene un gasto en salud que es elevado en comparación con su capacidad de pago (OMS, 2000; Waters, Anderson y Mays, 2004). En Kawabata, Xu y Carrin (2002) se propone la expresión “gastos de salud catastróficos” cuando los gastos de salud superan el 40% de la capacidad de pago de una familia, aunque se pueden usar umbrales diferentes. Según Xu, Evans y otros (2003), Brasil es el país de América Latina con la mayor proporción de hogares con gastos catastróficos (10,3%). En una evaluación directa del efecto de los pagos relacionados con la salud sobre la pobreza, Murray, Xu y otros (2003) midieron la diferencia en el porcentaje de familias que se hallaban por debajo de la línea de pobreza antes y después de esos pagos. En Brasil esa diferencia era de 5,1 puntos porcentuales, y se encontraba entre las más elevadas de los 59 países estudiados.

La alta carga financiera asociada a la atención de la salud en Brasil está reñida con la concepción —o por lo menos la premisa— del Sistema Único de Salud (SUS), que en principio es de acceso universal y gratuito en el lugar de la prestación. La ausencia de un estipendio u otros cargos pagaderos por el usuario debería reducir, o eliminar, la carga financiera inherente al cuidado de la salud, con la excepción de los impuestos necesarios para cubrir los costos del sistema. Sin embargo, el gasto de salud privado supera al gasto público (OPS, 2003) y el 25% de la población paga primas para contratar un seguro de salud (IBGE, 2000). Estas personas y familias efectivamente duplican su aporte, pues contribuyen indirectamente a los ingresos tributarios que financian el SUS y directamente a los planes de seguros de salud complementarios. A diferencia de otros países, como Chile, las personas no tienen la opción de ser exoneradas del pago del financiamiento público si demuestran que tienen cobertura privada.

La aparente contradicción entre la alta carga financiera de la atención de salud en Brasil, por un lado, y los rasgos básicos del SUS por el otro, resalta la importancia de estudiar los factores que determinan los gastos de salud catastróficos en el país. La capacidad del sistema público de reducir la carga financiera del cuidado de la salud es un importante indicador del desempeño del sistema (OMS, 2000). En el presente estudio se intenta explicar esa aparente contradicción y formular recomendaciones sobre cómo podría reformarse el sistema para mejorar su capacidad de protección financiera. Nuestro principal objetivo es determinar en qué forma el SUS, el seguro privado de salud y el ingreso familiar influyen en la probabilidad de que una familia enfrente niveles catastróficos de gasto en salud.

II

La situación en Brasil: sistema de salud público y seguro de salud privado

Desde que la Constitución Federal lo aprobó en 1998, Brasil tiene un sistema único de salud (SUS), con cobertura universal y gratuito para todas las personas en el lugar de atención. A diferencia de lo que ocurre en la mayoría de los países latinoamericanos, el SUS no limita el acceso a quienes participan en el sistema de seguridad social. En este caso, las familias no tienen que decidir si adhieren o no al SUS antes de afrontar una necesidad de atención de salud. También existe un sistema complementario privado que presta servicios de salud y que está integrado por grupos de organizaciones médicas, cooperativas médicas, seguros de salud y organizaciones de beneficencia. Los servicios privados pueden ser pagados directamente por los pacientes. Los beneficiarios de planes privados mantienen su pleno derecho a la cobertura del SUS. En estas circunstancias, cuando una persona necesita una prestación de salud, decidirá si desea obtenerla a través del SUS, a través de sus planes de seguro de salud privados o pagando directamente la atención privada (Bós y Bós, 2004).

El 76% de la población es atendido exclusivamente por el sistema público de salud (OPS, 2005, p. 13). Conforme a la legislación vigente, los tres niveles del gobierno —federal, estadual y local— deben participar en la financiación y el funcionamiento del SUS, organizado en una red vinculada, regionalizada, jerárquica y descentralizada (OPS, 2007, p. 150). Las municipalidades tienen la responsabilidad primaria de brindar atención de salud a su población, con asistencia técnica y financiera del gobierno federal y de los estados.

El término “seguro privado” comprende los seguros que operan en el mercado y otros contratos de prepago obtenidos a través del empleo en el gobierno o en instituciones de propiedad del Estado, los seguros obtenidos a través del empleo privado y los seguros contratados directamente a la compañía aseguradora. Esta definición es similar a la usada por Sekhri y Savedoff (2006). Alrededor del 80% de los usuarios de la atención de salud complementaria recurre a grupos médicos, cooperativas médicas y seguros de salud (Fernández, Pires y otros, 2007). Entre quienes tienen seguro privado, el 57% lo obtuvo en su lugar de trabajo y los empleadores pagan parte de la prima, mientras que el 43% lo adquirió

directamente de la aseguradora. En el 21% de los planes de salud los pagos son conjuntos (IBGE, 2000). De la población cubierta por el sistema complementario, el 75% tiene cobertura de planes y seguros privados, mientras que el 25% está cubierto por sistemas que atienden a empleados públicos.

En 1998, el gasto total en salud nacional (público y privado) se estimaba en 7,9% del producto interno bruto (PIB). El gasto público constituía el 41,2% de ese gasto total, es decir, 3,25% del PIB. El nivel federal aportaba el 53% de los recursos, los estados el 22% y los municipios el 25%. En la primera mitad de la década de 1990, la ausencia de fuentes estables de financiamiento federal llevó a una considerable pérdida de calidad de los servicios prestados por las instituciones públicas y los contratistas privados, la que solo comenzó a revertirse en 1995-1996. Los recursos obligatorios dispuestos por la enmienda de la Constitución N° 29 del año 2000 permitieron regularizar de manera razonable la afluencia financiera al sector de la salud, con importantes efectos en la capacidad de planificación a mediano y largo plazo (OPS, 2005, p. 40).

El cuadro 1 muestra la extraordinaria expansión de la red de atención de salud pública y privada entre 1980 y 1999, particularmente para pacientes ambulatorios. La cantidad de servicios de salud sin hospitalización —unidades ambulatorias— se triplicaron con creces durante el período. Este fue un claro indicio de que comenzaba un cambio radical del modelo predominante hasta entonces, que estaba centrado en los hospitales (Escorel, Giovanella y otros, 2007; Gershman y Santos, 2006). Hasta mediados del decenio de 1980, los servicios curativos prestados por el Estado se concentraban en las ciudades y sus hospitales y estaban abiertos solamente a la minoría de trabajadores que laboraba en el sector formal. Como muestra el cuadro, en 1980 el 33% de los servicios de salud eran hospitales, cifra que en 1999 era solo de 16%. Asimismo, si bien la mayoría de las unidades ambulatorias (73%) son públicas, la mayor parte de los hospitales (66%) son privados. Pero cerca del 83% de las camas de hospitales privados estaban a disposición del SUS por contrato (OPS, 2005, p. 14).

El advenimiento del sistema de atención de salud universal redujo considerablemente la desigualdad de

CUADRO 1

**Brasil: servicios de salud, por tipo de atención
y tipo de institución prestadora, 1980-1999**

| Años | Servicios de salud con hospitalización | | | | Servicios de salud sin hospitalización | | | | Sin hospitalización (%) |
|-------------|--|---------|---------|-------------|--|---------|---------|-------------|-------------------------|
| | Total | Público | Privado | Público (%) | Total | Público | Privado | Público (%) | |
| 1980 | 6 110 | 1 217 | 4 893 | 19,9 | 12 379 | 8 828 | 3 551 | 71,3 | 67,0 |
| 1999 | 7 806 | 2 613 | 5 193 | 33,5 | 41 009 | 29 993 | 11 016 | 73,1 | 84,0 |
| Aumento (%) | 16 | 114 | 6 | | 231 | 240 | 210 | | |

Fuente: OPS (2005).

acceso de los distintos grupos de población y de las diversas regiones del país. La proporción de hogares pobres con acceso a servicios de salud aumentó casi 50% entre 1992 y 2004 (Cornwall y Shankland, 2008). Como se ve en el cuadro 2, la distribución regional de camas de hospital muestra un perfil similar a la distribución de la población. Ha habido un crecimiento apreciable en la cantidad de consultas y hospitalizaciones por habitante en las regiones más pobres del país (la Norte y la Noreste). La puesta en práctica del SUS condujo asimismo a una mejor distribución de los profesionales de la salud en el país, como muestra el cuadro 3. La proporción de médicos por cada 1.000 habitantes aumentó 54% a nivel nacional entre 1997 y el 2001. Aunque este crecimiento se observó en todas las regiones, persiste sin embargo una importante desigualdad: las regiones Sudeste, Sur y Centro-oeste tenían mucho más profesionales que la Noreste y la Norte.

Una importante iniciativa para ampliar la cobertura de la atención primaria de salud es el Programa de Salud Familiar (Scorel, Giovanella y otros, 2007), que brinda atención de salud integral en un territorio en particular, asignando pacientes a un equipo multidisciplinario compuesto por lo menos por un/a médico/a, un/a enfermero/a, auxiliares de enfermería y agentes comunitarios de salud. Cada equipo de salud es responsable de unas 1.000 familias. En el 2005, el programa se aplicaba en 4.837 municipalidades brasileñas, con 22.683 equipos de salud familiar que atendían a aproximadamente 73 millones de personas, es decir, el 40% de la población (OPS, 2007, p. 147). Solla, Reis y otros (2007) señalan que el programa ha sido útil para reducir las desigualdades regionales en el acceso a la atención primaria.

Aun así, sigue habiendo profundas diferencias entre regiones en la prestación de servicios y el acceso a atención de salud intermedia y de alta complejidad. En el 2002, el 83% de los equipos ópticos, el 73% de

CUADRO 2

Brasil: distribución regional de camas de hospital y población, por regiones, 1999

| Regiones | Porcentaje de camas | Porcentaje de población |
|--------------|---------------------|-------------------------|
| Norte | 5,6 | 7,4 |
| Noreste | 26,1 | 28,2 |
| Sudeste | 43,6 | 42,6 |
| Sur | 16,7 | 14,9 |
| Centro-oeste | 8,0 | 6,8 |

Fuente: OPS (2005).

CUADRO 3

Brasil: número de profesionales de la salud, por regiones, 1997 y 2001
(Por cada mil habitantes)

| Regiones | Médicos/as | | Enfermeros/as | |
|--------------|------------|------|---------------|------|
| | 1997 | 2001 | 1997 | 2001 |
| Brasil | 1,35 | 2,08 | 0,45 | 0,52 |
| Norte | 0,61 | 1,12 | 0,30 | 0,35 |
| Noreste | 0,80 | 1,20 | 0,35 | 0,42 |
| Sudeste | 1,86 | 2,81 | 0,54 | 0,60 |
| Sur | 1,36 | 1,99 | 0,48 | 0,59 |
| Centro-oeste | 1,22 | 2,34 | 0,37 | 0,47 |

Fuente: OPS (2005).

los equipos de radioterapia, el 74% de los equipos de resonancia magnética y el 75% de los equipos de tomografía computarizada del país estaban ubicados en las regiones Sur y Sudeste del país (OPS, 2005, pp. 20-21). En estas dos regiones reside el 57,4% de la población brasileña.

Pese a la persistente disparidad regional, ha habido una considerable mejora general en los indicadores de salud. El cuadro 4 muestra la evolución favorable del índice de mortalidad infantil y de esperanza de vida al

CUADRO 4

Brasil: índice de mortalidad infantil y esperanza de vida al nacer, 1991-2006

| | 1991 | 2000 | 2006 |
|---|-----------|-----------|-----------|
| Índice de mortalidad infantil (por mil) | 45,2 | 30,4 | 24,9 |
| Expectativa de vida al nacer | 66,9 años | 70,4 años | 73,4 años |

Fuente: IBGE (2006).

nacer. De Abreu, César y França (2007) encontraron que la mortalidad por causas evitables había disminuido desde que se echó a andar el SUS y concluyeron que la disminución se había debido en parte a la mayor disponibilidad de servicios de salud y al mayor acceso a ellos que generó la reorganización del sistema de salud brasileño.

No hay cargos financieros asociados al uso del sistema público. Sin embargo, porque el sistema público excluye ciertos aspectos de la atención de salud (Ocké-Reis, Silveira y Andreazzi, 2002) o si la calidad (Costa y García, 2003), la accesibilidad y el tiempo de espera (Marinhol y Cardoso, 2007) de los prestadores públicos son inadecuados, es posible que las familias prefieran gastar más dinero en prestadores privados y seguro de salud privado (Ribeiro, Barata y otros, 2006; Bós, 2007). La expansión de los planes de salud privados en Brasil durante las décadas de 1980 y 1990 estuvo relacionada por lo menos parcialmente con la mala calidad de los servicios de los proveedores públicos (Alves y Timmins, 2003), la que se deterioró durante la década de 1980 luego de una serie de crisis económicas, crecimiento económico lento y escasez de recursos públicos (Malta, Cecílio y otros, 2004).

III

Modelo empírico

Los gastos de salud se califican de catastróficos si superan cierta proporción del ingreso familiar (el umbral de 40%, por ejemplo). Para estimar el concepto se define la variable binaria *CHE* (sigla en inglés de gasto sanitario catastrófico) que toma valor uno cuando los gastos de salud superan el umbral y valor cero cuando están por debajo. El modelo empírico es:

$$\text{Probabilidad [CHE = 1]} = \text{Probabilidad [} b_0 + b_1 \cdot \log P + b_2 \cdot \log Y + b_3 \cdot X + u_1 > 0 \text{]}$$

Casi todos los planes de salud privados incluyen las visitas médicas, los exámenes complementarios y las hospitalizaciones (OPS, 2005, p. 33). Según Fernández, Pires y otros (2007) los operadores de salud complementarios se concentran en las franjas de bajo valor de los planes de salud y los participantes buscan planes que presten servicios básicos. Al igual que en otros países con sistemas de salud universales, los planes privados de Brasil tienden a excluir el tratamiento de enfermedades crónicas que requieren cuidados prolongados y costosos y tienen estrictos límites en la extensión máxima de la hospitalización o el gasto total (Farias y Melamed, 2003; Pinto y Soranz, 2004; Rocha y Simões, 1999). Desde la perspectiva de un hogar asegurado, estas limitaciones aumentan la posibilidad de gastos de salud catastróficos, ya que la familia igualmente dependerá del sistema público —aunque todavía pague primas de seguro— o, si sus inquietudes sobre calidad y acceso son lo suficientemente importantes, pagará directamente la atención como gasto añadido (Ocké-Reis, 2005). Además, hay constancia de que estas limitaciones del seguro son más significativas en las familias pobres, cuyos paquetes de beneficios tienden a ser más restringidos (Bahia, 2001). De hecho, una parte considerable de la población cubierta por el sistema complementario utiliza la red pública, especialmente para procedimientos o tratamientos muy complejos o costosos, como los trasplantes y el tratamiento del VIH/SIDA (Porto, Santos y Ugá, 2006). En estas circunstancias, el seguro privado de salud podría no ser eficaz para reducir los gastos de salud, especialmente si la familia contrató el seguro directamente y tuvo que pagar la totalidad de la prima.

donde P es el precio de la atención de salud, Y es el ingreso y X representa los diversos factores demográficos (sexo, edad, raza y otros), indicadores de seguro de salud e infraestructura de la atención de salud local que podrían afectar el gasto en salud. Con esta ecuación se apunta a estimar cuán importantes son estos factores explicativos para determinar la presencia de gasto de salud catastrófico. Se les estimará a través de una regresión *probit*.

Si se definiera *CHE* como una variable binaria sin otros ajustes, el valor cero abarcaría tres grupos: quienes buscaban atención de salud pero para quienes el gasto no superaba el

umbral pertinente, quienes no recibieron atención de salud aunque la necesitaban, y quienes no tenían necesidad de atención de salud en absoluto. Esta estrategia es a todas luces inapropiada, ya que no distingue entre un resultado favorable —se recibe la atención de salud adecuada (gasto por debajo del umbral)—, uno desfavorable —la atención de salud no se recibe aunque se necesita—, y uno neutral (no se necesita atención de salud). En nuestro análisis se adoptaron dos medidas para evitar esta confusión. En primer lugar, se restringió el análisis a quienes necesitaban atención de salud, como se describe en la sección siguiente. En segundo lugar, se retiró de la estimación *probit*, mediante el modelo de selección de Heckman, a las personas que no buscaron atención de salud.

Una vez que el análisis queda restringido a quienes sí necesitaban atención de salud, la falta de selección en el modelo de Heckman indica una necesidad no satisfecha: las personas y familias no buscaron atención de salud aunque la necesitaban. Las personas que necesitan atención pero no la obtienen también pueden verse afectadas por un acontecimiento catastrófico (y esto es igualmente una desprotección financiera), pero no están en riesgo de gasto catastrófico (Waters, 2000). El modelo de Heckman de selección de la muestra es un modelo analítico adecuado en este caso (Dow y Norton, 2003), porque está concebido para analizar una situación que tiene un resultado potencial: el de los gastos de salud si la persona hubiera elegido buscar atención. Como es probable que las personas que no buscaban atención (con gastos de salud no observados) sean sistemáticamente diferentes de las personas que sí la buscaban (con gastos de salud observados), es probable que la estimación sufra un sesgo de selección si no se aplica una corrección como el modelo de Heckman (Dow y Norton, 2003).

A continuación se describe la configuración del modelo de selección de Heckman en una estimación *probit*. La estimación específica del modelo, incluyendo necesidades insatisfechas de atención de salud en Brasil, se presenta más adelante en la sección IV.

Al igual que en otros modelos *probit*, se parte del supuesto de que existe una relación subyacente entre una variable continua y_j^* —gastos de salud como fracción del ingreso familiar— y un conjunto de variables explicativas u_{1j} , como se especifica en la siguiente ecuación:

$$y_j^* = \mathbf{x}_j \boldsymbol{\Xi} + u_{1j} \quad \text{ecuación latente}$$

En esta ecuación, $\boldsymbol{\Xi}$ es el conjunto de parámetros por estimar y u_{1j} son los residuos de la estimación. Sin embargo, solamente se mide el resultado binario (y_j^{probit}) si la variable latente es superior a un umbral dado (t), como se plantea en la siguiente ecuación:

$$y_j^{probit} = (y_j^* > t) \quad \text{ecuación probit}$$

Sin embargo, la variable dependiente no siempre se observa, ya que los hogares podrían elegir no buscar atención de salud aunque la necesitaran. En lugar de ello, la variable dependiente para observación j se observa si las familias optan por buscar atención de salud, como se especifica en la siguiente ecuación (Van de Ven y Van Pragg, 1981).

$$y_j^{selec} = (z_j \vartheta + u_{2j} > 0) \quad \text{ecuación de selección}$$

En la ecuación de selección y_j^{selec} es otra variable binaria (1 = hogares que buscaron atención de salud; 0 = hogares que no la buscaron), z_j es un conjunto de variables explicativas de la decisión de selección y ϑ es el nuevo conjunto de parámetros por estimar. Los residuos de las ecuaciones latente y de selección (u_{1j} y u_{2j}) son variables normales, con promedio igual a cero y desviación estándar igual a uno. La correlación entre los residuos, que se espera sea positiva, se mide como ρ en las estimaciones que figuran a continuación.

Para estimar el modelo de Heckman se necesitan variables que influyan en la selección —la probabilidad de buscar atención de salud— pero que no afecten directamente la última variable dependiente: la probabilidad de gastos de salud catastróficos (*CHE*). A estos efectos, se usan tres indicadores del total de la infraestructura de atención de salud a escala regional: cantidad total de unidades ambulatorias, camas de hospital y médicos por habitante. Se trata de variables de identificación —también denominadas variables instrumentales— del modelo, ya que son empleadas en la ecuación de selección de Heckman pero no en la ecuación *probit*.

Al emplear los procedimientos sugeridos por Murray (2006) se halló que uno de los instrumentos —la cantidad total de unidades ambulatorias per cápita— era a la vez “sólido”, es decir, significativo desde el punto de vista estadístico en la ecuación de selección (cuadro 6), y “válido”, esto es, no significativo si se incorporaba a la ecuación *probit* principal. Como se esperaba, esta variable solamente influye en el gasto de atención de salud cuando se busca dicha atención. En cambio, los otros dos instrumentos eran débiles en la mayoría de las definiciones de necesidad de atención de salud. Se efectuó otro análisis —también sugerido por Murray (2006)— mediante la repetición de las estimaciones tras retirar estos instrumentos más débiles. El procedimiento no trajo aparejados cambios importantes en los resultados. Una observación final es que existen correlaciones débiles entre los instrumentos usados en la ecuación de selección y tres variables de control similares usadas en la principal ecuación *probit*: cantidad de unidades ambulatorias privadas, de camas de hospital y de médicos por habitante.

IV

Fuentes de datos y especificaciones empíricas

1. Fuentes de datos

En nuestra investigación se usa un repertorio de datos de la Encuesta nacional de hogares que realiza el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE). Para la encuesta se recurrió a un proceso de muestreo en tres niveles: municipalidades dentro de cada estado, circunscripciones censales y hogares, sobre la base del censo de 1991 (IBGE, 2000). Los ajustes necesarios para que los resultados fuesen representativos de la población del país en 1998 se basaron en proyecciones de las tasas de natalidad, mortalidad y migración. La muestra abarcó 112.434 hogares y 344.975 personas. Se contrarrestó el efecto de agrupación resultante del diseño de la encuesta mediante la definición de los estados como grupos y el empleo de ponderaciones de probabilidad para cada hogar, sobre la base del conjunto de datos utilizado (StataCorp, 2005).

Una fuente adicional de datos es la Encuesta de atención médica y de salud de 1999 (Ministerio de Salud de Brasil, 2004). La información recogida de esta fuente comprende la infraestructura de atención de salud total y privada, según se detalla a continuación. Dados los niveles de agregación de los resultados informados en el conjunto de datos de la Encuesta nacional de hogares, estos indicadores se usan a nivel de estados y de áreas metropolitanas.

2. Variables dependientes

El gasto en salud se calculó mediante la suma de los gastos en los siguientes rubros: medicamentos, primas de seguro —descontado todo aporte del empleador—, visitas médicas, visitas a otros profesionales de la salud, hospitalizaciones, enfermería a domicilio, exámenes, atención odontológica, anteojos y lentes, equipo ortopédico y otros. Como en la encuesta se pregunta sobre gastos directos del hogar, se espera que estos incluyan los costos de los copagos y que consideren los reembolsos de los planes de seguro de salud. Los resultados se ajustan sobre una base mensual, ya que los gastos analizados comprendían a los tres meses anteriores a la encuesta, excepto en el caso de los medicamentos, en que correspondían a un mes. La Encuesta nacional de hogares también entrega información sobre el ingreso mensual de los hogares.

Para la probabilidad de que un hogar tenga gastos de salud catastróficos en un mes específico (ecuación *probit*), se estimaron tres umbrales alternativos:

- i) si el total de gastos de salud es igual o superior al 20% del ingreso (12% de los hogares supera este umbral);
- ii) si el total de los gastos de salud es igual o superior al 40% del ingreso (3,7% de los hogares);
- iii) si los gastos de salud excluidas las primas de seguro son equivalentes o superiores al 10% del ingreso (20% de los hogares).

Estas estimaciones brutas de gastos de salud catastróficos son muy similares a las conclusiones de Diniz, Servo y otros (2007), quienes usaron datos de otra encuesta, la de presupuestos familiares. La estimación obtenida (3,7%) usando el umbral de 40% es considerablemente menor que la de 10,3% informada por Xu, Evans y otros (2003); esta diferencia no parece hallar una explicación en las distinciones metodológicas entre los estudios. En Diniz, Servo y otros (2007) se expone en detalle cómo el tamaño de la muestra, la falta de representatividad nacional y los objetivos con que se recopilaron los datos utilizados por Xu, Evans y otros (2003) podría haber llevado a estos autores a sobrestimar la magnitud de los gastos de salud catastróficos en Brasil.

Para la ecuación de selección, la variable dependiente se basa en la pregunta de si algún miembro del hogar buscó atención de salud en las dos semanas previas a la encuesta. Recurriendo a la definición más amplia de la necesidad de atención de salud (la “necesidad de atención de salud N° 1”, según se define más adelante en la sección V), es posible identificar tres grupos de hogares:

- i) los que no necesitaron atención de salud (52.504 hogares, es decir, 58% de la muestra);
- ii) los que buscaron atención de salud (32.895 hogares, equivalentes al 36% de la muestra y al 86% de los que necesitaron atención), y
- iii) los que no buscaron atención de salud aunque la necesitaron (5.514 hogares, que constituyen el 6% del total de la muestra y el 14% de los que necesitaron atención).

Las necesidades no satisfechas son un elemento significativo en la encuesta. Uno de cada siete hogares que necesitaron atención de salud no accedió a ella. Entre los hogares que tuvieron necesidades no satisfechas, el 31%

hizo presente que el motivo fue la falta de dinero suficiente, el 26% indicó que tenía problemas con los horarios y el atraso del servicio, el 15% señaló problemas de acceso, incluidas dificultades de transporte, y el 27% dio cuenta de otros problemas. Un rasgo interesante que surge de estos datos es que en realidad el no recibir atención luego de buscarla activamente no es un problema generalizado. Solamente el 2% de los hogares que buscaron atención no la recibieron después de múltiples intentos. Una interpretación de estas conclusiones es que el análisis de Ribeiro, Barata y otros (2006) sobre el poco acceso a la atención de salud en Brasil subestima el problema, ya que se centra en la atención efectivamente recibida, en lugar de centrarse en la decisión de no buscar atención pese a necesitarla. En el mismo sentido, es injustificada la conclusión de la ops (2007, p. 148) de que el acceso a los servicios de salud de la amplia mayoría de la población brasileña parece estar asegurado.

Si bien la unidad de análisis del gasto de salud es el hogar, la unidad de atención de salud es la persona. La agregación del gasto a nivel del hogar es necesaria porque sus integrantes comparten tanto el ingreso como los beneficios de algunos gastos de salud (en particular la prima de seguro).

3. Necesidad de atención de salud

Aquí usamos dos definiciones alternativas para la necesidad de atención de salud. La **necesidad de atención de salud N° 1** es la que tienen los hogares donde por lo menos una persona necesitó atención de salud en las dos semanas anteriores a la encuesta, sea cual fuere el motivo. Esta definición abarca el 42% de los hogares. La **necesidad de atención de salud N° 2** es la que tienen los hogares donde por lo menos una persona adolece de dos o más afecciones crónicas y necesitó atención de salud en las dos semanas anteriores a la encuesta. Esta definición abarca el 18% de los domicilios.

Habida cuenta de la naturaleza de los datos disponibles, las características del sistema de salud público y los objetivos de este análisis, las regresiones se confinan a las personas y los hogares que necesitaron atención de salud. Mediante regresiones logísticas sencillas en cada una de estas definiciones de atención de salud se indica la forma en que ellas restringen la muestra. Por limitaciones de espacio no se incorporan aquí relaciones detalladas de estos análisis, sino que se resumen los principales resultados. Con la definición N° 1, la necesidad es más probable si el hogar tiene mayor porcentaje de mujeres, si incluye por lo menos un adulto mayor, si tiene un mayor número de integrantes y si se encuentra en zonas urbanas. Los hogares más

pobres tienen igual probabilidad de necesitar atención de salud que los más acomodados.

Con la definición N° 2 los resultados son similares, siendo más acentuada la importancia de la participación femenina y la presencia de personas mayores, y teniendo los hogares más pobres mayor necesidad de atención de salud que los más acomodados. Nótese que no hay un gradiente de necesidad de salud vinculado al ingreso en la definición más amplia de necesidad de salud (la N° 1), pero que sí lo hay en la definición que incorpora las afecciones crónicas (la N° 2). Estas conclusiones sugieren que la mayor necesidad de atención de salud en hogares más pobres está asociada a la predominancia de afecciones crónicas en este grupo, como lo señalan Almeida, Barata y otros (2002).

En la encuesta se registró la necesidad de atención de salud en las dos semanas previas, mientras que la información sobre gastos de salud se recopiló para estimar los gastos catastróficos en los tres meses anteriores (un mes en el caso de medicamentos). Esta diferencia de plazos podría introducir un sesgo hacia personas y hogares que necesitan atención de salud más frecuente y que, por lo tanto, tienen más probabilidades de ser captados por un muestreo de dos semanas. En este caso, el sesgo es idéntico al que se introduce al restringir el análisis a quienes necesitaron asistencia sanitaria.

4. Variables explicativas de interés

Las variables primarias de interés son:

- i) Si el hogar usó el sistema único de salud pública de Brasil para atender sus necesidades de salud en las dos semanas anteriores a la encuesta (sí = 44% de los hogares que buscaron atención de salud). Esta variable no fue usada en la ecuación de selección.
- ii) Si alguien del hogar tiene seguro privado de salud (33,5% de los hogares).
- iii) Logaritmo del ingreso mensual familiar, en reales.

El uso del SUS y la afiliación al seguro privado de salud no son recíprocamente excluyentes, ya que la afiliación al seguro privado no impide que se utilice el sistema público. Pero de los hogares que recibieron atención de salud y tenían seguro, solamente el 21% usó el SUS. Esta superposición entre el sistema público y el seguro privado podría afectar los resultados de estas dos variables. Sin embargo, las repeticiones para evaluar el efecto de la superposición demuestran que esta no afecta nuestros resultados de manera importante. Específicamente, las regresiones se estimaron mediante el retiro de una de las dos variables y la verificación de cómo se afecta la otra variable, y se realizaron nuevas regresiones con

indicadores de interacción entre ellas. Por consideraciones de brevedad los resultados no se presentan.

El seguro privado de salud podría ser endógeno al estado de salud, ya que quienes tienen peor estado de salud podrían buscar la obtención de un seguro (selección adversa). Los datos con los que se cuenta no permiten descartar esta posibilidad, pero no parece probable. Por ejemplo, hay poca relación entre la cantidad de afecciones crónicas y el seguro de salud, ya que el 26% de las personas sin afecciones crónicas, el 24% de quienes tienen una afección crónica y el 22% de quienes tienen dos afecciones crónicas cuentan con seguro. En igual sentido, la cobertura del seguro privado es más alta (25,9%) entre quienes evalúan su propia salud como excelente o buena y menor (14,5%) entre quienes evalúan su salud como mala o muy mala (IBGE, 2000). Este patrón parece ser compatible con la selección por riesgo de las aseguradoras pero incompatible con la selección adversa sencilla. En un análisis más riguroso de los mismos datos usados en esta investigación, Bahía, Costa y otros (2002) llegaron a la conclusión de que la selección adversa no era importante.

Como cabía esperar, los hogares más pobres tienen más probabilidad de depender del sistema de salud pública y menos probabilidad de contar con seguro privado. Si se divide la muestra en mitades, a partir del ingreso per cápita del hogar, el 70% de los hogares más pobres que recibieron atención de salud en las dos semanas anteriores usaron el SUS, mientras que el 36% de los hogares más ricos usaron el sistema público. El seguro cubre solo el 13% de los domicilios más pobres y el 55% de los más ricos. Estas relaciones indican la importancia de considerar el ingreso cuando se analiza el efecto del sistema público y del seguro privado en el nivel de los gastos de salud. Se reprodujeron todas las regresiones en submuestras de los más pobres y los más ricos. En aras de la brevedad no se presenta una relación detallada de estas repeticiones. En general, ellas confirman las principales conclusiones del análisis de la muestra completa.

5. Variables de control

En el cuadro 5 se describen las variables de control.

CUADRO 5

Brasil: variables de control

| | | |
|---|--|---|
| Infraestructura de atención de salud privada a nivel estadual y metropolitano (solo para ecuación <i>probit</i>) | Cantidad de unidades ambulatorias que no atienden el SUS/1000 personas | promedio: 0,06; rango: 0,01 a 0,22 |
| | Cantidad de camas de hospital que no atienden el SUS/1000 personas | promedio: 0,38; rango: 0,02 a 0,87 |
| | Cantidad de médicos que no atienden el SUS/1000 personas | promedio: 1,3; rango: 0,08 a 2,79 |
| Rasgos demográficos | Sexo: porcentaje de mujeres en el hogar | promedio: 51,7 |
| | Raza: si el jefe/jefa de familia es mulato/mulata (% de la muestra) | 39 |
| | Raza: ^a si el jefe/jefa de familia es negro/ negra (% de la muestra) | 6,8 |
| | Niños: si hay en el hogar por lo menos un niño o niña de 10 años o menos (% de la muestra) | 44 |
| | Personas mayores: si hay en el hogar por lo menos una persona de 65 años o más (% de la muestra) | 17,4 |
| | Educación: nivel educativo más alto en el hogar, medido en años de escolaridad | Promedio = 7,8 años |
| | Tamaño del hogar (% de la muestra) | 1 persona = 9% 2 personas = 17% 3 a 5 personas = 60% 6 o más = 14% |
| Precios de la atención de salud a nivel estadual y metropolitano | Si el domicilio es en una región rural (% de la muestra) | 16 |
| | Costo medio de hospitalización según está aprobado por el SUS | Promedio: 357 reales; Rango: 207 a 566 reales |
| Infraestructura total de atención de salud a nivel estadual y metropolitano (solo para la ecuación de selección) | Valor medio de un procedimiento ambulatorio según está aprobado por el SUS | Promedio: 3,3 reales; Rango: 2,0 a 4,4 reales |
| | Cantidad total de unidades ambulatorias/1000 personas | Promedio: 0,24; Rango: 0,11 a 0,61 |
| | Cantidad total de camas de hospital/1000 personas | promedio: 3,0; rango: 1,8 a 4,0 |
| | Cantidad total de médicos/1000 personas | promedio: 4,3; rango: 0,8 a 6,7 |

Fuente: IBGE (2000) y Ministerio de Salud de Brasil (2004).

^a La categoría de raza es básicamente blanca (53,5% de la muestra); otras razas serían solamente 0,7% de la muestra.

V

Resultados y análisis

En el cuadro 6 se muestra tanto el resultado de la ecuación *probit* como el de la ecuación de selección. En la ecuación *probit* se presentan efectos marginales para la probabilidad de que un hogar enfrente gastos

de salud catastróficos si busca atención de salud. En la ecuación de selección se muestra el efecto marginal para la probabilidad de que un hogar busque atención de salud. En ambos casos, para las variables independientes

CUADRO 6

Brasil: resultado de las regresiones

| | Necesidad de asistencia sanitaria N° 1: | | | Necesidad de asistencia sanitaria N° 2: | | |
|---------------------------------------|---|---|---|---|---|---|
| | Gastos de salud catastróficos 20% | Gastos de salud catastróficos 40% | Gastos de salud catastróficos, del bolsillo | Gastos de salud catastróficos 20% | Gastos de salud catastróficos 40% | Gastos de salud catastróficos, del bolsillo |
| Ecuación <i>probit</i> ^a | y = 0,232 | y = 0,074 | y = 0,378 | y = 0,347 | y = 0,142 | y = 0,546 |
| Ingreso (logaritmo) | -0,135 ^b | -0,077 ^b | -0,127 ^b | -0,168 ^b | -0,118 ^b | -0,136 ^b |
| Si usó el SUS | -0,063 ^b | -0,035 ^b | -0,041 ^b | -0,094 ^b | -0,058 ^b | -0,052 ^b |
| Con seguro de salud | 0,096 ^b | 0,027 ^b | -0,004 | 0,140 ^b | 0,053 ^b | 0,001 |
| Ambulatorio privado | 0,204 ^d | 0,045 | -0,089 | 0,385 | -0,047 | 0,137 |
| Camas de hospital privado | 0,100 ^b | 0,042 ^c | 0,082 ^b | 0,106 | 0,034 | 0,047 |
| Médicos privados | -0,028 ^c | -0,012 | -0,010 | -0,030 | -0,007 | 0,003 |
| % de mujeres | 0,074 ^b | 0,027 ^b | 0,072 ^b | 0,078 ^b | 0,031 ^d | 0,057 ^b |
| Raza: mulata | -0,052 ^b | -0,029 ^b | -0,050 ^b | -0,071 ^b | -0,042 ^b | -0,065 ^b |
| Raza: negra | -0,057 ^b | -0,032 ^b | -0,048 ^b | -0,094 ^b | -0,057 ^b | -0,080 ^b |
| Con niños | -0,076 ^b | -0,041 ^b | -0,111 ^b | -0,041 ^b | -0,040 ^b | -0,054 ^b |
| Con adultos mayores | 0,134 ^b | 0,063 ^b | 0,158 ^b | 0,096 ^b | 0,059 ^b | 0,099 ^b |
| Nivel educativo más alto en el hogar | 0,002 | 0,001 | 0,000 | 0,002 | 0,003 ^c | 0,002 |
| Tamaño del hogar | -0,005 ^b | -0,001 | -0,003 | -0,008 ^b | -0,002 | -0,007 ^b |
| Si se halla en zonas rurales | 0,011 | 0,003 | 0,015 | -0,006 | 0,003 | 0,002 |
| Costo de hospital (log) | -0,073 ^b | -0,009 | -0,109 ^b | -0,100 | -0,034 | -0,180 ^c |
| Costo ambulatorio (log) | 0,099 ^b | 0,018 | 0,104 ^b | 0,186 ^b | 0,047 | 0,202 ^b |
| Ecuación de selección | año = 0,886 | año = 0,886 | año = 0,887 | año = 0,7970 | año = 0,797 | año = 0,797 |
| Ingreso (log) | 0,032 ^b | 0,031 ^b | 0,034 ^b | 0,046 ^b | 0,045 ^b | 0,049 ^b |
| Con seguro de salud | 0,047 ^b | 0,047 ^b | 0,046 ^b | 0,064 ^b | 0,064 ^b | 0,063 ^b |
| Total ambulatorios | 0,207 ^b | 0,213 ^b | 0,195 ^b | 0,213 ^c | 0,218 ^c | 0,205 ^d |
| Total de camas de hospital | -0,006 | -0,008 | -0,004 | -0,002 | -0,004 | 0,001 |
| Total de médicos | 0,008 ^c | 0,008 ^c | 0,007 ^b | 0,010 | 0,010 | 0,010 |
| Porcentaje femenino | 0,004 | 0,004 | 0,003 | 0,011 | 0,011 | 0,011 |
| Raza: mulato | -0,025 ^b | -0,025 ^b | -0,025 ^b | -0,035 ^b | -0,035 ^b | -0,035 ^b |
| Raza: negra | -0,028 ^b | -0,028 ^b | -0,028 ^b | -0,012 | -0,012 | -0,013 |
| Con niños | 0,041 ^b | 0,041 ^b | 0,042 ^b | -0,011 | -0,011 | -0,010 |
| Con adultos mayores | -0,015 ^b | -0,014 ^b | -0,016 ^b | 0,009 | 0,008 | 0,008 |
| Nivel educativo más alto en el hogar | 0,006 ^b | 0,006 ^b | 0,006 ^b | 0,006 ^b | 0,005 ^b | 0,005 ^b |
| Tamaño del hogar | -0,001 | -0,001 | -0,001 | -0,002 | -0,002 | -0,002 |
| Si se halla en zonas rurales | -0,043 ^b | -0,043 ^b | -0,042 ^b | -0,073 ^b | -0,073 ^b | -0,072 ^b |
| Costo de hospital (log) | 0,049 | 0,052 ^d | 0,049 ^b | 0,077 | 0,080 | 0,074 |
| Costo de servicios ambulatorios (log) | 0,114 ^b | 0,113 ^b | 0,116 ^b | 0,213 ^b | 0,167 ^b | 0,170 ^b |
| Estadístico rho | -0,625 ^b | -0,554 ^b | -0,804 ^b | -0,484 ^b | -0,530 ^b | -0,704 ^b |
| Observaciones | 36 738 | 36 738 | 36 738 | 15 317 | 15 317 | 15 317 |
| Estadística F | 137,38 ^b | 102,07 ^b | 169,38 ^b | 52,24 ^b | 63,07 ^b | 51,41 ^b |

Fuente: IBGE (2000) y Ministerio de Salud de Brasil (2004).

^a "y =" indica la probabilidad del resultado

^b Significativo en el 1%

^c Significativo en el 5%

^d Significativo en el 10%

continuas, los efectos marginales muestran cómo cambia la variable dependiente a medida que la independiente varía en forma infinitesimal y se calculan en la media de la variable independiente. En las variables binarias se calcularon los efectos como el cambio discreto de la variable dependiente cuando la variable independiente pasa de 0 a 1. Las pruebas de significación estadística se basaron en estimadores de varianza robustos de Huber-White.

1. Análisis de selección

Los hogares de ingresos más altos tienen mayor probabilidad de recibir atención de salud, conclusión similar a los de otros estudios brasileños (Bahia, Costa y otros, 2002; Farias y Melamed, 2003; Mendoza-Sassi, Béria y Barros, 2003; Neri y Soares, 2002). Los hogares con seguro de salud privado tienen probabilidad entre el 5% y el 8% superior de recibir atención de salud, resultado similar al obtenido por Pinheiro y Travassos (1999), Mendoza-Sassi, Béria y Barros (2003), Neri y Soares (2002) y Viacava, Souza-Júnior y Szwarcwald (2005). Incluso en el contexto de un sistema único de salud gratuito, el acceso a la atención de salud está limitado por el ingreso del hogar y el seguro de salud. Los hogares de menores ingresos sin seguro privado tienen mayor probabilidad de que algunas de sus necesidades de atención de salud no sean satisfechas.

2. Factores determinantes de gastos de salud catastróficos (ecuación *probit*)

Como era de esperar, el ingreso tiene un efecto importante, ya que los hogares más pobres que buscan atención de salud tienden a gastar más en atención de salud como porcentaje de sus ingresos. El uso del SUS disminuye en 47% la probabilidad de que el hogar enfrente gastos de

salud catastróficos (0,035/0,074, en el umbral de 40% y con la necesidad de atención de salud N° 1). Como esta variable solo se refiere a dos semanas, el efecto en un mes completo sería superior.

En el cuadro 7 se comparan los gastos de atención de salud como porcentaje del gasto total para distintos umbrales. El gasto más importante es en medicamentos, seguido por las primas de seguro de salud —obviamente, no en el umbral del gasto de bolsillo (*out-of-pocket expenditure*)—, atención odontológica, hospitalización y visitas médicas. Cabe destacar el mayor peso de las hospitalizaciones en el umbral del 40%; si algún integrante del hogar es internado, aumenta considerablemente la probabilidad de que se cruce este umbral.

¿Por qué los hogares necesitan gastar dinero cuando recurren al SUS? Una respuesta posible es que algún miembro del hogar no haya usado el SUS, mientras que otros sí lo hayan hecho. La segmentación del mercado de seguro de salud privado (Pinto y Soranz, 2004; Bahia, 2001) que cubre primordialmente a hogares de mayores ingresos que tienen menor probabilidad de usar el SUS, sugiere que tal situación no es muy frecuente. Otro punto es que en los domicilios que usaron el SUS y tenían necesidad de atención de salud (necesidad N° 1), el 66% de los gastos medios en salud guardan relación con medicamentos, lo cual indica que la cobertura del SUS es especialmente débil en esta categoría (Lóbrega, Marques y otros, 2007). El SUS solamente despacha medicamentos en farmacias y unidades ambulatorias públicas. Si un paciente, con receta de un médico del SUS, no puede obtener el medicamento en un servicio público, tiene que pagarlo en una farmacia privada. Esta transferencia de gastos —del proveedor público al paciente individual— es una fuente importante de los gastos de salud del hogar. Este problema también fue identificado por Silveira, Osório y Piola (2002),

CUADRO 7

Brasil: gastos de atención de salud (Como porcentaje del gasto total en salud)

| Gastos | Atención de salud 20% (en porcentajes) | Atención de salud 40% (en porcentajes) | Atención de salud, gasto del bolsillo (en porcentajes) |
|-----------------------|---|---|---|
| Medicamentos | 41,6 | 42,3 | 53,6 |
| Prima de seguro | 20,9 | 13,3 | ... |
| Atención odontológica | 13,9 | 13,1 | 18,1 |
| Hospitalización | 7,5 | 13,5 | 7,5 |
| Visitas médicas | 4,6 | 5,6 | 6,0 |
| Anteojos y lentes | 3,9 | 2,9 | 5,5 |
| Análisis | 3,2 | 4,0 | 3,9 |
| Otro | 4,5 | 5,2 | 5,3 |

Fuente: IBGE (2000).

Lima-Costa, Barreto y Giatti (2003) y Arrais, Luciara y otros (2005).

El seguro privado de salud está asociado a un 36% de aumento en la probabilidad de gastos de salud catastróficos (0,027/0,074, en el umbral del 40% y con la necesidad de atención de salud N° 1). Este resultado parece contrario al sentido común, ya que se supone que el seguro es una protección (Sekhri y Savedoff, 2005). El seguro privado no ha sido eficaz en reducir la carga financiera del hogar asociada a la atención de salud, ya que los costos financieros de las primas eran más importantes que la reducción esperada de los gastos financieros cuando se recurrió a la atención privada. En realidad, como muestra el cuadro 6, la variable seguro privado de salud no es significativa en la regresión *probit* en el caso del umbral de los gastos de bolsillo. Este hallazgo indica que el seguro de salud no tiene efectos en los gastos de bolsillo a nivel del hogar. El seguro está asociado a aumentos considerables en los gastos de atención de salud en todas las categorías. Parte de este aumento se explica por el mayor uso de esa atención, pero incluso si se restringe el cálculo a los hogares que recurrieron a atención de salud en los últimos 14 días, el gasto medio total de quienes tienen seguro privado casi cuadruplica el gasto de quienes no lo tienen (251 reales contra 63 reales). Del aumento, el 44% se debe a la prima media de atención de salud.

La importancia del costo de la prima de seguro en el presupuesto total de atención de salud también fue señalada por Silveira, Osório y Piola (2002) y por Kilsztajn, Camara y Carmo (2002). Los resultados también son compatibles con la observación de Viacaba, Souza-Júnior y Szwarcwald (2005) de que las personas con planes privados de salud no siempre usan su seguro

para pagar los servicios. Farias (2001) explica la decisión de contratar un seguro de salud privado por cuatro elementos: calidad, acceso, confiabilidad y estatus social. Los prestadores públicos son considerados de mala calidad; como los médicos tienen tiempo y recursos limitados para cada consulta, hay que esperar más para consultar y no hay garantía de que la consulta a través del sus vaya a ser posible en un momento determinado. Farias sugiere asimismo que usar un proveedor privado podría ser visto como una estrategia para mantener el estatus social. Según datos de la Encuesta nacional de hogares, el 80% de los planes de seguro ofrecen servicios a través de sus propias redes de atención y el 88% tiene una red de profesionales privados contratados. Está claro que los médicos, hospitales, laboratorios y otros servicios del primer grupo (red propia) no están disponibles para personas que no tienen seguro de salud y lo mismo ocurre en gran medida con los del segundo grupo (red contratada).

La motivación para contratar un seguro privado es el acceso a servicios de mejor calidad y más confiables —como lo indican los resultados de la ecuación regresiva de selección— y no necesariamente la reducción de los gastos de bolsillo, como muestran los resultados de la ecuación *probit* regresiva. De forma similar, otra motivación puede deberse a distinciones dentro del hogar, si el seguro no cubre a todos sus integrantes. Si las personas que no tienen seguro igualmente evitan usar el sus —habida cuenta de las inquietudes sobre acceso, calidad y estatus social— tendrán que soportar toda la carga financiera que significan los proveedores privados. Esto es muy importante ya que en el 40% de los hogares con alguna cobertura de seguro de salud hay por lo menos una persona no cubierta por ese seguro.

VI

Conclusiones

El sistema de salud pública brasileño aporta una importante reducción (47%) de la probabilidad de que un hogar tenga niveles catastróficos de gastos de salud. Según Ribeiro, Barata y otros (2006), este beneficio es más importante para los hogares pobres, que tienden a depender más del sistema público. Otros autores, entre ellos Ocké-Reis, Silveira y Andreatzi (2002), Diaz (2003) y Porto, Santos y Ugá (2006), han señalado el efecto protector del sus. La alta carga financiera inhe-

rente a la atención de salud en Brasil, en comparación con otros países, puede atribuirse a los aspectos de esa atención que no están bien cubiertos por el sistema público —en especial los medicamentos con y sin receta médica— y las deficiencias en cantidad, accesibilidad, calidad y confiabilidad de los prestadores públicos, que llevan a muchos hogares a recurrir al sector privado, inclusive la contratación de un seguro privado de salud (Bós, 2007).

En Brasil, para una amplia mayoría de la población, el seguro privado de salud no da protección eficaz desde el punto de vista financiero y no llega a los hogares más pobres. Si bien es una herramienta para obtener acceso a proveedores privados, no reduce los gastos de bolsillo del hogar y las primas son relativamente caras. De lo dicho se desprende entonces que el seguro privado de salud está categóricamente asociado a gastos de salud catastróficos.

Desde 1998, los servicios de salud prestados conforme a planes privados han estado sometidos a reglamentaciones, normas, controles y fiscalización de la Agencia Nacional de Salud Complementaria. Esta nueva reglamentación se tradujo en algunos beneficios preceptivos, pero elevó considerablemente los costos de la prima y sus efectos son limitados (Farias y Melamed, 2003; Ocké-Reis, 2005; Fernández, Pires y otros, 2007). Para los fines de nuestra investigación, puede entenderse que las nuevas reglamentaciones no apuntan a ampliar la protección financiera de los clientes del seguro de salud, sino a minimizar la práctica de selección de riesgo de las aseguradoras (Malta, Cecílio y otros, 2004). Por lo tanto, se espera que los resultados exhibidos no hayan cambiado significativamente desde entonces. Sin ir más lejos, Ocké-Reis y Cardoso (2006) encontraron que si bien la Agencia Nacional de Salud Complementaria reglamenta los precios que cobran algunos planes privados de salud, en el período 2001-2005 estos precios aumentaron más rápidamente que la inflación del sector de la salud. En el mismo sentido, Diniz, Servo y otros (2007) informan que el gasto medio, ajustado por inflación, de los hogares con primas de planes de salud era superior en el 2003 que en 1996, en tanto que Andrade y Maia (2007) hallaron muy pocas diferencias en los factores determinantes de la demanda de seguro privado de salud entre 1998 y el 2003.

Las recomendaciones encaminadas a perfeccionar el sistema único de salud de Brasil apuntan a mayores

mejoras en la cantidad, accesibilidad, calidad y confiabilidad de los prestadores públicos. En la medida en que el sistema de atención de salud mejore, los hogares lo elegirán y menos de ellos estarán sometidos a gastos de salud catastróficos. Nuestra investigación halló, además, que la búsqueda de atención de salud está limitada por la infraestructura de esa atención en el ámbito regional, especialmente a nivel de atención primaria. Más inversión en la cantidad de prestadores de atención primaria de la salud —tanto pública como privada— ampliará el acceso y reducirá la probabilidad de necesidades de atención insatisfechas. Mejorar la red pública tendrá el doble beneficio de dar acceso a los servicios de salud y de mejorar la protección financiera en el lugar de atención. En cuanto a efectos directos sobre el gasto de salud, queda claro que debería hacerse hincapié en una provisión más amplia y adecuada de medicamentos con y sin receta. El impulso que se está dando últimamente a la oferta de fármacos genéricos en farmacias públicas y privadas es beneficioso, porque baja los costos del sistema público en las primeras y los costos para los pacientes en las segundas. Sin embargo, el efecto de esta tendencia es aún limitado. Bertoldi, Barros y Hallal (2005) estimaron que los fármacos genéricos eran solamente el 4% del total de medicamentos usados. Es necesario un empeño mayor para mejorar el acceso a medicamentos, pese a los altos costos que esto acarrearía para el sistema público y a las complejidades de establecer un sistema de fiscalización eficaz. Existe incongruencia entre la forma en que el SUS presta la mayoría de los servicios de salud asistencia sanitaria —además de usar prestadores públicos reembolsa a prestadores privados por sus servicios— y la forma en que entrega medicamentos, los que solo están disponibles en farmacias y dispensarios públicos. En algún momento futuro el SUS debería comenzar a reembolsar a las farmacias privadas por dispensar medicamentos a sus pacientes.

Bibliografía

- Almeida, M.F., R.B. Barata y otros (2002): Prevalence of self reported chronic diseases and health services consumption from the National Household Sample Survey of 1998 in Brazil, *Ciência & saúde coletiva*, vol. 7, N° 4, Rio de Janeiro, Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva.
- Alves, D. y Ch. Timmins (2003): Social exclusion and the two-tiered healthcare system of Brazil, en J. Behrman, A. Gaviria y M. Szekely (comps.), *Who's In and Who's Out: Social Exclusion in Latin America*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Andrade, M.V. y A.C. Maia (2007): Demanda por planos de saúde no Brasil, en F.G. Silveira, L.M. Servo y otros (comps.), *Gasto e consumo das famílias brasileiras contemporâneas*, vol. 2, Brasília, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- Arrais, P.S., L.B. Luciani y otros (2005): Prevalence and determinants of medicines consumption in Fortaleza, Ceará, Brazil, *Cadernos de saúde pública*, vol. 21, N° 6, Rio de Janeiro, Escola Nacional de Saúde Pública.
- Bahia, L. (2001): Private health plans: light and shadow in the 1990s health sector debate, *Ciência & saúde coletiva*, vol. 6, N° 2, Rio de Janeiro, Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva.

- Bahia, L., A.J.L. Costa y otros (2002): Segmentation of the demand of the plans and private insurances of health: an analysis of the information of PNAD/98, *Ciência & saúde coletiva*, vol. 7, Nº 4, Rio de Janeiro, Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva.
- Banco Mundial (2001): *World Development Report 2001: Attacking Poverty*, Washington, D.C., Oxford University Press.
- Bertoldi, A.D., A.J.D. Barros y P.C. Hallal (2005): Generic drugs in Brazil: known by many, used by few, *Cadernos de saúde pública*, vol. 21, Nº 6, Rio de Janeiro, Escola Nacional de Saúde Pública.
- Bós, A.M. (2007): Health care provider choice among the elderly in a state in Brazil: a structural model, *Revista Panamericana de Salud Pública*, vol. 22, Nº 1, Washington, D.C., Organización Panamericana de la Salud.
- Bós, A.M. y A.J. Bós (2004): Determinants of elders' choice between private and public health care providers, *Revista de Saúde Pública*, vol. 38, Nº 1, São Paulo, Facultad de Salud Pública, Universidad de São Paulo.
- Cornwall, A. y A. Shankland (2008): Engaging citizens: lessons from building Brazil's national health system, *Social Science & Medicine*, vol. 66, Nº 10, Amsterdam, Elsevier.
- Costa, J. y J. García (2003): Demand for private health insurance: how important is the quality gap?, *Health Economics*, vol. 12, Nº 7, Nueva York, Wiley & Sons.
- De Abreu, D.M.X., C.C. César y E.B. França (2007): The relationship between deaths that are avoidable with adequate health care and the implementation of the Unified Health System in Brazil, *Revista Panamericana de Salud Pública*, vol. 21, Nº 5, Washington, D.C., Organización Panamericana de la Salud.
- Diaz, M.D.M. (2003): Desigualdades socioeconômicas na saúde, *Revista brasileira de economia*, vol. 57, Nº 1, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.
- Diniz, B.P.C., L.M.S. Servo y otros (2007): Gasto das famílias com saúde no Brasil: evolução e debate sobre gasto catastrófico, en F.G. Silveira, L.M. Servo y otros (comps.), *Gasto e consumo das famílias brasileiras contemporâneas*, vol. 2, Brasília, Instituto de Investigación Económica Aplicada.
- Dow, W.H. y E.C. Norton (2003): Choosing between and interpreting the Heckit and two-part models for corner solutions, *Health Services & Outcomes Research Methodology*, vol. 4, Springer.
- Escorel, S., L. Giovanella y otros (2007): O Programa de Saúde da Família e a construção de um novo modelo para a atenção básica no Brasil, *Revista Panamericana de Salud Pública*, vol. 21, Nº 2, Washington, D.C., Organización Panamericana de la Salud.
- Farias, L.O. (2001): Individual health protection strategies: a study on adherence to the supplementary health system, *Ciência & saúde coletiva*, vol. 6, Nº 2, Rio de Janeiro, Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva.
- Farias, L.O. y C. Melamed (2003): Market shares in the Brazilian health sector, *Ciência & saúde coletiva*, vol. 8, Nº 2, Rio de Janeiro, Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva.
- Fernández, E., H.M. Pires y otros (2007): An analysis of the supplementary health sector in Brazil, *Health Policy*, vol. 81, Nº 2-3, Amsterdam, Elsevier.
- Gershman, S. y M.A.B. Santos (2006): The Brazilian Public Health System (Sistema Único de Saúde) as the unfolding of twentieth century health policies, *Revista brasileira de ciências sociais*, vol. 21, Nº 61, São Paulo, Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais.
- Gertler, P. y J. Gruber (2002): Insuring consumption against illness, *American Economic Review*, vol. 92, Nº 1, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- Hulme, D. y A. Shepherd (2003): Conceptualizing chronic poverty, *World Development*, vol. 31, Nº 3, Amsterdam, Elsevier.
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia y Estadística) (2000): *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: acesso e utilização de serviços de saúde - 1998*, Rio de Janeiro.
- (2006): *Tábulas completas de mortalidade - 2006*, Rio de Janeiro.
- Kawabata, K., K. Xu y G. Carrin (2002): Preventing impoverishment through protection against catastrophic health expenditure, *Boletín de la Organización Mundial de la Salud*, vol. 80, Nº 8, Ginebra, Organización Mundial de la Salud.
- Kilsztajn, S., M.B. Camara y M.S.N. Carmo (2002): Private health expenditures and income distribution in Brazil, *Revista da Associação Médica Brasileira*, vol. 48, Nº 3, São Paulo, Associação Médica Brasileira.
- Lima-Costa, M.F., S.M. Barreto y L. Giatti (2003): Health status, physical functioning, health services utilization, and expenditures on medicines among Brazilian elderly: a descriptive study using data from the National Household Survey, *Cadernos de saúde pública*, vol. 19, Nº 3, Rio de Janeiro, Escola Nacional de Saúde Pública.
- Lóbreiga, O.T., A.R. Marques y otros (2007): Retail prices of essential drugs in Brazil: an international comparison, *Revista Panamericana de Salud Pública*, vol. 22, Nº 2, Washington, D.C., Organización Panamericana de la Salud.
- Malta, D.C., L.C.O. Cecílio y otros (2004): Perspectives of the regulation in the health insurance face the model assistance, *Ciência & saúde coletiva*, vol. 9, Nº 2, Rio de Janeiro, Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva.
- Marinhol, A. y S.S. Cardoso (2007): Um estudo multinível sobre as filas para internações relacionadas com a gravidez, o parto e o puerpério no SUS, *Economia aplicada*, vol. 11, Nº 4, São Paulo, Economia Aplicada.
- Mendoza-Sassi, R., J.U. Béria y A.J.D. Barros (2003): Outpatient health service utilization and associated factors: a population-based study, *Revista de Saúde Pública*, vol. 37, Nº 3, São Paulo, Facultad de Salud Pública, Universidad de São Paulo.
- Ministerio de Salud de Brasil (2004): Datasus, Brasília. Disponible en: www.datasus.gov.br.
- Murray, M.P. (2006): Avoiding invalid instruments and coping with weak instruments, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 20, Nº 4, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- Murray, C.J.L., K. Xu y otros (2003): Assessing the distribution of household financial contributions to the health system: concepts and empirical application, en C.J.L. Murray y D.B. Evans (comps), *Health Systems Performance Assessment: Debates, Methods and Empiricism*, Ginebra, Organización Mundial de la Salud.
- Neri, M. y W. Soares (2002): Social inequality and health in Brazil, *Cadernos de saúde pública*, vol. 18, suplemento, Rio de Janeiro, Escola Nacional de Saúde Pública.
- Ocké-Reis, C.O. (2005): Challenges of the regulation of Brazilian private health insurance, *Public Finance and Management*, vol. 5, Nº 4, Harrisburg, Southern Public Administration Education Foundation Inc.
- Ocké-Reis, C.O. y S.S. Cardoso (2006): *Uma descrição do comportamento dos preços dos planos de assistência à saúde*, documento de discusión, Nº 1232, Rio de Janeiro, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- Ocké-Reis, C.O., F.G. Silveira y M.F.S. Andreazzi (2002): *Avaliação dos gastos das famílias com a assistência médica no Brasil: o caso dos planos de saúde*, documento de discusión, Nº 921, Rio de Janeiro, Instituto de Investigación Económica Aplicada.
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (2000): *Informe sobre la salud en el mundo 2000. Mejorar el desempeño de los sistemas de salud*, Ginebra.
- OPS (Organización Panamericana de la Salud) (2003): *La salud en las Américas 2002*, Washington, D.C.
- (2005): *Brazil: Health System Profile*, Brasília.
- (2007): *Health in the Americas*, vol. 2, Washington, D.C.
- Pinheiro, R.S. y C. Travassos (1999): Inequality in health care use by the elderly in three district in the city of Rio de Janeiro, *Cadernos de saúde pública*, vol. 15, Nº 3, Rio de Janeiro, Escola Nacional de Saúde Pública.

- Pinto, L.F. y D.R. Soranz (2004): Private health plans: populational coverage in Brazil, *Ciência & saúde coletiva*, vol. 9, Nº 1, Rio de Janeiro, Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva.
- Porto, S.M., I.S. Santos y M.A.D. Ugá (2006): An analysis of health services utilization, by financing system, *Ciência e saúde coletiva*, vol. 11, Nº 4, Rio de Janeiro, Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva.
- Ribeiro, M.C.S., R.B. Barata y otros (2006): Sociodemographic profile and utilization patterns of the public health system (SUS) - PNAD 2003, *Ciência & saúde coletiva*, vol. 11, Nº 4, Rio de Janeiro, Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva.
- Rocha, J.S.Y. y J.G. Simões (1999): Study of public and private hospital care on a populational basis, 1986-1996, *Revista de Saúde Pública*, vol. 33, Nº 1, São Paulo, Facultad de Salud Pública, Universidad de São Paulo.
- Sekhri, N. y W. Savedoff (2005): Private health insurance: implications for developing countries, *Boletín de la Organización Mundial de la Salud*, vol. 83, Nº 2, Ginebra, Organización Mundial de la Salud.
- _____ (2006): Regulating private health insurance to serve the public interest: policy issues for developing countries, *International Journal of Health Planning and Management*, vol. 21, Nº 4, Keele, Centre for Health Planning and Management, Keele University.
- Silveira, F.G., R.G. Osório y S.F. Piola (2002): Families' expenses with health, *Ciência & saúde coletiva*, vol. 7, Nº 4, Rio de Janeiro, Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva.
- Solla, J.J.S.P., A.A.C. Reis y otros (2007): Recent changes of the Brazilian public health system federal financing: primary health, *Revista brasileira de saúde materna e infantil*, vol. 7, Nº 4, Pernambuco, Instituto Materno Infantil de Pernambuco.
- StataCorp. (2005): *Intercooled Stata 9.0*, College Station (TX).
- Strauss, J. y D. Thomas (1998): Health, nutrition and economic development, *Journal of Economic Literature*, vol. 36, Nº 2, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- Viacava, F., P.R.B. Souza-Júnior y C.L. Szwarcwald (2005): Coverage of the Brazilian population 18 years and older by private health plans: an analysis of data from the World Health Survey, *Cadernos de saúde pública*, vol. 21, suplemento, Rio de Janeiro, Escola Nacional de Saúde Pública.
- Van de Ven, W.P.M.M. y B.M.S. Van Pragg (1981): The demand for deductibles in private health insurance: a probit model with sample selection, *Journal of Econometrics*, vol. 17, Nº 2, Amsterdam, Elsevier.
- Waters, H.R. (2000): Measuring equity in access to health care, *Social Science & Medicine*, vol. 15, Amsterdam, Elsevier.
- Waters, H.R., G.F. Anderson y J. Mays (2004): Measuring financial protection in health in the United States, *Health Policy*, vol. 69, Nº 3, Amsterdam, Elsevier.
- Xu, K., D.B. Evans y otros (2003): Household catastrophic health expenditure: a multicountry analysis, *The Lancet*, vol. 362, Nº 9378, Amsterdam, Elsevier.

PALABRAS CLAVE

Mujeres
 Empleo de la mujer
 Mercado de trabajo
 Discriminación basada en el género
 Salarios
 Encuestas de hogares
 Pobreza
 Distribución del ingreso
 Brasil

Impactos de la discriminación por género sobre la pobreza brasileña

Rosycler Cristal Santos Simão y Sandro Eduardo Monsueto

Este trabajo analiza los efectos de la discriminación por género sobre la pobreza brasileña entre 1992-2001, con datos tomados de la Encuesta nacional de hogares. Se estimó una distribución contrafactual del ingreso familiar per cápita bajo la hipótesis de que el mercado de trabajo paga iguales salarios a hombres y mujeres según sus atributos productivos. Los resultados muestran que al eliminar la discriminación de género en el mercado de trabajo, el porcentaje de personas pobres tiende a disminuir, en promedio, un 10%. Este impacto es aún más significativo entre los grupos poblacionales más vulnerables, como por ejemplo los residentes en hogares encabezados por mujeres negras, sin contrato formal de trabajo o sin afiliación sindical.

Rosycler Cristina Santos Simão
 Candidata al doctorado,
 Universidad Estadual de Campinas

✉ rosycler@eco.unicamp.br

Sandro Eduardo Monsueto
 Candidato al doctorado,
 Universidad Autónoma de Madrid

✉ sandro.monsueto@estudiante.uam.es

I

Introducción

El problema de la pobreza ha estado entre las preocupaciones permanentes de Brasil y de América Latina durante las tres últimas décadas, y ha dado origen a una variada literatura sobre el tema. En líneas generales, respecto de los factores condicionantes de la pobreza en Brasil y en los demás países de la región, los investigadores coinciden en dos aseveraciones: i) la pobreza en Brasil no es un problema de escasez de recursos, sino función de la enorme desigualdad en la distribución del ingreso, y ii) una proporción importante de esta desigualdad se gesta en el mercado de trabajo.

Los datos del *Panorama Social de América Latina* (CEPAL, 2005) revelan que en el 2002 cerca de 44% de la población latinoamericana estaba clasificada como pobre y un 19,4% como indigente; esto quiere decir que se hallaban en situación de pobreza y de indigencia, respectivamente, 221 millones de personas y 97 millones de personas. Respecto a Brasil, en Barros, Henriques y Mendonça (2001) se muestra que entre 1977-1999 el comportamiento de la pobreza fue de relativa estabilidad, ya que el porcentaje de pobres osciló entre 40% y 45%. Según los autores citados, la extrema desigualdad en la distribución del ingreso laboral en Brasil es la principal causante de la pobreza, puesto que en comparaciones internacionales se comprueba que en países con un ingreso per cápita similar al brasileño la proporción de pobres es inferior al promedio de Brasil. Esto indica hasta qué punto pesa la pésima distribución del ingreso en la magnitud de la pobreza nacional.

En este contexto, las investigaciones sobre la pobreza y la desigualdad han apuntado a identificar qué grupos sociales y demográficos presentan los problemas más críticos, y han comprobado que, en la región, las mujeres constituyen uno de los grupos más vulnerables. Trabajos como los de Oakley (1972), Kabeer (1998) y Montañó (2003) muestran que la pobreza y la exclusión social son problemas que afectan de manera diferenciada a hombres y mujeres y que una de las causas de esta diferencia es el modo como funciona el mercado de trabajo, en el que campean la segmentación y la discriminación por razones de género. Como destacan Costa, Pinheiros y otros (2005), los factores que determinan la mayor vulnerabilidad de las mujeres son esencialmente: i) la desigualdad de la participación en el mercado de trabajo; ii) la poca

valoración económica y social de las tareas desempeñadas por mujeres, traducida en salarios más bajos y una segregación ocupacional que restringe a las mujeres a los puestos de trabajo más precarios y menos formalizados; iii) la desigualdad de acceso a recursos productivos como el crédito, la tierra y otros tipos de capital productivo, y iv) la desigualdad de oportunidades para acceder a niveles decisivos, ilustrada por la baja participación femenina en puestos de mando tanto en el sector público como en el privado.

Esto pone en evidencia que la discriminación por género en los distintos espacios de la sociedad acentúa el nivel de pobreza de esa sociedad (Valenzuela, 2003). Siendo el mercado laboral la más importante fuente de ingresos de la población, es razonable suponer que la discriminación salarial que afecta a las mujeres esté altamente correlacionada con la proporción de personas pobres en el país, sobre todo en hogares en los que las mujeres son las principales proveedoras del sustento familiar, fenómeno cada vez más visible en la sociedad brasileña.

En el presente artículo se busca delinear algunas características de la influencia de un mercado laboral discriminatorio por género sobre el nivel de pobreza y desigualdad en el Brasil metropolitano de los años 1990. Con este objetivo, se lleva a cabo un ejercicio de microsimulación con datos de la Encuesta nacional de hogares del país,¹ para crear un escenario de ingreso per cápita en el cual el mercado de trabajo no discrimine a las mujeres y observar el comportamiento de los indicadores de pobreza en virtud de esta nueva distribución del ingreso.

Después de esta introducción, en la sección II se analiza brevemente la relación entre el mercado de trabajo femenino y la pobreza. En la sección III se desarrolla un modelo simple de microsimulación para calcular el ingreso per cápita en un mercado de trabajo que no discrimina por razones de género. Los resultados se presentan y analizan en las secciones IV y V. En la sección VI se ofrecen algunas consideraciones finales.

¹ Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).

II

Género, mercado de trabajo y pobreza

Los resultados de investigaciones anteriores muestran que la mayor vulnerabilidad de la mujer a la pobreza está fuertemente relacionada con una inserción precaria en el mercado laboral, el desempeño en actividades de bajo salario, sobre todo en el sector informal, y un más difícil acceso a recursos productivos como el conocimiento y la educación (Valenzuela, 2003; Arriagada, 2005). En esta sección se ponen de relieve algunos de los elementos presentes en esas investigaciones y se entregan también algunos datos relativos al caso de Brasil.

Autores como Bardhan y Udry (1999) señalan algunos hechos que condicionan la entrada de las mujeres en el mercado de trabajo o en actividades del sector productivo de América Latina. Uno es la falta de servicios de atención a la infancia —la escasez de guarderías públicas, por ejemplo— que con frecuencia lleva a las hijas de mujeres trabajadoras a abandonar la escuela para cuidar a sus hermanos menores, perpetuando así el ciclo de baja instrucción en la población femenina más pobre. Otro es la presencia de barreras legales o culturales, que limitan la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo. Un tercero —que la investigación destaca— es que los compromisos domésticos pueden restringir severamente la movilidad de las mujeres y sus posibilidades de buscar mejores oportunidades de trabajo. Y un cuarto es que, además, en muchos casos las mujeres son excluidas de programas de crédito, porque no están en condiciones de ofrecer garantías patrimoniales.

Vemos así que la entrada en las actividades productivas está más limitada para las mujeres que para los varones. En Brasil, los datos de la Encuesta nacional de hogares muestran que en las regiones metropolitanas y durante los años 1990, las mujeres tuvieron una menor participación que los hombres en el mercado de trabajo y una mayor incidencia en el desempleo. En promedio, el desempleo entre los varones fue de 8%, mientras que el de las mujeres llegó a 12%, lo que refleja su menor capacidad de generar ingreso.

Una vez incorporadas al mercado de trabajo, las mujeres enfrentan un segundo conjunto de barreras que restringe su acceso a puestos mejor pagados. Cabía esperar que el aumento de la participación de las mujeres trajera un significativo descenso de la segmentación y de la discriminación salarial. No fue así, sin embargo, ya que no disminuyeron las desigualdades profesionales ni

la discriminación salarial por razones de género. Según Arriagada (2005), ninguno de los países latinoamericanos ha logrado igualar el salario de hombres y mujeres, siendo persistente la segregación ocupacional que dificulta a las mujeres el acceso a los mismos puestos de trabajo que los hombres y a remuneraciones concordantes con su calificación. Hoffmann (2000) comprueba, después de considerar una serie de variables, que en 1997 el salario medio de las mujeres era un 33,9% más bajo que el de los varones. Hoffmann y Leone (2004) encuentran que en 1981 la remuneración laboral de las mujeres equivalía a un 55,7% del salario de los hombres y que venía mostrando una débil tendencia a mejorar, pasando a representar un 70,6% del salario masculino en el 2002.

Según datos de la Encuesta nacional de hogares, en el año 2001 el 27% de las mujeres ocupadas en las regiones metropolitanas de Brasil estaban empleadas sin *carteira de trabalho*² (el documento laboral estándar) en actividades altamente relacionadas con el segmento informal y de salarios medios inferiores. Entre los varones, en el mismo año, la tasa era de 18%, lo que refleja la asignación de mejores ocupaciones a los varones.

La distribución de las mujeres en el mercado de trabajo y la discriminación salarial seguramente tienen un importante impacto en el ingreso de las familias. Como muestra el cuadro 1, en las zonas metropolitanas de Brasil la contribución del salario femenino al ingreso familiar viene presentando una ligera tendencia al aumento, pero todavía es inferior a la mitad de la contribución del salario masculino. El aporte más bajo de las mujeres revela una mayor dificultad para incorporarse al mercado de trabajo y su inserción en ocupaciones precarias, y lleva a preguntarse cuánto influye el ingreso inferior de las mujeres en la magnitud de la pobreza en el país.

² La *Carteira de Trabalho e Previdência Social*, establecida en Brasil en 1932, es un documento que acredita la vida laboral del trabajador y le garantiza el acceso a algunos de los principales derechos laborales, como las prestaciones por desempleo, los beneficios de protección social y los programas de apoyo al trabajador. En general, el documento es una suerte de contrato de trabajo estándar, siendo obligatorio en la mayor parte de las relaciones de trabajo del país (excepto para los funcionarios públicos y militares) y considerándose trabajador formal todo aquel del sector privado que esté trabajando al amparo de este documento. Sin embargo, con la legalización y difusión de contratos de trabajo atípicos y sobre todo con la ley de cooperativas de trabajo de 1994, la separación entre los sectores formal e informal basada únicamente en la *carteira de trabalho* se ha tornado más complicada.

CUADRO 1

Brasil: Ingreso familiar per cápita en regiones metropolitanas, 1992-2001
(Dólares y porcentajes)

| Año | Promedios (dólares) | Participación en el ingreso familiar del ingreso proveniente del trabajo principal (En porcentajes) | | |
|-----------------|------------------------|--|-------------|-------------|
| | | Total | Varones | Mujeres |
| 1992 | 147,7 | 79,2 | 57,3 | 21,9 |
| 1993 | 165,4 | 78,4 | 57,0 | 21,4 |
| 1995 | 197,8 | 78,6 | 56,4 | 22,3 |
| 1996 | 203,6 | 77,9 | 54,6 | 23,2 |
| 1997 | 198,4 | 78,3 | 54,8 | 23,5 |
| 1998 | 204,5 | 76,1 | 52,9 | 23,1 |
| 1999 | 183,7 | 75,3 | 51,4 | 23,9 |
| 2001 | 186,2 | 75,5 | 50,6 | 24,8 |
| <i>Promedio</i> | <i>185,9</i> | <i>77,4</i> | <i>54,4</i> | <i>23,0</i> |

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Encuesta nacional de hogares.

En síntesis, el mercado de trabajo latinoamericano y, en especial, el brasileño exhiben una marcada segregación y diferencias salariales por razones de género que pueden afectar severamente el nivel de ingreso per cápita

de la sociedad. En las secciones siguientes se presenta un ejercicio econométrico que puede contribuir a que se entienda mejor la relación entre la discriminación y el nivel de pobreza en el país.

III

Metodología y fuente de los datos

Las estimaciones de esta investigación siguen las líneas del enfoque utilizado por Gradín, Ríos y Cantó (2006) para analizar mediante microsimulaciones el efecto de la discriminación por género sobre los niveles de pobreza y desigualdad de 12 países de la Unión Europea. La estrategia es, básicamente, la de comparar dos tipos de escenarios de distribución del ingreso familiar per cápita, siendo el primero representativo de un mercado de trabajo real, con discriminación por género (escenario estimado) y el segundo un escenario hipotético en el cual el mercado de trabajo remunera de igual forma a hombres y mujeres conforme a sus atributos productivos.

Considérese que el ingreso familiar per cápita d está formado por la suma del ingreso generado en el mercado de trabajo (w) y del ingreso que proviene de otras fuentes (π), dividida por el número de moradores (n):

$$d = \frac{\sum_i (wh_i \cdot t_i + \pi_i)}{n} \quad (1)$$

donde wh_i es el salario por hora y t_i son las horas trabajadas. En este escenario estimado, el ingreso proveniente del mercado de trabajo está marcado por una diferencia salarial que se debe a la discriminación por razones de género.³ Esto significa que la estimación de ecuaciones de salarios separadas para hombres m y para mujeres f debe obtener retornos marginales distintos según las características productivas y personales de cada grupo:

$$\ln(wh_m) = y_m = Z_m \hat{\beta}_m + \mu_{,m} \quad (2)$$

$$\ln(wh_f) = y_f = Z_f \hat{\beta}_f + \mu_{,f} \quad (3)$$

donde y_m y y_f representan el logaritmo del salario por hora (wh) de hombres y mujeres, respectivamente; Z_i es un conjunto de atributos personales, regionales y del

³ Observe que, por simplificación, no se considera la posibilidad de que el componente del ingreso que no proviene del mercado de trabajo también se encuentre sujeto a discriminación (Gradín, Ríos y Cantó, 2006).

mercado de trabajo; β_i es el vector estimado de coeficientes, o retornos marginales, y μ_i es el vector de errores. Para una determinada familia, el ingreso proveniente del mercado de trabajo es representada por:

$$wh = \exp(y_m) + \exp(y_f) = wh_m + wh_f \quad (4)$$

La construcción o simulación del segundo escenario de distribución del ingreso familiar per cápita —el escenario contrafactual, en el cual la discriminación en el mercado de trabajo es teóricamente eliminada y los retornos marginales masculinos y femeninos son igualmente determinados— se basa en la hipótesis de que la diferencia entre β_m y β_f es nula. En general, se admite que los retornos marginales que el mercado de trabajo paga a los trabajadores varones son una buena aproximación de la distribución deseada de los salarios en ausencia de discriminación, siguiendo la idea tradicional de autores como Oaxaca (1973), Blinder (1973) o Juhn, Murphy y Pierce (1993). De este modo, el escenario contrafactual puede ser construido con la suposición de que el salario por hora trabajada de las mujeres tiene el mismo vector de retornos marginales que los varones, es decir:

$$\ln(wh^*_f) = y^*_f = Z_f \beta_m + \mu_{,f} \quad (5)$$

$$wh^* = \exp(y_m) + \exp(y^*_f) = wh_m + wh^*_f \quad (6)$$

y el ingreso familiar per cápita “contrafactual”, hipotéticamente libre de discriminación, es determinado por:

$$d^* = \frac{\sum_i (wh^*_i \cdot t_i + \lambda_i)}{n} \quad (7)$$

Finalmente, a partir de las dos distribuciones del ingreso familiar per cápita construidas, la estimada d y la contrafactual d^* , es posible analizar el impacto de la discriminación a través de la diferencia entre los indicadores de desigualdad y de pobreza de cada escenario. Utilizando un indicador I cualquiera, el impacto de la discriminación por razones de género sobre dicho indicador es dado por:

$$\Delta I(d, d^*, lp)\% = \frac{I(d^*, pl) - I(d, pl)}{I(d, pl)} * 100 \quad (8)$$

donde pl es la línea de pobreza, usada cuando es necesario. En esta investigación se utilizan un indicador de desigualdad y tres de pobreza: el índice de Gini (G); el

porcentaje de personas por debajo de la línea de pobreza H ; la intensidad de la pobreza P —también conocida como razón de insuficiencia de ingreso, que capta en cuánto debería aumentar el ingreso de una persona pobre para que tenga un ingreso igual al umbral de pobreza— y el índice de Foster, Greer y Thorbecke.

Sin embargo, la existencia de un retorno marginal equiparable entre hombres y mujeres debe de tener un efecto en la oferta y en la demanda de mano de obra femenina, ya que el salario del mercado sin discriminación es más alto para las mujeres. Por un lado, eso aumenta el incentivo a la participación femenina en el mercado de trabajo pero, por otro lado, las empresas pueden responder al alza de los salarios con una merma del nivel de empleo. Admitiendo, para simplificar, que la oferta y la demanda de trabajo masculinas no se ven alteradas, la ecuación de salario contrafactual necesita captar también las nuevas motivaciones de la oferta de mano de obra entre las mujeres.

Algunos trabajos de micros simulación, como el de Bourguignon, Ferreira y Lustig (1998) y el de Yáñez (2004) incorporan esta alteración en un modelo de dos etapas y con una ecuación de selección del mercado de trabajo, componente que es denominado efecto participación o efecto selección. Para el presente ejercicio, el punto de partida puede ser una ecuación de selección del mercado de trabajo que considera la probabilidad de que un individuo esté en una de las siguientes situaciones: 1) está trabajando; 2) está desempleado, y 3) está fuera de la población económicamente activa (PEA). El método econométrico utilizado es una expansión del modelo de Heckman (1979) de sesgo de selección aplicada a múltiples resultados, añadiendo la razón inversa de Mills en las ecuaciones de salario de hombres y mujeres.⁴ La ecuación de probabilidad de participación en el mercado de trabajo utiliza la población en edad activa, entre los 16 y los 65 años, y está determinada mediante un modelo *probit* multinomial, con la siguiente forma funcional:

$$P(p_i = a) = f(\text{edad}, \sum \text{color}, \text{jefe}, \text{educación}, \sum \text{región}, \sum \text{año}) \quad (9)$$

donde $P(p_i = a)$ es la probabilidad de que una variable p_i asuma los valores 1 (trabaja), 2 (desempleado) y 3 (fuera de la PEA); *edad* es la edad continua del trabajador; *color*, un conjunto de tres variables ficticias para el color del

⁴ Se ha utilizado el método propuesto por Bourguignon, Fournier y Gurgand (2007).

individuo (blancos, negros y pardos);⁵ *jefe*, una variable ficticia con valor 1 para los individuos que son jefes de hogar y 0 en el caso contrario; *educación*, la escolaridad del trabajador en años de estudio; *región*, seis variables ficticias, cada una de las cuales representa una región metropolitana, y *año*, un conjunto de variables ficticias para los años investigados.

Las ecuaciones de salario utilizan la población económicamente activa ocupada en la semana de referencia de la encuesta, también entre 16 y 65 años y con salario y horas trabajadas positivas, estimadas con la siguiente forma funcional:

$$y_i = f(\text{edad}, \text{edad}^2, \sum \text{color}, \text{jefe}, \text{educación}, \text{sindicato}, \sum \text{status}, \sum \text{actividad}, \sum \text{región} + \sum \text{año} + \sum \lambda) \quad (10)$$

donde *edad*, *color*, *jefe*, *educación*, *región* y *año* son definidas como antes, con el término cuadrado de la edad añadido; *sindicato* es una variable ficticia para captar si el trabajador está o no afiliado a algún sindicato; *status* es un conjunto de cuatro variables ficticias para el régimen de trabajo (con *carteira de trabalho*, sin *carteira*, funcionario público o militar, autónomo y empleador), *actividad* es una serie de cuatro variables ficticias para el sector de actividad (industria y construcción, comercio, servicios y otras actividades), y el vector λ corresponde a las respectivas razones inversas de Mills, que actúan como factores de corrección del sesgo de selección del mercado de trabajo, obtenidas de la ecuación de participación.

Enseguida, los datos se agregan para obtener el ingreso familiar *per cápita estimado* (ecuación 1) y el *contrafactual* (ecuación 7). La fuente de datos empleada es la Encuesta nacional de hogares que realiza anualmente el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), excepto en los años en que se han efectuado censos demográficos y el año 1994. El análisis cubre

el período 1992-2001⁶ y abarca personas residentes en seis regiones metropolitanas del país.⁷

Como ingreso laboral se ha considerado exclusivamente el que proviene del trabajo principal del individuo. Otros ingresos son los provenientes de trabajos secundarios, pensiones por jubilación, pensiones por otras causas, abono de trabajo,⁸ alquileres, donaciones y operaciones financieras. Solo se utilizaron hogares particulares permanentes, excluyendo del número de moradores a los pensionistas, los empleados domésticos y los familiares de los empleados domésticos. No fueron considerados los hogares con ingreso total igual a cero.

Para calcular los indicadores fue necesario establecer una línea de pobreza, la que definiría la renta mínima necesaria para la manutención mensual de una persona media. Dada la heterogeneidad de definiciones de líneas de pobreza,⁹ la investigación usó el costo mensual de una cesta básica de alimentos, calculada por el Departamento Intersindical de Estadística y Estudios Socioeconómicos a través de una encuesta mensual sobre el precio de una lista de bienes de consumo (DIEESE, 1993). Se utilizaron los valores de los meses de septiembre de cada año (mes de aplicación de la Encuesta nacional de hogares) y de cada región metropolitana. De esta forma, la línea de pobreza nacional fue definida como el promedio de los costos de las cestas básicas regionales.

Los valores monetarios fueron deflactados —según lo recomendado por Corseuil y Foguel (2002)— a enero del 2002 y convertidos a dólares del mismo mes. El cuadro 2 muestra el número de observaciones, el salario mínimo y la línea de pobreza utilizada en cada año. Los resultados del ejercicio se presentan y analizan en las secciones siguientes.

⁶ En el 2000 se realizó un censo demográfico, de modo que no se llevó cabo la Encuesta nacional de hogares.

⁷ Belo Horizonte (estado de Minas Gerais), Porto Alegre (Rio Grande do Sul), Recife (Pernambuco), Rio de Janeiro (Rio de Janeiro), Salvador (Bahía) y São Paulo (São Paulo).

⁸ Beneficio social de un salario mínimo anual asegurados a los trabajadores que hayan cobrado hasta dos salarios mínimos de empleadores afiliados al Programa de Integración Social (PIS) o al Programa de Formación del Patrimonio del Servidor Público (PASEP), creados para fomentar una mejor distribución del ingreso en el país.

⁹ Véase un examen detallado del tema en Rocha (2000a).

⁵ No fueron consideradas las personas que se declararon Amarillas o Indígenas o que no contestaron.

CUADRO 2

Brasil: número de observaciones, población en edad activa, población económicamente activa y ocupada, salario mínimo y línea de pobreza, 1992-2001

| Año | Nº de observaciones | Población en edad activa (%) | Pob. económicamente activa (%) | Población ocupada (%) | Salario mínimo (dólares) | Línea de pobreza (dólares) |
|--------------|---------------------|------------------------------|--------------------------------|-----------------------|--------------------------|----------------------------|
| 1992 | 81 757 | 61,7 | 40,9 | 36,8 | 83,4 | 46,2 |
| 1993 | 84 052 | 61,7 | 41,4 | 37,2 | 70,1 | 43,2 |
| 1995 | 86 323 | 62,9 | 42,5 | 38,9 | 62,7 | 47,4 |
| 1996 | 85 683 | 63,6 | 42,7 | 38,4 | 62,4 | 46,9 |
| 1997 | 89 004 | 64,0 | 43,2 | 38,1 | 64,1 | 43,8 |
| 1998 | 89 487 | 64,6 | 43,8 | 37,7 | 67,4 | 46,9 |
| 1999 | 92 087 | 64,8 | 44,3 | 37,7 | 66,2 | 46,4 |
| 2001 | 90 717 | 65,6 | 45,5 | 39,5 | 76,3 | 47,3 |
| <i>Total</i> | <i>699 110</i> | <i>63,7</i> | <i>43,1</i> | <i>38,1</i> | – | – |

Fuente: Encuesta nacional de hogares e Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).

IV

El impacto sobre la desigualdad

El efecto de la discriminación por razones de género sobre la desigualdad y la pobreza se analiza mediante la comparación de la diferencia de salarios entre hombres y mujeres en mercados de trabajo con y sin discriminación por razones de género. Las ecuaciones de participación en el mercado de trabajo y las de salario obtienen signos esperados y significativos en la mayoría de los casos (véase el apéndice). Los varones presentan efectos marginales superiores a los que exhiben las mujeres en variables importantes como la educación o la tenencia de un puesto de trabajo formal, lo que indica la presencia de un impacto diferenciado sobre la determinación de los salarios.

El gráfico 1 exhibe la evolución de la diferencia de ingreso por hora entre hombres y mujeres en el trabajo principal, tanto observada como estimada y contrafactual. Se verifica que, incluso con la sistemática disminución de la brecha salarial, las mujeres ganan aproximadamente un 27% menos que los varones. Comparando la diferencia estimada con la contrafactual se concluye que si el mercado de trabajo remunerara de la misma manera a hombres y a mujeres —es decir, conforme a sus atributos productivos y la distribución ocupacional— no solo sería menor la diferencia de salario sino que además la tendencia a disminuir sería más significativa durante el periodo de análisis. En promedio, un mercado sin discriminación por razones de género elevaría el salario de las mujeres en 28% en dicho periodo.

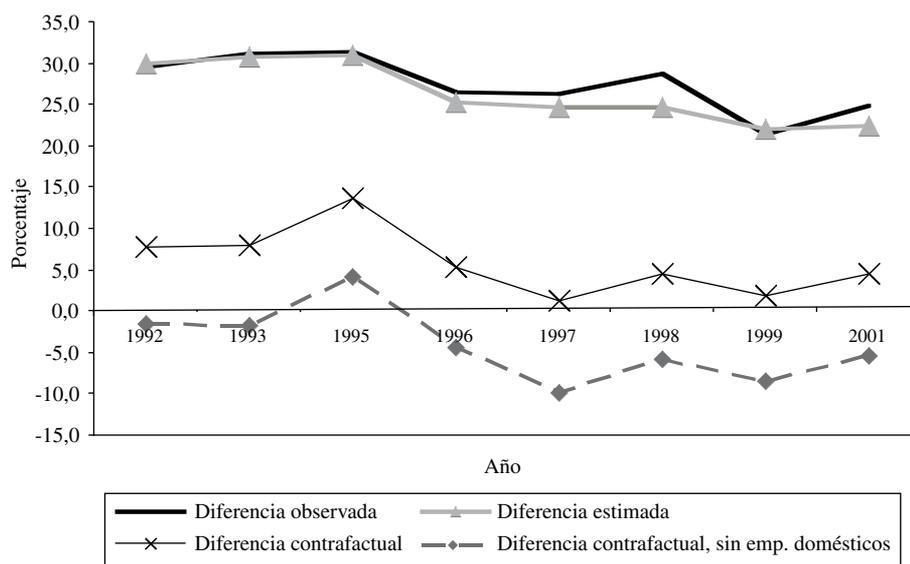
La persistencia de una diferencia de salarios aun después de incorporar el efecto de la discriminación por

género se debe en parte a errores de medida, pero también a aspectos vinculados a la distribución de factores productivos, como la edad más elevada de los varones o la mayor concentración de mujeres en actividades de salarios bajos, como el empleo doméstico. A causa de la segregación ocupacional, alrededor del 17% de las mujeres ocupadas trabajan en actividades domésticas, mientras que entre los varones esta proporción no supera el 2%. Si el contingente de empleados domésticos no se considera en el cálculo de los salarios (gráfico 1, última línea), la diferencia pasa a ser favorable a las mujeres, ya que estas poseen un mayor acervo de otros factores productivos, sobre todo educación. Por largo tiempo las mujeres han alcanzado un promedio de años de estudio superior al de los hombres, pero esto no les ha garantizado una mejor inserción ocupacional ni salarios más altos.

El impacto de esta diferencia salarial sobre la desigualdad en la distribución del ingreso familiar per cápita es analizado en el cuadro 3, utilizando los valores estimados y contrafactuales del ingreso y del índice de concentración. En general, al eliminarse la discriminación por razones de género en el mercado de trabajo el ingreso per cápita aumenta 6,8% y el coeficiente de Gini disminuye 0,7% en promedio. La diferencia entre el ingreso per cápita estimado y el contrafactual también puede ser entendida como la compensación necesaria para que el efecto de la discriminación salarial sea anulado, o bien como el costo social de la diferenciación por razones de género.

GRÁFICO 1

Brasil: evolución de la diferencia de salario por hora entre hombres y mujeres, observada, estimada, y contrafactual con y sin trabajadores domésticos, 1992-2001
(Porcentajes)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Encuesta nacional de hogares.

CUADRO 3

Brasil: impacto de la discriminación salarial por género sobre el ingreso familiar per cápita y sobre la desigualdad, 1992-2001
(Ingreso familiar per cápita y porcentajes)

| Año | Ingreso familiar per cápita (dólares) | | | Coeficiente de Gini | | |
|-----------------|---------------------------------------|---------------|---------------|---------------------|---------------|---------------|
| | Estimado | Contrafactual | Variación (%) | Estimado | Contrafactual | Variación (%) |
| 1992 | 126,5 | 135,7 | 7,2 | 0,4875 | 0,4861 | -0,3 |
| 1993 | 124,9 | 134,1 | 7,4 | 0,4992 | 0,4958 | -0,7 |
| 1995 | 162,6 | 172,4 | 6,0 | 0,4973 | 0,4936 | -0,7 |
| 1996 | 169,4 | 180,5 | 6,6 | 0,4926 | 0,4908 | -0,4 |
| 1997 | 165,8 | 178,6 | 7,7 | 0,4917 | 0,4880 | -0,7 |
| 1998 | 171,0 | 182,4 | 6,6 | 0,5036 | 0,4994 | -0,8 |
| 1999 | 153,9 | 163,8 | 6,5 | 0,4977 | 0,4922 | -1,1 |
| 2001 | 155,3 | 164,8 | 6,1 | 0,4941 | 0,4883 | -1,2 |
| <i>Promedio</i> | <i>153,7</i> | <i>164,0</i> | <i>6,8</i> | <i>0,4955</i> | <i>0,4918</i> | <i>-0,7</i> |

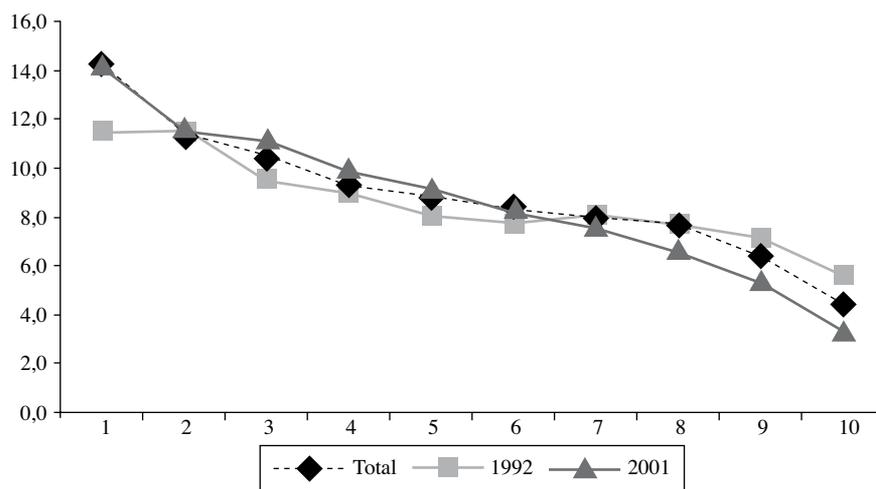
Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Encuesta nacional de hogares.

El coeficiente de concentración del ingreso (Gini) presenta una marcada tendencia a disminuir entre 1993 y 1997, como efecto directo del brusco descenso de la inflación propiciado por el programa federal de estabilización monetaria en el período. El impacto de la discriminación sobre este indicador tiende a aumentar hasta el final de la década, pese a una disminución de

la diferencia salarial. Sin embargo, con el aumento de la participación del salario de la mujer en el ingreso familiar (véase más atrás el cuadro 1), la diferencia de ingreso laboral por razones de género pesa cada vez más en el conjunto de la sociedad, implicando el aumento del impacto absoluto de la discriminación sobre el coeficiente de Gini.

GRÁFICO 2

Brasil: variación por la discriminación por género, según deciles del ingreso familiar per cápita, 1992, 2001 y período 1992-2001
(Porcentajes)



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Encuesta nacional de hogares.

Gradín, Río y Cantó (2006) observan un efecto distinto de la discriminación sobre la concentración del ingreso en países de la Unión Europea, pues constatan un aumento del coeficiente de Gini. Los autores citados argumentan que esto es consecuencia de que, en el caso europeo, al comparar el efecto de la discriminación en los diversos deciles de ingreso per cápita se observa que ese efecto es mayor en la mediana de la distribución y menor entre los más pobres. De esta forma, los hogares más ricos son beneficiados en mayor medida por la eliminación de la discriminación y por el aumento del salario de las mujeres, concentrando aún más el ingreso. El gráfico 2 reproduce este ejercicio para el caso brasileño y permite observar un comportamiento distinto

hasta la mediana de la distribución, decreciente en la medida en que se avanza hacia los hogares más ricos. En otras palabras, el costo social de la discriminación por razones de género en el mercado de trabajo es más alto en los hogares más pobres. Además, comparando las distribuciones en los años extremos del periodo, 1992 y 2001, se comprueba un aumento del impacto sobre los más pobres y una disminución entre los más ricos.

En general, los resultados muestran una mejora en la distribución del ingreso per cápita en función de un posible decrecimiento de la discriminación salarial por razones de género en el mercado de trabajo. En la sección siguiente se evalúa también el efecto de esta discriminación en el nivel de pobreza del país.

V

Discriminación por razones de género e impacto sobre la pobreza

El cuadro 4 muestra las estimaciones de los tres indicadores de pobreza utilizados y el impacto sobre ellos de la discriminación por razones de género en el mercado de trabajo. En el período analizado (1992-2001), en

promedio, el 21% de la población del Brasil metropolitano vivía con menos de la mitad de un salario mínimo y la distancia entre el ingreso medio de los pobres y la línea que define la pobreza era de 8 dólares. El nivel

CUADRO 4

Brasil: efecto sobre la pobreza de la eliminación de la discriminación salarial por género, 1992-2001
(Porcentajes e indicadores)

| Año | Porcentaje de pobreza | | | Intensidad de la pobreza | | | Índice de Foster, Greer y Thorbecke | | |
|--------------|-----------------------|---------------|---------------|--------------------------|----------------|---------------|-------------------------------------|---------------|---------------|
| | Estimado | Contrafactual | Variación (%) | Estimado | Contra-factual | Variación (%) | Estimado | Contrafactual | Variación (%) |
| 1992 | 25,7 | 23,4 | -9,3 | 10,1 | 8,9 | -11,5 | 15,1 | 13,5 | -10,6 |
| 1993 | 24,8 | 22,2 | -10,4 | 9,8 | 8,5 | -12,8 | 14,6 | 12,9 | -11,8 |
| 1995 | 19,6 | 17,6 | -10,4 | 7,5 | 6,5 | -12,1 | 11,3 | 10,0 | -11,3 |
| 1996 | 18,4 | 16,4 | -10,7 | 7,1 | 6,2 | -11,7 | 10,6 | 9,4 | -11,3 |
| 1997 | 17,0 | 14,8 | -13,0 | 6,5 | 5,6 | -14,7 | 9,9 | 8,5 | -14,1 |
| 1998 | 19,8 | 17,7 | -10,7 | 7,4 | 6,5 | -12,5 | 11,3 | 10,0 | -11,7 |
| 1999 | 21,2 | 18,9 | -10,7 | 8,2 | 7,2 | -12,4 | 12,4 | 10,9 | -11,7 |
| 2001 | 21,6 | 19,6 | -9,3 | 8,7 | 7,6 | -12,1 | 12,9 | 11,5 | -11,0 |
| <i>Media</i> | <i>21,0</i> | <i>18,8</i> | <i>-10,5</i> | <i>8,2</i> | <i>7,1</i> | <i>-12,5</i> | <i>12,3</i> | <i>10,8</i> | <i>-11,7</i> |

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Encuesta nacional de hogares.

CUADRO 5

Brasil: efecto de la eliminación de la discriminación salarial por género sobre el porcentaje de personas bajo la línea de pobreza, 1992-2001
(Porcentajes)

| Año | Nordeste | | Sudeste | | | Sur |
|-----------------|-------------|--------------|----------------|----------------|--------------|--------------|
| | Recife | Salvador | Belo Horizonte | Río de Janeiro | São Paulo | Porto Alegre |
| 1992 | -7,0 | -7,8 | -9,1 | -8,6 | -11,6 | -8,5 |
| 1993 | -7,7 | -8,3 | -9,9 | -9,6 | -13,5 | -10,3 |
| 1995 | -8,1 | -9,5 | -9,0 | -9,6 | -14,2 | -8,5 |
| 1996 | -7,5 | -9,3 | -13,9 | -9,8 | -12,8 | -10,0 |
| 1997 | -10,8 | -11,5 | -13,3 | -10,7 | -16,9 | -12,9 |
| 1998 | -8,3 | -11,2 | -14,3 | -9,1 | -11,8 | -9,4 |
| 1999 | -8,6 | -12,0 | -11,2 | -7,4 | -13,9 | -10,1 |
| 2001 | -9,4 | -13,0 | -9,8 | -6,5 | -10,3 | -7,7 |
| <i>Promedio</i> | <i>-8,4</i> | <i>-10,3</i> | <i>-11,3</i> | <i>-8,9</i> | <i>-13,1</i> | <i>-9,7</i> |

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Encuesta nacional de hogares.

de pobreza disminuyó marcadamente hasta mediados de los años 1990, sobre todo gracias al crecimiento económico y a la estabilidad inflacionaria en el período, que disminuyó significativamente las consecuencias del impuesto inflación sobre los más pobres. Sin embargo, como argumenta Rocha (2000b), pasados los efectos distributivos del plan de estabilización (el Plan Real, aplicado a partir de 1994), aumentaron en el país la incidencia de la pobreza, la intensidad de la pobreza y el índice de Foster, Greer y Thorbecke.

En los años 1990 la discriminación en el mercado de trabajo influyó cada vez más en el nivel de pobreza de la población metropolitana; en promedio, eliminar esa discriminación reduciría en 10,5% la proporción de personas pobres. Del mismo modo, la evolución del efecto de la

discriminación aparece también relacionada con el ritmo de crecimiento económico del país (Barros y Mendonça, 1997; Sobrinho, 2001). Los períodos de bonanza del ciclo económico contribuyen a paliar los efectos de la discriminación sobre la proporción de pobres, debido a las consecuencias distributivas del crecimiento económico.

Uno de los factores que dificultan el análisis de la pobreza en Brasil es su marcada heterogeneidad regional, con núcleos de pobreza que se encuentran en regiones con menor nivel de desarrollo y urbanización y también en regiones industriales como São Paulo. De igual modo, la discriminación también tiene efectos distintos según el nivel de pobreza de cada región (cuadro 5). Utilizando el ingreso familiar per cápita estimado, se encuentra que Recife y Salvador, en la región Nordeste del país, tienen

CUADRO 6

Brasil: efecto de la eliminación de la discriminación por género sobre el porcentaje de personas pobres en hogares encabezados por mujeres, 1992-2001
(Porcentajes)

| Año | Total | Mujeres negras | Mujeres sin carteira ^a | Mujeres sin sindicato |
|-------|-------|----------------|-----------------------------------|-----------------------|
| 1992 | -27,4 | -19,7 | -46,2 | -43,1 |
| 1993 | -29,2 | -19,2 | -37,0 | -51,5 |
| 1995 | -31,3 | -24,1 | -39,7 | -71,0 |
| 1996 | -27,4 | -21,3 | -48,2 | -59,7 |
| 1997 | -31,5 | -21,4 | -48,8 | -67,9 |
| 1998 | -26,6 | -20,5 | -44,4 | -62,1 |
| 1999 | -26,6 | -20,6 | -44,3 | -49,0 |
| 2001 | -21,9 | -14,6 | -32,3 | -73,2 |
| Media | -27,7 | -20,2 | -42,6 | -59,7 |

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Encuesta nacional de hogares.

^a *Carteira*: documento de trabajo estándar.

un promedio de 42% de su población metropolitana por debajo de la línea de pobreza; allí la eliminación de la discriminación por razones de género debería reducir este indicador, en promedio, un 9%.¹⁰

El uso del valor de la cesta básica como línea de pobreza es también un indicador del costo de vida. Los resultados del análisis muestran que en regiones donde el costo de vida es más elevado, como São Paulo y Río de Janeiro, un aumento del ingreso generado por un descenso de la discriminación contribuye más a disminuir la pobreza. En cambio, en la región Sur del país, aquí representada por la zona metropolitana de Porto Alegre, que ostenta los mejores indicadores sociales del país —el de desarrollo humano, por ejemplo— el impacto de la diferenciación salarial tiende a ser inferior.

Además de su heterogeneidad regional, la pobreza presenta un complejo perfil en materia de características ocupacionales (Sobrinho, 2001). Entre los hogares pobres, una proporción significativa está encabezada por personas de raza negra, de baja escolaridad y que se desempeñan en ocupaciones con poca protección institucional y salarios bajos, principalmente en actividades agrícolas o de construcción civil. Dada la alta concentración de

mujeres en ocupaciones precarias y de bajos salarios, las diferencias de ingreso laboral por razones de género, que persisten aun después de considerar las características de los puestos de trabajo, son un elemento más de fomento de la pobreza brasileña.

El cuadro 6 selecciona algunas de esas características relacionadas con las familias más pobres y estima el efecto de la discriminación por género en el porcentaje de personas pobres que residen en hogares encabezados por mujeres, según raza e inserción laboral. En comparación con el cuadro 4, esta nueva información pone en evidencia que al eliminar la discriminación por género en el mercado de trabajo se tiende a beneficiar en mayor medida a las personas en condiciones más precarias. Este resultado destaca la necesidad de medidas de focalización de las políticas públicas encaminadas a aminorar la pobreza en la población brasileña.

En síntesis, la disminución de las diferencias de salario entre hombres y mujeres en el mercado de trabajo, asociada a políticas que promuevan la igualdad de condiciones de acceso a ese mercado, tiende a beneficiar a grupos tradicionalmente más vulnerables en las zonas metropolitanas brasileñas. El crecimiento económico es un instrumento valioso para combatir la pobreza, pero no es suficiente si los logros no se distribuyen parejamente. Son necesarias entonces políticas capaces de focalizar el problema.

¹⁰ Véase en el apéndice el porcentaje de personas pobres en cada región y las líneas regionales de pobreza.

VI

Consideraciones finales

Este trabajo ha investigado qué efecto tiene la discriminación por género en el mercado de trabajo sobre el nivel de pobreza en zonas metropolitanas de Brasil, utilizando datos de la Encuesta nacional de hogares para el período 1992-2001 y una línea de pobreza definida por la mitad de un salario mínimo.

Aplicando ecuaciones para calcular la diferencia salarial entre hombres y mujeres, se ha encontrado que la eliminación de la discriminación por género se traduciría en un aumento medio de 28% del salario por hora de las mujeres en el período investigado y una disminución inferior al 1% en el coeficiente de concentración del ingreso familiar per cápita. Además, la discriminación tiene como efecto acentuar el nivel de pobreza del país. La eliminación de la discriminación en el mercado de trabajo tiende a disminuir el porcentaje

de personas pobres, en promedio, en un 10,5%. Este valor, bastante pequeño, es más significativo entre los grupos poblacionales de mayor vulnerabilidad, como los integrantes de hogares encabezados por mujeres negras, sin el contrato formal de la *carteira de trabalho* o sin afiliación sindical.

De esta forma, los resultados apuntan a la necesidad de focalizar las políticas nacionales destinadas a combatir la pobreza. Además, estas políticas deben hacerse extensivas al mercado de trabajo con miras a reducir las diferencias salariales entre hombres y mujeres. Por último, las evidencias presentadas en este trabajo pueden contribuir a fundamentar la defensa de políticas públicas de igualdad de género pues, pese a los avances significativos logrados en la disminución de la desigualdad, todavía queda un largo camino por recorrer.

APÉNDICE

CUADRO A.1

Brasil: regresiones de salarios para varones y mujeres (ecuación 10)

| | Varones | | | Mujeres | | |
|---------------------------|--------------|---------------------|-------|--------------|---------------------|-------|
| | Coefficiente | Desviación estándar | P> t | Coefficiente | Desviación estándar | P> t |
| Jefe | 0,9470 | 0,0465 | 0,000 | 0,0922 | 0,0567 | 0,104 |
| Edad | 0,0619 | 0,0013 | 0,000 | 0,0316 | 0,0023 | 0,000 |
| Edad ² | -0,0006 | 0,0000 | 0,000 | -0,0004 | 0,0000 | 0,000 |
| Blancos (referencia) | | | | | | |
| Negros | -0,3251 | 0,0081 | 0,000 | -0,0811 | 0,0258 | 0,002 |
| Pardos | -0,2106 | 0,0055 | 0,000 | -0,1085 | 0,0139 | 0,000 |
| Educación | 0,1455 | 0,0021 | 0,000 | 0,1215 | 0,0074 | 0,000 |
| Sindicato | 0,2126 | 0,0045 | 0,000 | 0,2591 | 0,0059 | 0,000 |
| Sin carteira (referencia) | | | | | | |
| Con carteira | 0,1323 | 0,0056 | 0,000 | 0,0954 | 0,0055 | 0,000 |
| Funcionario público | 0,2355 | 0,0093 | 0,000 | 0,1921 | 0,0087 | 0,000 |
| Autónomo | 0,2897 | 0,0063 | 0,000 | 0,2579 | 0,0065 | 0,000 |
| Industria (referencia) | | | | | | |
| Comercio | -0,1811 | 0,0058 | 0,000 | -0,0639 | 0,0080 | 0,000 |
| Servicios | -0,0986 | 0,0047 | 0,000 | 0,0014 | 0,0066 | 0,827 |
| Otras actividades | 0,0201 | 0,0076 | 0,008 | 0,2900 | 0,0099 | 0,000 |
| São Paulo (referencia) | | | | | | |
| Recife | -0,6203 | 0,0112 | 0,000 | -0,6215 | 0,0208 | 0,000 |
| Salvador | -0,5204 | 0,0108 | 0,000 | -0,4383 | 0,0130 | 0,000 |
| Belo Horizonte | -0,2428 | 0,0065 | 0,000 | -0,3234 | 0,0095 | 0,000 |
| Río de Janeiro | -0,2683 | 0,0085 | 0,000 | -0,2911 | 0,0132 | 0,000 |
| Porto Alegre | -0,2228 | 0,0065 | 0,000 | -0,2617 | 0,0172 | 0,000 |
| Año 1992 (referencia) | | | | | | |
| Año 1993 | -0,0657 | 0,0075 | 0,000 | -0,0715 | 0,0089 | 0,000 |
| Año 1995 | 0,1849 | 0,0076 | 0,000 | 0,1359 | 0,0113 | 0,000 |
| Año 1996 | 0,1399 | 0,0078 | 0,000 | 0,2032 | 0,0092 | 0,000 |
| Año 1997 | 0,1121 | 0,0078 | 0,000 | 0,2474 | 0,0098 | 0,000 |
| Año 1998 | 0,0107 | 0,0094 | 0,255 | 0,2836 | 0,0117 | 0,000 |
| Año 1999 | -0,1146 | 0,0100 | 0,000 | 0,2126 | 0,0130 | 0,000 |
| Año 2001 | -0,1066 | 0,0091 | 0,000 | 0,1545 | 0,0123 | 0,000 |
| m ₀ | -0,6001 | 0,2054 | 0,003 | 1,6072 | 0,2607 | 0,000 |
| m ₁ | -3,1367 | 0,1696 | 0,000 | 3,3450 | 0,1910 | 0,000 |
| m ₂ | 0,6079 | 0,0735 | 0,000 | 1,0418 | 0,0635 | 0,000 |
| Constante | -3,2869 | 0,0763 | 0,000 | -1,0634 | 0,2242 | 0,000 |
| R ² | 0,4886 | | | 0,4771 | | |
| Nº de observaciones | 148 508 | | | 117 582 | | |

CUADRO A.2

Brasil: líneas regionales de pobreza
(Dólares)

| Año | Recife | Salvador | Belo Horizonte | Río de Janeiro | São Paulo | Porto Alegre | Media |
|-----------------|-------------|-------------|----------------|----------------|-------------|--------------|-------------|
| 1992 | 38,6 | 36,1 | 47,1 | 48,9 | 51,4 | 55,1 | 46,2 |
| 1993 | 38,3 | 37,9 | 44,1 | 43,1 | 46,3 | 49,2 | 43,2 |
| 1995 | 43,6 | 43,8 | 46,8 | 47,4 | 53,4 | 49,4 | 47,4 |
| 1996 | 42,2 | 41,1 | 47,9 | 46,9 | 54,0 | 49,2 | 46,9 |
| 1997 | 38,9 | 36,0 | 45,1 | 46,0 | 48,7 | 47,8 | 43,8 |
| 1998 | 42,2 | 40,3 | 47,0 | 47,9 | 52,1 | 51,8 | 46,9 |
| 1999 | 41,5 | 40,0 | 47,3 | 47,3 | 52,7 | 49,8 | 46,4 |
| 2001 | 38,6 | 38,5 | 48,8 | 50,7 | 53,0 | 54,4 | 47,3 |
| <i>Promedio</i> | <i>40,5</i> | <i>39,2</i> | <i>46,8</i> | <i>47,3</i> | <i>51,4</i> | <i>50,8</i> | <i>46,0</i> |

CUADRO A.3

Brasil: personas pobres, por regiones metropolitanas
(Porcentajes)

| Año | Recife | | Salvador | | Belo Horizonte | | Río de Janeiro | | São Paulo | | Porto Alegre | |
|-----------------|--------------------|----------------|-------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|-------------|----------------|--------------|----------------|
| | Escenario estimado | Contra-factual | Estimado | Contra-factual | Estimado | Contra-factual | Estimado | Contra-factual | Estimado | Contra-factual | Estimado | Contra-factual |
| 1992 | 50,7 | 47,1 | 45,9 | 42,3 | 34,6 | 31,5 | 22,6 | 20,7 | 19,1 | 16,8 | 21,6 | 19,8 |
| 1993 | 52,0 | 47,9 | 42,3 | 38,8 | 34,7 | 31,3 | 23,0 | 20,8 | 16,9 | 14,6 | 20,9 | 18,7 |
| 1995 | 43,5 | 40,0 | 36,2 | 32,7 | 25,8 | 23,5 | 18,1 | 16,3 | 12,5 | 10,8 | 17,2 | 15,7 |
| 1996 | 40,0 | 37,0 | 37,6 | 34,1 | 26,8 | 23,1 | 17,2 | 15,5 | 10,7 | 9,3 | 16,7 | 15,0 |
| 1997 | 38,8 | 34,6 | 32,4 | 28,7 | 22,4 | 19,4 | 15,4 | 13,7 | 10,8 | 9,0 | 15,8 | 13,8 |
| 1998 | 42,9 | 39,3 | 33,7 | 29,9 | 27,4 | 23,4 | 18,3 | 16,6 | 12,9 | 11,4 | 18,4 | 16,7 |
| 1999 | 43,5 | 39,8 | 36,3 | 31,9 | 27,9 | 24,8 | 18,8 | 17,4 | 15,0 | 12,9 | 19,1 | 17,2 |
| 2001 | 41,8 | 37,9 | 38,3 | 33,3 | 24,3 | 21,9 | 21,5 | 20,1 | 15,2 | 13,6 | 18,4 | 17,0 |
| <i>Promedio</i> | <i>44,1</i> | <i>40,5</i> | <i>37,8</i> | <i>34,0</i> | <i>28,0</i> | <i>24,9</i> | <i>19,3</i> | <i>17,6</i> | <i>14,1</i> | <i>12,3</i> | <i>18,5</i> | <i>16,7</i> |

Bibliografía

- Arriagada, I. (2005): Dimensiones de la pobreza y políticas desde una perspectiva de género, *Revista de la CEPAL*, N° 85, LC/G.2266-P, Santiago de Chile.
- Bardhan, P.K. y C. Udry (1999): *Development Microeconomics*, Nueva York, Oxford University Press.
- Barros, R.P. y R. Mendonça (1997): *O impacto do crescimento econômico e de reduções no grau de desigualdade sobre a pobreza*, Texto para discussão, N° 528, Río de Janeiro, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- Barros, R.P., R. Henriques y R. Mendonça (2001): *A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil*, Texto para discusión, N° 528, Río de Janeiro, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- Blinder, A.S. (1973): Wage discrimination: reduced form and structural estimates, *Journal of Human Resources*, vol. 8, N° 4, Madison, Wisconsin, University of Wisconsin Press.
- Bourguignon, F., F. Ferreira y N. Lustig (1998): *The Microeconomics of Income Distribution Dynamics in East Asia and Latin America*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Bourguignon, F., M. Fournier y M. Gurgand (2007): Selection bias corrections based on the multinomial logit model: Monte Carlo comparisons, *Journal of Economic Surveys*, vol. 21, N° 1, Oxford, Reino Unido, Blackwell Publishing.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2005): *Panorama social de América Latina*, LC/G.2288-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.161.
- Corseuil, C.H. y M.N. Foguel (2002): *Uma sugestão de deflatores para rendas obtidas a partir de algumas pesquisas domiciliares do IBCE*, Texto para discusión, N° 897, Río de Janeiro, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- Costa, J.S., L. Pinheiros y otros (2005): *A face feminina da pobreza: representação e feminização da pobreza no Brasil*, Texto para discusión, N° 1137, Río de Janeiro, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- DIEESE (Departamento Intersindical de Estadística y Estudios Socioeconómicos) (1993): *Cesta básica nacional: metodologia*, São Paulo.

- Gradín, C., C. Río y O. Cantó (2006): *Poverty and Women's Labor Market Activity: the Role of Gender Wage Discrimination in the EU*, Working Paper Series, N° 2006-40, Palma de Mallorca, Society for the Study of Inequality (ECINEQ).
- Heckman, J.J. (1979): Sample selection bias as a specification error, *Econometrica*, vol. 47, N° 1, Nueva York, Econometric Society.
- Hoffmann, R. (2000): Mensuração da desigualdade e pobreza no Brasil, en R. Henriques (org.), *Desigualdade e pobreza no Brasil*, Río de Janeiro, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- Hoffmann, R. y E.T. Leone (2004): Participação da mulher no mercado de trabalho e desigualdade da renda domiciliar per capita no Brasil: 1981-2002, *Nova economia*, vol. 14, N° 2, Minas Gerais, Universidad Federal de Minas Gerais, mayo-agosto.
- Juhn, C., K.M. Murphy y B. Pierce (1993): Wage inequality and rise in returns to skill, *Journal of Political Economy*, vol. 101, N° 3, Chicago, University of Chicago Press.
- Kabeer, N. (1998): Tácticas y compromisos: nexos entre género y pobreza, en I. Arriagada y C. Torres (comps.), *Género y pobreza. Nuevas dimensiones*, serie Ediciones de las mujeres, N° 26, Santiago de Chile, Isis Internacional.
- Montaño, S. (2003): Políticas de empoderamiento de las mujeres como estrategia de lucha contra la pobreza, en R. Atria, M. Siles y otros, *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*, LC/G.2194-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.03.
- Oakley, A. (1972): *Sex, Gender and Society: Towards a New Society*, Londres, Maurice Temple Smith Ltd.
- Oaxaca, R.L. (1973): Male-female differentials in urban labor market, *International Economic Review*, vol. 14, N° 3, Oxford, Reino Unido, Blackwell Publishing.
- Rocha, S. (2000a): *Opções metodológicas para a estimação de linhas de indigência e de pobreza no Brasil*, Texto para discussão; N° 720, Río de Janeiro, Instituto de Investigación Económica Aplicada.
- (2000b): *Pobreza e desigualdade no Brasil: o esgotamento dos efeitos distributivos do Plano Real*, Texto para discussão, N° 721, Río de Janeiro, Instituto de Investigación Económica Aplicada.
- Sobrinho, N.F.S. (2001): Desigualdade e pobreza: fatos estilizados e simulações, *Revista paranaense de desenvolvimento*, N° 100, Curitiba, Instituto Paranaense de Desarrollo Económico y Social (IPARDES), enero-junio.
- Valenzuela, M.E. (2003): Desigualdad de género y pobreza en América Latina: separata de *Mujeres, pobreza y mercado de trabajo: Argentina y Paraguay*, Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Yáñez, A.W.E. (2004): *Qué explica la desigualdad en la distribución del ingreso en las áreas urbanas de Bolivia: un análisis a partir de un modelo de microsimulación*, Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona.

PALABRAS CLAVE

Bancos
 Sistemas bancarios
 Operaciones bancarias
 Crédito
 Desarrollo económico
 Análisis de datos
 Indicadores económicos
 Brasil

Consolidación bancaria y concentración del crédito en Brasil (1995-2004)

Daniel B. de Castro Almeida y Frederico G. Jayme Jr.

A partir de la estabilización monetaria de 1994, se aceleró la consolidación bancaria en Brasil, siguiendo una tendencia mundial a la concentración a partir de un proceso de desregulación de la banca. El presente trabajo analiza el efecto de la concentración bancaria en la concesión de crédito en Brasil en el período 1995-2004, distinguiendo en él dos etapas. Para llevar a cabo el análisis se realizó una estimación con datos en panel, utilizando información referente a las 27 unidades federales de Brasil. Los resultados corroboran la hipótesis de que el proceso de consolidación del sector bancario brasileño tiene un efecto negativo sobre la concesión de crédito, lo cual perjudica principalmente a las regiones menos desarrolladas del país.

Daniel B. de Castro Almeida
 Economista,
 Banco de Desarrollo de Minas Gerais
 (BDMG)

✉ danielb@bdmg.mg.gov.br

Frederico G. Jayme Jr.
 Profesor de la Facultad de Economía
 y del Centro de Desarrollo y
 Planeamiento Regional (CEDEPLAR),
 Universidad Federal de Minas Gerais
 (UFMG)

✉ gonzaga@cedeplar.ufmg.br

I

Introducción

A partir de la estabilización monetaria, el sistema bancario brasileño pasó por un acelerado proceso de consolidación, fenómeno que se enmarca en la tendencia mundial a la concentración de la banca, principalmente ante la mayor desregulación del sector. Desde el punto de vista teórico, existen dos corrientes contrapuestas para explicar el fenómeno. La primera sostiene que la consolidación es resultado de la mayor eficiencia de algunas instituciones frente a las demás, lo que lleva a la adquisición como forma de alcanzar ventajas de escala. Para este grupo, la consolidación beneficia a los consumidores, ya que está basada en la mayor eficiencia de las instituciones. La otra corriente argumenta que las adquisiciones y fusiones de bancos apuntan a obtener mayor poder de mercado, en detrimento de los consumidores, que tendrían que pagar más por los servicios bancarios.

En el caso de Brasil, la pérdida del beneficio que derivaba de la inflación ayudó a impulsar la consolidación del sector. Esta contó además con el apoyo oficial del Estado a través de mecanismos como el Programa de estímulo a la reestructuración y al fortalecimiento del sistema financiero nacional (PROER) y el Programa de estímulo a la reestructuración del sistema financiero estadual (PROES), ya que apuntaba a un sistema bancario menos vulnerable a perturbaciones (*shocks*). A partir de 1994 se observan en Brasil dos fenómenos: i) la concentración geográfica de las sucursales bancarias y ii) la reducción del número de bancos, resultante del proceso de fusiones y adquisiciones, así como de las liquidaciones, también con concentración regional.

No es este un proceso que pase inadvertido o que no tenga mayores repercusiones en la economía. En el ámbito internacional se dispone de diversos estudios que

procuran definir la relación existente entre el desarrollo financiero y el crecimiento económico (Levine, 1997; Matos, 2002). Asimismo, se esgrimen argumentos teóricos que apuntan a un efecto positivo e importante del desarrollo del sistema financiero en el crecimiento económico y hay evidencias de que ese desarrollo tiene efectos favorables en la tasa de crecimiento de la economía brasileña (Matos, 2002; Araújo y Dias, 2006).

El objetivo del presente trabajo es analizar el efecto que el proceso de concentración de la banca en Brasil ha tenido en la concesión de crédito. Para ello, además del análisis estadístico de los datos referentes al sector bancario y de un repaso de las publicaciones sobre el tema, se efectuó un análisis de datos en panel con valores correspondientes al período 1995-2004 para las 27 unidades federales, con el propósito de captar qué efectos tiene la dinámica de la concentración bancaria en el crédito, a nivel regional. Los resultados corroboran que la concentración bancaria en Brasil entre 1995 y el 2004 tuvo consecuencias adversas para el crédito. Se observa que la ausencia o merma del número de bancos y de sus sucursales da lugar a una reducción del crédito. Por falta de información, no ha sido posible analizar esto en los años posteriores al 2004, en los cuales aumentó en general el crédito en Brasil, aunque siguió estando muy por debajo del promedio internacional.

Este artículo consta de cinco secciones. A continuación, en la sección II se presenta un breve examen de estudios teóricos sobre la relación entre el sistema financiero y el desarrollo económico, así como una reseña del proceso de consolidación del sector bancario y de algunos factores que determinan las decisiones de otorgar crédito. En la sección III se analiza el caso de Brasil, el momento en que el proceso de concentración de la banca se hizo más evidente, las principales características del proceso y sus efectos en el crédito. En la sección IV se presentan los resultados empíricos del modelo propuesto. Por último, en la sección V se formulan algunas conclusiones.

□ Los autores agradecen los valiosos comentarios de Clélio Campolina Diniz, Ana Maria Hermeto Oliveira y Luiz Fernando de Paula, así como la eficaz asistencia en la investigación de Ana Luíza Oliveira. Por su parte, Frederico G. Jayme Jr. agradece el financiamiento del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPQ).

II

El sistema bancario y el crédito: teoría y evidencia sobre el caso de Brasil

Desde hace algún tiempo, el desarrollo financiero y su relación con el desarrollo económico despiertan el interés de varios autores.¹ La cuestión es si el desarrollo económico da lugar al desarrollo financiero o si la relación de causalidad es inversa. No hay consenso en torno a este tema, e inclusive puede existir una doble causalidad. No obstante, sí hay acuerdo en que el crédito desempeña un papel crucial en el desarrollo económico.

Levine (1997) analiza los factores que propician el surgimiento y desarrollo del sistema financiero, así como su efecto en el desarrollo económico. Destaca que los costos de transacción, así como los de obtener la información, crean los incentivos necesarios para que surjan mercados e instituciones financieras. Estas instituciones tienen como funciones primordiales: i) facilitar las transacciones, protegerse del riesgo y diversificarlo; ii) asignar recursos; iii) supervisar a los administradores y ejercer un control corporativo; iv) movilizar el ahorro, y v) facilitar el intercambio de bienes y servicios.

A través de estas funciones y capacidades, el sistema financiero logra modificar la tasa de ahorro y reasignarla a diversos capitales, incidiendo en la acumulación de capital. Para viabilizar las funciones mencionadas, los bancos tienen que dar liquidez a los activos, además de proveer información (Neuberger, 1997). De esta definición se desprende que la incertidumbre asociada a la capacidad de conversión de los activos en medios de intercambio genera riesgo en materia de liquidez.²

Según Matos (2002), en el caso de Brasil hay pruebas de una relación positiva, causal y unidireccional entre el desarrollo financiero y el crecimiento económico. En otro estudio, Araújo y Dias (2006) dieron forma a

un modelo en el cual el crecimiento de la economía es función del acervo de capital y de variables monetarias como las reservas bancarias. Las alzas de la tasa de interés y del impuesto inflación inciden negativamente, pero sin efectos permanentes, en la tasa de crecimiento del PIB. Por otro lado, el aumento de las reservas bancarias determina reducciones permanentes de la tasa de crecimiento de la economía. En otras palabras, el acervo de reservas bancarias, determinado sobre la base de la regulación de la autoridad monetaria y las expectativas de los agentes financieros, incide en forma permanente en la tasa de crecimiento de la economía.

Al generar la demanda de depósitos y elegir una combinación adecuada de inversiones, los bancos ofrecen a los ahorristas un clima de seguridad frente a los riesgos de liquidez, en tanto que, simultáneamente, facilitan las inversiones de largo plazo en proyectos de mayor rentabilidad. Además, hacen una importante contribución al buen funcionamiento de la economía. Por otro lado, el proceso de concentración afecta directamente al crédito, particularmente en las regiones menos desarrolladas. Para esto hay dos explicaciones: i) la hipótesis estructural postula que las fusiones y adquisiciones están motivadas por el deseo del adquirente de obtener poder de mercado y, de esa manera, incrementar sus márgenes de utilidades, y ii) la hipótesis de la eficiencia sugiere que, en un ambiente de competencia, las empresas que consiguen reducir sus costos y obtener mayor rentabilidad ganan mercado y, por ende, escala de producción, por lo que terminan comprando las empresas menos eficientes para inyectarles mejores prácticas de gestión y acrecentar así sus propias ganancias.

En lo que hace a la concentración, De Paula y Marques (2004) enumeran los factores que la impulsan en el ámbito mundial: i) la desregulación de los servicios financieros, ii) la mayor apertura del sector bancario a la competencia internacional, iii) los avances tecnológicos y iv) los cambios en la estrategia empresarial. Los bancos apuntarían a la consolidación porque con ella podrían lograr economías de escala y de alcance, elevar su rentabilidad y acrecentar su poder monopolístico. Se estarían así mezclando los objetivos señalados en las dos hipótesis.

¹ Entre otros, Levine (1997), Rajan y Zingales (1998), Demetriades y Hussein (1996), Arestis y Demetriades (1997) y Jayaratne y Strahan (1996).

² Para Keynes (1992: p. 138), *la preferencia por la liquidez es una potencialidad o tendencia funcional que fija la cantidad de moneda que el público retendrá cuando la tasa de interés sea dada*. Por otra parte, la condición necesaria sin la cual no existiría la preferencia por la liquidez como medio de preservación de la riqueza es la existencia de incertidumbre en cuanto al futuro de la tasa de interés. Así, en períodos de mayor incertidumbre, el premio a los activos relativamente más líquidos aumentará en relación con aquel a los activos menos líquidos.

En el debate sobre el grado de concentración del sistema bancario se busca un punto de equilibrio entre la estabilidad del sistema y la competitividad. Cuanto mayor sea la concentración, más grandes serán los bancos y más diversificadas sus actividades y, por consiguiente, mayor será la estabilidad y menor la fragilidad del sistema bancario en caso de crisis (Beck, Demirgüç-Kunt y Levine, 2006, p. 1584). Además, una mayor concentración puede aumentar el poder de mercado de los bancos impulsando así sus utilidades. Finalmente, si el número de bancos decrece la fiscalización del sistema se torna más sencilla. Una mayor concentración del mercado facilita la tarea de supervisión y fiscalización del sistema, y se espera que la menor competencia, derivada de la concentración, disminuya el riesgo de quiebras bancarias y de crisis del sistema financiero.

El proceso de consolidación bancaria influye en el otorgamiento de crédito, pero no es el único factor. En pocas palabras, se puede decir que el banco gestiona sus activos de modo de configurar la mejor cartera de valores posible dentro de sus expectativas, tanto para la economía como para la rentabilidad de los activos, buscando equilibrar liquidez y rentabilidad (De Paula y Alves Jr., 2003; Baum, Caglayan y Ozkan, 2004; Blum y Nakane, 2005). Según el análisis de Keynes (1992), el comportamiento convencional tiene un importante papel en la formación de expectativas.

III

Consolidación y concentración bancaria en Brasil

El proceso de consolidación de la banca en Brasil, que se aceleró a mediados de los años 1990, partió en 1988, cuando el Consejo Monetario Nacional creó la figura del banco múltiple. Asimismo, después de la estabilización de 1994 y de la desregulación del sector, el proceso de consolidación fue impulsado por factores adicionales a los señalados para la concentración bancaria. Esos factores adicionales fueron el proceso de estabilización de precios, el programa de privatización de los bancos estatales y la adhesión al Acuerdo de Basilea.

En la concentración bancaria de Brasil se observan dos fenómenos simultáneos: la concentración geográfica de las sucursales bancarias y una gran cantidad de fusiones, adquisiciones y liquidaciones.

Sin embargo, cuanto mayor y más permanente es el crecimiento económico, más frágil tiende a ser el sistema financiero ante las crisis, como lo subrayó Minsky (1986). Los bancos, como todo agente económico, prefieren la liquidez, lo que se acentúa cuanto más incierto es el futuro.³ De esta manera, cuando la economía está creciendo, las expectativas se tornan cada vez más positivas y los bancos empiezan a adoptar posturas más osadas en la concesión de crédito, reduciendo las exigencias para otorgar los préstamos y concediendo créditos más riesgosos.

Más allá de los efectos de la coyuntura económica en el crédito y del análisis que hacen los bancos respecto a clientes y proyectos, no se pueden dejar de lado el efecto del marco regulador en el crédito, ni las exigencias de capital para los bancos que operan en el mercado brasileño, fruto de la adopción del Acuerdo de Basilea.

De todos modos, queda en evidencia el efecto positivo del crédito en la economía, lo que acrecienta la importancia de analizar las consecuencias de la concentración bancaria en el crédito. La banca representa en Brasil casi 96% del sistema financiero, pese a que la razón crédito/PIB es inferior a la de otros países. Esto último refleja las posibilidades de crecimiento que el crédito tiene en el país en su conjunto (IPEA, 2006). Según Meirelles (2006), la relación crédito/PIB en Brasil es de aproximadamente 30%, mientras que en Chile es de 60% y en Alemania supera el 100%.

El primer fenómeno está relacionado con directrices emanadas de las autoridades monetarias y que fueron modificadas en años más recientes, en especial a inicios de la década de 1990. A comienzos de los años 1980, el Banco Central del Brasil tenía como meta extender los servicios bancarios a todos los municipios del país, mejorar estos servicios en los municipios menos socorridos y adoptar medidas de regionalización bancaria. Esta política fue abandonada y, dado que los bancos tuvieron que disminuir sus costos tras la desaparición

³ Nótese que el concepto de preferencia por la liquidez como defensa contra la incertidumbre difiere teóricamente del concepto de asimetría de la información de Stiglitz y Weiss (1981).

del beneficio inflacionario, se inició la reubicación de sucursales.⁴

Asimismo, en los años 1980 el sistema bancario vivió dos procesos que moldearon significativamente su estructura y sirvieron de motivación para el fenómeno de las fusiones y adquisiciones: el uso de los bancos públicos estatales en el refinanciamiento de las deudas de las unidades federales y el proceso inflacionario (Corrêa, 2006).

En cuanto al proceso inflacionario, el Plan Real extinguió la principal fuente de rentabilidad del sistema bancario de la época: la flotación de la moneda. La estabilización impuso al sistema bancario la necesidad de racionalizar los costos, cerrar sucursales, despedir funcionarios e invertir más en automatización (Corrêa, 2006; Vilhena y Sicsú, 2006). Junto con la pérdida de los ingresos por inflación, los bancos públicos estatales enfrentaron problemas de gestión. Estos cambios en el ambiente económico del sector bancario brasileño, unidos al proceso de consolidación que ya se registraba en el mundo, dieron pie a una profunda reestructuración del sistema. En el mismo período, Brasil suscribió el Acuerdo de Basilea, que apuntaba a dar mayor solidez al sector financiero y, en el contexto de una posible crisis bancaria, el objetivo perseguido fue la solidez del sector bancario.

Esta reestructuración fue impulsada por el PROER y el PROES,⁵ establecidos en 1995 y 1996, respectivamente,

⁴ Actualmente, para brindar atención bancaria en regiones menos desarrolladas, los bancos recurren a los servicios de otras instituciones, como las casas de lotería y las agencias de correos, en el contexto de un fenómeno conocido como bancarización. Por resolución 2707, el Banco Central del Brasil autorizó a los bancos múltiples con cartera comercial, a los bancos comerciales y a la Caja Económica Federal a contratar empresas que se desempeñaran como corresponsales para prestar los servicios siguientes: recepción y trámite de propuestas de apertura de cuentas de depósitos a la vista, a plazo y de ahorro; recepción y pagos relativos a cuentas de depósitos a la vista, a plazo y de ahorro, así como aplicaciones y rescates en fondos de inversión; recepción y pagos derivados de convenios de prestación de servicios suscritos por el contratante de acuerdo con la reglamentación vigente; ejecución activa o pasiva de órdenes de pago en nombre del contratante; recepción y trámite de pedidos de préstamo y de financiamiento; análisis del crédito y registro de bienes; ejecución de cobro de títulos; otros servicios de control, incluido el procesamiento de datos y de las operaciones pactadas, así como otras actividades, a juicio del Banco Central del Brasil.

⁵ Las principales disposiciones del PROES eran las siguientes: i) 100% de los recursos necesarios para sanear los bancos estatales fueron condicionados a la privatización de las instituciones o a su transformación en organismos de fomento, o a su liquidación; ii) la ayuda federal quedaría limitada al 50% de los recursos necesarios en caso de que no hubiera transferencia del control accionario o transformación en organismos de fomento (el otro 50% quedaría a cargo de los gobiernos estatales); iii) las garantías presentadas por los estados, en caso de ayuda federal, deberían ser adecuadas al monto

y el Fondo de garantía crediticia (FGC) (Corrêa, 2006). Además, en el 2001 se creó el Programa de Fortalecimiento de las Instituciones Financieras Federales (PROEF), en virtud del cual la Tesorería Nacional asumió parte de las deudas de los cuatro bancos controlados por el gobierno federal: el Banco do Brasil, la Caja Económica Federal, el Banco da Amazônia (BASA) y el Banco do Nordeste (BNB). Asimismo, la Caja, el BASA y el BNB recibieron una inyección de recursos.

A comienzos de los años 1990, de las 27 unidades federales solo los estados de Tocantins y de Mato Grosso do Sul carecían de un banco comercial estadual. Es fácil identificar los efectos del PROES, del proceso de privatización y de las liquidaciones. En 2002, solo los estados de São Paulo, Sergipe, Rio Grande do Sul y Espírito Santo contaban todavía con un banco comercial bajo control público del propio estado. Además, el gobierno federal había asumido el control de los bancos de los estados de Ceará, Piauí y Santa Catarina con la intención de privatizarlos, lo que efectivamente se hizo en 2005 con el banco cearense (Freitas, 2005).

Por otra parte, diversos bancos de desarrollo estatales dejaron de existir, algunos absorbidos por los bancos estatales antes de la privatización, simplemente extinguidos o transformados en organismos de fomento. Algunos estados que no contaban con bancos de desarrollo crearon organismos de fomento con la intención de atenuar los efectos de la ausencia de bancos comerciales públicos en el otorgamiento de crédito y la adopción de políticas industriales y de desarrollo en la región. En el presente trabajo, sin embargo, solo se analiza el crédito concedido por los bancos múltiples con cartera comercial, los bancos comerciales y las cajas económicas. Esto sugiere que las actividades de los bancos y organismos de desarrollo deberían ser analizadas en el futuro.

Es importante observar lo sucedido con los bancos públicos en este proceso de reestructuración, después de que los bancos estatales prácticamente dejaron de existir (cuadro 1). Nótese que la disminución del número total de bancos no tuvo un curso lineal. La reducción fue mucho mayor entre los bancos públicos (de cerca del 56%) que entre los privados (de casi 29%). Así, en el 2004 la participación de los bancos privados en el sistema bancario era superior a la de 1995 y la de los bancos privados extranjeros había subido casi 20 puntos

del préstamo; en caso de incumplimiento, los estados autorizaban el retiro por los acreedores de los montos correspondientes de sus cuentas bancarias de depósitos (De Paula y Marques, 2004, p. 15).

CUADRO 1

Brasil: número de bancos, según la naturaleza del capital, a diciembre de cada año

| Bancos ^a | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|--------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Públicos | 32 | 32 | 27 | 22 | 19 | 17 | 15 | 15 | 15 | 14 |
| Privados | 210 | 198 | 190 | 182 | 175 | 175 | 167 | 152 | 150 | 150 |
| Nacionales ^b | 172 | 157 | 141 | 123 | 110 | 105 | 95 | 87 | 88 | 92 |
| Extranjeros ^c | 38 | 41 | 49 | 59 | 65 | 70 | 72 | 65 | 62 | 58 |
| <i>Total</i> | <i>242</i> | <i>230</i> | <i>217</i> | <i>204</i> | <i>194</i> | <i>192</i> | <i>182</i> | <i>167</i> | <i>165</i> | <i>164</i> |

Fuente: Banco Central del Brasil, Informes sobre la evolución del Sistema Financiero Nacional.

^a Incluye bancos múltiples, bancos comerciales y caja económica.

^b Incluye bancos nacionales y bancos nacionales con participación extranjera.

^c Incluye bancos con capital mayoritariamente extranjero y sucursales de bancos extranjeros.

porcentuales. El mismo cuadro muestra que la privatización no fue la única causa de la consolidación bancaria en Brasil. En 1995-2004 se redujo fuertemente el número de bancos privados, especialmente en la primera etapa del período analizado. El proceso incluyó adquisiciones de importantes instituciones financieras, como el Banco Nacional, el Banco Económico y el Banco Bamerindus, lo que contribuye a explicar la concentración de activos en la segunda etapa. Por lo demás, es interesante comprobar la intensidad del proceso, que fue mucho mayor en la etapa inicial, especialmente en el caso de los bancos públicos. Después, aunque la reducción del número de bancos continuó, perdió velocidad el proceso. En el período 1995-2004, de los 18 casos de reducción del número de bancos públicos 13 tuvieron lugar antes de 1999 y cinco después. En otras palabras, el 72% de la disminución del número de bancos públicos verificada en el período se produjo en la primera etapa. Algo similar sucedió con los bancos privados, solo que en menor medida. De todos modos, al analizar el tema de la concentración bancaria, se observa la gran participación de los mayores bancos en los activos totales del sector bancario (Banco Central del Brasil, 2006).

Por lo tanto, ha habido un aumento de la participación de los bancos más importantes en los activos totales de la banca. En 1995-1999 solo los 20 mayores bancos aumentaron su participación en los activos totales, y en la etapa siguiente los 20 mayores bancos aumentaron su participación todos los años, salvo en el 2001. En la categoría de los cinco y de los diez mayores bancos, el aumento más significativo de su participación en los activos totales solo se dio después del 2001, año en que se registró la participación más baja de los cinco mayores bancos en todo el período analizado.

Nótese que en la etapa de reducción más rápida del número de bancos, especialmente de los públicos, no

aumentó la participación de los más grandes en los activos totales del sector bancario. Sin embargo, en la segunda etapa, que coincidió con la recuperación del peso de los bancos privados nacionales en el sector y en el cual la reducción del número de bancos existentes se hizo más débil, se acrecentó la participación de los bancos principales en los activos totales del sector bancario.

En suma, en el proceso es posible distinguir dos etapas. En la primera (1995-1999), se observa un mayor descenso del número de bancos que funcionan en el sistema, principalmente de los públicos. En la segunda (1999-2004), continúa la reducción del número de bancos, pero aumenta notablemente la participación de los más grandes en los activos totales del sector bancario.

La concentración bancaria y la necesidad de separar el período de análisis en dos etapas se ponen de manifiesto al examinar los índices de concentración del sector bancario (cuadro 2). En este cuadro están representados los índices de Herfindahl-Hirschman (HH), de Hall-Tideman (HT) y de entropía de Theil (τ).⁶ En los tres casos hay indicios de aumento de la concentración en el período completo. Sin embargo, en la primera etapa los tres índices apuntan a un aumento de la concentración. En la segunda, en cambio, el índice de Herfindahl-Hirschman y el de entropía de Theil exhibieron oscilaciones, pero al

⁶ Para los índices de Herfindahl-Hirschman y de Hall-Tideman, el valor tiende a la unidad, en el caso de una estructura de mercado monopolística. Ahora, para el índice de entropía de Theil, la estructura monopolística está indicada por el valor cero, siendo el índice más cercano a la unidad cuanto más la estructura se aproxima al caso de competencia perfecta. Los índices más utilizados son los de Theil y de Herfindahl-Hirschman porque consideran el tamaño relativo de cada empresa y pueden ser estandarizados para facilitar las conclusiones. No obstante, el cálculo de esos índices puede no ser posible si no se conoce el tamaño de todas las empresas que forman parte del sector, por lo cual se recurre a otros índices parciales, como la razón de concentración sectorial (Salazar y David, 2005).

CUADRO 2

Brasil: evolución de los índices de concentración de los activos de los bancos^a entre diciembre de 1995 y junio del 2004

| Índices ^b | 1995/12 | 1996/12 | 1997/12 | 1998/12 | 1999/12 | 2000/12 | 2001/12 | 2002/12 | 2003/12 | 2004/06 |
|----------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| HH | 0,0779 | 0,0789 | 0,0857 | 0,0965 | 0,0924 | 0,0893 | 0,0851 | 0,0906 | 0,0906 | 0,0836 |
| HT | 0,0408 | 0,0412 | 0,0511 | 0,0555 | 0,0566 | 0,0587 | 0,0585 | 0,0645 | 0,0631 | 0,0617 |
| T | 0,6908 | 0,6923 | 0,6708 | 0,6501 | 0,6420 | 0,6555 | 0,6652 | 0,6540 | 0,6734 | 0,6877 |

Fuente: elaboración propia sobre la base de Araújo, Neto y Salazar (2005).

^a Se refiere a activos totales.

^b HH= índice de Herfindahl-Hirschman. HT= índice de Hall-Tideman. T= índice de Theil.

final indicaron una concentración menor que la observada en 1999. El índice de Hall-Tideman también presentó oscilaciones, pero mostró en el 2004 una concentración mayor que en 1999.

Cabe preguntarse si la concentración bancaria se ajusta a algún patrón regional. El proceso de consolidación del sector parece tener una relación muy fuerte con la teoría de las economías centrales y periféricas. En el trabajo de Alexandre, Tadeo Lima y Canuto (2005), se concluye que se ha intensificado la concentración de la actividad bancaria en la ciudad de São Paulo, y que esa concentración aparece aún mayor cuando se consideran las operaciones bancarias y no el número de sucursales. En este sentido, lo que podría explicar la fuerte concentración bancaria en São Paulo es el PIB local. Corrêa (2006) corrobora esta conclusión, al mostrar que el movimiento financiero se da principalmente en el entorno de ciudades con intensa concentración demográfica y fuerte dinamismo económico.

En cuanto al número de casas matrices bancarias (en adelante sedes bancarias), también es fácil percibir la concentración existente en São Paulo: en todos los años analizados al menos el 50% de ellas se ubicaba allí. También el estado de Río de Janeiro alberga un gran número de sedes bancarias, lo que contribuye a la marcada concentración de ellas en el Sudeste, región que pasó de tener el 77% de las sedes bancarias del país en 1995 a tener casi el 78,7% de ellas en el 2004. Sin embargo, el porcentaje para el estado de Río de Janeiro bajó considerablemente, de 19% a 14%. Por lo demás, llama la atención que todas las sedes bancarias de la región Norte estén en el estado de Pará, que todas las de la región Centro-oeste estén en el Distrito Federal, y que además todas sean de bancos públicos.⁷

A nivel nacional, la reducción del número de sedes bancarias en el período analizado fue del orden del 25%, siendo más acentuada después de 1998. En 1995, eran 21 las unidades federales que tenían al menos una central bancaria, número que llegó a 22 en 1996. De 1997 en adelante hubo un proceso de concentración regional de sedes, de modo que en el año 2004 eran solo 14 las unidades federales que contaban con al menos una sede bancaria (Banco Central del Brasil, 2006).

Sin embargo, la distribución espacial de la actividad económica, al menos en el caso de Brasil, no parece ser el único factor que explica el grado y la evolución de la concentración bancaria. Cabe destacar que la relación entre la participación en el PIB y la participación en las operaciones de crédito no es directa (Alexandre, Tadeo Lima y Canuto, 2005).

Sicsú y Crocco (2003) averiguan qué lleva a localizar una sucursal en una determinada región. Los factores que motivan la ubicación de una sede bancaria no son necesariamente los mismos que determinan la localización de las sucursales. Los factores de aglomeración, por ejemplo, influirían más en la ubicación de la central bancaria que en la localización de las sucursales. Los autores citados creen que las fuerzas que impulsan la desaglomeración todavía no son lo suficientemente vigorosas como para originar una reubicación de las actividades de los grandes centros financieros, y que con mayor razón cabría pensar que tampoco tienen efecto en la localización de las sucursales. Así, para las sedes tendrían más importancia ciertas características del mercado de trabajo, como la de que pueda satisfacer la demanda de fuerza laboral especializada. El mismo razonamiento vale para la demanda de servicios intermedios y de divulgación de tecnologías e información. En el

⁷ En el 2004, las sedes bancarias ubicadas en el Distrito Federal correspondían al Banco do Brasil, la Caja Económica Federal, el

Banco de Brasília (BRB) y el Bancoob. Las ubicadas en el estado de Pará correspondían al BASA y el Banpará.

caso de la difusión de tecnología, no sería necesaria la aglomeración de las sucursales, pues las sedes podrían traspasarles las innovaciones.

Para la localización de las sucursales se relacionan tres variables que es preciso tener en cuenta: i) el factor demográfico, ii) el factor ingreso y iii) el factor distribución del ingreso. Cabe suponer que estos tres factores tienen una relación positiva con el número de sucursales existentes en una determinada localidad, es decir, que cuanto mayores sean la población y el ingreso y mejor la distribución del ingreso, mayor será el número previsible de sucursales.

Sin embargo, aunque exista concentración bancaria, es importante verificar si el mercado es imperfecto.⁸ Según Belaisch (2003), existe en Brasil una estructura bancaria oligopolística, en la que los ingresos de los bancos se benefician de la diversificación geográfica.⁹ Para Nakane (2001), el sector bancario brasileño no actúa como cartel, pero tampoco se comporta de manera competitiva. Encuentra también que los bancos brasileños utilizan su poder de mercado en el largo plazo más que en el corto. Por lo tanto, el comportamiento del sector bancario de Brasil encajaría en un modelo intermedio entre la competencia perfecta y el monopolio/cartel (Nakane, Alencar y Kanczuk, 2006). Hay indicios de que el aspecto regional influye fuertemente en el grado de competitividad del mercado, así como en la actividad crediticia bancaria.

En lo que atañe al otorgamiento de crédito, también surgen dos aspectos que influyen en los montos que se prestan: i) el concepto de regiones centrales y periféricas, caracterizadas estas últimas por ser más inestables: en ellas los bancos prefieren la liquidez y el crédito está racionado; ii) la concentración de las sedes bancarias, que sumada a la existencia de costos de información, acentúa el desconocimiento de las regiones más distantes del centro decisorio de los bancos, da lugar a una mayor cautela en la concesión

de crédito a estas regiones. La decisión de prestar dependerá de la confianza que los bancos tengan en la base de información disponible.

El ambiente de mayor incertidumbre en las regiones periféricas, sumado a la concentración de las sedes bancarias en regiones consideradas centrales, donde la información sobre la periferia es más remota, tiende a llevar a una concentración del crédito que perpetúa e incluso refuerza la situación de desigualdad existente en la economía. Además, los bancos con actividades en el ámbito nacional tienden a otorgar crédito en las regiones periféricas a través de filiales de empresas que también tienen su sede en la región central y con las cuales el banco se ha relacionado en ocasiones anteriores. Amado (2006) argumenta que el proceso de concentración bancaria fue alentado justamente por el hecho de no haberse dado importancia alguna a la existencia de bancos regionales.

Además, si ya se tiende a restringir el crédito en las regiones periféricas, es posible que esa restricción sea más severa para empresas de menor envergadura, por lo difícil que resulta obtener información sobre ellas. En consecuencia, si tales empresas optan por buscar financiamiento bancario, es probable que recurran a los bancos locales, si ellos existen. Estos bancos, por su parte, aprovecharán la relación de proximidad, sabiendo que al cliente le será muy difícil conseguir financiamiento en alguna institución ubicada más lejos.

Según datos del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), la participación de São Paulo y el Distrito Federal en el acervo de crédito es superior a su participación en el PIB. El caso paulista refleja la concentración del crédito en el país, lo que tiene como contrapunto la filtración de depósitos en estados como Acre, cuya curva de participación en los depósitos queda por encima de la curva de participación en los créditos. El caso del Distrito Federal parece reflejar el hecho de que en este se encuentran las sedes de los grandes bancos públicos.¹⁰

Una trayectoria interesante es la del estado de Minas Gerais, que al comienzo de la serie estudiada encajaba en la caracterización de una región con filtraciones del ahorro. Sin embargo, entre el 2002 y el 2004 se redujo la diferencia entre su participación en

⁸ Para Tonooka y Koyama (2003, p. 16), *con excepción del mercado de letras de cambio, todos los mercados presentan grados de concentración relativamente bajos, tal vez lo suficientemente bajos como para no denotar la existencia de poder de mercado por parte de los bancos*. Este resultado fue obtenido en un análisis uno a uno de los productos ofrecidos por entidades bancarias, pero sin considerar la dimensión regional, respecto a la cual los propios autores plantean la posibilidad de que exista un poder de mercado regional.

⁹ Los resultados no bastan para señalar que los bancos extranjeros también se comportan de manera oligopolística. En estos casos, los ingresos son más sensibles a los costos. Además, el aumento de la competencia bancaria no puede ser considerado como la fuerza que impulsa la reducción de las tasas de interés en el caso de Brasil (Belaisch, 2003).

¹⁰ *El Distrito Federal concentra las operaciones de los dos mayores bancos públicos (el Banco do Brasil y la Caja Económica Federal) en forma más intensa que los demás estados (Vasconcelos, Fucidji y otros, 2004, p. 10)*. Por esa razón, y porque las lógicas de préstamo de los bancos públicos y privados son diferentes, dichos autores decidieron retirar el Distrito Federal del análisis.

los depósitos y su participación en el crédito, con lo cual esas filtraciones prácticamente dejaron de existir en el último año del análisis.

Vale la pena reiterar que la relación entre el crédito y el PIB no es directa. São Paulo presenta una merma en su participación del PIB nacional, pero un aumento de su participación en el acervo de crédito, lo que también

en este caso es indicativo de los efectos del proceso de concentración bancaria. Obviamente, São Paulo se beneficia de albergar varios grupos empresariales nacionales y, como se ha dicho, los grandes bancos nacionales prefieren conceder financiamiento a las regiones periféricas a través de empresas cuya casa matriz esté en la región central.

IV

Concentración bancaria y concesión de crédito: resultados empíricos en el caso de Brasil

Sobre la base de los argumentos teóricos presentados hasta ahora, el modelo estimado tiene como variable

dependiente el acervo de crédito y puede ser descrito de la manera siguiente:

$$CREDPC_{it} = \beta_0 + \beta_1 DVPC_{it} + \beta_2 PIBPC_{it} + \beta_3 POPAG_{it} + \beta_4 THEIL_{it} + \beta_5 SELIC_{it} + \beta_6 NUMSEDE_{it} + \delta_1 DUMMYANO_{it} + U_i$$

$CREDPC_{it}$: log del acervo per cápita de crédito en la unidad federal UF_i ;

$DVPC_{it}$: log del acervo per cápita de depósitos en la UF_i ;

$PIBPC_{it}$: log del PIB per cápita de la UF_i ;

$POPAG_{it}$: log de la razón población/número de sucursales en la UF_i ;

$THEIL_{it}$: índice de Theil en la UF_i ;

$SELIC_{it-1}$: log de la tasa de interés desfasada en un período;

$NUMSEDE_{it}$: número de sedes bancarias existentes en la UF_i ;

$DUMMYANO_{it}$: simulación para el período 1995-1999.

U_i : componentes de error (errores idiosincráticos y específicos)

Sicsú y Crocco (2003) tratan de determinar cuáles son las variables clave para definir la localización de una sucursal bancaria. Se espera que donde exista mayor número de sucursales mayor será el crédito concedido. Para poder comparar entre estados, fue preciso elaborar una razón población del estado/número de sucursales ($POPAG$), buscando reflejar el alcance de la actividad de cada sucursal.¹¹ Cuanto mayor sea esa razón, menor será

la presencia bancaria respecto de la población y, por ende, menor será el crédito concedido en la región.

El ingreso per cápita de la región ($PIBPC$), así como el grado de concentración del ingreso ($THEIL$), completan las variables identificadas como relevantes para determinar la localización de la entidad bancaria. A pesar de que estas variables no se han introducido con el mismo formato que en el trabajo de Sicsú y Crocco (2003), las tres están presentes en el modelo: PIB per cápita, índice de Theil y razón población/número de sucursales. Se espera que el PIB per cápita presente signo positivo, o sea, que cuanto mayor sea el ingreso medio de la población de la región, mayor será el acervo de crédito per

¹¹ Sicsú y Crocco (2003) elaboraron dos índices referentes a la distribución geográfica de las sucursales bancarias con el propósito de facilitar la comparación de los resultados y de comprender mejor cómo se decide su localización. Uno de los índices es la razón entre la proporción de la población estadual en relación con la población nacional y la proporción del número de sucursales del estado sobre el número de sucursales bancarias del país. El segundo índice sigue la misma idea, pero utilizando la proporción del PIB en lugar de la proporción de la población. En el presente trabajo se utiliza una razón

más sencilla, simplemente entre la población de la unidad federal y el número de sucursales localizadas en ella.

cápita. En cuanto al índice de concentración, el signo esperado es ambiguo, pues la concentración del ingreso puede significar tanto un desestímulo —regiones con mayor concentración tienden a tener un menor número de sucursales— como un estímulo, dependiendo de las políticas locales o sectoriales que incentiven el crédito como instrumento del proceso de desconcentración regional del ingreso.

Corresponde subrayar que el número de sucursales utilizado aquí se refiere al número de sucursales con balances registrados en el Banco Central del Brasil. Esto se hizo para conciliar el número de sucursales con los datos relativos al acervo de crédito y de depósitos a la vista que son retirados de los balances en cuestión. En adelante no se hará más esta distinción, denominándose simplemente número de sucursales al número de sucursales registradas.

Tanto los datos de crédito como los de depósito se refieren al acervo existente a diciembre de cada año y resultan de la agregación de un conjunto de variables, según el Plan Contable del Sistema Financiero Nacional (COSIF).¹² El crédito es denominado operaciones de crédito y está compuesto por préstamos y títulos descontados, financiamientos, financiamientos rurales a la agricultura y la actividad pecuaria,¹³ financiamientos agroindustriales, apropiación de rentas de operaciones de financiamiento rurales y agroindustriales, financiamiento inmobiliario, operaciones especiales, créditos en liquidación y otras operaciones de crédito. Los depósitos están constituidos por los de los gobiernos y del sector privado.

La utilización de la variable depósito en el mismo período, sin rezago, se debe a que los bancos operan activamente en la administración del pasivo, lo que es característico de la evolución del sistema bancario (De Paula y Alves Jr., 2003).¹⁴ Para los depósitos, se prevé

una relación positiva con el crédito, como lo reconoce ampliamente la teoría.

Al incluir en el modelo la razón población/número de sucursales, se toma en cuenta la concentración regional de ellas. Pero falta considerar la concentración de las sedes bancarias. Para hacerlo se elaboró la variable *NUMSEDE*, que se refiere al número de sedes existentes por año en una determinada unidad federal. Los datos fueron extraídos de la información catastral y contable del Banco Central del Brasil. Se prevé que cuanto mayor sea el número de sedes existentes en una región, más fácil será obtener información sobre los clientes y proyectos y más probable que el mercado regional sea competitivo, lo que facilita el acceso al crédito.

En verdad, la variable *NUMSEDE* es representativa del número de sedes en los datos que hemos analizado. La información obtenida sobre crédito, depósito y número de sucursales se relaciona con bancos comerciales, bancos múltiples con cartera comercial y cajas económicas. Pero la variable *NUMSEDE* incluye toda la lista de bancos considerados en el trabajo de De Paula y Alves Jr. (2003), en el cual podría figurar alguno que no corresponda a la descripción de los bancos cuyos datos analizamos. No intentamos ajustar la lista por temor a incurrir en algún error al decidir la exclusión (o mantención) de bancos incluidos en ella.

Finalmente, se incluyó una variable ficticia (*DUMMYANO*) para la etapa 1995-1999 y la variable referente a la tasa de interés (*SELIC*).¹⁵ La variable ficticia procura captar la diferencia existente en el proceso de consolidación del sector entre dicha etapa y la de 2000-2004, conforme se analizó en Vasconcelos, Fucidji y otros (2004). De esta manera, para los años 1995-1999, el valor de la variable ficticia es uno y para los años 2000-2004 es cero. Como se indicó, el proceso de consolidación correspondiente a esta primera etapa, en la cual fue mayor el número de bancos que dejaron de existir, tuvo un impacto menor en la concentración de los activos totales del sector bancario que el proceso registrado en la etapa siguiente. En efecto, cabe suponer que, después de la concentración que tuvo lugar en 1995-1999, los bancos pasaron a hacer uso más efectivo del poder de mercado obtenido con el proceso. De este modo, el promedio del acervo de crédito en la etapa inicial debe ser mayor que en los años 2000-2004, concluyendo con un signo positivo para *DUMMYANO*.

¹² El COSIF fue creado por la Circular 1.273 del 29 de diciembre de 1987, con el propósito de unificar los diversos planes contables existentes en la época y uniformar los procedimientos de registro y elaboración de declaraciones financieras (Banco Central del Brasil, 2006).

¹³ El financiamiento rural a la agricultura y la actividad pecuaria comprende cuentas de costo/inversión y de comercialización.

¹⁴ La evolución del sistema bancario puede ser descrita de la manera siguiente: en la primera fase, los depósitos son el elemento limitante del sistema, el parámetro para las reservas y créditos. En la segunda fase, los depósitos pasan a ser tratados como medios de pago y los bancos pasan a otorgar crédito como múltiplo de sus reservas. En la tercera fase surge la posibilidad de préstamos entre bancos, liberando así a los préstamos de la restricción de las reservas; estas últimas limitan el sistema en su conjunto y no un banco específico. En la cuarta fase, la autoridad monetaria asume el papel de prestamista de última instancia y todo el sistema queda libre de la restricción impuesta por las reservas. La quinta fase, por último, se caracteriza por la administración de los

pasivos de los bancos; los bancos otorgan crédito y después buscan nuevos depósitos que equilibren sus balances (Amado, 1998).

¹⁵ Las iniciales SELIC corresponden a Sistema Especial de Liquidación y Custodia.

La tasa de interés real (*SELIC*) se calcula sobre la base de la tasa *over-SELIC* menos el índice de precios al consumo en sentido amplio (IPCA),¹⁶ por ser un índice con menor influencia de las variaciones cambiarias y por ser el índice de inflación oficial. La serie para la tasa de interés fue la anual, captada diariamente, utilizándose el valor del último día del año. Además, como lo reconoce ampliamente la teoría económica, el efecto de la tasa de interés en la economía tiene un rezago temporal. No obstante, como la serie que analizamos aquí está compuesta por 10 observaciones, la serie temporal resulta insuficiente para la aplicación de pruebas de series temporales que apunten a captar el mejor rezago que pueda usarse. Ante la imposibilidad de adoptar un rezago inferior a un año y entendiendo que uno superior a ese lapso es innecesario para captar los efectos de la tasa de interés en la economía, se optó por el rezago de un período, es decir, de un año. Siguiendo nuevamente la teoría económica, se prevé una relación negativa entre la tasa de interés y la concesión de crédito.

Con la intención de captar los efectos reales de las variables, los datos de crédito (*CREDPC*) y de depósito (*DVPC*) fueron ajustados a valores de diciembre del 2004, utilizando el IPCA. Para la variable PIB per cápita (*PIBPC*) se adoptó el deflactor implícito, históricamente utilizado en la corrección de los valores corrientes del PIB. Para las demás variables no fue necesario adoptar tipo alguno de corrección por inflación.

En cuanto al índice de concentración del ingreso de Theil (*THEIL*), la serie de datos registra una omisión en el año 2000 (año de realización del censo). Como forma de estimar los valores para ese año, a fin de tener datos en panel equilibrados,¹⁷ se realizó una interpolación teniendo en cuenta los años 1997 al 2003, dando una mayor ponderación a los años más próximos al 2000. Con el uso de varios años para realizar la interpolación y con dicha ponderación se procuró suavizar la serie y captar mejor la tendencia.

Finalmente, para posibilitar el análisis de sensibilidad, las variables fueron convertidas a logaritmos, con excepción del índice de Theil, el número de sedes y la variable ficticia para la etapa 1995-1999. Además, se utilizaron las variables crédito per cápita, depósito per

cápita y PIB per cápita para permitir una mejor comparación o dimensionamiento del efecto del proceso de concentración bancaria en el otorgamiento de crédito.

Aunque el trabajo de Vasconcelos, Fucidji y otros (2004) dejó fuera el Distrito Federal, como se mencionó antes, para evitar un posible sesgo en los resultados debido a las características inherentes a esa región, en el presente artículo se consideran todas las unidades federales, puesto que no solo el Distrito Federal presenta algunas características específicas, sino que también las presentan el estado de São Paulo y otros. Son justamente esas características las que son captadas por los modelos de datos en panel. Asimismo, contrariamente a lo expuesto en el trabajo citado, aquí no se trata de analizar las diferencias existentes entre los préstamos de los bancos públicos y privados, sino el efecto de la concentración bancaria en la concesión de crédito.

Pese a que el tema legal y de regulación es pertinente para el análisis, no lo abordaremos en este estudio porque todos los estados de Brasil tienen el mismo marco jurídico en lo que se refiere al sistema bancario.

Los datos de crédito, depósitos y sucursales provienen del Banco Central del Brasil. Los datos de PIB per cápita, la serie de los índices de concentración de Theil y la serie de tasa de interés, así como las tasas de inflación y los datos sobre población, fueron obtenidos del Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA) y del IBGE. A continuación se presentan los datos estadísticos descriptivos (cuadro 3).

Con las variables antes descritas y con el propósito de demostrar que el proceso de concentración bancaria llevó a una concentración del crédito, se realizó un análisis de datos en panel, con información sobre las 27 unidades federales en 1995-2004.

Dado que los datos en panel contienen observaciones periódicas de las mismas variables, ofrecen muchas posibilidades de resolver cuestiones que los modelos de corte transversal no permiten tratar adecuadamente. Cameron y Trivedi (2005) opinan que el modelado con datos en panel hace más precisa la estimación. El análisis de datos en panel ofrece las ventajas siguientes: i) considera la heterogeneidad individual (en este caso, de las unidades federales); ii) ofrece más información, mayor variabilidad, menor colinealidad entre las variables, mayor grado de libertad y mayor eficiencia; iii) es mejor para estudiar la dinámica de ajuste; iv) es mejor para identificar y cuantificar efectos que simplemente no se pueden detectar en un corte transversal puro o en una serie temporal pura, y v) permite la construcción y prueba de modelos de comportamiento más complejos (Baltagi, 2005).

¹⁶ Se utilizó el índice de precios al consumo en sentido amplio (IPCA) de diciembre a diciembre y no el promedio del año, toda vez que los datos analizados corresponden a acervo.

¹⁷ Existen métodos que permiten la estimación de datos en panel no equilibrados. Véase más detalle en Wooldridge (2002). No obstante, dado que la serie aquí analizada no está compuesta por un gran número de años, se optó por equilibrar los datos en panel en lugar de descartar datos de la serie.

CUADRO 3

Brasil: datos estadísticos descriptivos, 1995-2004

| Variable | Observaciones | Promedio | Desviación estándar | Mínimo | Máximo |
|-----------------|---------------|----------|---------------------|--------|---------|
| <i>CREDP</i> | 270 | 74,163 | 0,9643 | 58,830 | 104,674 |
| <i>DVPC</i> | 270 | 58,667 | 0,5971 | 48,132 | 80,727 |
| <i>PIBPC</i> | 270 | 87,607 | 0,5321 | 76,695 | 99,756 |
| <i>POPAG</i> | 270 | 95,831 | 0,4840 | 87,115 | 105,355 |
| <i>THEIL</i> | 270 | 0,6850 | 0,1116 | 0,3388 | 0,9608 |
| <i>SELIC</i> | 270 | 25,784 | 0,5012 | 18,617 | 35,218 |
| <i>NUMSEDE</i> | 270 | 46,407 | 130,902 | 0 | 76 |
| <i>DUMMYANO</i> | 270 | 0,5 | 0,5009 | 0 | 1 |

Fuente: elaboración propia.

Existen diferentes modelos que pueden ser estimados con datos en panel: i) los agrupados (*pooled*), ii) los de efecto aleatorio y iii) los de efecto fijo. Además, hay diferentes formas de estimar los coeficientes, siendo las más habituales: i) los mínimos cuadrados ordinarios agrupados; ii) efecto *between*; iii) considerando el efecto fijo; iv) tomando la primera diferencia, y v) considerando el efecto aleatorio. El cuadro 4 muestra la congruencia de los estimadores, en modelos lineales, dada la manera de obtener los coeficientes y el modelo en panel estimado.

Es posible que el modelo que proponemos aquí presente variables endógenas, específicamente de depósitos (*DVPC*) y PIB (*PIBPC*). No obstante, las variables están altamente correlacionadas con su propio rezago, lo que afecta la utilización de ellas como instrumentos. Por esto y por la dificultad de disponer de otros instrumentos eficaces, se estimará el modelo partiendo de la hipótesis de exogeneidad. Cabe señalar que lo más recomendable para las variables del PIB (*PIBPC*) y de la tasa de interés (*SELIC*) sería utilizar las respectivas expectativas, pero no se dispone de una serie de datos para todo el período que se analiza.

Se observa a través de la matriz de correlación (cuadro 5) que la relación positiva entre el índice de concentración del ingreso (*THEIL*) y la razón población/número de sucursales (*POPAG*) corrobora el argumento de Sicsú y Crocco (2003): cuanto más concentrado está el ingreso en una determinada región, menor es el número de sucursales necesarias para captar el ingreso disponible y mayor será la razón población/sucursales. De la misma manera, cuanto mayor sea la razón población/número de sucursales, menor será el crédito per cápita, lo que indica que la presencia de sucursales bancarias es fundamental para la concesión de crédito.

El *PIBPC* presenta una relación positiva y relevante tanto con el acervo de crédito (*CREDP*), como con el

acervo de depósitos (*DVPC*), conforme lo prevé la teoría. La tasa de interés (*SELIC*) tiene una relación negativa con el PIB per cápita, lo que también prevé la teoría, posiblemente por los efectos negativos que ejerce el aumento de los intereses en el crédito; sin embargo, muestra una relación positiva con los acervos de crédito y depósitos. Esta relación puede deberse a que los depósitos que aquí se analizan corresponden al acervo de depósitos, que puede sufrir algún tipo de corrección.

El número de sedes (*NUMSEDE*) tiene una relación positiva con el acervo de crédito, lo que refuerza la idea de que la presencia en el ámbito regional no solo de sucursales sino también de sedes influye en la concesión de crédito. Además, se puede comprobar que existe una relación negativa entre el número de sedes (*NUMSEDE*) y la razón población/número de sucursales (*POPAG*); esto quiere decir que cuanto mayor sea el número de sedes bancarias en una determinada región, mayor será la presencia de sucursales ubicadas en ella, lo que reduce la razón población/número de sucursales.

Otra correlación que corrobora la hipótesis puesta a prueba en este estudio es la obtenida por la variable ficticia para 1995-1999 (*DUMMYANO*). Esa correlación muestra una relación positiva con el acervo de crédito per cápita, lo que indica que el acervo de crédito en esa etapa era, en promedio, superior al obtenido en la siguiente.

Por último, en lo que se refiere a las relaciones consideradas en la matriz de correlación, y suponiendo que existe una fuerte correlación entre variables para valores absolutos superiores a 0,8, vemos que el acervo de depósitos está fuertemente correlacionado con el PIB per cápita y que la tasa de interés está fuertemente correlacionada con la variable ficticia en 1995-1999.

Para verificar si efectivamente existe multicolinealidad en el modelo, se calculó el factor inflación de la varianza (FIV). Es práctica en las publicaciones

CUADRO 4

Brasil: modelos lineales de datos en panel

| Método de estimación | Modelo supuesto | | |
|---|--------------------|-----------------------|------------------|
| | De datos agrupados | De efectos aleatorios | De efectos fijos |
| De mínimos cuadrados ordinarios agrupados | Congruente | Congruente | Incongruente |
| Efecto <i>Between</i> | Congruente | Congruente | Incongruente |
| De efecto fijo | Congruente | Congruente | Congruente |
| En primera diferencia | Congruente | Congruente | Congruente |
| De efecto aleatorio | Congruente | Congruente | Incongruente |

Fuente: Cameron y Trivedi (2005, p. 699).

CUADRO 5

Brasil: matriz de correlación, 1995-2004

| | <i>CREDPC</i> | <i>DVPC</i> | <i>PIBPC</i> | <i>POPAG</i> | <i>THEIL</i> | <i>SELIC</i> | <i>NUMSEDE</i> | <i>DUMMYANO</i> |
|-----------------|---------------|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|----------------|-----------------|
| <i>CREDPC</i> | 1,0000 | | | | | | | |
| <i>DVPC</i> | 0,7361 | 1,0000 | | | | | | |
| <i>PIBPC</i> | 0,6895 | 0,8087 | 1,0000 | | | | | |
| <i>POPAG</i> | -0,7859 | -0,6579 | -0,7581 | 1,0000 | | | | |
| <i>THEIL</i> | -0,0715 | -0,3186 | -0,4666 | 0,2952 | 1,0000 | | | |
| <i>SELIC</i> | 0,2371 | 0,0232 | -0,0667 | -0,0252 | 0,1091 | 1,0000 | | |
| <i>NUMSEDE</i> | 0,4657 | 0,4137 | 0,4239 | -0,3888 | -0,1941 | 0,0163 | 1,0000 | |
| <i>DUMMYANO</i> | 0,3217 | -0,0576 | -0,0729 | -0,0904 | 0,1544 | 0,8127 | 0,0284 | 1,0000 |

Fuente: elaboración propia.

especializadas considerar que existe multicolinealidad severa cuando el FIV excede el valor 5. En este caso el FIV es inferior a 5 para todas las variables del modelo. Por lo tanto, el modelo fue estimado sin excluir variable alguna de las aquí analizadas.

Todos los modelos fueron estimados ajustando la matriz de varianzas a la forma robusta. Como muestra el cuadro 6, el resultado obtenido con datos agrupados fue el más cercano a los resultados que se esperaban. Tomando los resultados del modelo con datos agrupados, todas las variables son estadísticamente significativas al 1%, salvo el PIB per cápita y la tasa de interés, que son significativas al 10%.

Al analizar el modelo de datos agrupados se comprueba que, como se esperaba, cuanto mayor es el acervo de depósitos per cápita y mayor el PIB per cápita, mayor será el acervo de crédito per cápita. Lo signos obtenidos para la razón población/número de sucursales y para el número de sedes corroboran la hipótesis aquí postulada. De esta manera, cuanto mayor es la razón población/sucursales, menor es el acervo de crédito per cápita, lo que revela una de las consecuencias negativas del proceso de concentración bancaria: la concentración regional de las sucursales bancarias.

Además, cuanto mayor sea el número de sedes bancarias en una determinada región, mayor será el acervo de crédito per cápita. No obstante, el valor del coeficiente *NUMSEDE* es bajo, lo que revela un impacto reducido en dicho acervo. Con estos dos resultados se refuerza el análisis anterior de los efectos adversos del proceso de consolidación bancaria sobre la concesión de crédito en el ámbito regional. Se observa, sin embargo, que el proceso de reubicación de las sucursales tuvo un efecto mayor en el crédito que la concentración de las sedes.

Estos resultados permiten suponer que las sucursales tienen algún grado de autonomía para decidir respecto al crédito bancario. O bien que la naturaleza de los créditos concedidos —de menor cuantía y en su mayoría a personas físicas— hace que la decisión pueda ser adoptada a nivel de sucursales.

Conforme a lo observado en la matriz de correlación, la reducción del número de sedes está negativamente relacionada con la variable *POPAG*. Además, teniendo en cuenta las motivaciones del proceso de consolidación, no es descaminado suponer que existe una relación de causalidad entre estas variables, siendo la reducción del número de sedes una de las causas del aumento de la razón población/sucursal.

CUADRO 6

Brasil: resultados del trabajo^a

| Variables independientes | Mínimos cuadrados ordinarios agrupados | Efecto aleatorio | Efecto fijo |
|------------------------------------|--|--------------------------------|--------------------------------|
| <i>DVPC</i> | 0,666 ^b (0,093) | 0,497 ^b (0,121) | 0,319 ^c (0,144) |
| <i>PIBPC</i> | 0,177 ^d (0,107) | 0,159 (0,178) | -0,403 (0,396) |
| <i>POPAG</i> | -0,834 ^b (0,084) | -0,959 ^b (0,144) | -1,014 ^b (0,349) |
| <i>THEIL</i> | 1,831 ^b (0,309) | 1,366 ^b (0,364) | 1,006 ^b (0,375) |
| <i>SELIC</i> | -0,158 ^d (0,092) | -0,104 (0,079) | -0,065 (0,101) |
| <i>NUMSEDE</i> | 0,009 ^b (0,002) | 0,010 ^b (0,003) | 0,019 (0,016) |
| <i>DUMMYANO</i> | 0,664 ^b (0,101) | 0,610 ^b (0,086) | 0,523 ^b (0,114) |
| Constante | 8,746 ^b -1,605 | 11,300 ^b -2,755 | 17,944 ^b -4,144 |
| Observaciones | 243 | 243 | 243 |
| R ² | 0,84 | 0,54 | 0,56 |
| Valor de F | | | 44,39 0,0000 |
| Factor de inflación de la varianza | 2,79 | | |
| Estadístico <i>RHO</i> | | 0,3361 | 0,6602 |
| Prueba de <i>HAUSMAN</i> | | 12,52 0,0848 | |
| Prueba de <i>BREUSCH-PAGAN</i> | | 70,66 0,0000 | |

Fuente: elaboración propia con datos del trabajo.

^a Las desviaciones estándares robustas figuran entre paréntesis.

^b Estadísticamente significativo al 1%.

^c Estadísticamente significativo al 5%.

^d Estadísticamente significativo al 10%.

Una de las maneras de tratar de reducir el impacto negativo de la baja del número de sucursales es la utilización de corresponsales bancarios que, como se vio, pueden inclusive tramitar solicitudes de préstamos y de financiamiento. En la hipótesis de que, por una cuestión de logística, la solicitud se dirige a la sucursal más cercana, este efecto estaría captado en nuestro análisis, pues el enfoque es regional y no municipal. Además, en caso de que el corresponsal bancario presentara un desempeño positivo por encima del promedio de la región, podría invertirse el signo de la variable *POPAG* e inclusive tornarla no significativa. Como el resultado fue el que se esperaba, hay indicios de que la figura del corresponsal bancario no altera el impacto negativo que acarrea para la concesión de crédito la reducción del número de sucursales respecto de la población.

Otro aspecto que vale la pena destacar es la confirmación empírica de la necesidad de dividir en dos el período de análisis. La etapa inicial 1995-1999 presenta un acervo de crédito per cápita superior al que se observa en los años 2000-2004. Cabe inferir entonces que tras una primera etapa de profundos ajustes y fuerte concentración del sistema bancario, los bancos que emergieron del proceso pasaron a otorgar crédito de manera más racionalizada.

Obviamente, el entorno económico cambió. Sin embargo, no parece ser ese el origen de la baja del acervo de crédito per cápita en los años 1999-2004, pues justamente en 1995-1999 se registraron las crisis de México, Asia y Rusia y la de Brasil, que puso fin a la flotación cambiaria en 1999 y llevó a la adopción de la política de metas de inflación. En 1999-2004 solo hubo una crisis con repercusión internacional, la energética, de modo que el descenso del acervo de crédito per cápita en esos años no puede atribuirse al entorno externo y la ocurrencia de crisis.

No sería exagerado afirmar entonces que hay indicios de que los bancos intensificaron el racionamiento del crédito en la segunda etapa, cuando ya disfrutaban de un poder de mercado superior al de la etapa anterior.

Contrariamente al resultado obtenido en la matriz de correlación, la tasa de interés con rezago de un año muestra un efecto negativo en el crédito, lo que corrobora lo encontrado por Araújo y Dias (2006). Dada la realidad económica que vivía Brasil en esos años, se puede vislumbrar la magnitud de los efectos de esa tasa en el crédito y, por ende, en el desarrollo regional. En la misma época en que se producía la consolidación del sector bancario, el país soportaba tasas de interés reales elevadas, lo que ampliaba el impacto en la concesión de crédito.

Las variables acervo de depósitos, PIB per cápita y tasas de interés están en forma logarítmica, lo que facilita el análisis de sensibilidad del acervo de crédito a las fluctuaciones de estas variables. Es posible, entonces, inferir que una variación del 1% en el acervo de depósitos per cápita eleva aproximadamente en un 0,7% el acervo de crédito per cápita. Una variación de ese orden en el PIB per cápita significa un incremento de un 0,18% en el acervo de crédito. Y cada punto porcentual de aumento de la tasa de interés significa una reducción en torno al 0,16% del acervo de crédito per cápita.

Finalmente, conviene subrayar que el modelo con el que aquí se trabaja presenta un R² igual a 84%, lo que demuestra su elevada capacidad explicativa.

Analizando los resultados para los modelos de efectos aleatorios y efectos fijos, se observa que los

hallazgos, a pesar de perder significación, siguen en la misma línea que el resultado esperado y obtenido para el modelo con datos agrupados. La pérdida de significación de algunas variables podría estar relacionada justamente con el hecho de que el modelo de efectos fijos pasa a considerar efectos específicos de cada unidad federal. Es admisible que existan características singulares de cada región que afecten el acervo de crédito, es decir, que existan dinámicas regionales diferenciadas.

De todas formas, el modelo de efecto aleatorio ofrece resultados más cercanos a los obtenidos con datos agrupados que a los logrados mediante un modelo de efecto fijo, y este es precisamente el modelo más adecuado, conforme al resultado obtenido con la prueba de Hausman. En lo que se refiere a la autocorrelación serial de los residuos, para el modelo de efecto aleatorio no existe autocorrelación al 5%.

Además, la prueba de Breusch-Pagan rechaza la hipótesis de que la varianza del componente específico sea igual a cero, e indica que sería preferible utilizar un modelo de efecto aleatorio, en relación con el modelo de datos agrupados. En el mismo sentido, el estadístico *RHO* revela que la varianza del componente específico en relación con la varianza total del residuo es elevada, en especial en el caso del efecto fijo, lo que demuestra la importancia de dicho componente.

Al estimar el modelo de efecto aleatorio la variable del PIB per cápita (*PIBPC*) pierde significación, así como la tasa de interés (*SELIC*). Como tasa de interés, según se explicó en la sección anterior, se utilizó la tasa *overselic*, pero esta es solo la tasa básica de la economía y no la tasa obtenida en el momento de la concesión del crédito. Como se sabe, en 1995-2004 la economía brasileña convivía con altos márgenes bancarios, lo que daba lugar a elevadas tasas de interés para el tomador final. Por lo tanto, la pérdida de significación de la tasa de interés, tanto con el modelo de efectos aleatorios como con el de efectos fijos, puede deberse a la utilización de la tasa de interés básica de la economía.

Los demás resultados correspondientes al modelo de efectos aleatorios son semejantes a los obtenidos con el modelo de datos agrupados, pero difieren en la magnitud de los coeficientes. En este sentido, destaca la variación obtenida para el coeficiente de la razón población/número de sucursales (*POPAG*), que torna aún más importante los efectos de esta variable sobre el crédito.

Por último —pero no por ello menos importante—, el proceso de privatización puede explicar en gran medida, pero no por sí solo, la fuerte reducción del número de sedes bancarias. Además de las privatizaciones hubo varias liquidaciones de bancos estatales, así como fusiones y adquisiciones entre bancos. Los resultados indican que fue más significativo el fenómeno de reubicación de sucursales que el de disminución del número de sedes (el coeficiente de la variable sede bancaria es estadísticamente significativo pero poco relevante). No obstante, la variable *POPAG* está negativamente correlacionada con la variable *SEDE*, indicando que la reducción del número de sedes podría determinar un aumento de la razón población/número de sucursales. Este hecho parece corroborarse por la práctica común, después de una fusión o adquisición, de tratar de obtener beneficios de sinergia y escala. En particular, después de las privatizaciones bancarias fue habitual el cierre de sucursales, especialmente en plazas menos dinámicas.

En trabajos con análisis de datos en panel suele recurrirse al expediente de presentar el mismo modelo en secciones transversales para todos los años estudiados, con miras a que se comprenda mejor la dinámica del proceso y a corroborar los resultados obtenidos, dando así mayor robustez al modelo. Sin embargo, como nuestro modelo incluye una variable con rezago en el tiempo, no es posible realizar tal prueba de robustez.

Además, si para verificar la robustez del modelo se reemplaza el índice de Theil por el índice de Gini, los resultados prácticamente no cambian, salvo en el caso del coeficiente mismo de la variable concentración, que pasa a ser claramente mayor, y de la variable PIB per cápita, que deja de ser estadísticamente significativa.

En todo caso, teniendo en cuenta la matriz de correlación y los resultados obtenidos con el modelo de datos agrupados y de datos en panel de efectos aleatorios, que fue el método indicado por la prueba de Hausman, lo que se comprueba es que los resultados corroboran la hipótesis formulada y el análisis realizado en las secciones anteriores.

En otras palabras, si se analiza el proceso de consolidación del sector bancario en Brasil desde el ángulo regional, su efecto en la concesión de crédito es adverso. La región periférica ve disminuir la red de sucursales bancarias que la atiende y prácticamente deja de tener sedes bancarias, pasando a vivir en un ámbito en que el crédito está aún más racionado.

V

Conclusiones

En este artículo se buscó captar los efectos de la concentración bancaria en la concesión de crédito, teniendo como hipótesis que la consolidación del sector bancario genera efectos adversos en la concesión de crédito. Se puede decir que esa hipótesis fue corroborada por los resultados obtenidos. Se hizo evidente que la presencia de sucursales y sedes bancarias en las regiones está relacionada positivamente con el crédito. Por lo tanto, la reubicación de sucursales en las regiones más desarrolladas del país, así como la concentración regional de sedes bancarias, reducen el acervo de crédito per cápita en las regiones restantes. Además, los resultados muestran que el proceso de reubicación de sucursales afecta más al crédito que el proceso de concentración de sedes.

El hecho de que las regiones que perdieron sedes bancarias y pasaron a exhibir una mayor razón población/número de sucursales sean a la vez las menos desarrolladas sugiere la existencia de un mecanismo que dificulta su desarrollo. En cuanto a los efectos de la concentración cambiaria, la observación empírica muestra que después de un período de fuerte ajuste, los bancos empezaron a racionar mucho más el crédito, tal vez en virtud del mayor poder de mercado que pasaron a tener.

Los demás resultados obtenidos indican que el modelo se alinea con la teoría existente, conforme a la cual tanto el PIB per cápita como el acervo de depósitos tienen efectos favorables sobre el crédito, en tanto que la variación de la tasa de interés tiene un efecto inverso en el acervo crediticio.

Una posibilidad de obtener resultados más robustos y que puede dar pie a una investigación posterior es la de adoptar expectativas de crecimiento económico y de tasas de interés e inflación como variables explicativas. Otra posibilidad es detallar los datos por municipio y desagregar el crédito por tipo de operación (por producto ofrecido por la entidad bancaria). Según Corvosier y Gropp (2001), la naturaleza del producto es un elemento importante en el análisis de la concentración bancaria y de sus efectos sobre las tasas cobradas. Por lo demás,

los bancos de Brasil tienen en su cartera títulos de la deuda pública que garantizan una liquidez y una rentabilidad bastante significativas. Con una deuda neta del sector público que en el 2006 superó el 47% del PIB, los bancos —privados y públicos— en definitiva garantizan su rentabilidad con esos títulos. El impacto de esta estrategia en la oferta de crédito no debe menospreciarse y probablemente explica parte de la contracción del crédito en Brasil. De hecho, lo que hacen los bancos con su demanda de títulos de la deuda pública es ofrecer crédito a la Tesorería Nacional.

Como subrayan Cavalcante, Crocco y Jayme Jr. (2004), en la oferta de crédito influye no solo la preferencia por la liquidez, sino también el grado de desarrollo del sistema bancario. Conviene entonces estudiar más a fondo cuál es el grado de desarrollo que ha alcanzado el sistema bancario y financiero de Brasil. Teniendo en cuenta los resultados obtenidos, sería interesante crear un mecanismo que estimule la desconcentración de las sedes bancarias, el que podría tomar la forma de menores tasas de encaje bancario o de reducción de los impuestos cobrados. Asimismo, según destacan Jayme Jr. y Crocco (2007), los fondos regionales de desarrollo tienen gran importancia y pueden encauzar créditos en condiciones más favorables hacia las regiones menos dinámicas. A estos fondos podría aplicarse el mismo principio que utiliza el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) con sus agentes financieros; es decir, el gobierno podría abrir a todas las instituciones financieras el uso de los recursos de estos fondos, con lo cual acrecentaría la competencia e inclusive la transparencia de este financiamiento.

Finalmente, con algunos ajustes al marco legal y de regulación del sistema financiero y jurídico de Brasil —tema que escapa al ámbito del presente trabajo— se podría crear un clima más propicio para el otorgamiento de crédito. De igual manera, el fortalecimiento de los mercados de capital como alternativa para captar recursos puede abrir una nueva posibilidad a las empresas de mayor envergadura.

Bibliografía

- Alexandre, M., G. Tadeo Lima y O. Canuto (2005): Distribuição espacial da atividade bancária no Brasil: dimensões e indicadores, *Nova economia*, vol. 15, Nº 1, Belo Horizonte, Universidad Federal de Minas Gerais, enero-abril.
- Amado, A. (1998): Moeda, financiamento, sistema financeiro e trajetórias de desenvolvimento regional desigual: a perspectiva pós-Keynesiana, *Revista de economia política*, vol. 18, Nº 1, São Paulo, Centro de Economia Política, enero-marzo.
- _____. (2006): Impactos regionais do recente processo de reestruturação bancária no Brasil, en M. Crocco y F.G. Jayme Jr., *Moeda e território: uma interpretação da dinâmica regional brasileira*, Belo Horizonte, Autêntica.
- Araújo, E. y J. Dias (2006): Endogeneidade do setor financeiro e crescimento econômico: uma análise empírica para a economia brasileira (1980-2003), *Revista de economia contemporânea*, vol. 10, Nº 3, Rio de Janeiro, Universidad Federal de Rio de Janeiro, septiembre-diciembre.
- Araújo, L., P.M.J. Neto y D.A. Salazar (2005): Competição e concentração entre os bancos brasileiros, *Anais do Encontro de Economia da Região Sul*, Porto Alegre, ANPEC-SUL.
- Arestis, P. y P. Demetriades (1997): Financial development and economic growth: assessing the evidence, *The Economic Journal*, vol. 107, Nº 442, Oxford, Reino Unido, Blackwell Publishing, mayo.
- Baltagi, B. (2005): *Econometric Analysis of Panel Data*, Nueva York, Wiley & Sons.
- Banco Central de Brasil (2006): Informações cadastrais e contábeis, Sistema Financeiro Nacional, Brasília. Disponible en: <http://www.bancocentral.gov.br>
- Baum, C., M. Caglayan y N. Ozkan (2004): *The Second Moments Matter: the Response of Banking Lending Behavior to Macroeconomic Uncertainty*, Leicester, Universidad de Leicester, mayo.
- Beck, T., A. Demirgüç-Kunt y R. Levine (2006): Bank concentration, competition, and crises: first results, *Journal of Banking and Finance*, vol. 30, Nº 5, Amsterdam, Elsevier.
- Belaisch, A. (2003): *Do Brazilian Banks Compete?*, IMF Working Papers, Nº 03/113, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional.
- Blum, D. y M. Nakane (2005): O impacto de requerimentos de capital na oferta de crédito bancário no Brasil, *Anais do XXXIII Encontro Nacional de Economia*, Natal, Associação Nacional dos Centros de Pósgraduação em Economia (ANPEC).
- Cameron, A.C. y P. K. Trivedi (2005): *Linear panel models: basics, Microeconometrics: Methods and Applications*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Cavalcante, A., M. Crocco y F.G. Jayme Jr. (2004): *Preferência pela liquidez, sistema bancário e disponibilidade de crédito regional*, texto para discusión, Nº 237, Belo Horizonte, Universidad Federal de Minas Gerais.
- Corrêa, V. P. (2006): Distribuição de agências bancárias e concentração financeira nas praças de maior dinamismo econômico: um estudo dos anos 1980 e 1990, en M. Crocco y F.G. Jayme Jr., *Moeda e território: uma interpretação da dinâmica regional brasileira*, Belo Horizonte, Autêntica.
- Corvosier, S. y R. Gropp (2001): *Bank Concentration and Retail Interest Rates*, Frankfurt, Banco Central Europeo, julio.
- De Paula, L.F.R. y A.J. Alves Jr. (2003): Comportamento dos bancos, percepção de risco e margen de segurança no ciclo minskiano, *Análise econômica*, vol. 21, Nº 29, Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- De Paula, L.F.R. y M.B.L. Marques (2004): Tendências recentes da consolidação bancária no mundo e no Brasil, documento presentado en el Encuentro Nacional de Economía Política (Uberlândia, 8 de junio), Uberlândia, Sociedade Brasileira de Economia Política.
- Demetriades, P.O. y K.A. Hussein (1996): Does financial development cause economic growth? Time series evidence from 16 countries, *Journal of Development Economics*, vol. 51, Nº 2, Amsterdam, Elsevier.
- Freitas, C.E. (2005): *A experiência brasileira com instituições financeiras de desenvolvimento*, serie Financiamiento del desarrollo, Nº 155, LC/L.2328-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: P.05.II.G.115.
- IPEA (Instituto de Investigación Económica Aplicada) (2006): *Dados macroeconômicos e regionais*, Brasília. Disponible en: <http://www.ipeadata.gov.br>
- Jayaratne, J. y P.E. Strahan (1996): The finance-growth nexus: evidence from bank branch deregulation, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 111, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press, agosto.
- Jayme Jr., F.G. y M. Crocco (2007): Fiscal policy, credit availability and financing of regional policies in Brazil, en P. Arestis y A. Saad-Filho, *Political Economy of Brazil*, Londres, Palgrave Macmillan.
- Keynes, J. M. (1992), *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*, São Paulo, Ed. Atlas.
- Levine, R. (1997): Financial development and economic growth: views and agenda, *Journal of Economic Literature*, vol. 35, Nº 2, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- Matos, O.C. (2002), *Desenvolvimento do sistema financeiro e crescimento econômico no Brasil: evidências de causalidade*, trabalhos para discussão, Nº 49, Brasília, Banco Central de Brasil, septiembre.
- Meirelles, H. de C. (2006): *Tendências de financiamento ao setor privado*, Brasília, Banco Central de Brasil. Disponible en: <http://www.bcb.gov.br/?APRES200611>
- Minsky, H.P. (1986): *Stabilizing an unstable economy*, New Haven, Yale University Press.
- Nakane, M. (2001): *A Test of Competition in Brazilian Banking*, textos para discusión, Nº 12, Brasília, Banco Central de Brasil, marzo.
- Nakane, M., L. Alencar y F. Kanczuk (2006), *Demand for Bank Services and Market power in Brazilian Banking*, textos para discusión, Nº 107, Brasília, Banco Central de Brasil, junio.
- Neuberger, D. (1997): *Structure, Conduct and Performance in Banking Markets*, texto para discusión, Nº 12, Rostock, Universidad de Rostock.
- Rajan, R.G. y L. Zingales (1998): Finance dependence and growth, *The American Economic Review*, vol. 88, Nº 3, Nashville, Tennessee, American Economic Association, junio.
- Salazar, P. y A. David (2005): Medidas de concentração na indústria bancária: algumas observações para Brasil, Equador e Panamá, inédito.
- Sicsú, J. y M. Crocco (2003): Em busca de uma teoria da localização das agências bancárias: algumas evidências do caso brasileiro, *Economia*, vol. 4, Nº 1, Associação Nacional dos Centros de Pósgraduação em Economia, Niterói, enero-junio.
- Stiglitz, J. y A. Weiss (1981): Credit rationing in markets with imperfect information, *The American Economic Review*, vol. 71, Nº 3, Nashville, Tennessee, American Economic Association, junio.
- Tonooka, E. y S. Koyama (2003): *Taxa de juros e concentração bancária no Brasil*, textos para discusión, Nº 62, Brasília, Banco Central de Brasil, febrero.
- Vasconcelos, M. R., J. R. Fucidji y otros (2004): O todo e as partes: uma análise da desigualdade de crédito entre os estados brasileiros e os determinantes do crédito bancário com a aplicação de dados em painel, *Economia e sociedade*, vol. 13, Nº 1, Campinas, Universidad Estadual de Campinas, enero-junio.
- Vilhena, F. y J. Sicsú (2006): Mapeamento da produtividade do trabalho nos bancos brasileiros, en M. Crocco y F.G. Jayme Jr., *Moeda e território: uma interpretação da dinâmica regional brasileira*, Belo Horizonte, Autêntica.
- Wooldridge, J. M. (2002): *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.

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

La Dirección de la *Revista*, con el propósito de facilitar la presentación, consideración y publicación de los trabajos, ha preparado la información y orientaciones siguientes, que pueden servir de guía a los futuros colaboradores.

El envío de un artículo supone el compromiso del autor de no someterlo simultáneamente a la consideración de otras publicaciones. Los derechos de autor de los artículos que sean publicados por la *Revista* pertenecerán a las Naciones Unidas.

Los artículos serán sometidos a la opinión de jueces externos.

Los trabajos deben enviarse en su idioma original (español, francés, inglés o portugués), y serán traducidos al idioma que corresponda por los servicios de la CEPAL.

Junto con el artículo debe enviarse un resumen de no más de 150 palabras, en que se sinteticen sus propósitos y conclusiones principales.

La extensión total de los trabajos —incluyendo resumen, notas y bibliografía— no deberá exceder de 10.000 palabras. También se considerarán artículos más breves.

Los artículos deberán enviarse por correo electrónico a: revista@cepal.org o por correo regular, en un CD o disquete, a: **Revista de la CEPAL**, Casilla 179-D, Santiago, Chile. No deben enviarse textos en PDF.

Guía de estilo:

Los títulos no deben ser innecesariamente largos.

Notas de pie de página

- Se recomienda limitar las notas a las estrictamente necesarias.
- Se recomienda no usar las notas de pie de página para citar referencias bibliográficas, las que de preferencia deben ser incorporadas al texto.
- Las notas de pie de página deberán numerarse correlativamente, con superíndices (*superscript*).

Cuadros y gráficos

- Se recomienda restringir el número de cuadros y gráficos al indispensable, evitando su redundancia con el texto.
- Los cuadros, gráficos y otros elementos deben ser insertados al final del texto en el programa en que fueron diseñados; la inserción como “*picture*” debe evitarse. Los gráficos en Excel deben incluir su correspondiente tabla de valores.

- La ubicación de los cuadros y gráficos en el cuerpo del artículo deberá ser señalada en el lugar correspondiente de la siguiente manera:
Insertar gráfico 1
Insertar cuadro 1
- Los cuadros y gráficos deberán indicar sus fuentes de modo explícito y completo.
- Los cuadros deberán indicar, al final del título, el período que abarcan, y señalar en un subtítulo (en cursiva y entre paréntesis) las unidades en que están expresados.
- Para la preparación de cuadros y gráficos es necesario tener en cuenta los signos contenidos en las “Notas explicativas”, ubicadas antes del Índice de la *Revista*.
- Las notas al pie de los cuadros y gráficos deben ser ordenadas correlativamente con letras minúsculas en superíndice (*superscript*).
- Los gráficos deben ser confeccionados teniendo en cuenta que se publicarán en blanco y negro.

Siglas y abreviaturas

- No se deberá usar siglas o abreviaturas a menos que sea indispensable, en cuyo caso se deberá escribir la denominación completa la primera vez que se las mencione en el artículo.

Bibliografía

- Las referencias bibliográficas deben tener una vinculación directa con lo expuesto en el artículo y no extenderse innecesariamente.
- Al final del artículo, bajo el título “Bibliografía”, se solicita consignar con exactitud y por orden alfabético de autores toda la información necesaria: nombre del o los autores, año de publicación, título completo del artículo —de haberlo—, de la obra, subtítulo cuando corresponda, ciudad de publicación, entidad editora y, en caso de tratarse de una revista, mes de publicación.

La Dirección de la *Revista* se reserva el derecho de realizar los cambios editoriales necesarios en los artículos, incluso en sus títulos.

Los autores recibirán una suscripción anual de cortesía, más 30 separatas de su artículo en español y 30 en inglés, cuando aparezca la publicación en el idioma respectivo.

Publicaciones recientes de la CEPAL

Informes periódicos institucionales

Panorama social de América Latina 2007, LC/G.2351-P. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.124, CEPAL, Santiago de Chile, mayo de 2008, 474 páginas.

En el último cuatrienio (2003-2007) se ha registrado el mayor crecimiento del PIB por habitante desde los años setenta. De acuerdo con estimaciones de la CEPAL, esta tendencia continuará en 2008, lo que completaría cinco años consecutivos con un crecimiento del PIB por habitante superior al 3% anual. De esta manera se ha logrado avanzar en la reducción de la pobreza, ha disminuido el desempleo y en algunos países ha mejorado la distribución del ingreso. Sin embargo, permanecen varios problemas y rezagos respecto de otras regiones. La desigualdad socioeconómica sigue siendo extremadamente alta. El gasto social, que creció ostensiblemente en la década pasada, ha tendido a estabilizarse en relación con el PIB y aún no basta para cubrir las necesidades sociales. Asimismo, persisten las corrientes migratorias provocadas por los desiguales niveles de desarrollo de las diversas localidades y regiones de los países.

En el *Panorama social de América Latina 2007* se entregan las últimas estimaciones disponibles para los países de América Latina, correspondientes al año 2006, que indican que en ese año un 36,5% de la población de la región se encontraba en situación de pobreza. Por su parte, la extrema pobreza o indigencia abarcaba a un 13,4% de la población. Así, el total de pobres alcanzaba los 194 millones de personas, de las cuales 71 millones eran indigentes.

En el capítulo sobre pobreza también se señala que, respecto del año 2005, el porcentaje de población pobre disminuyó 3,3 puntos porcentuales, mientras que la tasa de indigencia descendió 2,0 puntos porcentuales. En términos del volumen de población, estas cifras revelan que en el último año salieron de la pobreza 15 millones de personas y que 10 millones dejaron de ser indigentes. Por lo tanto, la región se encuentra bien encaminada en su compromiso de disminuir a la mitad en el año 2015 la pobreza extrema vigente en 1990, meta comprometida en el primer objetivo de desarrollo del Milenio. Parte de estos avances obedecen a los cambios de comportamiento de las familias en cuanto a su composición y participación en el mercado de trabajo, lo que indica que los países deben desarrollar iniciativas para conciliar el cuidado del hogar con el trabajo remunerado, incrementar la productividad de las ocupaciones y focalizar mejor el gasto hacia los más vulnerables.

Asimismo, se efectúa un análisis inicial del problema de la segregación residencial, que reduce y deteriora los ámbitos que posibilitan el aprendizaje de la convivencia en la desigualdad y genera bloqueos al acceso al empleo y a la educación, que reproducen la pobreza. Esto requiere una profunda revisión del accionar estatal en el ordenamiento territorial urbano y la vivienda social.

Por último, se observan en la región múltiples brechas psicosociales que separan a los grupos más vulnerables de los más acomodados, lo que amenaza la cohesión social. Para avanzar en la superación de la pobreza y en la cohesión social, se requieren políticas multidimensio-

nales que incluyan intervenciones tendientes a crear las oportunidades necesarias para que los más vulnerables tengan mayores expectativas de movilidad social, incrementen su confianza en las instituciones, se sientan más incluidos y participen más activamente en las decisiones que inciden en su calidad de vida.

En el capítulo sobre gasto social se examinan las cifras disponibles a la luz de los principales desafíos que enfrenta la política social en la región. A nivel regional se mantiene la prioridad macroeconómica y fiscal del gasto público social —aunque con algunas excepciones—, lo que ofrece garantías de financiamiento, estabilidad y mayor legitimidad institucional a la política social. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos de financiamiento de las políticas sociales, sobre todo en los países de menor desarrollo relativo, el gasto público social aún es insuficiente y sus estructuras deben adaptarse constantemente a los nuevos perfiles de riesgos y necesidades sociales, que continúan administradas con un criterio eminentemente procíclico, aunque en la última fase esta tendencia no fue más acentuada que la trayectoria descrita por el PIB.

El impacto de las políticas en el bienestar de las personas se analiza a partir de una revisión de varios estudios de caso. Se observa que la paulatina ampliación de la cobertura permite aumentar la progresividad de los gastos en educación, que su composición influye en el efecto neutro sobre la equidad de los gastos en salud, que la naturaleza contributiva de su financiamiento torna regresivos los gastos en seguridad social y que la asistencia social está asumiendo un carácter eminentemente pro pobre, al destinarse a programas de transferencias condicionadas, aunque no exentos de filtraciones.

Dada la importancia de distinguir a los países según las fases de su transición demográfica y de maduración de su mercado de trabajo, se elabora una tipología para analizar el nivel y estructura de gasto social. Se destaca que la superación de los desafíos de la asignación del gasto público social requiere un profundo contrato social. En el capítulo sobre educación se revisan los grandes avances registrados en este ámbito en la región desde comienzos de los años noventa. Se examina cómo se expresa la desigualdad social tanto en el acceso educativo como en los ritmos de progresión y niveles de conclusión de la educación primaria, secundaria y terciaria y se concluye que ha disminuido en los últimos 15 años. Se destaca la reducción de las brechas educativas según las desigualdades económicas, las inequidades de género, el lugar de residencia, el origen étnico y el capital educativo del hogar en el tránsito por los sistemas educativos formales. Al respecto, aunque los avances son considerables en todos los ámbitos, se mantendría la transmisión intergeneracional de las oportunidades educativas, aunque este mecanismo se expresa actualmente en el acceso y conclusión del ciclo superior de la enseñanza secundaria y, principalmente, de la terciaria.

Asimismo, se efectúa un examen de la calidad de la educación en cinco países de la región a partir de los resultados del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA) 2000, centrado en la comprensión de lectura, y se establece la estrecha relación que existe entre las desigualdades socioeconómicas de origen y la adquisición de competencias de lenguaje. También se destacan la falta de relevancia y pertinencia de los currículos educativos —a juzgar por los bajos resultados que obtienen incluso los mejores estudiantes— y la importancia del compromiso docente en los procesos de aprendizaje. Por último, se revisa la profunda segregación escolar que viven los estudiantes de la región, a la que se asocia también una oferta educativa altamente segmentada, lo que redundará en grandes diferencias de desempeño. En este sentido, se plantea la necesidad de rediseñar las políticas educativas para que enfrenten activamente el problema de la desigualdad social, con medidas afirmativas que compensen

las desventajas de los estudiantes más pobres y mejoren la calidad de los procesos de aprendizaje, aminorando la fuerte estratificación que persiste en los sistemas educativos.

En el capítulo sobre migración interna se señala que uno de cada tres latinoamericanos reside en un municipio diferente del que nació y casi uno de cada diez latinoamericanos cambió de municipio de residencia en los últimos cinco años del siglo XX. Quienes migran suelen ser más jóvenes y más calificados que quienes no, por lo que su llegada suele ser ventajosa para las zonas de atracción. En cambio, la emigración que caracteriza a los ámbitos subnacionales más rezagados en términos socioeconómicos —entre ellos el campo y las zonas de pobreza crónica y concentración indígena— erosiona su base de recursos humanos, lo que dificulta su progreso y el mejoramiento de las condiciones de vida de quienes permanecen en estos ámbitos (trampas territoriales de pobreza). En su mayoría, los migrantes se trasladan de una ciudad a otra o dentro de ellas y los determinantes de esta última migración obedecen más a dimensiones residenciales que laborales.

En la agenda social se realiza un diagnóstico de las políticas y los programas de salud de los pueblos indígenas de América Latina, sobre la base de la información extraída de las respuestas de 16 países a la encuesta de la CEPAL sobre este tema y los resultados del seminario-taller Pueblos indígenas de América Latina: políticas y programas de salud, ¿cuánto y cómo se ha avanzado?, celebrado en la CEPAL, el 25 y 26 de junio de 2007. Ambas actividades, la encuesta y el seminario, se realizaron en el marco de un proyecto financiado por el Gobierno de Francia.¹

En la primera sección se destaca la existencia de estándares mínimos de derechos de los pueblos indígenas y se recalca que, pese a los avances legislativos en la materia, es preciso que las políticas públicas enfrenten el desafío de continuar con el cumplimiento de estos derechos. En efecto, se constata que persiste la inequidad estructural en desmedro de los pueblos indígenas que, en el ámbito de la salud, se expresa en indicadores de morbilidad más desfavorables. Asimismo, se evidencia un menor acceso y una falta de adecuación cultural de la atención de salud, así como escasa participación y representación de los propios pueblos en las políticas y programas que les afectan.

En la segunda sección se reconoce que las reformas del sector de la salud, junto con los avances en materia legislativa, plantean un contexto más favorable para el diseño e implementación de políticas y programas de salud para los pueblos indígenas. Este hecho se refleja en las actividades que la mayoría de los países realizan en este ámbito, aun cuando existe una significativa heterogeneidad. En esta sección se describen las diferentes situaciones y se plantean los principales logros alcanzados y las dificultades que persisten. Dos aspectos centrales que se destacan en este diagnóstico se refieren a la gestión y participación indígena en las políticas y programas de salud, así como a la disponibilidad de información necesaria que permita diseñar, implementar y evaluar las actividades realizadas.

La agenda social internacional sintetiza las principales reuniones y acuerdos del sistema de las Naciones Unidas sobre temas sociales y, en esta oportunidad, está dedicada a la décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, celebrada en Quito del 6 al 9 de agosto de 2007.

La inversión extranjera en América Latina y el Caribe 2007, LC/G.2360-P. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.11, CEPAL, Santiago de Chile, mayo de 2008, 232 páginas.

En 2007 la inversión extranjera directa (IED) que ingresó a América Latina y el Caribe alcanzó niveles sin precedentes, al superar por primera vez los 100.000 millones de dólares. Este hecho cobra especial relevancia dado que el máximo anterior se estableció en 1999, en el contexto de las privatizaciones consistentes en una sola operación. El aumento de la inversión fue impulsado sobre todo por la determinación de las empresas transnacionales que buscan nuevos mercados de aprovechar el crecimiento de la demanda local de bienes y servicios y por las empresas que buscan recursos naturales, en un entorno de dinamismo de la demanda mundial. En tanto, pese a que se registraron menores niveles de inversión directa en el exterior de las transnacionales de la región (las translatinas), aparecieron nuevas empresas de diferentes sectores que están invirtiendo fuera de su país de origen, mientras la inversión extranjera de algunas de las translatinas tradicionales está llegando a niveles inéditos.

En el documento figura un panorama de las corrientes de entrada y salida de IED en América Latina y el Caribe en 2007, así como de las recientes actividades de las transnacionales en la región y de las translatinas fuera de su país de origen (capítulo I). Además, se indaga en tres temas: la inversión en hardware para las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC) (capítulo II), la inversión en los servicios de telecomunicaciones (capítulo III) y la inversión canadiense en América Latina y el Caribe (capítulo IV). En los capítulos II y III se describe la evolución de las industrias de hardware TIC y de los servicios de telecomunicaciones en el contexto de los cambios tecnológicos que han generado convergencia en los servicios de TIC y que han tenido repercusiones en la organización de la industria manufacturera, así como en la estructura de mercado y los incentivos a los operadores de telecomunicaciones. En estos capítulos se analizan los desafíos que se plantean para aprovechar al máximo los beneficios de la IED en las industrias que atraviesan rápidos cambios tecnológicos, en que las estrategias regionales de las empresas transnacionales se conforman siguiendo una combinación de estrategias mundiales y tendencias de las políticas y regulaciones locales. La experiencia canadiense es pertinente debido a que este país cobra cada vez más importancia como inversionista en la región en una amplia gama de sectores —desde la minería hasta las partes de vehículos y las finanzas— y porque su evolución es, en muchos aspectos, paralela a la propia evolución empresarial de América Latina y el Caribe debido a la existencia de una serie de similitudes poco reconocidas (por ejemplo, una fuerte base de recursos naturales y una gran dependencia de la economía de Estados Unidos). En este contexto, la desaceleración de la economía de Estados Unidos ofrece una oportunidad para que funcionarios e inversionistas de Canadá y América Latina y el Caribe reevalúen su relación.

Otras publicaciones

América Latina y el Caribe: La propiedad intelectual después de los tratados de libre comercio, Libro de la CEPAL, N° 94, LC/G.2330-P, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.163, CEPAL, Santiago de Chile, febrero de 2008, 242 páginas.

Durante los últimos cinco años, 10 países de América Latina y el Caribe han suscrito tratados de libre comercio (TLC) con Estados Unidos, que contienen extensos capítulos con disposiciones destinadas

¹ Proyecto del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL y el Gobierno de Francia: Avances en políticas y programas para pueblos indígenas de América Latina desde la implementación del Decenio Internacional.

a fortalecer significativamente los derechos de propiedad intelectual y que, en ciertos aspectos, superan lo dispuesto en el Acuerdo de la OMC de 1994 sobre Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC).

La entrada en vigor de las obligaciones que suponen estos tratados se prolongará durante los próximos cinco años, lo que abre diversos escenarios. Uno de ellos es que una aplicación rígida o inadecuada de las obligaciones contenidas en los tratados se traduzca en una sobreprotección de los derechos de propiedad intelectual, que podría afectar negativamente la disponibilidad de medicamentos genéricos, y el acceso social al conocimiento y la cultura, e incluso podría limitar los incentivos a las actividades de innovación en los países de la región.

Pero este no es el único escenario posible. Los 10 países latinoamericanos considerados también tienen posibilidades de aplicar adecuadamente los tratados utilizando todas las flexibilidades que ofrecen estos y los acuerdos multilaterales, entre otros los ADPIC, para lograr un marco regulatorio adecuado de la propiedad intelectual.

Asimismo, pueden fomentar un conjunto de políticas públicas complementarias que, en conjunto con una legislación adecuada sobre derechos de propiedad intelectual, ayudará a establecer un nuevo equilibrio entre los necesarios incentivos a inventores y creadores y el acceso social al conocimiento y la cultura, que no solo facilitará la difusión de nuevas tecnologías, sino que también permitirá crear un clima propicio para fortalecer las capacidades de innovación de las economías latinoamericanas.

Lo anterior es posible gracias a que los capítulos sobre propiedad intelectual de los tratados de libre comercio constituyen “contratos incompletos”, en el sentido de que imponen numerosas obligaciones, pero contienen silencios y ambigüedades que solo pueden superarse mediante leyes, reglamentos y la jurisprudencia de cada país. Además, los países tienen la posibilidad de desarrollar una agenda complementaria, consistente en un conjunto de políticas públicas relacionadas con sistemas de innovación, defensa de la competencia, derechos del consumidor, y salud y educación, que pueden ejercer una importante influencia sobre el verdadero alcance y efecto de las regulaciones en materia de propiedad intelectual.

En el libro reseñado se postula que para comprender el alcance de los tratados de libre comercio y los desafíos que plantean no basta el estudio de los textos negociados; también se requiere comprender la dimensión económica de las diversas formas de propiedad intelectual, así como la dinámica de negociación e implementación —aún en plena marcha— de estos tratados. Por ello, se exploran ambas dimensiones y se analizan las posibles repercusiones de los tratados en la innovación tecnológica, la economía agrícola, la economía digital y el sector farmacéutico. Como se verá, existen importantes riesgos y desafíos, pero también se han abierto nuevas oportunidades. En suma, las consecuencias no están predeterminadas y dependerán en gran medida de la aplicación legislativa de los tratados, de las políticas públicas y también de la dinámica de los mercados y las estrategias empresariales.

El libro finaliza con una serie de recomendaciones cuya aplicación permitiría dar un trato adecuado a los derechos de propiedad intelectual, a fin de incentivar la creación e innovación, masificar la transferencia de conocimiento y maximizar la difusión social de los beneficios. Estas recomendaciones no se refieren exclusivamente a la legislación y las normas de propiedad intelectual, sino que se extienden a las agendas complementarias en los campos de la salud, la competencia y los derechos del consumidor, así como a las políticas sobre ciencia, tecnología e innovación.

Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros, Libro de la CEPAL, N° 96, LC/G. 2345-P, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.97, CEPAL, Santiago de Chile, octubre de 2007, 418 páginas.

Este nuevo libro de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) contiene 19 estudios de reconocidos especialistas sobre las transformaciones de las familias y la necesidad de adaptar las políticas públicas a los cambios que estas han registrado.

Los textos están agrupados en dos secciones. En la primera, “Los grandes cambios del contexto familiar”, se analizan las transformaciones sociales, económicas y culturales que han afectado a las familias, y se examinan las principales formas en que las familias latinoamericanas han compensado las carencias del Estado en la provisión del bienestar social y los nuevos desafíos que les imponen los cambios globales.

La segunda sección, “Políticas orientadas a las familias latinoamericanas”, se divide en dos partes. En la primera: “El marco de las políticas”, se analiza la diversidad de las políticas dirigidas a las familias y sus efectos en términos de inclusión social y bienestar, enmiendas legislativas, cuidado familiar y la conciliación entre familia y trabajo, en un nuevo contexto de políticas públicas. Además, se abordan los cuestionamientos que el sistema de género plantea a las políticas de familia y sociales en general, y los nuevos retos que encierran los cambios demográficos, sociales y culturales para la solidaridad intergeneracional y social.

En la segunda parte, “Financiamiento y gestión de las políticas”, se reflexiona sobre las dificultades de financiamiento de las políticas sociales y, sobre todo, las orientadas a las familias. Se analiza también a las familias como unidad de intervención, a partir de lo observado en la ejecución de programas destinados a la reducción de la pobreza, y se retoma el debate sobre las modalidades que adoptan las políticas, de protección, de asistencia y de bienestar social. Por último, se analiza críticamente la aplicación de diversas políticas en los países y se proponen políticas ciudadanas y democráticas en las que se tomen en consideración los grandes cambios de las familias y de su entorno.

Objetivos de desarrollo del Milenio. La progresión hacia el derecho a la salud en América Latina y el Caribe, LC/G. 2364-P, Publicación de las Naciones Unidas, CEPAL, Santiago de Chile, mayo de 2008, 139 páginas.

La salud de que disfrutaban las personas no es un asunto aleatorio, como queda sistemática y fehacientemente demostrado a lo largo del presente libro. El bienestar al alcance de los diferentes sectores y categorías sociales es función de la operación de los mercados, las familias y los Estados, entrelazamiento en el cual son cruciales las políticas sociales, las políticas económicas y el desarrollo económico. Visto así, para evaluar las políticas sociales y los Estados de bienestar es preciso determinar cómo responden a las dinámicas de riesgos y a su distribución social. La cohesión social se ve afectada cuando se difunde la percepción de que en la protección contra los riesgos hay una ciudadanía social de “primera” y de “segunda”, y que tal jerarquía adquiere cierto carácter estamental cuando se perpetúa de una generación a otra. En cambio, cuando el Estado y la sociedad logran establecer mecanismos de protección contra los riesgos, se fortalece el sentido de pertenencia a la sociedad (CEPAL, 2007a).

De acuerdo con una definición normativa ya clásica (Whitehead, 1991), las inequidades en materia de salud pueden definirse como las

diferencias que son innecesarias y evitables y, además, injustas. Las convenciones, protocolos y declaraciones internacionales, en cuyo marco los Estados han contraído obligaciones, han consagrado a la salud como un derecho social. Sin embargo, muchas veces persiste una lacerante distancia entre la igualdad jurídica y la desigualdad social, entre la titularidad formal de derechos y la ineficacia de las políticas públicas para garantizar que sean efectivos. De allí la relevancia de los objetivos de desarrollo del Milenio y sus indicadores, que marcan un “mínimo civilizatorio” de bienestar de todos los ciudadanos, establecen un derrotero y un plazo para abrir más oportunidades a quienes les han sido negadas y —en tanto imperativo ético— convocan a reunir energías solidarias en la sociedad en torno a políticas públicas que permitan concretarlas.

En esta oportunidad, bajo la coordinación de la CEPAL, varios organismos especializados de las Naciones Unidas que trabajan en la región de América Latina y el Caribe, a saber, la Organización Panamericana de la Salud (OPS), el Programa Mundial de Alimentos (PMA), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), con el auspicio de otros organismos del sistema, se unieron para revisar los logros y obstáculos en materia del avance hacia los objetivos de desarrollo del Milenio relacionados con la salud, para indagar en sus causas y tratar de dimensionar los esfuerzos adicionales que es preciso realizar para cumplir cabalmente con los compromisos adquiridos.

Por una parte, se destacan en el informe tendencias muy positivas, como la reducción de la indigencia que experimentó la región hacia 2007, pero que —con muy contadas excepciones— lamentablemente no es atribuible al incremento de los ingresos laborales. Por otra parte, dadas las restricciones al desarrollo físico, intelectual y emocional que sufren las personas privadas de la alimentación suficiente para cubrir sus necesidades y sus consecuencias en la salud, educación y productividad, también es muy significativo que los países latinoamericanos y caribeños hayan dado importantes pasos en la lucha contra la desnutrición global y el cumplimiento de la meta relacionada con el hambre, aunque en algunos países el índice de bajo peso para la edad sigue siendo muy alto. Además de la reducción del bienestar de las personas, ello origina un alto costo social en términos de los tratamientos de salud, ineficiencias en los procesos educativos y pérdidas de productividad, lo que fundamenta la necesidad de encarar con denuedo la erradicación del hambre.

La capacidad de satisfacer la demanda potencial de alimentos difiere significativamente conforme al nivel de desarrollo, la productividad agrícola de las economías y los ingresos de la población, y la indigencia se mide precisamente por la incapacidad de los hogares para consumir una canasta normativa de alimentos; por lo tanto, se incrementa cuando suben los precios de los alimentos y los ingresos de los hogares no aumentan en la misma proporción. En ese sentido, la inusitada y creciente alza de los precios de los alimentos que se observa en el mundo plantea obstáculos para reducir la indigencia y pende como espada de Damocles en América Latina y el Caribe ya que, en ciertas circunstancias, puede provocar un rápido incremento de la pobreza extrema, del hambre y de la desnutrición. Es decir, el alza del precio de los alimentos a escala mundial puede marcar una clara inflexión de la tendencia positiva a la reducción de la indigencia en la región, en la medida que representa un choque de ingreso que afecta desproporcionadamente a la población pobre y vulnerable, aspecto considerado en este informe.

En el período 1990-2007, dos terceras partes del lapso establecido para alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio, América Latina y el Caribe ostenta notables progresos en la salud de su población,

en especial de la niñez. La mortalidad de esta franja de la población disminuyó sensiblemente y aumentó la esperanza de vida al nacer. Hasta 2007, era la menor del mundo en desarrollo y su descenso el más acelerado de todas las regiones. Sin embargo, los promedios regionales ocultan grandes disparidades entre países, la situación de los países rezagados es heterogénea y algunos no parecen siquiera acercarse al cumplimiento de la meta; es casi nula la correlación positiva entre el nivel de la mortalidad infantil en 1990 y su porcentaje de reducción entre 1990 y 2007, debido a los retos específicos que implica reducir una mortalidad infantil baja. En cuanto a la mortalidad materna, si bien acusó un cierto descenso en la región de 1997 a 2005, hay un virtual estancamiento de la razón y del número absoluto de muertes maternas, que es motivo de preocupación y demuestra la necesidad de esfuerzos adicionales. La atención prenatal y del parto permite identificar situaciones y países donde se requieren mejoras sustanciales, aunque un determinado umbral de atención del parto no garantiza la disminución de la mortalidad materna, que depende también de la efectividad y calidad de la atención de los servicios de salud, además de otros factores socioeconómicos y ambientales.

Por su parte, en cuanto al combate de enfermedades contemplado en los objetivos de desarrollo del Milenio, se tratan los avances en la reducción del paludismo y de la tuberculosis de la región y se indaga en las medidas que lo han hecho posible. No así la evolución del VIH/SIDA, ya que el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA) está elaborando un informe específico para la conferencia internacional que en pocos meses más se celebrará en México, D.F.

Diversos hallazgos empíricos del estudio revelan claramente que las numerosas causas que determinan el bienestar y la salud de la población guardan entre sí un complejo entramado de relaciones. Algunas de ellas se abordan parcialmente con mediciones econométricas correspondientes a un conjunto de países que cuentan con encuestas demográficas y de salud. Asimismo, sobre la base de mediciones descriptivas y econométricas realizadas con encuestas de ingresos y gastos de hogares se analiza el dispar significado que tienen las erogaciones directas en salud que efectúan los hogares y su desigual distribución, y se indaga en la desigual demanda reprimida de este gasto, aun cuando los hogares carezcan de cobertura en salud.

Se destaca cómo los determinantes de la salud están estrechamente vinculados con la desigualdad de la distribución socioeconómica, lo cual indica que las políticas de salud deben aplicarse de manera integral y complementaria con otra serie de políticas —entre otras, en el ámbito educativo, de vivienda e infraestructura social básica, de nutrición y de ingresos— y en un entorno macroeconómico estable y propicio al crecimiento económico y a una mejor distribución de los frutos del desarrollo. Es decir, debe actuarse desde la raíz, disminuyendo la desigualdad de la distribución.

Como tendencia general, la prioridad fiscal otorgada en la región al gasto público en salud desde los años noventa fue menor que la de otros sectores sociales —tales como la educación, la asistencia social y especialmente la seguridad social— y su incremento en el presupuesto total fue moderado. De allí que no sorprenda su comportamiento altamente procíclico. Reconociendo las dificultades con que tropieza un ejercicio en la materia, a partir de un modelo en que se estiman los años de vida ajustados en función de la discapacidad (AVAD) que se pierden en los países por discapacidad, muerte o ambas y con datos sobre el cociente de costo-efectividad de algunas intervenciones sanitarias, en este informe se proyectan las intervenciones adicionales necesarias para alcanzar los objetivos de desarrollo en 10 países, que se extrapolan a la región. El gasto total de la región

estimado para mantener la cobertura actual en las intervenciones sanitarias utilizadas en el modelo es de 2.036 millones de dólares en el año 2007 y 2.328 millones en el año 2015. El gasto adicional necesario para alcanzar los objetivos del Milenio, en un escenario en que se destinan los recursos adicionales de manera uniforme entre todas las intervenciones, es de 53 millones de dólares en 2007 y 1.277 millones en 2015. Los resultados obtenidos son coherentes con los niveles de gasto actual destinados por los países de la muestra a las intervenciones seleccionadas y con el actual grado de avance alcanzado para cumplir con los objetivos.

Sin embargo, el carácter integral que deben tener las políticas no debe diluir el papel crucial que en sentido estricto cumplen los sistemas de salud para reducir las grandes brechas en este ámbito. A tal fin, estos sistemas debieran superar su carácter segmentado, que refleja patrones de discriminación propios de las sociedades en los que se insertan y constituye un gran obstáculo para la consecución de los objetivos de desarrollo. Por esta razón, se analiza la integración del financiamiento de los sistemas con el objeto de alcanzar niveles más elevados de solidaridad, evitar la selección de riesgos y progresar hacia coberturas equitativas aseguradas. Para cumplir con los objetivos de desarrollo del Milenio relacionados con la salud, también es indispensable una nueva articulación de la atención primaria en los sistemas de salud, a fin de garantizar la cobertura y el acceso universal a los servicios de manera integral, integrada y apropiada a lo largo del tiempo, y adoptar medidas intersectoriales que abordan otros determinantes de la salud y la equidad. Por ello se reflexiona sobre el marco jurídico, institucional y organizativo y el despliegue óptimo de recursos humanos de salud requerido por este desafío de la atención primaria (OPS, 2007a; CEPAL, 2006).

Ser los únicos seres conscientes de nuestra finitud nos hace humanos, afirma Milan Kundera. Las dualidades nacimiento-mortalidad y salud-morbilidad son aspectos medulares de la vida humana. No obstante, como ha señalado la OMS desde hace varias décadas, la salud trasciende la ausencia de afecciones o enfermedades, ya que es un estado de completo bienestar físico, mental y social. Para encarar las vicisitudes de la salud son fundamentales tanto los sistemas de protección social como los factores socioeconómicos que en ella inciden. Hay componentes de la salud que son previsibles —por la exposición a ciertos factores de riesgo o por predisposiciones genéticas conocidas, por factores etarios y otros— y muchos otros que son inciertos; algunos de ellos pueden controlarse y otros no. De allí que para el bienestar de las personas y para el desarrollo social sea crucial la solidaridad, para que la salud de cada cual no quede librada a su destino individual, enfrentando la mirada de “los más variados y contradictorios riesgos personales y globales”, sino que esté ligada positivamente a la sociedad mediante este vínculo solidario, en un ámbito en que los riesgos no tienen un carácter natural sino que, como tantos otros, son también “desatados por las decisiones” y “generados sistemáticamente” (Beck, 1999, págs. 35 y 40). La calidad de vida y la salud dependen de distintos factores vinculados con las familias, las comunidades, el mercado y las políticas públicas; de allí que las políticas estén llamadas a actuar frente a esta interdependencia y a impugnar la discriminación.

En el campo de la salud, más allá de las oposiciones, los desafíos suponen una apuesta por conciliar derecho, oportunidades, solidaridad, eficiencia y cohesión social, en el plano de las personas y a escala de la sociedad. Son un llamado a crear relaciones virtuosas entre esta mirada de aspectos que hacen a la salud, para pasar de las posibilidades, los peligros y las ambivalencias de la biografía individual a las oportunidades del ciudadano, portador de derechos y deberes, en beneficio de la sociedad toda.

La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades, LC/G. 2367(SES.32/3), Publicación de las Naciones Unidas, CEPAL, Santiago de Chile, mayo de 2008, 345 páginas.

Hace casi 20 años la CEPAL propuso la idea fuerza de la transformación productiva con equidad. Entonces los países de la región venían transitando desde la profunda crisis de los años ochenta, con sus dificultades de estabilización interna y ajuste externo, y se dirigían hacia una década de reformas estructurales siguiendo el llamado Consenso de Washington. En una atmósfera de perplejidad y pesimismo respecto de las perspectivas de la región, la CEPAL proponía una visión contrapuesta al pensamiento extremadamente ortodoxo que en ese momento dominaba los planteos de la política económica.

La propuesta situaba a la región en el concierto de los países en desarrollo y destacaba su situación desmedrada con la figura del casillero vacío, es decir, sus dificultades para conciliar crecimiento y equidad. La transformación productiva aparecía así como la idea clave para promover, simultáneamente y a no de manera secuencial, tanto el crecimiento económico como la equidad social.

En relación con el crecimiento económico, se partía reconociendo los grandes cambios que estaban ocurriendo en el mundo y la forma en que redefinían un tema recurrente en el pensamiento de la CEPAL: la generación y propagación del progreso técnico. En tal sentido, se sostenía que, para alcanzar el progreso técnico y un incremento de la productividad, era preciso un mayor nivel de apertura de nuestras economías, aunque se distinguía la competitividad auténtica de la espuria y se enfatizaba su carácter sistémico. Asimismo, se postulaba que el tránsito hacia economías más abiertas debía ser gradual, privilegiar las exportaciones y apoyarse en un tipo de cambio alto y estable. Desafortunadamente, las características del proceso de apertura de los años noventa poco tuvieron que ver con estos criterios, esenciales para el proceso de transformación productiva.

A su vez, la falta de equidad obligaba a adoptar una visión integrada del desarrollo. Este enfoque se alejaba de las visiones unilaterales que conciben a las políticas económicas y a las políticas sociales como dos mundos separados, que aunque no se toquen tenderían naturalmente a compensarse. Así, se sostenía que, sin un crecimiento que aumentase la demanda de mano de obra calificada y generase oportunidades para las pequeñas y medianas empresas, difícilmente se podrían lograr avances en términos de equidad y de reducción sostenida de la pobreza. Es decir, se prefería claramente la opción de aquellas políticas que favorecían ambos objetivos. De ahí el destacadísimo lugar que ocupaba la educación como eje de la transformación productiva con equidad.

A lo largo de la década de 1990 y de los primeros años de la siguiente, la CEPAL fue elaborando distintos aspectos vinculados a la transformación productiva con esta visión integradora, a veces acentuando los temas económicos, a veces los sociales y siempre enmarcando sus propuestas en el entorno institucional de la región. Pero el acento ocasional nunca cambió la visión integral del proceso de desarrollo. En efecto, en el pensamiento de la CEPAL los temas económicos, sociales e institucionales han sido siempre considerados de manera conjunta, en el sentido de que interactúan y se condicionan recíprocamente.

Sin embargo, también cuenta cómo se organiza el relato y los tiempos destinados a cada dimensión. En trabajos recientes la CEPAL ha destacado la dimensión social, que igualmente lleva implícitas consideraciones económicas e institucionales. Tal ha sido el caso de los documentos más recientes de la CEPAL: *La protección social de cara al futuro y Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia*.

En esta oportunidad se pone el acento en los temas económicos e institucionales: el qué y el cómo de la propuesta de la transformación productiva en sintonía con los nuevos tiempos, sin por ello desconocer sus manifestaciones en la dimensión social.

Los cambios ocurridos en el mundo que se destacaban en la propuesta de 1990 se han acelerado de manera considerable y han surgido nuevos actores que, tanto por el lado de la oferta como de la demanda, han alterado sensiblemente los antiguos equilibrios de la economía mundial y han provocado cambios estructurales profundos. Por ello, parece oportuno retomar la visión de la transformación productiva y examinarla a la luz de estos tiempos para averiguar, en última instancia, si las nuevas oportunidades pueden contribuir a superar los viejos problemas.

En general, los países de América Latina y el Caribe ocupan diversos espacios de competitividad y aprendizaje mediante los que se integran al mundo sobre la base de sus recursos y de las capacidades acumuladas. Diversificar y desarrollar dichos espacios es el núcleo de cualquier estrategia de desarrollo productivo. Aunque las estrategias deben tener características nacionales, una mayor coordinación e integración económica entre los países de la región facilitaría enormemente la tarea al brindar escala, complementariedades y acumulación de aprendizajes.

Avanzar en esta labor en el contexto de cada realidad nacional significa movilizar un amplio conjunto de energías sociales dispersas y, en tal sentido, el papel de las políticas públicas es esencial. En primer lugar, para organizar la búsqueda de una visión de cada país en el mundo en una perspectiva de mediano y largo plazo y para catalizar los esfuerzos que permitan detectar oportunidades presentes y futuras. Segundo, para construir alianzas con el sector privado que sean perdurables y con beneficios y compromisos recíprocos, a fin de formular e instrumentar estrategias para concretar progresivamente esa visión y aprovechar las oportunidades.

Todo lo anterior requiere construir amplios consensos capaces de forjar acuerdos en diversas áreas del quehacer nacional. En esta perspectiva adquiere relevancia nuevamente la visión integral del desarrollo que caracteriza al pensamiento de la CEPAL. Si bien las propuestas sobre determinadas áreas son analíticamente separables, los grandes consensos nacionales que pueden viabilizarlas son necesariamente multidimensionales. Es decir, en el más pleno espíritu de la transformación productiva con equidad, la concertación social debe abarcar un todo inseparable de acuerdos sobre crecimiento, equidad y desarrollo institucional.

En el capítulo I se examina el desempeño de América Latina y el Caribe en la economía mundial y las oportunidades que se abren para la región en el nuevo escenario global. Después de un análisis de las tendencias de largo plazo en materia de convergencia y disparidades en la evolución del producto por habitante, se presentan algunas consideraciones respecto de los procesos de crecimiento económico y de la transformación productiva. Seguidamente se revisan los principales cambios acaecidos en la economía global, tanto desde el punto de vista de la organización productiva y de los modelos de negocios como de las tendencias a un movimiento simultáneo de masificación y estratificación de la demanda internacional. Por último, se analizan las fortalezas del desempeño económico de la región en los últimos años y las orientaciones básicas para acometer un proceso de transformación productiva que permita profundizar y diversificar las modalidades de inserción internacional de sus países.

En el capítulo II se pasa revista al desempeño económico y exportador de la región en el último cuarto de siglo. En primer lugar, se examina la evolución macroeconómica de la región, destacando los elementos internos y externos que contribuyeron al bajo y volátil

crecimiento económico desde 1980 hasta el auge iniciado en 2003. Más adelante se analiza el papel del incremento de la productividad como factor del crecimiento y su estrecha relación con la dinámica de la estructura productiva. En tal sentido, se hace hincapié en algunos determinantes de la evolución de la productividad, tales como la aplicación de conocimiento a las actividades económicas, la diversificación de la estructura productiva y la prestación eficiente de servicios de infraestructura. Por último, se examina el modo en que las exportaciones han contribuido a la transformación productiva y al crecimiento desde 1980 mediante su aporte agregado, la diversificación por productos y destinos y la incorporación de conocimiento, así como las externalidades tecnológicas generadas por el comercio y la inversión extranjera directa.

La dinámica tecnológica en la región y las oportunidades para mejorar el desempeño de las empresas y de los productos exportados constituyen el tema central del capítulo III. Después de comparar los esfuerzos nacionales de investigación y desarrollo y su eficacia relativa, se examina la conducta innovadora de las empresas en varios países de la región y su impacto sobre la productividad, los salarios y las exportaciones; también se identifican los obstáculos para un mayor desarrollo de innovaciones de procesos y productos. Seguidamente, utilizando los precios unitarios de los productos exportados, se investiga la capacidad de la región para mejorar la inserción internacional mediante la incorporación de calidad en sus exportaciones. Al respecto, se evalúa la calidad, comparando el precio de bienes exportados por la región con bienes similares provenientes del mundo desarrollado y en desarrollo; asimismo, se analiza la participación en el comercio mundial durante la última década, según niveles de calidad. Por último, dada la importancia de América Latina y el Caribe en materia de productos agrícolas, se discute en mayor detalle el posicionamiento de la región en el mercado mundial de esos bienes, con especial énfasis en los mercados de los países desarrollados. A la luz de esta evidencia se revisan algunas vías para mejorar tal posicionamiento en términos de la calidad de las exportaciones.

Las oportunidades que pueden brindar a los países de la región los nuevos paradigmas tecnoeconómicos se examinan en el capítulo IV. Para ello se utiliza el concepto de paradigma tecnoeconómico, que permite captar la coevolución del cambio tecnológico y el desarrollo económico para comprender cómo la región reacciona y acompaña la difusión de estas tecnologías en el ámbito económico y social. En particular, se describen, primero, las repercusiones de las tecnologías de la información y de las comunicaciones y los requerimientos necesarios para que el conjunto de la sociedad, el sistema económico, la infraestructura y la industria se adapten a los nuevos procesos y productos que se van gestando. En segundo lugar, se analizan las tendencias que se manifiestan en las estrategias de las empresas y en la organización industrial a partir de la incipiente difusión de la biotecnología, así como los esfuerzos que se requieren para crear un sistema capaz de incrementar y dirigir las actividades de investigación y desarrollo y los recursos humanos de modo de estimular la adaptación e incorporación de estas nuevas tecnologías.

Considerando la heterogeneidad propia de la estructura productiva de los países de la región, para analizar las oportunidades y desafíos se requiere una evaluación sectorial. Esta evaluación se realiza en el capítulo V, donde se describen los procesos de aprendizaje y las capacidades tecnológicas en cuatro sectores productivos, que caracterizan, con distinta importancia relativa, la estructura productiva y la inserción internacional de los diferentes países de América Latina y el Caribe. Estos sectores son el complejo agroindustrial, la minería, la industria manufacturera, tanto la heredada de la industrialización sustitutiva como la de exportación, y los servicios. En los cuatro

espacios de competitividad y aprendizaje se discuten las ventanas de oportunidad que se abren como consecuencia de los nuevos paradigmas tecnológicos que cruzan transversalmente los sectores productivos. Su aprovechamiento requiere un considerable esfuerzo tecnológico interno que permita ir modificando progresivamente el perfil de la estructura productiva en favor de las actividades más promisorias en cuanto a generación y difusión de innovaciones. Por último, se analizan las oportunidades de escalamiento en las cadenas globales de valor de los cuatro sectores mencionados.

A partir del análisis previo sobre las oportunidades y los desafíos para llevar a cabo una transformación productiva más dinámica, en el capítulo VI se examinan las modalidades estratégicas adoptadas por un grupo de países considerados exitosos de fuera de la región. El análisis se concentra en cómo se organizaron los procesos institucionales del sector público relacionados con la formulación e implementación de estrategias nacionales de mediano y largo plazo, en el marco de una alianza público-privada. El examen de los diversos procesos de organización del sector público y sus programas de apoyo para impulsar la transformación productiva y la inserción internacional permitió formular los denominados 12 “primeros principios” en esta materia. Con una misma óptica, se realizó un examen de la situación de los países latinoamericanos y caribeños con respecto a la construcción de visiones nacionales estratégicas, alianzas público-privadas y consensos, el cual sugiere que dichos principios son relevantes para una región que necesita profundizar y diversificar su aparato productivo en el marco de la globalización.

Por último, el capítulo VII está dedicado a las reflexiones finales, que incluyen algunos de los puntos más relevantes examinados en el documento y las oportunidades que se presentan para que la región lleve adelante un proceso de transformación productiva que potencie el crecimiento y mejore la equidad.

Sesenta años con América Latina y el Caribe, LC/L. 2890-P, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.27 CEPAL, Santiago de Chile, junio de 2008, 345 páginas.

La CEPAL en el siglo XXI

Desde su fundación, hace sesenta años, la historia de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) se ha venido construyendo de la mano de la historia de la región. Desde luego, debido a su propia naturaleza: la CEPAL fue creada por las Naciones Unidas para contribuir al desarrollo económico de la región y a la integración de sus países. Pero también porque ha sido un actor pri-

vilegiado del acontecer de esta área geográfica y un activo promotor de políticas públicas para sus gobiernos.

La CEPAL tiene las atribuciones y las herramientas para monitorear, registrar, sistematizar, evaluar y comparar los avances y retrocesos de sus países miembros. Esto le ha permitido acumular un capital informativo que hoy día es un verdadero patrimonio para la región. Sus datos son frecuentemente consultados y utilizados tanto por los Estados que la integran como por otros actores intra y extrarregionales.

Este amplio y fundamentado conocimiento es la fuente principal que le ha permitido elaborar un pensamiento propio, genuinamente latinoamericano, que asume las características estructurales de la región y la heterogeneidad de los países que la integran.

Tal pensamiento —que incluso algunos llaman pensamiento cepalino— constituye la base de las diversas y numerosas propuestas que ha formulado a lo largo de su historia a los países de América Latina y el Caribe, iniciativas que, por cierto, influyen en las decisiones de políticas públicas que adoptan los gobiernos de la región.

El desarrollo ha sido siempre el centro de preocupación de la CEPAL. Si bien a mediados del siglo pasado aquel era considerado sólo en su dimensión económica, la experiencia que ha adquirido la Comisión la ha llevado a incorporar otras dimensiones, particularmente la social. La CEPAL entiende el desarrollo como un proceso integral.

Aquella visión inspira todos los servicios que presta a los gobiernos de sus Estados miembros, a organizaciones públicas y privadas, entidades subregionales, regionales y multilaterales, organizaciones no gubernamentales y otros organismos de las Naciones Unidas, dentro de su mandato. Los servicios consisten en investigaciones, asesorías técnicas y capacitaciones en una amplia gama de temas. La misma visión está presente también en los programas de cooperación técnica que implementa sola o en conjunto con otros actores.

Todas estas instancias favorecen el contacto y el intercambio de opiniones con los países, de tal manera que la CEPAL ha podido desarrollar una capacidad para prever cuáles son las aplicaciones más adecuadas —o erróneas— de las políticas públicas. Sus análisis y sus iniciativas se reflejan en múltiples y variadas publicaciones, prácticamente todas de acceso público y disponibles en su página web.

La Comisión es además un espacio de diálogo para que los países y otros actores de América Latina y el Caribe —y frecuentemente de otras zonas— debatan sus visiones de los problemas y oportunidades de la región. Es habitual que los gobiernos concurran a sus convocatorias y logren construir posiciones regionales frente a temas levantados por las Naciones Unidas e incluso por otras instancias internacionales.



SESENTA AÑOS CON AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



Publicaciones de la CEPAL / ECLAC publications

Comisión Económica para América Latina y el Caribe / *Economic Commission for Latin America and the Caribbean*

Casilla 179-D, Santiago de Chile. E-mail: publications@cepal.org

Véalas en: www.cepal.org/publicaciones

Publications may be accessed at: www.eclac.org

Revista de la CEPAL / CEPAL Review

La Revista se inició en 1976 como parte del Programa de Publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, con el propósito de contribuir al examen de los problemas del desarrollo socioeconómico de la región. Las opiniones expresadas en los artículos firmados, incluidas las colaboraciones de los funcionarios de la Secretaría, son las de los autores y, por lo tanto, no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Organización.

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

Los precios de suscripción anual vigentes para 2008 son de US\$ 30 para la versión en español y de US\$ 35 para la versión en inglés. El precio por ejemplar suelto es de US\$ 15 para ambas versiones. Los precios de suscripción por dos años (2008-2009) son de US\$ 50 para la versión en español y de US\$ 60 para la versión en inglés.

CEPAL Review first appeared in 1976 as part of the Publications Programme of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean, its aim being to make a contribution to the study of the economic and social development problems of the region. The views expressed in signed articles, including those by Secretariat staff members, are those of the authors and therefore do not necessarily reflect the point of view of the Organization.

CEPAL Review is published in Spanish and English versions three times a year.

Annual subscription costs for 2008 are US\$ 30 for the Spanish version and US\$ 35 for the English version. The price of single issues is US\$ 15 in both cases. The cost of a two-year subscription (2008-2009) is US\$ 50 for Spanish-language version and US\$ 60 for English.

Informes periódicos institucionales / Annual reports

Todos disponibles para años anteriores / Issues for previous years also available

- *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2007, 180 p.*
Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean, 2007, 180 p.
- *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2006-2007, 156 p.*
Economic Survey of Latin America and the Caribbean 2006-2007, 148 p.
- *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2006. Tendencias 2007, 200 p.*
Latin America and the Caribbean in the World Economy, 2006-2007 Trends, 198 p.
- *Panorama social de América Latina, 2007, 294 p.*
Social Panorama of Latin America, 2007, 290 p.
- *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe, 2007, 228 p.*
Foreign Investment of Latin America and the Caribbean, 2007, 206 p.
- *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe / Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean (bilingüe/bilingual), 2007, 434 p.*

Libros de la CEPAL

- 96 *Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros*, Irma Arriagada (coord.), 2007, 424 p.
- 95 *Centroamérica y México: políticas de competencia a principios del siglo XXI*, Eugenio Rivera y Claudia Schatan (coords.), 2008, 304 p.
- 94 *América Latina y el Caribe: La propiedad intelectual después de los tratados de libre comercio*, Álvaro Díaz, 2008, 248 p.
- 93 *Tributación en América Latina. En busca de una nueva agenda de reformas*, Oscar Cetrángolo y Juan Carlos Gómez-Sabaini (comps.), 2007, 166 p.
- 92 *Fernando Fajnzylber. Una visión renovadora del desarrollo en América Latina*, Miguel Torres Oliveros (comp.), 2006, 422 p.

- 91 *Cooperación financiera regional*, José Antonio Ocampo (comp.), 2006, 274 p.
- 90 *Financiamiento para el desarrollo. América Latina desde una perspectiva comparada*, Barbara Stallings con la colaboración de Rogério Studart, 2006, 396 p.
- 89 *Políticas municipales de microcrédito. Un instrumento para la dinamización de los sistemas productivos locales. Estudios de caso en América Latina*, Paola Foschiatto y Giovanni Stumpo (comps.), 2006, 244 p.
- 88 *Aglomeraciones en torno a los recursos naturales en América Latina y el Caribe: Políticas de articulación y articulación de políticas*, 2006, 266 p.
- 87 *Pobreza, desertificación y degradación de los recursos naturales*, César Morales y Soledad Parada (eds.), 2006, 274 p.
- 86 *Aprender de la experiencia. El capital social en la superación de la pobreza*, Irma Arriagada (ed.), 2005, 250 p.
- 85 *Política fiscal y medio ambiente. Bases para una agenda común*, Jean Acquatella y Alicia Bárcena (eds.), 2005, 272 p.
- 84 *Globalización y desarrollo: desafíos de Puerto Rico frente al siglo XXI*, Jorge Mario Martínez, Jorge Máttar y Pedro Rivera (coords.), 2005, 342 p.
- 83 *El medio ambiente y la maquila en México: un problema ineludible*, Jorge Carrillo y Claudia Schatan (comps.), 2005, 304 p.
- 82 *Fomentar la coordinación de las políticas económicas en América Latina. El método REDIMA para salir del dilema del prisionero*, Christian Ghymers, 2005, 190 p.
- 82 ***Fostering economic policy coordination in Latin America. The REDIMA approach to escaping the prisoner's dilemma***, Christian Ghymers, 2005, 170 p.
- 81 ***Mondialisation et développement. Un regard de l'Amérique latine et des Caraïbes***, José Antonio Ocampo et Juan Martin (éds.), 2005, 236 p.
- 80 *Gobernabilidad e integración financiera: ámbito global y regional*, José Antonio Ocampo, Andras Uthoff (comps.), 2004, 278 p.
- 79 *Etnicidad y ciudadanía en América Latina. La acción colectiva de los pueblos indígenas*, Álvaro Bello, 2004, 222 p.
- 78 *Los transgénicos en América Latina y el Caribe: un debate abierto*, Alicia Bárcena, Jorge Katz, César Morales, Marianne Schaper (eds.) 2004, 416 p.
- 77 *Una década de desarrollo social en América Latina 1990-1999*, 2004, 300 p.
- 77 ***A decade of social development in Latin America 1990-1999***, 2004, 308 p.
- 77 ***Une décennie de développement social en Amérique latine 1990-1999***, 2004, 300 p.

Copublicaciones recientes / Recent co-publications

- Competition Policies in Emerging Economies. Lessons and Challenges from Central America and Mexico***, Claudia Schatan and Eugenio Rivera Urrutia (eds.), ECLAC/Springer, USA, 2008.
- Estratificación y movilidad social en América Latina. Transformaciones estructurales en un cuarto de siglo*, Rolando Franco, Arturo León y Raúl Atria (coords.), CEPAL/Lom, Chile, 2007.
- Economic growth with equity. Challenges for Latin America***, Ricardo Ffrench-Davis and José Luis Machinea (eds.), ECLAC/Palgrave Macmillan, United Kingdom, 2007.
- Mujer y empleo. La reforma de la salud y la salud de la reforma en Argentina*, María Nieves Rico y Flavia Marco (coords.), CEPAL/Siglo XXI, Argentina, 2006.
- El estructuralismo latinoamericano*, Octavio Rodríguez, CEPAL/Siglo XXI, México, 2006.
- Gobernabilidad corporativa, responsabilidad social y estrategias empresariales en América Latina*, Germano M. de Paula, João Carlos Ferraz y Georgina Núñez (comps.), CEPAL/Mayol, Colombia, 2006.
- Desempeño económico y política social en América Latina y el Caribe. Los retos de la equidad, el desarrollo y la ciudadanía*, Ana Sojo y Andras Uthoff (comps.), CEPAL/Flacso-México/ Fontamara, México, 2006.
- Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*, Rolando Franco y Jorge Lanzaro (coords.), CEPAL/Flacso-México/Miño y Dávila, México, 2006.
- Finance for Development. Latin America in Comparative Perspective***, Barbara Stallings with Rogério Studart, ECLAC/Brookings Institution Press, USA, 2006.
- Los jóvenes y el empleo en América Latina. Desafíos y perspectivas ante el nuevo escenario laboral*, Jürgen Weller (ed.), CEPAL/Mayol Ediciones, Colombia, 2006.
- Condiciones y políticas de competencia en economías pequeñas de Centroamérica y el Caribe*, Claudia Schatan y Marcos Ávalos (coords.), CEPAL/Fondo de Cultura Económica, México, 2006.
- Aglomeraciones pesqueras en América Latina. Ventajas asociadas al enfoque de cluster*, Massiel Guerra (comp.) CEPAL/Alfaomega, Colombia, 2006.
- Reformas para América Latina después del fundamentalismo neoliberal*, Ricardo Ffrench-Davis, CEPAL/Siglo XXI, Argentina, 2006.
- Seeking growth under financial volatility***, Ricardo Ffrench-Davis (ed.), ECLAC/Palgrave Macmillan, United Kingdom, 2005.
- Macroeconomía, comercio y finanzas para reformar las reformas en América Latina*, Ricardo Ffrench-Davis (ed.), CEPAL/Mayol Ediciones, Colombia, 2005.
- Beyond Reforms. Structural Dynamics and Macroeconomic Theory***. José Antonio Ocampo (ed.), ECLAC/Inter-American Development Bank/The World Bank/Stanford University Press, USA, 2003.
- Más allá de las reformas. Dinámica estructural y vulnerabilidad macroeconómica*, José Antonio Ocampo (ed.), CEPAL/Alfaomega, Colombia, 2005.
- Gestión social. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*, Ernesto Cohen y Rolando Franco, CEPAL/Siglo XXI, México, 2005.
- Crecimiento esquivo y volatilidad financiera*, Ricardo Ffrench-Davis (ed.), Mayol Ediciones, Colombia, 2005.
- Pequeñas y medianas empresas y eficiencia colectiva. Estudios de caso en América Latina*, Marco Dini y Giovanni Stumpo (coords.), CEPAL/Siglo XXI, México, 2005.

Coediciones recientes / Recent co-editions

Hacia un nuevo pacto social. Políticas económicas para un desarrollo integral en América Latina, José Luis Machinea y Narcís Serra (eds.) CEPAL/CIDOB, España, 2008.

Espacios iberoamericanos: comercio e inversión, CEPAL/SEGIB, Chile, 2007.

Espaços Ibero-Americanos: comércio e investimento, CEPAL/SEGIB, Chile, 2007.

Visiones del desarrollo en América Latina, José Luis Machinea y Narcís Serra (eds.), CEPAL/CIDOB, España, 2007.

Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe, CEPAL/SEGIB, Chile, 2007.

Social Cohesion. Inclusion and a sense of belonging in Latin America and the Caribbean, ECLAC/SEGIB, Chile, 2007.

Espacios Iberoamericanos, CEPAL/SEGIB, Chile, 2006.

Espaços Ibero-Americanos, CEPAL/SEGIB, Chile, 2006.

Cuadernos de la CEPAL

92 *Estadísticas para la equidad de género: magnitudes y tendencias en América Latina*, Vivian Milosavljevic, 2007, 186 pp.

91 *Elementos conceptuales para la prevención y reducción de daños originados por amenazas naturales*, Eduardo Chaparro y Matias Renard (eds.), 2005, 144 p.

90 *Los sistemas de pensiones en América Latina: un análisis de género*, Flavia Marco (coord.), 2004, 270 p.

89 *Energía y desarrollo sustentable en América Latina y el Caribe*. Guía para la formulación de políticas energéticas, 2003, 240 p.

88 *La ciudad inclusiva*, Marcello Balbo, Ricardo Jordán y Daniela Simioni (comps.), CEPAL/Cooperazione Italiana, 2003, 322 p.

87 **Traffic congestion. The problem and how to deal with it**, Alberto Bull (comp.), 2004, 198 p.

Cuadernos estadísticos de la CEPAL

34 *Indicadores económicos del turismo*. Solo disponible en CD, 2006.

33 *América Latina y el Caribe. Balanza de pagos 1980-2005*. Solo disponible en CD, 2006.

32 *América Latina y el Caribe. Series regionales y oficiales de cuentas nacionales, 1950-2002*. Solo disponible en CD, 2005.

31 *Comercio exterior. Exportaciones e importaciones según destino y origen por principales zonas económicas. 1980, 1985, 1990, 1995-2002*. Solo disponible en CD, 2005.

30 *Clasificaciones estadísticas internacionales incorporadas en el banco de datos del comercio exterior de América Latina y el Caribe de la CEPAL*, 2004, 308 p.

Observatorio demográfico ex Boletín demográfico / Demographic Observatory formerly Demographic Bulletin (bilingüe/bilingual)

Edición bilingüe (español e inglés) que proporciona información estadística actualizada, referente a estimaciones y proyecciones de población de los países de América Latina y el Caribe. Incluye también indicadores demográficos de interés, tales como tasas de natalidad, mortalidad, esperanza de vida al nacer, distribución de la población, etc.

El Observatorio aparece dos veces al año, en los meses de enero y julio. Suscripción anual: US\$ 20.00. Valor por cada ejemplar: US\$ 15.00. *Bilingual publication (Spanish and English) providing up-to-date estimates and projections of the populations of the Latin American and Caribbean countries. Also includes various demographic indicators of interest such as fertility and mortality rates, life expectancy, measures of population distribution, etc.*

The Observatory appears twice a year in January and July. Annual subscription: US\$ 20.00. Per issue: US\$ 15.00.

Notas de población

Revista especializada que publica artículos e informes acerca de las investigaciones más recientes sobre la dinámica demográfica en la región, en español, con resúmenes en español e inglés. También incluye información sobre actividades científicas y profesionales en el campo de población.

La revista se publica desde 1973 y aparece dos veces al año, en junio y diciembre.

Suscripción anual: US\$ 20.00. Valor por cada ejemplar: US\$ 12.00.

Specialized journal which publishes articles and reports on recent studies of demographic dynamics in the region, in Spanish with abstracts in Spanish and English. Also includes information on scientific and professional activities in the field of population.

Published since 1973, the journal appears twice a year in June and December.

Annual subscription: US\$ 20.00. Per issue: US\$ 12.00.

Series de la CEPAL

Comercio internacional / Desarrollo productivo / Desarrollo territorial / Estudios estadísticos y prospectivos / Estudios y perspectivas (Bogotá, Brasilia, Buenos Aires, México, Montevideo) / **Studies and Perspectives** (The Caribbean, Washington) / *Financiamiento del desarrollo / Gestión pública / Informes y estudios especiales / Macroeconomía del desarrollo / Manuales / Medio ambiente y desarrollo / Mujer y desarrollo / Población y desarrollo / Políticas sociales / Recursos naturales e infraestructura / Seminarios y conferencias.*

Véase el listado completo en: www.cepal.org/publicaciones / *A complete listing is available at: www.cepal.org/publicaciones*



Teoría y Debate

Jorge E. Aceves Lozano

Memorias convocadas. Los concursos de testimonios como fuente para la historia oral contemporánea

Lenneke Schils

Una teoría postcolonial de México, Wal-Mart y la idea de progreso. La invasión de los wal-marcianos

Sociedad

María Luisa Ballinas Aquino

Religión, Salud y Género en la comunidad de El Duraznal

Joaquín Beltrán Dengra

La opinión sobre la Revolución mexicana (1911-1917) en la prensa anarquista española

Lecturas Críticas

Jorge Alonso y

Enrique Valencia Lomelí

Ciudadanía mundial en el marco de la ciudadanía precaria. Una ciudadanía integral anticipada

\$100.00

Suscripción anual: \$325.00
(incluye costo de envío)

Estado

Adriana Gallo

Las relaciones de poder durante el menemismo. Un análisis de las transformaciones en la reformulación del poder, sucedidas en la década de los noventa en Argentina

Marisol Anglés Hernández

Logros y retos en materia de acceso a la información ambiental en México

Olga Cabrera

Cuba y Brasil: el negro en la intersección de los conceptos

Reseñas

Agustín Vaca

Salud, desarrollo urbano y modernización en Guadalajara (1797-1908), de Lilia Oliver

Rogelio de la Mora V.

Política, pensamiento e historiografía en *Estados Unidos contemporáneo*, de Avital Bloch

UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA
Centro Universitario
de Ciencias Sociales y Humanidades



socialismo y participación

104

ENERO 2008

Alberto Graña. Siglo XXI: EL GRAN CAMBALACHE
Daniel Martínez. A PROPÓSITO DE LA INCLUSIÓN
SOCIAL Y EL EMPLEO EN AMÉRICA LATINA:

La clase media frente a las crisis económicas.

Antonio Romero Reyes, Roberto Arroyo Hurtado.

¿QUO VADIS LIMA METROPOLITANA? Entre
policentralidad y globalización.

Reynaldo Sorloza. ETANOL DE CAÑA, combustible
alternativo del futuro.

Ronald Jesús Torres Bringas. ELITISMO, CONTRATO
Y DEMOCRACIA en el Perú contemporáneo.

Imelda Vega-Centeno. LA MACRO REGIÓN SUR
ANDINA: INCLUSIÓN. Reflexiones a partir del desafío
de la interculturalidad.

Enrique De La Garza, Francisco Zapata. TRABAJO Y
GLOBALIZACIÓN: ¿Hacia dónde vamos? Entrevistas
de Enrique Fernández Maldonado.

Heraclio Bonilla. LOS ANDES, la metamorfosis y los
particularismos de una región.

Gabriel Icochea Rodríguez. PRESENTACIÓN DE
BASADRE

POEMAS de Germán Carnero Roqué

**Centro de Estudios para el Desarrollo y
la Participación - CEDEP**

Av. José Faustino Sánchez Carrión 790, Lima 17, Perú.

E-mail: cendoc@cedepperu.org

Web: www.cedepperu.org

Suscripción Anual:

Lima y Perú \$/. 80.00 Nuevos Soles (incl. IGV) /

América US\$ 65.00 dólares americanos /

Europa, Asia y África US\$ 70.00 dólares americanos.



Desarrollo Económico Revista de Ciencias Sociales

ISSN 0046-001X

COMITÉ EDITORIAL: Juan Carlos Torre (Director),
Carlos Acuña, Luis Beccaria, Rosalía Cortés,
Mario Damill, Juan Carlos Korol,
Edith Obschatko, Fernando Porta, Elena Kiyamu
(Secretaria de Redacción).

Vol. 47 Julio-setiembre de 2007 Nº 186

EDWARD L. GIBSON: Control de límites:
autoritarismo subnacional en países
democráticos.

EDUARDO M. BASUALDO, CECILIA NAHON Y
HUGO J. NOCHTEFF: La deuda externa
privada en la Argentina (1991-2005).
Trayectoria, naturaleza y protagonistas.

OSVALDO BARRENECHE: La reforma policial
del peronismo en la provincia de
Buenos Aires, 1946-1951.

JOSÉ LUIS NICOLINI LLOSA: Tipo de cambio
dual y crecimiento cíclico en Argentina.

COMUNICACIONES

LAURA C. ROTH: Acerca de la
independencia judicial en Argentina: la
creación del Consejo de la Magistratura
y su desempeño entre 1994 y 2006.

INFORMACIÓN DE BIBLIOTECA INFORMACIÓN INSTITUCIONAL

Desarrollo Económico es indizada, con inclusión de
resúmenes, en las siguientes publicaciones: **Current
Contents** (Social Science Citation Index, Institute for
Scientific Information); **Journal of Economic Literature**
(American Economic Association); **Sociological Abstract**
(Cambridge Scientific Abstracts); **International Bibliography
of the Social Science** (British Library of Political and Economic
Science y UNESCO); **Clase** (UNAM, México); **Hispanic
American Periodicals Index** (HAPI, Universidad de California,
Los Angeles). También en otras ediciones de carácter
periódico y en volúmenes especiales nacionales e internacio-
nales, así como en índices en versión electrónica.

**DESARROLLO ECONÓMICO - Revista de Ciencias
Sociales** es una publicación trimestral editada por
el Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES).
Suscripción anual: R. Argentina, \$ 120,00; Países
límitrofes, US\$ 68; Resto de América, US\$ 74;
Europa, US\$ 76; Asia, África y Oceanía, US\$ 80.
Ejemplar simple: US\$ 15 (recargos según destino y
por envíos vía aérea). Más información en:
desarrollo@ides.org.ar, o disponible en el WEBSITE:
www.ides.org.ar. Pedidos, correspondencia, etcétera, a:



Instituto de Desarrollo Económico y Social

Aráoz 2838 ♦ C1425DGT Buenos Aires ♦ Argentina

Teléfono: 4804-4949 ♦ Fax: (54 11) 4804-5856

Correo electrónico: desarrollo@ides.org.ar



REVISTA
LATINOAMERICANA
DE ESTUDIOS URBANO
REGIONALES

Vol. XXXIII, Nº 100
Diciembre 2007

Director

Carlos A. de Mattos

Comité Editorial

Federico Arenas
Oscar Figueroa
Rosanna Forray
Lucía Dammert
Alfredo Rodríguez

Editora

Leslie Parraguez Sánchez

Secretaría

Ketty Vilches

Diseño cubierta

Roberto Moris
Marceley Morales

EURE es indizada por HAPI, PAIS, CLASE, Current Contents Social & Behavioral Sciences (ISI), Social Sciences Citation Index (ISI), Sociological Abstracts, Elsevier GEO Abstracts, RedAlyc y The International Bibliography of the Social Sciences.

EURE versión electrónica:
www.scielo.cl/eure.htm

Presentación

5

El reposicionamiento de las ciudades y regiones urbanas en una economía global: empujando las opciones de políticas y gobernanza

9

Saskia Sassen

Revolución y contrarrevolución en la ciudad global: las expectativas frustradas por la globalización de nuestras ciudades

35

Jordi Borja

El territorio de las nuevas economías metropolitanas

51

Ricardo Méndez

Pautas de localización de las sedes de las grandes empresas y entornos metropolitanos

69

Joan-Eugeni Sánchez

Territorios agrarios y realidades rururbanas. Reflexiones sobre el desarrollo rural a partir del caso pampeano bonaerense

91

Silvia Gorenstein, Martín Napal y Mariana Olea

Gateway cities: círculos bancarios, concentración y dispersión en el ambiente urbano brasileño

115

Eliana Consoni Rossi y Peter J. Taylor

El enlace faltante entre cadenas globales de producción y ciudades globales: el servicio financiero en Ciudad de México y Santiago de Chile

135

Christof Parnreiter, Karin Fischer y Karen Imhof

Metrópolis brasileñas: un análisis de los circuitos de la economía urbana

149

María Laura Silveira

Eure Tribuna

Transantiago: gobernabilidad e institucionalidad

165

Oscar Figueroa y Arturo Orellana

Eure Reseñas

Géraldine Pflieger, De la ville aux réseaux: dialogues avec Manuel Castells

173

Gabriela Raposo Quintana

Carlos de Mattos y Rodrigo Hidalgo (Eds.), Santiago de Chile. Movilidad espacial y reconfiguración metropolitana

177

Francisca Pérez

Carlos Alberto Legna, Gestión pública estratégica y prospectiva con aplicaciones al ámbito regional y local

182

Ana Melero Guilló

Eure Informa

186



CUADERNOS DE ECONOMIA

Latin American Journal of Economics

Vol. 45

Mayo 2008

Nº 131

INDICE / CONTENTS

Editores

Juan Pablo Montero
José Miguel Sánchez
Raimundo Soto

Comité Editorial

Ricardo Caballero
Gonzalo Cortázar
Vittorio Corbo
Gonzalo Edwards
Arnold Harberger
Norman Loayza
Rolf Lüders
Andreu Mas-Colell
Javier Gómez-Biscarri
Andrea Repetto
Ernesto Schargrofsky
Alberto Valdés

Editor Ejecutivo

Verónica Gil

- OPTIMAL BIDDING IN THE MEXICAN TREASURY SECURITIES PRIMARY AUCTIONS: RESULTS OF A STRUCTURAL ECONOMETRIC APPROACH. 3
Sara Castellanos
Marco Oviedo
- INTEREST RATE PASS-THROUGH IN COLOMBIA: A MICRO-BANKING PERSPECTIVE 29
Rocío Betancourt
Hernando Vargas
Norberto Rodríguez
- ECONOMIC REFORMS, FINANCIAL DEVELOPMENT AND GROWTH: LESSONS FROM THE CHILEAN EXPERIENCE 59
Leonardo Hernández
Fernando Parro
- CAPITALIZACIÓN HETEROGÉNEA DE UN BIEN SEMIPÚBLICO: EL METRO DE SANTIAGO 105
Claudio A. Agostini
Gastón Palmucci
- METODOLOGÍA PARA ESTIMAR UN ÍNDICE REGIONAL DE COSTO DE VIVIENDA EN CHILE 129
Dusan Paredes
Patricio Aroca
- RESUMENES EN ESPAÑOL 145

www.cuadernosdeeconomia.cl
cuadecon@faceapuc.cl

INSTITUTO DE ECONOMÍA
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE

Sumario

Nº 109 Verano 2008

ESTUDIOS PÚBLICOS

www.cepchile.cl

Mercado Laboral: *Hans-Werner Sinn*
Lecciones del Estado de bienestar
alemán

Razonamiento económico
y revisión judicial *Stephen Breyer*

La conquista de la inflación: *Francisco Rosende*
Revisión y análisis de la literatura reciente

Cuatro millones de pobres
en Chile: Actualizando la línea
de pobreza *Felipe Larraín Bascuñán*

Los recientes cambios en la desigualdad
y la pobreza en Chile *Osvaldo Larrañaga
y Rodrigo Herrera*

Política comercial estratégica
en el mercado aéreo chileno *Ronald Fischer*

Joint ventures y especialización
productiva en la industria
del vino en Chile *R. Javier Bustos, Julio Peña
Torres y Manuel Willington*

Re-visitando la teoría espacial del voto:
Nueva evidencia sobre Chile al 2003
y sus implicancias para las candidaturas
presidenciales del 2005 *Claudio A. Bonilla
y Ernesto Silva M.*

CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

Monseñor Sótero Sanz 162. Santiago, Chile. Fono (56-2) 328-2400. Fax (56-2) 328-2440.

SUSCRIPCIONES: Anual \$ 9.000 • Bianual \$ 13.500 • Estudiantes \$ 5.000

Revista de Economía Política de Buenos Aires

Año 1 Vol. 2 Noviembre 2007
Publicación Semestral
ISSN N° 1850-6933

La Revista de Economía Política de Buenos Aires es una publicación académica de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Su objetivo es promover y difundir el pensamiento económico, bajo el espíritu de la Reforma de 1918: el respeto por la calidad académica, la libertad de expresión y el pluralismo ideológico.

Decano Prof. Alberto Edgardo Barbieri

Índice

Comité Editorial

Luis Beccaria
Roberto Bisang
Oscar Cetrángolo
Mario Damill
José Fanelli
Aldo Ferrer
Roberto Frenkel
Daniel Heymann
Bernardo Kosacoff
Andrés López
Julio G. H. Olivera

Director

Andrés López

Coeditores

Adrián Ramos
Nicolás Salvatore

Secretaría de Redacción

Romina Gómez

Colabora en este Número

Bernardo Díaz de Astarloa

Edmund Phelps

La Buena Economía: El Vitalismo de Aristóteles, Cervantes y Bergson y la Justicia de Kant y Rawls

Axel Leijonhufvud

Tan lejos de Ricardo, tan cerca de Wicksell

Daniel Heymann

Macroeconomía de las Promesas Rotas

Ariel Coremberg

Fuentes de Crecimiento Económico en Argentina 1990-2004: "¿Otro caso de la Tiranía de los Números?"

La versión completa de los artículos se encuentra disponible en la página web de la Revista:

www.econ.uba.ar/repba

**Departamento de Economía
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad de Buenos Aires**

Córdoba 2122 2° piso, (C1120AAQ),
Ciudad de Buenos Aires, República Argentina.
Teléfono: (0054-11) 4370 6165
E-mail: repba@econ.uba.ar

Además, aquí se exhiben las condiciones para la presentación de artículos, que serán seleccionados por el Comité Editorial a partir de los dictámenes de árbitros externos anónimos.



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas



كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم . استعلم عنها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى : الأمم المتحدة ، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف .

如何购取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经售处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Las publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y las del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) se pueden adquirir a los distribuidores locales o directamente a través de:

Publicaciones de las Naciones Unidas
2 United Nations Plaza, Room DC2-853
Nueva York, NY, 10017
Estados Unidos
Tel. (1 800)253-9646 Fax (1 212)963-3489
E-mail: publications@un.org

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas
Palais des Nations
1211 Ginebra 10
Suiza
Tel. (41 22)917-2613 Fax (41 22)917-0027

Unidad de Distribución
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Av. Dag Hammarskjöld 3477, Vitacura
7630412 Santiago
Chile
Tel. (56 2)210-2056 Fax (56 2)210-2069
E-mail: publications@cepal.org

Publications of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) and those of the Latin American and the Caribbean Institute for Economic and Social Planning (ILPES) can be ordered from your local distributor or directly through:

United Nations Publications
2 United Nations Plaza, Room DC2-853
New York, NY, 10017
USA
Tel. (1 800)253-9646 Fax (1 212)963-3489
E-mail: publications@un.org

United Nations Publications
Sales Sections
Palais des Nations
1211 Geneva 10
Switzerland
Tel. (41 22)917-2613 Fax (41 22)917-0027

Distribution Unit
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)
Av. Dag Hammarskjöld 3477, Vitacura
7630412 Santiago
Chile
Tel. (56 2)210-2056 Fax (56 2)210-2069
E-mail: publications@eclac.org